

Christoph Conrad
Laura von Mandach (Hrsg. /dir.)

Auf der Kippe Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik

Sur la corde raide *Intégration et exclusion dans l'assistance sociale et la politique sociale*

Thematische Publikationen des Nationalen Forschungsprogramms
«Integration und Ausschluss» (NFP 51)

*Publications thématiques du Programme national de recherche «Intégration
et exclusion» (PNR 51)*

Die Forschungsergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» erscheinen in fünf thematischen Publikationen mit den Schwerpunkten Erwerbsarbeit, Jugendliche, Psychiatrie/Medizin, Sozialhilfe/Soziale Arbeit und Aktenführung.

*Les résultats du Programme national de recherche «Intégration et exclusion»
paraissent sous forme de cinq publications thématiques portant sur les
grands axes: emploi, jeunes, psychiatrie/médecine, aide sociale/travail social,
tenue et gestion des dossiers.*

Idee und Realisierung der thematischen Publikationen / Idée et réalisation des
publications thématiques: Hans-Ulrich Grunder (Präsident Leitungsgruppe
NFP 51), Andrea Baechtold, Christoph Conrad, Claudia Kaufmann, Walter
Leimgruber, Véronique Mottier (Mitglieder Leitungsgruppe NFP 51), Béatrice
Veyrassat (Delegierte Forschungsrat SNF), Stephanie Schönholzer (Pro-
grammkoordinatorin NFP 51), Laura von Mandach (wissenschaftliche Koordinatorin
NFP 51) und Wolfgang Wettstein (Umsetzungsbeauftragter NFP 51).

Für die präsentierten Forschungsergebnisse sind die jeweiligen Forschungs-
teams verantwortlich. Die Empfehlungen der Autor/innen stimmen nicht not-
wendigerweise mit der Auffassung der Leitungsgruppe NFP 51 überein.

*Chaque équipe de recherche est responsable de ses résultats de recherche présen-
tés. Les recommandations des auteur(e)s ne correspondent pas forcément à l'avis
du Comité de direction du PNR 51.*

Nationales Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss»
des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen
Forschung (SNF)

*Programme national de recherche «Intégration et exclusion»
du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)*



Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur
Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF)
Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-03777-060-3

© 2008, Seismo Verlag
Zähringerstrasse 26, CH-8001 Zürich
E-Mail: info@seismoverlag.ch
Internet: www.seismoverlag.ch

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung dieses Werks oder
einzelner Teile ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt besonders
für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronische Systeme.

Student/innen der Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich erarbeiteten
den Bildbeitrag im Rahmen eines Seminars unter der Leitung von Ulrich
Görlich und Elmar Mauch.
*La contribution visuelle a été réalisée par des étudiant(e)s de la Haute école d'arts
appliqués «Hochschule für Gestaltung und Kunst» de Zurich dans le cadre d'un
séminaire dirigé par Ulrich Görlich et Elmar Mauch.*
Fotos: Mirjam Bayerdörfer und Svetlana Ignjic

Gestaltung und Layout: Markus Traber, St. Gallen
Übersetzung ins Französische: Sophie Neuberger, Berlin
Korrektorat: Joachim G. Klar, Luzern

Inhaltsverzeichnis

- 7 Einleitung / Introduction
Christoph Conrad

- 25 Partnerschaftlichkeit statt Paternalismus?
Die Integration des «Social Casework» in die Schweizer
Sozialarbeit der Nachkriegszeit
Brigitte Schnegg, Sonja Matter, Gaby Sutter

- 36 Comment expliquer la pauvreté?
*Jean-Pierre Tabin, Arnaud Frauenfelder, Carola Togni
und Vérona Keller*

- 46 Statistique de l'aide sociale, miroir et paravent
Caroline Regamey

- 55 Quand intégrer, c'est (re)socialiser
Laurence Ossipow, Alexandre Lambelet et Isabelle Csupor

- 67 Die Dynamiken von Integration und Ausschluss. Zur Erfassung
und Bearbeitung von Komplexität in der Sozialen Arbeit
Peter Sommerfeld, Raphael Calzaferri, Lea Hollenstein

- 81 Sozialhilfe im Wandel – Wirksame Wege zur Integration?
Andrea Mauro Ferroni

- 107 Wider den sozialen Rückzug – Anmerkungen zur Einführung von
Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe
Ueli Mäder

- 118 Entreprises d'insertion par l'économique. Pratiques et effets
Claude de Jonckheere et Sylvie Mezzena

- 131 Aide sociale et gouvernance urbaine: entre collaboration et
rapport de force
Suzanne Stofer et Béatrice Steiner

