
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit, Olten

**Von Welfare zu Workfare:
Das Aktivierungsprinzip im schweizerischen Sozialstaat
aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit**

Bachelor Thesis



Verfasserin: Katrin Joho

Eingereicht bei: Sarah Marti

Olten, Juni 2014

Abstract

In der vorliegenden Arbeit wird diskutiert, wie der aktivierende schweizerische Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zu beurteilen ist und was sich als Folge dieser Beurteilung für die Professionellen der Sozialen Arbeit ableiten lässt. Dazu werden in einem ersten Schritt die Entstehung des schweizerischen Sozialstaates sowie der Übergang von Welfare zu Workfare dargestellt, bevor detailliert auf die letzten Revisionen in der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe eingegangen wird. In einem zweiten Schritt wird die Profession der Sozialen Arbeit mit ihren Aufgaben, Zielen und den berufsethischen Leitlinien erläutert. Aus der Diskussion geht hervor, dass die heutige Workfare-Praxis im schweizerischen Sozialstaat verschiedene Themen mit sich bringt, welche aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit kritisch zu beurteilen sind. So wird beispielsweise die Förderung sozialer und beruflicher Integration durch Leistungskürzungen und -einstellungen gefährdet. Damit Soziale Arbeit nicht Gefahr läuft, an professioneller Handlungsautonomie einzubüssen, muss sie das Aktivierungsparadigma kritisch prüfen, um entscheiden zu können, welche Elemente in Bezug auf die eigene professionelle Berufshaltung vertretbar sind und welche nicht.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
1.1	Einführung ins Thema	4
1.2	Fragestellung mit Bezug zur Sozialen Arbeit	5
1.3	Definition zentraler Begriffe	6
1.4	Überblick Arbeitsaufbau	8
2	Der aktivierende schweizerische Sozialstaat	9
2.1	Historischer Abriss zur Entstehung des schweizerischen Sozialstaats	9
2.2	Der Übergang von Welfare zu Workfare	12
2.3	Die Aktivierungsprinzipien	15
2.3.1	Arbeitslosenversicherung	15
2.3.2	Sozialhilfe.....	17
2.3.3	Invalidenversicherung	19
3	Ethik in der Sozialen Arbeit.....	22
3.1	Definition, Aufgaben und Ziele Sozialer Arbeit.....	22
3.2	Ethische Grundlagen Sozialer Arbeit.....	25
3.3	Berufskodex der Sozialen Arbeit	27
3.3.1	Grundsätze der Sozialen Arbeit.....	28
3.3.2	Grundwerte der Sozialen Arbeit	29
3.3.3	Handlungsprinzipien der Sozialen Arbeit.....	30
3.4	Die Rolle der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat.....	32
4	Diskussion des Aktivierungsprinzips im schweizerischen Sozialstaat aus Sicht der Ethik in der Sozialen Arbeit.....	35
5	Schlussfolgerungen	43
5.1	Zusammenfassung und Beantwortung der Fragestellung.....	43
5.2	Kritische Würdigung und Ausblick	46
6	Literatur- und Quellenverzeichnis	49

1 Einleitung

1.1 Einführung ins Thema

Ab den achtziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts fand in den USA und Kanada eine Veränderung im System der sozialen Sicherheit statt, welche im Verlauf der neunziger Jahre auch in den westeuropäischen Staaten Einzug hielt. Stichworte wie aktivierender Staat, Arbeitsintegration, von Welfare zu Workfare, Fordern und Fördern, Neuordnung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe oder Eingliederung vor Rente geben Hinweise auf den laufenden Umbau des Sozialstaates (vgl. Wyss 2011: 7-9). Früher wurden den Gesellschaftsmitgliedern im Bedarfsfall – zum Beispiel bei Erwerbslosigkeit oder Invalidität – durch den Wohlfahrtsstaat zuverlässig erwartbare Leistungen garantiert, was bedeutet, dass für den Bezug von Unterstützungsleistungen einzig die individuelle Bedürftigkeit relevant war. Die Hilfen zur Integration und Teilhabe waren relativ voraussetzungslos, das heisst an keine konkreten Gegenleistungen des Hilfeempfängers gekoppelt (vgl. Dahme et al. 2003: 9). Sozialstaatliche Leistungen werden nun aber zunehmend nicht mehr als „gesellschaftliche Instandsetzung individueller Mündigkeit verstanden, auf welche Menschen in Notlagen vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung ein Recht haben, sondern vielmehr nehmen sie den Charakter einer Sozialdisziplinierung an, wie das mit dem Begriff des ‚Workfare‘ treffend umschrieben wird“ (Studer 2012: 34). Wem heute das Recht auf staatliche Unterstützung zugestanden wird, verpflichtet sich dazu, Gegenleistungen zu erbringen (vgl. Dahme et al. 2003: 10). Eine Gegenleistung besteht unter anderem darin, dass Erwerbslose verpflichtet werden, an Programmen teilzunehmen, welche ihre Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt fördern sollen (vgl. Wyss 2011: 9). Für die Erwerbslosen ist die Teilnahme an diesen Programmen verbindlich, da eine Verweigerung erhebliche finanzielle Sanktionen nach sich ziehen kann (vgl. Nadai 2007a: 136).

Die zentralen sozialstaatlichen Institutionen, welche hin zu Workfare umgestellt wurden sind die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung (IV) (Wyss 2011: 15). Diese drei Institutionen haben sich in den vergangenen Jahren auch in der Schweiz markant verändert und sich dem Paradigma von Workfare zugewandt. Die ALV verschärfte Mitte der neunziger Jahre die Bezugsbedingungen und machte die Teilnahme an Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen zur Pflicht, während die IV mit der 2008 in Kraft getretenen 5. Revision auf die optimale Verwertung der Restarbeitsfähigkeit zielt. Auch in der Sozialhilfe wurde das Aktivierungsprinzip mit der Revision im Jahr 2005 verschärft. Einerseits wurde der Grundbedarf reduziert, andererseits schuf man ein Anreizsystem, welches die Klientel belohnt, die ihre Bereitschaft zur Integration unter Beweis stellt (vgl. Hauss/Canoncia 2012: 370).

