

Kurt Wyss

# Arbeit statt Sozialhilfe?

– Einverstanden, aber nur zu 100% freiwillig und angemessen entlohnt!

Arbeitseinsätze von Sozialhilfebezüger/-innen sind «en vogue». Regelmässig werden neue Modelle in den Medien vorgestellt. Diesen Modellen liegt die Idee zugrunde, dass Hilfgelder nicht einfach verteilt werden sollen, sondern dass Empfänger/-innen sich auch dafür anstrengen müssen. So einleuchtend die Überlegung für viele Werkstätige ist – der Ansatz birgt aber einige Gefahren! Die Stellungnahme von Kurt Wyss macht das deutlich.

das als «Chancenmodell» bezeichnet wird, ist in den Ausführungsbestimmungen der zuständigen Fürsorgebehörde folgendermassen umschrieben: «Ziel ist eine optimale Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe

In vielen Städten und Gemeinden der Schweiz sind im Gefolge der Rezession der neunziger Jahre Arbeitseinsatzprogramme neu initiiert worden, die das Ziel haben, die soziale und berufliche Wiedereingliederung von langzeitarbeitslosen Personen zu fördern. Die Programme sollen den Betroffenen eine geregelte Tagesstruktur vermitteln und so deren Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. Indem es sich beim anvisierten Personenkreis in aller Regel um Bezüger/-innen von Leistungen der Sozialhilfe handelt und es primär um die Vermittlung von Arbeit geht, laufen diese Programme unter Obertiteln wie «Arbeit statt Sozialhilfe» oder «Arbeit statt Fürsorge».



Foto: © Claude Giger

## Die Achillesferse der Integrationsbemühungen

Es kann in diesem Beitrag nicht darum gehen<sup>1</sup>, einen Überblick über die laufenden Programme zu geben. Stattdessen soll das Augenmerk auf eine Grundfrage gelenkt werden, die sich als eigentliche Achillesferse der ganzen Integrationsbemühungen erwiesen hat: Darf eine von der Sozialhilfe unterstützte arbeitslose Person unter Androhung von Kürzungen der Sozialhilfeleistungen dazu gezwungen werden, praktisch zum Nulltarif in Beschäftigungs-, respektive Integrationsprogrammen mitzuarbeiten? Die Antwort des hier Schreibenden läuft auf ein klares Nein hinaus und wird nachstehend begründet. Mit diesem Nein soll nicht

etwa grundsätzlich Einspruch gegen Integrationsprogramme erhoben werden. Solche Programme sind wichtig, aber nur dann sinnvoll und mit der Menschenwürde der Betroffenen vereinbar, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Deshalb: «Arbeit statt Sozialhilfe? – Einverstanden, aber nur zu 100% freiwillig und angemessen entlohnt!»

Um das hier angesprochene Problem nicht einfach abstrakt abzuhandeln, sei auf ein neues, von der Stadt Zürich initiiertes Integrationsprogramm hingewiesen, das als Pilotprojekt anfangs 2002 gestartet und als solches auf zwei Jahre befristet ist. Das Ziel dieses Programms,

in gesellschaftliche Strukturen, insbesondere in den Arbeitsmarkt.»<sup>2</sup>

(Fortsetzung auf Seite 8)

<sup>1</sup> Es sei dazu lediglich auf zwei Studien verwiesen: Andrea Grawehr, Carlo Knöpfel: Ergänzender Arbeitsmarkt. Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration? Diskussionspapier 10. Caritas Verlag, Luzern 2001.

Kurt Wyss: Entwicklungstendenzen bei Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe. Forschungsbericht Nr. 13/00. Bundesamt für Sozialversicherung, 2000.

<sup>2</sup> Ausführungsbestimmungen zum Chancenmodell, Auszug aus dem Protokoll der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich vom 12. Juni 2001, S. 1.

(Fortsetzung von Seite 7)

## Arbeit statt Sozialhilfe?

Um die angestrebte Integration zu befördern, sollen die «arbeitsfähigen» erwerbslosen Sozialhilfebezüger/-innen dazu animiert werden, eine sogenannte «Gegenleistung» zu erbringen, wobei darunter sehr Verschiedenes fallen kann: Teilnahme an «Projekten zur sozialen Integration»; «stunden- und tageweise Be-



Foto: © Claude Giger

schäftigung»; «begleitete und kontrollierte Stellensuche»; «Qualifizierungsprojekte zur beruflichen Integration». Das Erbringen einer dieser «Gegenleistungen» wird mit einer sogenannten «Gegenleistungspauschale» (auch als «Anreizpauschale» bezeichnet) abgegolten. Diese Pauschale umfasst einen monatlichen Betrag, der je nach «Gegenleistung» zwischen Fr. 150.– (Minimum) und Fr. 500.– (Maximum) liegt. Sie wird zusätzlich zur Deckung des Grundbedarfs I nach SKOS-Richtlinien ausbezahlt.

### Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erlässt gesamtschweizerische Richtlinien für die Ausgestaltung

und Bemessung der Sozialhilfe. Die von der öffentlichen Sozialhilfe gemäss Richtlinien zu erbringende materielle Grund-sicherung hat folgendes abzudecken: Wohnungskosten; medizinische Grundversorgung; den Grundbedarf I für den Lebensunterhalt (bei einer alleinstehenden Person: Fr. 1'010 pro Monat); den Grundbedarf II für den Lebensunterhalt (ist regional differenziert: bei einer alleinstehenden Person im Minimum: Fr. 45.– pro Monat; im Mittel Fr. 100.– pro Monat; im Maximum: Fr. 155.– pro Monat); situationsbedingte Leistungen (z.B. Kos-

ten für die Fremdbetreuung von Kindern). Während der Grundbedarf I zur Deckung des nötigsten Lebensbedarfs dienen soll (Nahrungsmittel und Getränke, Bekleidung und Schuhe, Haushaltsgegenstände, Telefon, Post, Coiffeur, Toilettenartikel, Unterhaltung, Bildung u.a.) ist der Grundbedarf II in den SKOS-Richtlinien folgendermassen umschrieben: «Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt bezweckt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleich-

tert. Er steht allen finanziell unterstützten Haushaltungen zu.»<sup>3</sup>

Im «Chancenmodell» der Stadt Zürich wird die Auszahlung des Grundbedarfs II entgegen den SKOS-Richtlinien nicht allen finanziell unterstützten Haushaltungen zugestanden, sondern an die Bereitschaft zur «Gegenleistung» geknüpft. So heisst es in den Ausführungsbestimmungen: «Der Grundbedarf II wird nicht ausbezahlt, wenn offensichtlich ist, dass effektiv keine Bereitschaft zur vereinbarten Gegenleistung besteht, bzw. überhaupt keine Gegenleistungsvereinbarung im Rahmen des Hilfeplans zustande kommt.» Mit dem Grundbedarf II wird paradoxerweise genau jenes Element der SKOS-Richtlinien in Frage gestellt, das explizit zur Erleichterung der Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben, also zur Erleichterung der Integration eingeführt worden ist. Im Zürcher «Chancenmodell» wird in anderen Worten Druck zur Integration dadurch erzeugt, dass man mit der Wegnahme eines Geldbetrages droht, welcher die Integration genau hätte fördern sollen. Hier schon deutet sich an, dass es in diesem Modell – und das gilt leider auch für viele andere unter dem Obertitel «Arbeit statt Sozialhilfe» laufenden Modelle – weniger um die Integration als vielmehr um die Disziplinierung der Sozialhilfebezüger/-innen zu gehen scheint. Die Tendenz zur «Sozialdisziplinierung» der untersten Schicht der Bevölkerung lässt sich übrigens durch die ganze Geschichte der Armenfürsorge hindurch verfolgen.<sup>4</sup>

### Höhere Integrationswirkung durch Gegenleistungen?

Ist es aber überhaupt sinnvoll, langzeitarbeitslose Sozialhilfebezüger/-innen eine sogenannte «Gegenleistung» erbringen zu lassen? In den meisten Programmbeschreibungen wird ein positiver Sinn stillschweigend unterstellt, d.h. es wird davon ausgegangen, dass Beschäftigungs- oder Arbeitseinsatzprogramme der Integration der Programmteilnehmenden auch tatsächlich förderlich sind. Gemäss Kenntnisstand des hier Schreibenden vermochte für die Schweiz aber keine einzige der verschiedenen, in diesem Gebiet verfassten Evaluationsstudien den Nachweis zu erbringen, dass die jeweils eingeforderte «Gegenleistung» – wie immer sie konkret auch ausgestaltet war

<sup>3</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern 1997, Fassung 12/00: B.2-6.

<sup>4</sup> Vgl. dazu beispielsweise: Sachsse, Christoph; Tennstedt, Florian: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer 1980.

(Fortsetzung auf Seite 10)

(Fortsetzung von Seite 8)

## Arbeit statt Sozialhilfe?

– für diejenigen, die sie erbrachten, eine höhere Integrationswirkung hatte als für diejenigen, die sie nicht erbrachten. Es gibt Indizien dafür, dass im Falle von zu erbringenden «Gegenleistungen» die soziale Desintegration im Gegenteil noch anwachsen kann. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass die Betroffenen die von