- 141 Barrières d'accès à la santé. Réponses urbaines à l'exclusion
Sandro Cattacin et Isabelle Renschler
- 149 Nur übersetzen? Dolmetschen, vermitteln und schlichten in
Gesundheitsinstitutionen
Alexander Bischoff, Elisabeth Kurth und Antoinette Conca-Zeller
- 160 Die Zukunft der Sozialhilfe in der Schweiz – eine These
Carlo Knöpfel

Wider den sozialen Rückzug – Anmerkungen zur Einführung von Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe der Schweiz befindet sich im Umbruch. Sie will die beruflichen und sozialen Reintegrationsprozesse von Sozialhilfeabhängigen beschleunigen. Ein konkreter Schritt in diese Richtung stellt das Segmentierungsverfahren dar. Die Personen, die von der Sozialhilfe abhängig sind, werden Kategorien zugeordnet, die unterschiedlich gefördert werden. Das wichtigste Kriterium des Segmentierungsverfahrens ist die Aussicht, ob die Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler im ersten Arbeitsmarkt eine Existenz sichernde Stelle finden. Die ersten Erfahrungen mit dieser Praxis sind zwiespältig. Als heikel erweist sich insbesondere die einseitige Fokussierung auf den Erwerb einer bezahlten Arbeit.

Wir untersuchten im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Integration und Ausschluss» (NFP 51) verschiedene Konzepte der Differenzierung und Segmentierung von Klientinnen und Klienten in der Sozialhilfe. Wir wollten zwischen 2003 und 2006 erfahren, auf welchen normativen Grundlagen die Idee und die Praxis der Segmentierung der Sozialhilfeklientel basieren. Zudem interessierte uns, welche unterschiedlichen Modelle der Segmentierung bestehen, wie Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler diese Verfahren erleben, und wie Fachkräfte aus Politik, Verwaltung und Sozialarbeit diese Praxis einschätzen. Wir führten in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Freiburg Interviews mit je 30 Fachleuten und 20 Sozialhilfeabhängigen durch. Zudem analysierten wir Fachpublikationen, die kantonalen Sozialhilfegesetze und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche die wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler postulieren und von diesen auch eine stärkere Teilhabe am sozialen Leben einfordern.

Sozialer Ausschluss im Fokus

Integration wird hier als Geflecht sozialer Beziehungen verstanden. Integrationsprozesse erlauben nach Martin Kronauer (1998, 17), dass Individuen in ein gesellschaftliches Gefüge partizipierend einbezogen

werden. Zum Konzept der Integration, des Einschlusses, gehört auch der Begriff des Ausschlusses. Sozialer Ausschluss bezieht sich auf Prozesse, die der Integration gegenläufig sind. Was Serge Paugam (2000, 155) als Exklusion bezeichnet, so auch der Terminus der Systemtheorie (Stichweh 2005), beschreibt Prozesse der Loslösung, der Dissoziation oder, mit Robert Castel (2000) gesprochen, der Entkoppelung (Désaffiliation). Die Problematik des sozialen Ausschlusses gilt in den Sozialwissenschaften heute als zentrale soziale Frage des 21. Jahrhunderts. Da die gesellschaftliche Teilhabe (vermittelt über Erwerbsarbeit) in den postindustriellen Gesellschaften an ihre Grenzen gestossen ist, stellt sich heute die Frage der gesellschaftlichen Stellung der Armen neu unter dem Begriff des sozialen Ausschlusses, der nach dem französischen Soziologen Robert Castel (2000) eine permanentere Form von fehlender Teilhabe beschreibt und dadurch gekennzeichnet ist, dass Erwerbslose immer weiter gehende Loslösungen aus gesellschaftlichen Einbindungen erfahren.