Gemäss Wyss (2011: 13) werde bei der Durchführung und Rechtfertigung von Workfare so getan, als ob es nur vom Willen der einzelnen Person abhängt, ob sie integriert oder (vom Erwerbsleben) ausgeschlossen ist. Es sei jedoch Tatsache, dass die meisten Unternehmen in einer kapitalisierten Gesellschaft kaum an langzeitarbeitslosen Menschen interessiert seien, da immer noch bessere Personen, die gesund oder weniger lang arbeitslos sind, zur Wahl stünden. Trotzdem werde die Schuld denjenigen zugewiesen, denen es trotz aller Integrationsmassnahmen nicht gelungen sei, wieder eine reguläre Erwerbsarbeit zu finden. „Die Zuschreibung individueller Verantwortung für gesellschaftlich erzeugte Notlagen kombiniert mit einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Menschen, die aufgrund ihrer sozialen Not auf staatliche Hilfe angewiesen sind, erzeugt ein Klima der Stigmatisierung.“ (Sommerfeld/Wigger 2008: 1)

1.2 Fragestellung mit Bezug zur Sozialen Arbeit

Die Soziale Arbeit ist in ihrer Funktion als sozialstaatlicher Leistungserbringer ebenfalls vom aktuellen Diskurs über Workfare resp. Aktivierung betroffen. So sind Professionelle zum Beispiel in der Sozialhilfe dazu angehalten, gegen den passiven Leistungsbezug ihrer Klientel vorzugehen und von ihnen zu fordern, dass sie sich aktiv um ihre eigene Integration bemühen (vgl. Nadai 2009: 13). Gegenleistungsprinzip, Anreizmodell und Selbstverantwortung sind Schlagworte in der aktivierenden Sozialhilfe, mit welchen in erster Linie die berufliche Integration und finanzielle Eigenständigkeit der Betroffenen angestrebt wird. Durch härtere Sanktionen und Kontrollmechanismen verstärkt sich aber einerseits der psychosoziale Druck auf die erwerbslosen Personen, während sich andererseits ihre materielle Lebensgrundlage noch verschlechtert, was schliesslich zur Vergrösserung der Notlage der Betroffenen beiträgt (vgl. Sommerfeld/Wigger 2008: 1).

Diese Ausführungen werfen die Frage auf, wie die heutige Workfare-Praxis im schweizerischen Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zu beurteilen ist und was sich als Folge dieser Beurteilung für das Handeln der Professionellen der Sozialen Arbeit in diesem Kontext ableiten lässt. Anhand der Betrachtung der heutigen Workfare-Praxis im aktivierenden schweizerischen Sozialstaat aus Sicht der im Berufskodex der Sozialen Arbeit festgehaltenen Grundsätze, Grundwerte und Handlungsprinzipien, welche die ethischen Richtlinien für das moralische berufliche Handeln in der Sozialen Arbeit darstellen, sollen Spannungsfelder und Widersprüche aufgedeckt werden. Dies mit dem Ziel, die ethischen Grundsätze der Sozialen Arbeit in der täglichen professionellen Arbeit innerhalb des aktivierenden Staates zu verteidigen und durchzusetzen.

Die beschriebenen Überlegungen führen zu folgender leitenden Fragestellung:

Wie ist die heutige Workfare-Praxis im schweizerischen Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zu beurteilen und welche Folgen ergeben sich daraus für die Professionellen der Sozialen Arbeit?

Daraus lassen sich folgende Unterfragestellungen ableiten, welche in den einzelnen Kapiteln der vorliegenden Arbeit beantwortet werden:

- *Wie ist der schweizerische Sozialstaat entstanden und wie gestaltete sich der Übergang von Welfare zu Workfare?*
- *Welches ist die konkrete Workfare- respektive Aktivierungspraxis in den Systemen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe?*
- *Welches sind die Aufgaben, Ziele und ethischen Richtlinien, nach denen sich das professionelle Handeln in der Sozialen Arbeit ausrichtet?*
- *Welche Rolle kommt der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat zu?*

1.3 Definition zentraler Begriffe

Die folgenden Begriffe kommen im Rahmen der vorliegenden Bachelor-Arbeit mehrmals vor, weshalb deren Bedeutung an dieser Stelle kurz erläutert wird.

Workfare

Workfare entstand in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts in den USA und Kanada und umschreibt eine Form von Sozialpolitik, bei der erwerbslos gewordene Personen verpflichtet werden, an Aktivierungsprogrammen teilzunehmen, mit dem Ziel, sie in die Lohnarbeit zurückzubringen. In den neunziger Jahren fanden Workfare-Elemente auch Eingang in den europäischen Diskurs über den Umbau des Sozialstaates. Das Wort ‚Workfare‘ wurde aus den Worten ‚Work‘ (Arbeit) und ‚Welfare‘ (Wohlfahrt) gebildet und ist als solches als fester Begriff ins Deutsche gelangt (vgl. Wyss 2011: 9). In Europa wird Workfare negativ konnotiert und daher von behördlicher Seite eher gemieden. Stattdessen wird von Aktivierungsmassnahmen gesprochen (vgl. ebd.: 14).