Die entsprechenden Probleme, die im übrigen ja zutiefst gesellschaftliche Ursachen haben, lassen sich aber auch nicht einfach aus der Welt schaffen. Hier kann es nicht zugehen wie beim sagenhaften Durchschlagen des gordischen Knotens durch Alexander den Grossen. Der in den USA hoch im Kurs stehende Weg der sogenannten «Null Toleranz» kann nicht ernsthaft als Lösung bezeichnet werden. «Null Toleranz» läuft konkret auf nichts weniger als die Kriminalisierung derjenigen hinaus, denen der normale Weg zur Existenzsicherung aufgrund ihrer Bil-

hilflos oder auch aggressiv auf Anforderungen reagieren, es zunächst nur darum gehen kann, sie zur Ruhe kommen zu lassen, d.h. sie vom Stress der auf sie einstürmenden Anforderungen möglichst zu befreien. Dazu benötigen sie als erstes eine diese Ruhe ermöglichende ökonomische Sicherheit (wozu eben ein absolut garantiertes Recht auf das soziale Existenzminimum gehören würde<sup>7</sup>). Gleichzeitig sollen immer auch Angebote der Betätigung gemacht werden, aber eben Angebote im eigentlichen Sinn des Wortes, was dann heisst, dass diese zu 100% freiwillig sein müssen und also ohne weiteres zurückgewiesen werden können. Bereits in der Möglichkeit, gegenüber beispielsweise dem Sozialarbeiter oder der Sozialarbeiterin ohne Folgen «Nein» sagen zu können, kann ein Keim wachsenden Selbstwertgefühls begründet liegen. Es kann auch im geschützten Rahmen Monate oder gar Jahre dauern, bis eine unterstützte Person Zutrauen fasst und auf Angebote einzusteigen und/oder etwas eigenes Sinnvolles zu entwickeln vermag. Was dann entsteht, hat jedoch eine umso sicherere, weil eben selbstbewusste Basis.

### «Denen soll es nicht besser gehen»

Es ist klar, dass die Konjunktur für ein solches alternatives Vorgehen in heutiger Zeit denkbar schlecht ist. Wer nur schon darauf hinzuweisen versucht, hat mit Schwierigkeiten «von oben» zu rechnen. Heute zählt einzig die schnelle und effiziente Lösung, möglichst in einer Legislatur durchziehbar und populistisch «tough»: es muss immer geradezu nach Knochenarbeit riechen: «workfare» statt «welfare». Und Hauptsache, die Unterstützten sind irgendwo unter der Knute! In solchen gegen die Aussenseiter der Gesellschaft gerichteten Ansichten schwingt freilich immer die Frustration über die eigene (unfreie) Lebenslage mit, die dann eben unbewusst auf die Aussenseiter



Foto: © Claude Giger

ihnen geforderte «Gegenleistung» als weiteres Glied in der langen Kette von erfolgten Demütigungen erfahren. In der Folge stufen sie sich als noch unfähiger ein, aus eigenem Antrieb etwas Sinnvolles anzufangen. Und diese Gefahr ist umso grösser, je eher die «Gegenleistung» auf Zwang beruht (was beim Zürcher «Chancenmodell» klar der Fall ist) und je geringer der ökonomische Wert der erbrachten «Gegenleistung» faktisch ist (im Zürcher Modell wird von Löhnen schon gar nicht mehr geredet). Mit Blick auf die Ergebnisse der vorliegenden Forschungsarbeiten hätten die betroffenen Sozialhilfeempfänger/-innen also sogar objektiv gute Argumente, sich gegen das Erbringen von «Gegenleistungen» zur Wehr zu setzen.<sup>5</sup>

Der Umgang mit langzeitarbeitslosen Sozialhilfebezüger/-innen ist zugegeben-ermassen oftmals alles andere als einfach.

ding, Herkunft und Hautfarbe weitestgehend verschlossen bleibt, d.h. der Armutsbevölkerung. Im Jahre 1997 sassen in den USA gemäss offizieller Statistik pro 100'000 Einwohner deren 648 im Gefängnis (vorwiegend Menschen aus der armen schwarzen Bevölkerung), demgegenüber waren es beispielsweise in Deutschland lediglich deren 90, also sieben Mal weniger (wobei die europäischen Länder auch diesbezüglich stetig am Aufholen sind).<sup>6</sup> Das Wegschliessen der armen Bevölkerung ist selbstredend keine Lösung und birgt darüber hinaus auf lange Frist ungeheuerlichen sozialen Sprengstoff.

In verschiedenen Bereichen des Sozialwesens wird von progressiven Stimmen, die heute freilich kaum mehr Gehör finden, darauf hingewiesen, dass mit Bezug auf Personen, die ihr Selbstwertgefühl verloren haben und dementsprechend

<sup>5</sup> Es sei erwähnt, dass im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 («Probleme des Sozialstaats») eine Studie zu den «Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose» (Projekt von Daniel C. Aeppli) im Entstehen ist. Man darf auf die Ergebnisse gespannt sein.