Integrationsauftrag der Sozialhilfe

Das Szenario des sozialen Ausschlusses betrifft die Sozialhilfe seit ihren Anfängen. Ihr gesellschaftlicher Auftrag ist die Wiedereingliederung von Personen, die in eine Armutssituation geraten sind. Um ihrem Integrationsauftrag Folge zu leisten, strebt die Sozialhilfe die finanzielle Autonomie der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler an. In dem Sinne bedeutet Integration in diesem professionellen Umfeld primär Loslösung aus der Beanspruchung der institutionellen Unterstützung. Aufgrund der seit den 1990er-Jahren gestiegenen und nun hohen Zahl von Personen, die in der Schweiz die Unterstützung der Sozialhilfe beanspruchen, formulieren die sozialen Akteure dieses beruflichen Umfelds eine Reihe von Massnahmen, um ihren Integrationsauftrag weiterhin zu gewährleisten. Aus den Zahlen der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2005 geht hervor, dass 52,4% der unterstützten Privathaushalte länger als ein Jahr Sozialhilfeleistungen beziehen. Rund 30% der abgeschlossenen Fälle konnten ihre wirtschaftliche Lage aufgrund einer Beschäftigung oder eines erhöhten Erwerbseinkommens verbessern. Bei 21,7% der Fälle kam eine Sozialversicherungsleistung zum Tragen, bei 9,1% eine andere Bedarfsleistung. In den weiter oben bereits erwähnten Richtlinien, welche die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe im Jahr 2005 formuliert hat, wird eine differenzierte Behandlung der Klientinnen und Klienten empfohlen. Die jeweilige Bereitschaft zur Aufnahme bzw. zum Erhalt einer Erwerbstätigkeit (die Erwerbswilligkeit) soll – bei bestehender Erwerbstätigkeit – das entscheidende Unterscheidungskriterium für die Zuerkennung weit gehend materieller Hilfen darstellen. Die Segmentierung soll erstens die sozialarbeiterischen

Hilfen auf die Personen konzentrieren, aber nicht beschränken, welche die grössten Chancen haben, einer bezahlten Arbeit nachzugehen. Zweitens soll die Sozialhilfe mit der Klientendifferenzierung professionalisiert werden. Schliesslich soll die Erwerbswilligkeit der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler belohnt werden. Die SKOS-Richtlinien von 2005 schlagen den Sozialhilfebehörden ein abgestuftes Anreizsystem vor. Wer erwerbstätig ist, soll einen Einkommensfreibetrag erhalten. Wer an qualifizierenden Massnahmen teilnimmt, welche die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt verbessern, erhält eine Integrationszulage zugesprochen. Gemäss SKOS-Richtlinien wird eine Integrationszulage nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen. Die SKOS empfiehlt Integrationszulagen von zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat. Der Betrag orientiert sich an der erbrachten Leistung und deren Bedeutung für den Integrationsprozess. In den SKOS-Richtlinien heisst es: «Die Leistung von Unterstützten in Form von Erwerbsarbeit, gemeinnütziger Tätigkeit, Betreuung, Nachbarschaftshilfe oder beruflicher bzw. persönlicher Qualifizierung usw. wird von den Sozialhilfeorganen mit einer Gegenleistung in Form einer Zulage bei der Unterstützungsbemessung oder eines Freibetrags bei der Einkommensanrechnung honoriert. Damit werden materielle Anreize geschaffen, die zur Eigenständigkeit motivieren sollen.» (SKOS, 2005, Kap. C2, A. 4-3-4).

Entsprechend dem Aktivierungsprinzip der Schweizer Sozialhilfe verlangen die Autoren des obigen Textes seitens der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler eine Leistung zur Arbeitsintegration, die durch eine Gegenleistung der Sozialhilfe honoriert wird. Das Aktivierungsprinzip hat sicher Eingang in die neuen Richtlinien gefunden. Diese weisen aber auch klar darauf hin, dass bestimmte Klientinnen und Klienten nicht in der Lage sind, an einer Aktivierungsmassnahme teilzunehmen (und dann zumindest eine minimale Zulage von 100 Franken erhalten müssten).

Segmentierung als Antwort auf hohe Fallzahlen

Bei unserer Studie gingen wir zunächst davon aus, dass primär politische Kreise die Sozialdienste dazu drängten, ihre Klientinnen und Klienten mit dem Ziel zu segmentieren, einen Teil von ihnen besser in die Erwerbsarbeit zu integrieren. Diese Annahme liess sich im Verlauf der Untersuchung allerdings nicht erhärten. Wir konnten insbesondere keine spezifischen politischen, verwaltungsrechtlichen und sozialarbeiterischen Diskurse über die Segmentierungspraxis feststellen. In den von uns erhobenen Diskursen spielt die Klientel-Segmentierung