Aktivierung

Der Begriff Aktivierung bzw. aktivierender Staat stellt nach Dahme et al. (2003: 9) den Schlüsselbegriff für ein neues Sozialmodell dar, worin es um die gezielte Aktivierung von Personen geht, die auf sozialstaatliche Leistungen oder allgemeine Leistungen Dritter angewiesen sind. Ziel dieser Aktivierungsmassnahmen ist es, Menschen für mehr

Eigeninitiative und Eigenvorsorge in der Gesellschaft zu motivieren, wobei im Mittelpunkt die Selbstverpflichtung der Bürgerinnen und Bürger auf eine marktkonforme Lebensorientierung steht und Ansprüche auf soziale Grundrechte deutlich beschränkt werden (vgl. Opielka 2005: 35). Gemäss Nadai (2007b: 12) ist unter Aktivierung konkret zu verstehen, dass diejenigen Personen, die Leistungen des Staates respektive einer Sozialversicherung beziehen, zu Gegenleistungen verpflichtet werden. Sie müssen – meist durch irgendeine Form der Arbeit im ersten Arbeitsmarkt oder in Beschäftigungsprogrammen – unter Beweis stellen, dass sie sich aktiv um ihre Reintegration bemühen. Damit dies geschieht, wird bei der Aktivierung mit Anreizen operiert, das heisst, die gewünschte Aktivität wird mit geringfügig höheren Leistungen (Geld) belohnt. „Dahinter steckt die implizite Annahme, dass der Bezug von Sozialleistungen ein Ausdruck von unerwünschter Passivität sei: wer unterstützt werde, tue nichts, als sich in der sozialen Hängematte auszuruhen.“ (ebd.) Damit die Anreize zur Reintegration greifen, werden die Unterstützungsleistungen auf ein Minimum reduziert, alles darüber hinaus muss man sich durch Aktivität verdienen. Wenn man auf die Anreize nicht einsteigt, wird dies in der Regel mit Leistungskürzungen oder -einstellungen bestraft (vgl. ebd.).

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe Workfare und Aktivierung synonym verwendet.

Wohlfahrtsstaat

Der Begriff Wohlfahrtsstaat (Welfare State) stammt aus der angloamerikanischen Politikwissenschaft und bezeichnet einen Staat mit verschiedenen (Fürsorge-)Massnahmen, Programmen und Praktiken zum sozialen, materiellen und kulturellen Wohlergehen der Bevölkerung. Er wird häufig mit dem Begriff Sozialstaat gleichgesetzt, ist jedoch umfassender zu verstehen und wird aus kritischer Perspektive eher mit einer Bevormundung und Einschränkung von Eigeninitiative und Verantwortung in Verbindung gebracht als mit den im Deutschen üblichen Begriffen Wohlfahrt und Wohlergehen (vgl. Schneider/Tokya-Seid 2013: o.S.). Diskussionen zur Reform des Wohlfahrtsstaates hat es schon immer gegeben. Es geht dabei um Vorschläge zum Aus- oder Abbau sozialstaatlicher Leistungen respektive um Nutzen oder Kosten von sozialpolitischen Massnahmen (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2006: 1).

Sozialstaat

Die Ziele eines Sozialstaates liegen in der „Verwirklichung sozialer Sicherheit (Schutz vor den Folgen sozialer Risiken) und sozialer Gerechtigkeit (Chancengleichheit und sozialer Ausgleich) durch die Gesetzgebung, um dadurch die Menschenwürde der Einzelnen zu schützen und ihnen die Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer Grundrechte faktisch (...) zu

ermöglichen“ (Meyer-Blaser 2003: o.S.). Durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und Dienstleistungen sowie durch den Ausbau des Sozialrechts garantiert der Sozialstaat unabhängig vom Erfolg einer Person auf dem Markt einen minimalen Lebensstandard. Er federt die materiellen Risiken bei Unfall, Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit ab und bewirkt durch progressive Steuern und die (Teil-)Finanzierung von Sozialleistungen eine Umverteilung der primären Einkommen (vgl. Degen 2006: 18). „Er kann als institutioneller Ausdruck dafür verstanden werden, dass die Gesellschaft explizit die Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Mitglieder übernimmt.“ (ebd.)

1.4 Überblick Arbeitsaufbau

Zur Beantwortung der leitenden Fragestellung wird die vorliegende Arbeit in folgende Teile gegliedert: Im zweiten Kapitel richtet sich der Fokus auf den schweizerischen Sozialstaat. Es wird in einem kurzen historischen Abriss aufgezeigt, wie der Sozialstaat in der Schweiz entstanden ist, worauf anschliessend anhand eines globalen Exkurses beleuchtet wird, wie sich der Übergang von Welfare zu Workfare vollzogen hat. In einem weiteren Schritt geht es um diejenigen Systeme, die in der Schweiz hin zu Workfare umgestellt worden sind: Die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe sowie die Invalidenversicherung. Im Zentrum stehen hier die jüngsten Revisionen und die damit einhergehenden konkreten aktivierenden Praktiken. Das Kapitel drei dreht sich um Ethik in der Sozialen Arbeit, wobei der Schwerpunkt auf den Berufskodex der Sozialen Arbeit gelegt wird, worin die Grundsätze, Grundwerte und Handlungsprinzipien der professionellen Sozialen Arbeit festgehalten sind. Das Kapitel schliesst damit, dass ein Blick auf die Rolle der Sozialen Arbeit im heutigen aktivierenden Sozialstaat geworfen wird. Im vierten Kapitel wird diskutiert, wie die Leitlinien und Massnahmen im heutigen aktivierenden Sozialstaat in der Schweiz anhand der professionsethischen Grundsätze der Sozialen Arbeit zu beurteilen sind, wo allenfalls Widersprüche auftreten und was dies für die Professionellen der Sozialen Arbeit bedeutet, respektive wie sie damit umgehen können. Im abschliessenden Kapitel werden die Erkenntnisse zusammengefasst und die zentrale Fragestellung beantwortet. Zudem wird die Arbeit einer kritischen Würdigung unterzogen und es wird ein Ausblick auf weitere Themen und Fragestellungen in diesem Bereich formuliert.

Da sich die vorliegende Arbeit mit den Grenzen von Workfare aus Sicht der Sozialen Arbeit befasst, kommen darin vermehrt kritische Stimmen in Form von bekannten Autorenschaften aus dem Bereich der Soziologie, wie Kurt Wyss, Eva Nadai oder Chantal Magnin zu Wort. Eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Standpunkte in Bezug auf Workfare wird mit dieser Arbeit nicht geleistet und müsste daher andernorts mit einer separaten Fragestellung diskutiert werden.