<sup>6</sup> Vgl. zu diesem Thema: Loïc Wacquant: Elend hinter Gittern, Universitätsverlag Konstanz 2000. Die zitierten Zahlen finden sich dort auf S. 70.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die diesbezüglich nach wie vor hochaktuelle Studie: Anne Mäder, Ursula Neff: Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge. Haupt 1990 (2. Auflage).

projiziert wird – Motto: «Denen soll es nicht besser gehen!» Die wahre Ursache der Frustration liegt freilich nicht in den Aussenseitern, sondern in dem auf uns allen lastenden ökonomischen Druck. Diesen Druck müsste man stärker bekämpfen.

### Keine Löhne mehr

Was am Zürcher «Chancenmodell» wie auch an anderen Modellen zu «Arbeit statt Sozialhilfe» ebenfalls erschreckt, ist die Tatsache, dass man gänzlich davon abgekommen ist, die eingeforderten Arbeitseinsätze mit Löhnen zu entschädigen.<sup>8</sup> Man spricht auch gar nicht mehr von Löhnen, sondern von sogenannten «Gegenleistungspauschalen», maximal Fr. 500.– im Monat. Wenn man nun von diesen Fr. 500.– für eine alleinstehende Person ausgeht und dazu den Grundbedarf I von Fr. 1'010.– zuzüglich

Löhnen üblicherweise zugehörigen Sozialversicherungsleistungen nicht enthalten. Dadurch nun, dass den betroffenen Sozialhilfebezüger/-innen bei Verweigerung der «Gegenleistung» ins Existenzminimum eingegriffen wird, das Erbringen der «Gegenleistung» also auf Zwang beruht und darüber hinaus sehr schlecht bezahlt wird, ist es angezeigt, dabei von Zwangsarbeit zu sprechen.

Es zeigt sich das Paradox, dass das Zürcher «Chancenmodell» die Integration der Sozialhilfebezüger/-innen als Hauptziel benennt, man gleichzeitig aber nicht bereit ist, die Personen, die in den Beschäftigungsprogrammen mitzumachen haben, wie normale Arbeiter/-innen oder Angestellte mit monatlicher Lohnabrechnung zu behandeln (was ja genau ein erster Integrationschritt wäre!). Mit dem auferlegten Zwang und den nur unwesentlich erhöhten Fürsorgegeldern sind die Betroffenen schon «abgestem-

sagekräftigen Studien vor. Man wagt aber nicht viel, wenn man einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Bezahlung der Arbeit auf der einen Seite und der Qualität der eingeforderten Arbeiten auf der anderen Seite postuliert.

Wenn die hier am Zürcher «Chancenmodell» dargelegten Bedingungen Schule machen (und alles deutet darauf hin, dass dies der Fall ist), dann dürfte von seiten der Betroffenen der Gang aufs Sozialamt noch häufiger gemieden respektive – nach gemachter Erfahrung – aufgegeben werden. Noch mehr Menschen werden dazu gezwungen, versteckt in Armut zu leben, sich auf prekäre Arbeitsverhältnisse einzulassen, sich zu prostituieren, «krumme Dinger zu drehen» usw. Und die Sozialämter? Sie werden stolz verweisen auf sinkende Fallzahlen, erfolgte Einsparungen und den Erfolg ihrer Programme hinsichtlich Integration. **i**



Foto: © Claude Giger

Mietkosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung addiert, kommt man auf einen Gesamtbetrag von circa Fr. 2'500.– pro Monat, wohlverstanden bei erbrachter Arbeitsleistung! Dieser Betrag liegt deutlich unter dem gewerkschaftlich geforderten Minimallohn von Fr. 3'000.–, und in ihm sind die bei

pelt», noch ehe sie den ersten Arbeitsgang unter die Füße nehmen. Sie dürfen nicht als für Lohn Arbeitende in Erscheinung treten, und wenn sie «kündigen» – wenn es diese Möglichkeit in einem formalen Sinn überhaupt gibt – droht ihnen eine empfindliche Kürzung beim Existenzminimum. In diesem Zusammenhang wäre auch auf die konkreten Arbeiten, die von Sozialhilfebezüger/-innen faktisch verrichtet werden müssen, näher einzugehen. Leider liegen dazu keine aus-

## Korrigenda

Im letzten Impact wurde im Artikel «Peergruppenorientierte Präventions- und Interventionskonzepte der Jugendhilfe in der Schule» die Autor/-innen der Diplomarbeit «Das Wesentliche ist für die Augen unsichtbar» falsch zitiert. Richtig heissen die Autor/-innen: Boelle, S., Klaus, A.D., Soder Schaad, P.

<sup>8</sup> Das war beim früheren «Ergänzenden Arbeitsmarkt» der Stadt Zürich noch anders. In jenem Rahmen zahlte man noch – dem damaligen Obertitel «Ergänzender Arbeitsmarkt» entsprechend – Löhne aus.