nur eine geringe Rolle. Aus folgenden zwei Gründen: Erstens, die Kantone (in unseren drei Fällen) beschränken sich darauf, allgemeinere Zielsetzungen festzulegen. Sie überantworten, im unterschiedlichen Umfang, die weitere Ausgestaltung der Sozialhilfe den politischen Gemeinden. Die politischen Parteien auf kantonaler wie auf nationaler Ebene beschäftigen sich daher eher wenig mit der Sozialhilfe (Basel-Stadt ist eine Ausnahme). Zweitens, die entscheidenden Diskursarenen, in denen über die Ausgestaltung der Sozialhilfe verhandelt und entschieden wird, sind die Gemeinden (als die verantwortlichen Trägerinnen des Sozialhilfевollzugs), die SKOS und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK). Da die SKOS vorrangig die Harmonisierung und die Standardisierung des Sozialhilfевesens anstrebt, erscheint sie in der Öffentlichkeit jeweils mit einer gefestigten Position. Diese basiert zwar auf einer Vernehmlassung, aber die Willensbildung der demokratisch nur beschränkt legitimierten Körperschaft geschieht nicht öffentlich. Entsprechend dem Ziel, die Sozialhilfe in der Schweiz zu standardisieren, treten die einzelnen Funktionsgruppen (Politikerinnen und Politiker, Verwaltungsfachkräfte, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter) innerhalb der SKOS gegen aussen kaum als Repräsentanten ihrer Funktionsgruppen auf. Neben der fehlenden Diskussion in der Öffentlichkeit über das Segmentierungsverfahren zeigte sich in unserer Untersuchung recht überraschend, dass die von uns untersuchten Sozialdienste das Segmentierungsverfahren weit gehend selbst entwickelten (und sich somit unsere Annahme der politischen Verordnung nicht bestätigten).

Die Einführung der Segmentierungspraxis geht vor allem von jenen Sozialdiensten aus, die wegen der steigenden und hohen Zahl an Personen, die sie zu unterstützen haben, dazu tendieren, die Verfahrensabläufe stärker zu standardisieren. Der zunehmende Effizienzdruck, dem die Sozialhilfe unterworfen ist, führt dazu, die Hilfeleistungen zunehmend an eine möglichst baldige finanzielle Ablösung der Klientel zu koppeln. Weiter gehende familiäre, gesundheitliche und psychische Probleme werden in diesem Umfeld teilweise vernachlässigt. In einzelnen Sozialdiensten kommen gerade Sozialhilfeabhängige mit besonders komplexen Problemen zu kurz. Kurzfristig betrachtet erhöht die Sozialhilfe mit dem Segmentierungsverfahren jedenfalls ihre institutionelle Effizienz, indem sie sich stärker auf die Zeit sparende Unterstützung von Personen konzentriert, die eine erfolgreiche Aussicht auf eine Loslösung aus der Sozialhilfe haben.

In unserer Untersuchung stellten wir fest, dass Sozialdienste in der Praxis der Segmentierung Gefahr laufen, sich an kurzfristigen Erfolgen zu orientieren. Die Professionellen richten sich auf die Integration mittels Erwerbsarbeit aus. Die Sozialhilfe verzichtet in der Schweiz allerdings nach wie vor darauf, einen direkten Arbeitszwang auszuüben.

Mit dem Segmentierungsverfahren sind, wie erwähnt, standardisierte Verfahren in der Sozialhilfe gemeint. Die von der Sozialhilfe gebildeten Kategorien dienen dem Ziel, die institutionelle Hilfe zu steuern. Zu den angebotenen Leistungen, die über das absolute Existenzminimum hinausgehen, zählen finanzielle Unterstützungen, Beschäftigungsprogramme und arbeitsmarktbezogene Bildungs-, Beratungs- oder Trainingsangebote. Dank dem Segmentierungsverfahren können die Sozialdienste grössere Fallmengen bearbeiten. So lassen sich aufwändige Abklärungen von Einzelfällen reduzieren, was sich in der Praxis bewähren muss. Einzelne Sozialdienste in den beiden Basler Halbkantonen führten die Segmentierung zu Beginn unserer Untersuchung ein. Die Freiburger Sozialdienste verzichteten bewusst darauf, das Modell der Segmentierung einzuführen, das die Klientel in Gruppen verortet. Das Sozialhilfegesetz des Kantons Freiburg ermöglicht viel Handlungsraum für eine individuelle Eingliederung.