2 Der aktivierende schweizerische Sozialstaat

2.1 Historischer Abriss zur Entstehung des schweizerischen Sozialstaats

Mit der Agrarrevolution und der Industrialisierung im 19. Jahrhundert wurden Gesellschaft und Wirtschaft umgewälzt; hinzu kam ein starkes Anwachsen der Bevölkerung. Aufgrund der Arbeitsgelegenheiten vollzog sich eine Verschiebung der Lebensmittelpunkte vom Land in die städtischen Industriezentren, wodurch traditionelle Formen der Solidarität zunehmend aufgelöst wurden. Durch Unfälle, Krankheiten oder fehlende Arbeitsgelegenheiten entstand eine Schicht von Menschen, die in ihrer Existenz bedroht waren. Dieses Phänomen wird als Pauperismus (Massenarmut) beschrieben, wobei die angestammte Landbevölkerung genauso davon betroffen war wie die neue Schicht der Fabrikarbeiter (vgl. Degen 2006: 19f.). Die Missstände in der Bevölkerung führten zu Unruhen, weshalb dieses Thema zu einem dringlichen staats- und gesellschaftspolitischen Problem wurde (vgl. Moeckli 2012: 17). Wenn die Familien nicht für die in ihrer Existenz bedrohten Menschen aufkommen konnten, mussten sich private Institutionen oder die Heimatgemeinden ihrer annehmen. Ab der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden Armengesetze zur Organisation der Fürsorge erlassen, wobei längst nicht alle Armen der Fürsorge für würdig befunden wurden. So sollten beispielsweise arbeitsfähige Arme nach verbreiteter Meinung keine Unterstützung erhalten, da es hiess, sie seien selbstverschuldet in Not geraten. Mitte des 19. Jahrhunderts gewann der Schutz der Arbeitenden an Bedeutung, worauf im Jahr 1877 das Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken verabschiedet wurde. Darin wurde festgelegt, dass Fabrikbesitzende für Schäden haften, die ihre Arbeitenden erleiden. 1881 kündete der Reichskanzler Otto von Bismarck im Deutschen Reich die Einführung von Sozialversicherungen an und zwischen 1883 und 1889 wurden die Gesetze zur Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung verabschiedet. Dadurch verdichtete sich auch in der Schweiz die Debatte um eine sozialpolitische Neuorientierung. 1890 wurde in der Schweiz der erste Verfassungsartikel zur Sozialversicherung verabschiedet: Der Bund erhielt den Auftrag zur Einrichtung einer Kranken- und Unfallversicherung für die Gesamtbevölkerung oder einzelne Bevölkerungsklassen (vgl. Degen 2006: 20-25). Das darauf gestützte Bundesgesetz betreffend die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) scheiterte jedoch 1900 und wurde erst im zweiten Anlauf 1912 angenommen. Durch das lange Ringen um das KUVG traten Bestrebungen zur Einrichtung anderer Sozialversicherungszweige auf Bundesebene zunächst in den Hintergrund (vgl. Moeckli 2012: 31).

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde Arbeitslosigkeit als gesellschaftlich bedingte Notlage teilweise anerkannt, was unter anderem dazu führte, dass 1894 die erste

sozialpolitische Volksinitiative unter dem Titel ‚Recht auf Arbeit‘, die sich mit Mängeln des Arbeitsmarktes befasste, eingereicht wurde, jedoch deutlich scheiterte. 1884 wurde die erste gewerkschaftliche Arbeitslosenkasse gegründet, von 1898 bis zum Ersten Weltkrieg stieg deren Anzahl von drei auf vierzehn (vgl. Degen 2006: 27). 1917 richtete der Bundesrat einen Fonds für Arbeitslosenfürsorge ein, welcher aus der Kriegsgewinnsteuer gespeisen wurde (vgl. ebd.: 31). Zudem begann der Bund, die bestehenden öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen zu subventionieren (vgl. Moeckli 2012: 89f.).

Durch den Landesstreik der Arbeiter und Gewerkschafter im November 1918 wurden mit der Einführung der 48-Stundenwoche sowie der Alters- und Invalidenversicherung zentrale sozialpolitische Forderungen vorgebracht (vgl. Degen 2006: 29). Dieser Streik führte zwar zunächst zu einer Verschärfung der sozialen Spannungen, längerfristig gesehen hat er aber das soziale Verständnis in der Bevölkerung wesentlich gestärkt und dadurch zum späteren Auf- und Ausbau der Sozialversicherung beigetragen (vgl. Moeckli 2012: 32). 1925 wurde ein Kompetenzartikel für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie für die Invalidenversicherung angenommen. Die Zwischenkriegszeit mit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre war für den Ausbau des Sozialstaates dann jedoch wenig günstig. 1931 wurde ein erstes AHV-Gesetz verworfen, 1936 eine Arbeitslosenquote von 6.4% verzeichnet (vgl. Degen 2006: 30f.).

Durch den Zweiten Weltkrieg erhielt die Sozialpolitik starken Auftrieb. In der Atlantikcharta, auf die sich die Regierungen der USA und England 1941 einigten, wurde als eines der Ziele festgehalten, dass alle Nationen zusammenarbeiten würden, um verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Aufschwung und soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten. Die meisten Regierungen versprachen für die kommende Friedenszeit soziale Reformen, wobei der britische Beveridge-Plan aus dem Jahr 1942 am meisten Beachtung fand. William Beveridge strebte mit seinem Plan Verbesserungen für Benachteiligte aller Schichten an (vgl. Degen 2006: 32f.). Er machte konkrete Vorschläge zur Errichtung eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit mit folgenden Schwerpunkten: Zusammenführung der Sozialversicherungen, Schaffung eines allgemeinen Gesundheitsdienstes welcher Arbeitsunfälle miteinschliesst, Einführung von Familienzuzahlungen, Aufrechterhaltung einer stabilen und hohen Beschäftigungsquote und Schutz vor Massenarbeitslosigkeit. Bei den Sozialversicherungen sollte einerseits die Gesamtbevölkerung einbezogen werden und andererseits sollte eine Einheitlichkeit von Beiträgen und Leistungen geschaffen werden (vgl. Berenstein/Pfeuffer 2003: o.S.). „Dass jeder, der aus Gründen, die ausserhalb seines Verschuldens und Vermögens liegen – sei es durch Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitsunterbrechung – nicht arbeiten und verdienen kann, mit Sicherheit auf ein Einkommen rechnen kann, das zu seinem und seiner Familie Unterhalt voll ausreicht und ihm von Rechts wegen und nicht als mildtätige Gabe zusteht.“ (Beveridge 1946, zit. nach Magnin 2005: 82)