Alle Modelle der Segmentierung wollen die Abhängigkeit von der Sozialhilfe mindern. Die institutionell angestrebte Ablösung entspricht dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe. Unter Integration versteht die Sozialhilfe primär, wie eingangs erwähnt, die (Wieder-)Aufnahme einer bezahlten Erwerbsarbeit und den gesellschaftlichen Einschluss durch aktive Bemühung um soziale Integration. Für die Ausgestaltung und Einführung des Verfahrens sind die einzelnen Sozialdienste zuständig. Die von uns untersuchten Modelle vermitteln die vorgesehene Hilfe primär nach dem Unterstützungsbedarf und der Erfolgsaussicht im ersten Arbeitsmarkt. Die einzelnen Sozialdienste legen die Kriterien, nach denen die zusätzliche Hilfe vergeben wird, weit gehend selbst fest. Die Souveränität der lokalen Behörde würde die Chance bieten, direkt mit den Unterstützten auszuhandeln, welches die nächsten Schritte in Richtung Integration und die damit verbundenen Leistungen und Gegenleistungen darstellen sollen. Wegen der hohen Zahl an betreuten Personen pro Sozialdienst, kommt es nur in Einzelfällen zu dieser Betreuungsform. Unsere Beobachtung lässt die Aussage zu, wonach die Kriterien der Unterstützung stärker auf die konkrete Bedarfssituation abgestimmt und mit den Klientinnen und Klienten ausgehandelt werden könnten. In Freiburg legt der Kanton die Richtlinien fest und die Gemeinden sind angehalten, diese zu berücksichtigen. Die Richtlinien des Kantons verankern das Leistungs- und Gegenleistungsprinzip. In Basel-Stadt und Basel-Landschaft ist die Sozialhilfe relativ stark kommunalisiert und das «Case Work» verbreitet.

Diagnostische Kompetenzen und Beratungsqualität

Der Kanton Freiburg verzichtet explizit auf eine standardisierte Segmentierung in der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe in diesem Kanton legt

Wert auf eine Beurteilung, die sich am Einzelfall orientiert. Verantwortlich für die Betreuung der Sozialhilfeklientel sind ausgebildete Fachpersonen aus der Sozialarbeit. Sie müssen über ausgewiesene diagnostische Kompetenzen verfügen, die als Zeichen einer nicht bürokratisch verstandenen Professionalität gelten. Dieser Anspruch deckt sich mit den SKOS-Richtlinien aus dem Jahr 2005, die ebenfalls eine differenzierte Behandlung der Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger empfiehlt. In der Praxis, so lässt sich auf der Basis unserer Beobachtungen argumentieren, entscheiden auch in Freiburg die Erwerbsfähigkeit und Erwerbswilligkeit der Klientinnen und Klienten weitgehend über die Unterstützungsform. Das institutionell nicht vorgesehene, aber praktizierte Segmentierungsverfahren konzentriert die Hilfe auf Personen mit einer aussichtsreichen Erwerbsintegration. In der Vorstellung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter stellt die von ihnen praktizierte Differenzierung professionelle Sozialarbeit dar. Auch hier wird argumentiert, dass die Standardisierung die Vergabe von Hilfeleistungen vereinfacht und Entscheidungen sich besser überprüfen liessen. Die Segmentierung der Klientel diene ferner dazu, die Unterstützung einfacher zu legitimieren: Wer erwerbswillig sei, erhalte mehr Hilfe.

Arbeitsinhalt sekundär

Die von uns befragten Professionellen der Sozialhilfe konzentrieren ihre beruflichen Integrationsmassnahmen primär darauf, mit den Unterstützten eine Arbeitsstelle zu finden. Entsprechend dieser Praxis sollen die soziale Integration und die Arbeitsmarktfähigkeit der Betroffenen gefördert werden. In unserer Untersuchung haben wir festgestellt, dass bei der Wahl einer passenden Arbeit für Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger nicht der Inhalt der Arbeit und die Identifikation des Arbeitenden mit der Arbeit im Vordergrund stehen, sondern die Rahmenbedingungen der Anstellung. Die Arbeit soll den Arbeitenden wieder mit den Werten in Verbindung bringen, die traditionell mit dem «guten Arbeitnehmer» assoziiert werden. Dazu gehören Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Gesetzestreue, Suchtmittelfreiheit und hygienische Normen. Im Rahmen unserer Studie stellten wir fest, dass relativ wenige Sozialhilfeabhängige die Möglichkeit erhalten, ihre berufliche Qualifikation gezielt zu verbessern. Nach Angaben der interviewten Fachleute erhielten höchstens zehn Prozent der Sozialhilfeabhängigen eine Unterstützung für Bewerbungen über individuelle Beratungen von besonders qualifizierten Fachleuten.

Die SKOS versteht unter sozialer Integration durchaus auch Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben. Obwohl der Fachverband in seinen Richtlinien jene Massnahmen betont, die sich auf die Erwerbsarbeit beziehen, werden Betreuungs-, Erziehungs- und

Pflegeleistungen im familiären Bereich als sehr wertvoll eingestuft. Auch gemeinnützige und nachbarschaftliche Tätigkeiten gelten als integrative Tätigkeiten. Sie werden mit einer Integrationszulage finanziell anerkannt.

Segmentierungsmodelle sind verwaltungsinterne Entscheidungsrichtlinien. Sie legen Hilfeleistungen fest, für die keine rechtlichen Regelungen bestehen. Die SKOS-Richtlinien stellen wohl eine weitgehende und breit akzeptierte Orientierung dar. Sie versuchen die Sozialhilfe zu harmonisieren und zu standardisieren, sind aber nicht rechtsverbindlich. Die von den Gemeinden erlassenen Regelungen unterscheiden sich deshalb relativ stark. Die meisten Kantone beziehen sich allerdings in ihren Gesetzen zumindest implizit auf die SKOS-Richtlinien. Zudem dienen diese der Rechtsprechung. Das Bundesgericht benutzt sie beispielsweise als Referenz.

Nicht alle werden «aktiviert»

Segmentierungsverfahren konzentrieren ihre Anstrengungen zunächst auf Sozialhilfeabhängige, die noch intakte Chancen haben, im ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Wer zu dieser Gruppe gehört, erhält die Mittel für den Grundbedarf, aber mehr Geld, wenn die Erwerbsintegration zustande kommt. Die finanziellen Anreize sollen den Handlungsspielraum der Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger vergrössern; die Person wird initiativer und aktiver. Bei unserer Studie haben wir festgestellt, dass etliche Sozialhilfeabhängige diese Praxis schätzen. Sie fühlen sich mit dem Segmentierungsverfahren ernst genommen, stärker beachtet und akzeptieren mögliche finanzielle Einbussen auf ihrem Weg weg von der Sozialhilfe. Andere von uns befragte Sozialhilfeabhängige gaben an, dass sie sich in diesem Modell stärker unter Druck gesetzt fühlten und gewisse Risiken, die aus einer unsicheren Anstellung hervorgingen, nun selbst tragen müssten. Diese Befragten erleben die von der Institution als erfolgreich wahrgenommene Erwerbsintegration als Ausgrenzung. Die befragten Sozialhilfeabhängigen berichten, dass der Wiedereinstieg ins Arbeitsleben häufig im prekären Niedriglohnsektor stattfindet. Hohe Arbeitsbelastung und unregelmässige Arbeitszeiten würden ihre sozialen Beziehungen gefährden. Weitere Studien drängen sich hier zu gesundheitlichen Risiken und zum Rückfall in die Sozialhilfe auf. Aktuelle Angaben und Zahlen fehlen in diesem Bereich.

Nicht alle wollen «ausgemustert» werden

Wir haben festgestellt, dass die Bezügerinnen und Bezüger, die sich laut Sozialhilfe weder in den ersten Arbeitsmarkt integrieren können, noch in der Lage sind, als Gegenleistung für ihre Unterstützung gemeinnüt-

zige Tätigkeiten zu verrichten, eine eigene Gruppe bilden. Sie erhalten die finanzielle Unterstützung nun mit weniger Auflagen. Den einen entspricht diese Vereinfachung. Sie können auf Pro-forma-Bewerbungen verzichten und sich Beschäftigungen widmen, die ihnen Freude machen. Der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit gibt diesen Sozialhilfeabhängigen die Möglichkeit, sich um ihr soziales Netzwerk, um ihre soziale Integration zu kümmern. Für diese Personen scheint der Ausschluss aus dem Arbeitsleben die gesellschaftliche Integration zu fördern. Ein Journalist, der psychisch erkrankt ist, kann, so berichtet er, «Geschichten schreiben, statt Kurzfutter verfassen». Andere, die zur Gruppe der «Ausgemusterten» gehören, suchen trotz der Kategorisierung der Sozialhilfe weiter nach einer bezahlten Anstellung. «Ich will Arbeit und keine Rente», sagt eine fünfzigjährige Sozialhilfebezüglerin. Sie spricht mehrere Sprachen, hat zwei Bücher publiziert und versteht nicht, warum die Behörde davon ausgehe, dass sie keine Anstellung finden würde. Sie erlebt die Nicht-Teilhabe an der Arbeitswelt nicht als Chance zur sozialen Integration. Sie berichtet, dass sie gerne male und ihre Bilder auch ausstelle. Dieser Beschäftigung wünsche sie aber in ihrer Freizeit nachzugehen.