In der Schweiz beschäftigte man sich in der Folge intensiv mit dem Thema des Beveridge-Plans und obwohl keine konkreten Folgen daraus hervorgingen, wurde dadurch eine Debatte angeregt, die das übliche Mass sprengte (vgl. Degen 2006: 33).

Unter dem Zwang des Krieges entstand eine soziale Schweiz (vgl. Moeckli 2012: 32). „Das Erlebnis der Bedrohung von aussen und der Aktivdienst hatten die verschiedenen Volksschichten einander nähergerückt und damit jene Solidarität geschaffen, die am 06. Juli 1947 (...) zur überwältigenden Annahme (80 Prozent Ja-Stimmen) des AHV-Gesetzes und damit zur Schaffung des grössten schweizerischen Sozialwerkes führte.“ (ebd.) In der Folge wurde im Sommer 1959 die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung abgeschlossen, sodass das Gesetz anfangs 1960 in Kraft treten konnte. In den meisten Kantonen wurden die Sozialhilfegesetze erneuert, wobei die repressiven Elemente beschnitten und vermehrt immaterielle Hilfe wie Beratung und Betreuung angeboten wurde (vgl. Degen 2006: 35). Bezüglich Arbeitslosenversicherung erhielt der Bund 1947 die Kompetenz zu deren dauerhaften Regelung. Die Mängel dieser Regelung, bei welcher der Bund lediglich Subventionen ausrichtete und die Verhältnisse zwischen Kassen und Versicherten vereinheitlichte, zeigten sich erst während der Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre, als nur etwa zwanzig Prozent der Arbeitnehmenden gegen Arbeitslosigkeit versichert waren. 1976 wurde ein Artikel gutgeheissen, der eine obligatorische Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmende, einen angemessenen Erwerbsersatz und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vorsah. 1977 begann eine fünfjährige Übergangsordnung, bevor 1982 das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) verabschiedet wurde, welches 1984 in Kraft trat (vgl. Moeckli 2012: 90). 1981 entstand ein vom KUVG getrenntes Bundesgesetz über die Unfallversicherung und 1994 wurde das Krankenversicherungsrecht mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung mit der obligatorischen Grundversicherung erstmals grundlegend neu geordnet (vgl. Degen 2006: 39f.).

Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz wurde massgeblich durch die föderative Struktur sowie die direktdemokratische Einrichtung beeinflusst. Oft erhielten private Bestrebungen nach einiger Zeit staatliche Unterstützung und wurden schliesslich in staatliche Institutionen und Massnahmen überführt. Viele sozialpolitische Projekte wurden in Volksabstimmungen verworfen und so um Jahrzehnte verzögert (vgl. Moeckli 2012: 33). Der schweizerische Sozialstaat „ist eine Entdeckung, keine Erfindung, denn er hat sich nicht nach einem von Beginn an feststehenden Masterplan entwickelt, sondern etappenweise, in politischen Auseinandersetzungen, unter Zwängen und aus Einsicht“ (ebd: 34).

Nachdem nun dargestellt wurde, wie der schweizerische Sozialstaat entstanden ist, wird in den folgenden Kapiteln erläutert, wie sich der Übergang vom fürsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat, respektive der Wandel von Welfare zu Workfare global und spezifisch in der Schweiz vollzogen hat.

2.2 Der Übergang von Welfare zu Workfare

Wie im vorangegangenen Kapitel am Beispiel der Schweiz dargestellt, haben sich die westlichen Staaten im zwanzigsten Jahrhundert zu Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten entwickelt. Unzulänglichkeiten des Marktes wurden durch den Sozialstaat in Form von Transferleistungen korrigiert und kompensiert mit dem Ziel einer sozial gerechten Gesellschaft (vgl. Müller de Menezes 2012: 165). Die Bürgerinnen und Bürger wurden vom Staat z.B. im Fall von Arbeitslosigkeit durch Gewährung von Unterstützungsleistungen vom Zwang, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt unter allen Umständen verkaufen zu müssen, befreit (vgl. ebd.: 170).

Seit den 1980er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts lässt sich in allen westlichen Gesellschaften ein Strukturwandel in der Sozialpolitik beobachten, welcher darauf zurückzuführen ist, dass dem klassischen Sozialstaat eine finanzielle, politische, soziale und legitimatorische Krise bescheinigt wird, welche nach grundlegenden Reformen ruft (vgl. Nadai 2007b: 11). „Der Sozialstaat, der geschaffen wurde, um die negativen Auswirkungen des Kapitalismus zu kompensieren und Armut zu bekämpfen, wird nun als Problemverursacher dargestellt.“ (Müller de Menezes 2012: 166) Es wird kritisiert, dass der Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger durch die Interventionen professionalisierter sozialer Dienste entmündige, dass er eine passive Anspruchshaltung fördere, die Eigeninitiative lähme und falsche Anreize setze (vgl. Nadai 2007b.: 11). Ausserdem sei der Sozialstaat nicht mehr finanzierbar, ineffizient und stelle eine Gefahr für das Wirtschaftswachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit dar. Um Leistungsmissbrauch und verfehlte Ansprüche zu bekämpfen, wird eine zeitgemässe Sozialpolitik gefordert, welche sich an flexiblen Arbeitsmärkten orientiert, eine minimale Grundversorgung bereitstellt und auf aktive Bürgerinnen und Bürger setzt, die anfallende Probleme und Risiken durch ausreichende Ermunterung und Befähigung eigenständig bewältigen (vgl. Müller de Menezes 2012: 165f., Nadai 2007b: 11). Das vorrangige Ziel des Sozialstaates ist nicht mehr die finanzielle Absicherung von Menschen ohne Arbeit, sondern die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. Müller de Menezes 2012: 170).