Sozialer Rückzug

In der Schweizer Sozialpolitik überwog im Rahmen von Debatten über Armut lange der Eindruck, erwerbstätige Arme (Working Poor) seien als Erwerbstätige in der Gesellschaft relativ gut integriert und bräuchten, wie Alleinerziehende, vorwiegend finanzielle Unterstützung für ihren Lebensunterhalt. Das Bundesamt für Statistik (BFS) zählt zu den «Working Poor» alle erwerbstätigen Personen, die in einem armen Haushalt leben. Als erwerbstätig gilt eine Person, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig ist, ein Erwerbseinkommen bezieht und zwischen 20 und 59 Jahre alt ist. Die Kategorie der «Working Poor» umfasst laut BFS alle erwerbstätigen Personen, die in einem Haushalt leben, dessen kumulierter Erwerbsumfang der Haushaltsmitglieder 36 Stunden pro Woche oder mehr beträgt. Heute besteht Konsens, dass die «Working Poor» eine institutionelle Unterstützung benötigen, die dieser sozialen Gruppierung eine nachhaltigere Integration in die Arbeitsmarktintegration garantiert (Kutzner et al. 2004). In unserer Studie stellten wir bei etlichen Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügern in analoger Weise fest, dass sich deren Probleme umso stärker kumulieren, je länger die Abhängigkeit von der Sozialhilfe anhält. Etliche Betroffene beschreiben, dass sie sich immer mehr sozial zurückziehen. Ihre Reaktion mag auch mit dem hohen Grad an gesellschaftlicher Individualisierung zusammenhängen. Ein beachtlicher Teil der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler lebt (besonders in Basel-Stadt) allein und hat

relativ wenige Bezugspersonen. Nach der schweizerischen Sozialhilfe-Statistik 2005 macht der Anteil der Einpersonen-Fälle knapp 60% aus. Ein Viertel dieser Personen lebt jedoch nicht allein, sondern mit anderen, nicht unterstützten Personen zusammen. Die Abhängigkeit von der Sozialhilfe ist aber auch heute noch mit Schamgefühlen verbunden. Das Versteckenwollen der Fürsorgeabhängigkeit erklärt zu einem Teil den Prozess des sozialen Rückzugs von Langzeitbezüglerinnen und Langzeitbezügern. In den Interviews hat sich gezeigt, dass viele Betroffene den Anschein erwecken möchten, alles sei in bester Ordnung. Hinter dieser Fassade kommt im Verlauf des Gesprächs eine resignative Haltung zum Vorschein, die in einigen Fällen auch in Empörung umschlägt.

Professionelle fordern Entlastung

Wegen der hohen und gestiegenen Zahl von Personen, welche die Sozialhilfe zu betreuen hat, steht vielen Sozialtätigen für die Klientenberatung wenig Zeit zur Verfügung. In Basel-Stadt ist eine Person für bis zu 140 Dossiers verantwortlich. Dieser Sachverhalt gilt vor allem für die städtischen Sozialdienste, etwas weniger für einzelne Agglomerationsgemeinden. Die Folge, wie uns Fachleute berichteten: Die Sozialhilfe muss sich auf die Auszahlung materieller Leistungen konzentrieren. Spezifische Beratungskonzepte kommen in der Sozialhilfe, trotz grossem Bedarf, nur beschränkt zur Anwendung. Psychische oder somatische Einschränkungen zahlreicher Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügern bleiben aus Kapazitätsgründen zu wenig berücksichtigt. Einzelne Sozialdienste weisen deutlich darauf hin und fordern arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen, wie beispielsweise das Anheben der unteren Einkommen oder die Ausweitung von Ergänzungsleistungen auf Haushalte mit Kindern. Die Professionellen könnten sich angesichts weniger Arbeit mehr um die soziale Integration ihrer Klientinnen und Klienten kümmern. Grundsätzlich stellt sich zudem die Frage, wie die Sozialhilfe ihr Integrationsziel der bezahlten Arbeit erreichen kann, wenn Erwerbsplätze fehlen. Hinsichtlich dieser Konjunktur ist die professionellste und ausführlichste Beratung von beschränkter Reichweite. Gemäss SKOS-Richtlinien kann das Ziel für bestimmte Bezüglerinnen und Bezüger durchaus die Integration in den zweiten Arbeitsmarkt sein.

Schlussfolgerungen

Unsere Studie weist darauf hin, welche Implikationen das Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe vor dem Hintergrund des Integrationsauftrags der Sozialhilfe (finanzielle Autonomie) haben kann. Bei mehreren Sozialhilfeabhängigen, die als «nicht mehr für eine Erwerbs-