Gemäss Wyss (2011: 9) hat dieser Wandel in der Sozialpolitik unter dem Titel von Welfare zu Workfare zuerst und am stärksten in einzelnen Städten, Einzelstaaten und Provinzen in den USA und Kanada eingesetzt, worauf er sich ab den neunziger Jahren auf nationalem

Niveau sowie auf dem europäischen Kontinent zu verbreiten begann. Hintergrund dieses Wandels ist nach Wyss der in den achtziger Jahren beginnende Übergang eines institutionell gebundenen zu einem globalisierten Kapitalismus. Der institutionell gebundene Kapitalismus war gekennzeichnet durch ein Gegengeschäft zwischen Kapital und Gesellschaft, wobei die Arbeitnehmenden in Gegenleistung für ihre Arbeit über das Existenzminimum hinaus finanziell entschädigt und vor grossen Lebensrisiken durch den Sozialstaat geschützt waren. Im Gegenzug haben die Arbeitnehmenden das Kapital des Unternehmens in Ruhe gelassen und dies durch ein institutionell angepasstes Leben, d.h. ein traditionelles Familienleben, eine ordentliche Teilhabe am Vereinsleben der Gemeinde oder die Identifizierung mit der Firma bezeugt. Zu diesem Gegengeschäft sahen sich die Unternehmen aufgrund des drohenden Umsturzes zu Kommunismus oder Sozialismus seit dem späten neunzehnten Jahrhundert gezwungen. Durch den Zusammenbruch der kommunistischen Staaten ab den achtziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts fiel diese Gefahr jedoch weg, worauf sich die institutionellen Bindungen zwischen Arbeitnehmenden und den Unternehmen auflösten und globalisierten (vgl. Wyss 2011: 17f.).

Bei der Umsetzung von Workfare lassen sich verschiedene politische Ansätze unterscheiden. Beim neokonservativen Ansatz geht es gemäss Wyss darum, die zur Abwehr des Kommunismus aufgebauten Sozialversicherungen wieder abzubauen und generell auf die Ausrichtung von Sozialleistungen zu verzichten. Sozialleistungen, welche jedem Menschen im Bedarfsfall zustehen, stellen aus dieser Sicht eine Armutsfalle dar, welche verhindert, dass sich die Unterstützten um ein moralisch ordentliches Leben bemühen und die somit bewirkt, dass sie in der Armut gefangen bleiben. Der neoliberale Ansatz macht sich stark für die totale Vorherrschaft des Marktes. Die öffentliche Fürsorge soll nicht abgeschafft, sondern so umgewandelt werden, dass die Unterstützten für die erhaltenen Leistungen Gegenleistungen erbringen und zur Arbeit verpflichtet werden müssen. Dahinter steht die Annahme, dass durch frei vergebene Sozialleistungen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Eigenständigkeit der Menschen geschwächt werden. Als dritter Ansatz beschreibt Wyss die britische Auslegung von Workfare, New Labour genannt, welche als Ziel des Sozialstaats die Ausstattung der Menschen mit positiven Kräften und Lebenschancen zur Stärkung des Anpassungswillens an den globalisierten Markt fordert. Dies wird durch eine allgemeine Bewerbungspflicht sowie die Pflicht zur gestützten Beschäftigung angestrebt. Im Rahmen von Workfare fliessen alle drei beschriebenen Ansätze und die jeweiligen Massnahmen zusammen (vgl. Wyss. 2011: 19-24).

Wohlfahrt (o.J.: 2f.) schreibt, dass es bei der Transformation vom Welfare-Regime in ein Workfare-Regime darum geht, staatliche Transferleistungen und Instrumente der Betreuung und Versorgung zu ersetzen durch „aktivierende, passgenaue und die individuelle Eigenverantwortung stärkende Handlungsstrategien, die vorrangig arbeitsmarktpolitisch

ansetzen und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziele haben“. Solche Strategien kommen jedoch laut Wohlfahrt nicht ohne die Androhung von Strafe und den Einsatz von Zwang und Druck aus. Damit die gesteckten Ziele erreicht werden können, macht man den unterstützten Personen Angebote, die sie – wenn sie nicht sanktioniert werden wollen – nicht ablehnen können. Die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme wird nicht nur durch Überzeugungsstrategien wie Beratung, Information und Apelle an die Eigenverantwortung angestrebt, sondern auch durch Gesetzesänderungen, unterstützende Anreizprogramme (sprich die Kürzung oder Einstellung von Leistungsansprüchen bei Verweigerung der Arbeitsaufnahme) sowie die Subventionierung von Arbeit im Niedriglohnsektor. Druck ausübende und kontrollierende sozialstaatliche Funktionen, die eine aktive Anpassung der vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen an diesen fördern sollen, werden ausgebaut. Gleichzeitig wird eine individualisierende Philosophie der Ursachen sozialer Ausgrenzung etabliert, wonach die Ausgrenzung entweder als Folge eines ineffektiven Wohlfahrtstaates gedeutet wird, der den Leistungsbezug fördert oder aber als Folge ungenügender persönlicher Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Ausgegrenzten selbst. Wer dauerhaft ausgegrenzt ist – so wird es interpretiert – hat sich positiv in der sozialstaatlich konstruierten Hängematte eingerichtet und dem ist durch die Abschaffung der systemimmanenten Anreize sowie durch die Koppelung der Unterstützung an Gegenleistungen entgegenzuwirken. Staatliche Hilfe und Unterstützung richtet sich letztlich am individuellen Wohlverhalten aus und wenn man sich nicht an die aktivierenden Angebote anpasst, rechtfertigt dies folglich staatlichen Zwang und Repression. Die Aktivierungspolitik betont gemäss Wohlfahrt stark die Eigenverantwortung von Bürgerinnen, Bürger und Gesellschaft, was heisst, dass sich individuelles Verhalten den Verhältnissen anpassen und bei Bedarf entsprechend qualifiziert, trainiert oder dressiert werden muss. Wenn Ausgrenzung und Armut nur aus gesellschaftlichen Umständen erklärt würden, würde dies gemäss Sozialstaatskritikern die gesellschaftlich notwendige Debatte über Rechte und Pflichten, insbesondere die der Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden verunmöglichen. Und ohne diesen Diskurs über Pflichten lassen sich Massnahmen, wie der Entzug von sozialer Hilfe und die Verpflichtung zur Gegenleistung nicht legitimieren (vgl. Wohlfahrt o.J.: 3f.). Armut und Arbeitslosigkeit werden als Folge von Passivität und Faulheit der erwerbslosen Menschen verstanden, welche durch die freie Vergabe von Sozialleistungen noch gefördert werden (vgl. Wyss 2011: 28). Als passiv gelten alle, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen. Nicht bezahlte Formen von Arbeit oder die Bewältigungsanforderungen im Alltag werden dabei nicht berücksichtigt (vgl. Müller de Menezes 2012: 166).