arbeit in Frage kommend» kategorisiert wurden, stellten wir fest, dass sie sich entlastet fühlten und nun in der Lage waren, sich mehr um ihre persönliche soziale Integration zu kümmern. Ihnen gelang es, eine Lebensperspektive zu entwickeln. Integration findet in diesen Fällen durch Ausgrenzung statt: Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezüger werden von Alibi-Bewerbungen entlastet und dank professioneller Unterstützung in die Lage versetzt, an einer längerfristig tragfähigen Situation zu arbeiten. Andere fühlen sich wiederum im Rahmen des Segmentierungsverfahrens stärker unter Druck gesetzt und stigmatisiert. In diesen Fällen provoziert die Behörde mit ihren Integrationsbemühungen subjektive Ausgrenzungen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Integration in prekarierte Erwerbsbereiche führt und Situationen geschaffen werden, welche die Individuen permanent überfordern. Die Sozialhilfe sollte möglichst darauf achten, nur jene Personen von der Erwerbsorientierung zu entlasten, die selbst die Perspektive einer von der Erwerbsarbeit losgelösten sozialen Integration anstreben. Grundsätzlich empfehlen wir den Professionellen der Sozialhilfe, die einseitige Orientierung auf die Erwerbsarbeit zu überdenken und sich noch mehr für die soziale Integration der Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezüger zu engagieren.

Résumé

L'aide sociale, en particulier les autorités d'aide sociale des villes et des agglomérations urbaines, se trouve en pleine mutation. Les autorités communales veulent accélérer l'intégration professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Un moyen employé pour mieux atteindre cet objectif consiste à classer la clientèle par catégories bénéficiant d'un soutien différent de la part des autorités. Les principaux critères qui sous-tendent ces mesures sont les chances de retrouver un emploi salarié ou d'augmenter le taux d'occupation. Dans le cadre du Programme national de recherche «Intégration et exclusion» (PNR 51), nous avons étudié les concepts présidant à la segmentation. Nous nous sommes intéressés entre autres aux effets de ce processus sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Certaines des personnes que nous avons interrogées ressentent leur classement dans l'un ou l'autre groupe comme positif, d'autres au contraire se sentent mises sous pression et stigmatisées. Nous constatons que les efforts d'intégration déployés par les autorités peuvent provoquer une exclusion subjectivement ressentie. Tel est en particulier le cas lorsque l'intégration conduit vers des secteurs d'emploi précarisés et crée des situations dans lesquelles les personnes concernées se sentent en permanence dépassées par les événements.

L'intégration s'effectue en revanche parfois par le biais de l'exclusion, notamment lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale sont déchargé(e)s de l'obligation de rédiger des candidatures alibis et reçoivent un soutien leur permettant d'élaborer une perspective de vie à long terme. Dans la pratique, nous suggérons aux professionnel(le)s de l'aide sociale de repenser l'orientation unilatérale vers le travail salarié et de renforcer encore la prise en compte de l'intégration sociale des bénéficiaires de l'aide sociale.

Literatur

- Bundesamt für Statistik (2007), Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005. Nationale Resultate. Neuenburg: BFS.
- Castel, Robert (2000), Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK.
- Kronauer, Martin (1998), Exklusion in der Armutforschung und der Systemtheorie: Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung, SOFI-Mitteilungen, 26, 117-126.
- Kutzner, Stefan; Ueli Mäder und Carlo Knöpfel (2004), Working Poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe. Zürich: Rüegger.
- Mäder, Ueli (2007), Integration und Ausschluss, in: Bürgergemeinde der Stadt Basel, Jahrbuch. Basel: Sozialhilfe der Stadt Basel, 5-14.
- Mäder, Ueli (2006), Dynamische Armutforschung: Integration und Ausschluss – Die neue soziale Frage, in: Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft, Tsantsa, 11, 43-53.
- Paugam, Serge (2000), L'exclusion: usages sociaux et apports de la recherche, in: Jean-Michel Berthelot, Hrsg., La Sociologie française contemporaine. Paris: PUF, 155-171.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2005), SKOS-Richtlinien. Bern: SKOS.
- Stichweh, Rudolf (2005), Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie. Bielefeld: Transcript Verlag.

Autor

Ueli Mäder lehrt seit 2001 als Ordinarius am Institut für Soziologie der Universität Basel. Er ist seit 2006 auch Dekan der Philosophisch-Historischen Fakultät derselben Universität. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die soziale Ungleichheit und die Konfliktforschung. Zur Thematik Integration und Ausschluss liegen vom Autor die beiden in der Literaturliste aufgeführten Aufsätze vor.

Die Studie «Sozialhilfe in der Schweiz: Integration und Ausschluss durch Segmentierung von Klientinnen und Klienten» wurde von *Carlo Knöpfel, Stefan Kutzner* und *Ueli Mäder* geleitet. Als wissenschaftliche Mitarbeiter/innen wirkten *Eliane Boss, Claudia Heinzmann* und *Daniel Pakoci* mit. Im Herbst 2008 erscheinen die Ergebnisse der Studie in einer Publikation des Forschungsteams.