In der Schweiz wurde der Schritt zu Workfare konkret mit der in den 1990er Jahren durchgeführten Revision der Arbeitslosenversicherung, der im Jahr 2005 erfolgten Revision der Sozialhilfe-Richtlinien sowie den laufenden Revisionen der Invalidenversicherung

vollzogen (vgl. Wyss 2011: 10). Auf diese drei Themenbereiche mit dem Schwerpunkt auf den jüngsten Revisionen wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

2.3 Die Aktivierungsprinzipien

2.3.1 Arbeitslosenversicherung

Der Grundstein für die Aktivierungspolitik wurde bei der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1995 mit der zweiten Teilrevision des AVIG gelegt. Leitender Gedanke war der Übergang von einer passiven zu einer aktiven Politik, welche die Integrationschancen der Stellensuchenden verbessern sollte. Das konkrete Ziel der Revision war die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und sollte dadurch erreicht werden, dass einerseits die öffentliche Arbeitsvermittlung flächendeckend ausgebaut und andererseits die Bildungsmaßnahmen intensiviert wurden. Die damals neu geschaffenen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sind neben der Beratung und Stellenvermittlung ebenso für den Gesetzesvollzug und somit für die Kontrolle der erwerbslosen Personen zuständig. Bezüglich Kontrolle lösten die RAV die kommunalen Arbeitsämter ab, bei welchen die arbeitslosen Personen vor der Revision noch mit Stempeln ihre physische Verfügbarkeit beweisen mussten. Anstelle der Stempelpflicht wurde eine Beratung durch die RAV eingeführt, wobei die Leistungsbeziehenden monatlich mindestens zu einem Beratungs- und Kontrollgespräch erscheinen müssen (vgl. Magnin 2005: 10-12). Bei der Revision wurde festgelegt, dass der Bezug von Arbeitslosenentschädigung auf dem Leistung-Gegenleistungs-Prinzip basieren soll. Als Gegenleistung werden die Bemühungen der arbeitslosen Personen um die Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit verstanden und nicht die Beiträge, welche bei einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit einbezahlt werden müssen (vgl. ebd.: 181). Unter Gegenleistungen in Form von Verbesserung der eigenen Vermittlungsfähigkeit sind konkret aktive Stellenbemühungen (in der Regel in Form von ordentlichen schriftlichen Bewerbungen), die Annahme von zumutbarer Arbeit (nötigenfalls auch ausserhalb vom erlernten Beruf) sowie die Teilnahme an Orientierungsveranstaltungen, Beschäftigungs-, Umschulungs- und Weiterbildungsprogrammen zu verstehen. Eine Vernachlässigung dieser Gegenleistungspflicht bewirkt eine Leistungskürzung oder im Wiederholungsfall den Entzug des Leistungsanspruchs (vgl. Magnin 2004: 339-343).

Mit der Revision einher ging die Unterscheidung zwischen aktiven Massnahmen und passivem Leistungsbezug. Mithilfe von verschiedenen Massnahmen kann und soll jemand aktiviert werden, währenddessen bedingungslos ausgerichtete Unterstützungsleistungen die Menschen passiv sein resp. werden lassen. Es fand daher eine aktivierungspolitische Betonung der Bedeutung von weiterbildenden Massnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit statt. Die Weiterbildung während der Phase der Arbeitslosigkeit,

welche in den 1970er Jahren von den Gewerkschaften als Recht gefordert wurde, wurde als Pflicht im Gesetz verankert. Die gleichzeitige Verschärfung der Sanktionen zur Bekämpfung von erkanntem Missbrauch führte indirekt zu einem Leistungsabbau (vgl. Magnin 2004: 340f.). Neu bei dieser Revision war auch, dass der Staat erstmals einen aktiven Part übernahm, denn das Prinzip von Leistung und Gegenleistung kam bisher nur in der Sozialhilfe zum Tragen. Somit stellte sich auch die Frage nach der Legitimation dieser neuen staatlichen Aufgabe, da es bei einer Sozialversicherung im Prinzip nicht die Mittel des Staates sind, für die er eine Gegenleistung verlangt (vgl. Magnin 2004: 339f.). „Mit der Einführung der Gegenleistung für den Bezug von Leistungen findet nun gleichsam eine Umdeutung des Strukturprinzips der Sozialversicherung statt. Die Solidarität ihrer Mitglieder gilt nicht mehr vorbehaltlos, sondern nur noch in Abhängigkeit vom staatlich geforderten Wohlverhalten.“ (ebd.: 340)

Im April 2011 trat die 4. und bisher letzte Revision des AVIG in Kraft, welche das Ziel verfolgte, die Finanzen der ALV ins Gleichgewicht zu bringen sowie Schulden abzubauen. Dies wurde einerseits durch Mehreinnahmen, andererseits durch Einsparungen angestrebt. Laut Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) galt auf Seiten der Einsparungen, dass die Grundleistungen der ALV erhalten blieben und die erfolgten Änderungen sozialverträglich seien. Der leitende Gedanke war, das Versicherungsprinzip zu stärken und falsche Anreize zu beseitigen, um dadurch Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig bekämpfen und Aussteuerungen, also die Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosentaggelder, vermeiden zu können. Im Rahmen dieser Revision wurden unter anderem folgende Sparmassnahmen ergriffen (vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO o.J.: 3f.): Die Beitrags- und Bezugsdauer wurden enger aneinander geknüpft, was heisst, dass bei einer Beitragszeit von beispielsweise einem Jahr neu auch nur noch während einem Jahr Taggelder ausgerichtet werden, statt wie vorher während eineinhalb Jahren. Die Leistungsdauer für beitragsbefreite Personen, sprich Personen, die keine Beiträge bezahlt haben, jedoch aus Gründen wie Mutterschaft, Ausbildung, Unfall, Krankheit oder Aufenthalt in einer Haftanstalt trotzdem versichert sind, wurde von zwölf Monaten auf vier Monate gesenkt. Da bei Jugendlichen davon ausgegangen wird, dass sie meist innert sechs Monaten wieder im Arbeitsmarkt integriert sind, wurde die Taggelddauer für Personen unter 25 Jahren und ohne Unterhaltspflicht auf neun Monate begrenzt. Zudem haben alle Personen nach einem Schul- oder Studienabgang eine Wartezeit von 120 Tagen zu bestehen, das heisst, in dieser Zeit haben sie keinen Anspruch auf Taggelder. Für Personen ohne Unterhaltspflicht wurde die Wartezeit vor dem Taggeldbezug je nach Höhe des versicherten Verdienstes verlängert. Und schliesslich kann durch den Lohn aus Beschäftigungsprogrammen, welche aus öffentlicher Hand finanziert werden, keine neue Beitragszeit bei der ALV mehr generiert werden.

In Bezug auf die Einsparungen der 4. AVIG-Revision lässt sich zusammenfassend sagen, dass die Bezugsdauer von ALV-Taggeldern für bestimmte Personengruppen verkürzt und die Anspruchsberechtigung auf einen Taggeldbezug verschärft wurden (vgl. Salzgeber 2012: 63). Der seit 1996 bestehende Aktivierungsdruck wurde durch die 4. AVIG-Revision und die damit einhergehenden Leistungskürzungen und Verschärfungen folglich nochmals erhöht.

2.3.2 Sozialhilfe

Da es in der Schweiz im Bereich der Sozialhilfe keine Gesetzgebung auf Bundesebene gibt, setzt sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für die Gewährleistung einer schweizweit annähernd einheitlichen Sozialhilfepraxis ein. Die SKOS gibt regelmässig überarbeitete Richtlinien heraus, welche unter anderem die Berechnung der Sozialhilfe festlegen. Dabei handelt es sich um Empfehlungen für die kantonale und kommunale Umsetzung der Sozialhilfe, was bedeutet, dass die Richtlinien erst durch die kantonale Gesetzgebung verbindlich werden (vgl. Hauss/Canonica 2012: 369). Heute gilt Integration neben der materiellen Existenzsicherung als zentrale Aufgabe der Sozialhilfe. In der Revision der Richtlinien von 1998 hat die SKOS den Integrationsauftrag erstmals konkretisiert, indem Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration geschaffen und diese mit dem Gegenleistungsprinzip verknüpft wurden. Von der Klientel der Sozialhilfe wird seither erwartet, dass sie sowohl im eigenen wie auch im Interesse der Allgemeinheit Gegenleistungen für den Bezug von Sozialhilfe erbringt. Im Hinblick auf die Existenzsicherung erfolgte durch die erwähnte Revision eine Pauschalisierung des Grundbedarfs sowie die Schaffung des Grundbedarfs II, mit dem Ziel, die Handlungsautonomie der Klientel zu erhöhen und ihnen eine Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (vgl. Nadai 2007b: 13f.). Trotz der Einführung von Aktivierungselementen anerkannten die SKOS-Richtlinien „die Bedeutung der materiellen Existenzsicherung als unabdingbare Voraussetzung für die Integration“ (ebd.: 14).

Mit der jüngsten Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 wurde der Grundbedarf II wieder abgeschafft und der neue Grundbedarf für den Lebensunterhalt um rund 10 Prozent gekürzt. Bei der Festlegung des Existenzminimums orientierte sich die SKOS nun an den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung anstatt wie bisher an den ärmsten zwanzig Prozent (vgl. Nadai 2007b: 14). Diese Kürzung wurde von M. Gerfin, Volkswirtschaftler an der Universität Bern im Rahmen seiner Evaluation der SKOS-Richtlinien, wie folgt begründet:

Die Forderung nach einer anreizkompatiblen Sozialhilfe für Erwerbsfähige hat die folgende(n) Implikation(en) für eine Sozialhilfereform: die Sozialhilfe muss im Vergleich zum Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit unattraktiv sein. (...) Streng genommen bedeutet (dies), dass die Sozialhilfe für nicht erwerbstätige aber als erwerbsfähig

eingestufte Sozialhilfeempfänger auf ein Niveau reduziert werden sollte, das mittelfristig nicht existenzsichernd ist. (Gerfin 2004, zit. nach Wyss 2011: 86)

Gemäss den SKOS-Richtlinien handle es sich bei diesem neuen minimalen Grundbedarf jedoch um eine künstliche Grösse, die in dieser Form nicht zur Anwendung komme, da sich die Klientel im Sinne der Aktivierungsphilosophie entweder einen Bonus erarbeiten könne oder bei mangelnden Bemühungen gekürzt werde. Sobald sich die Klientel aktiv um ihre Integration bemüht, hat sie Anspruch auf eine Integrationszulage in der Höhe von 100 bis 300 Franken. Als Integrationsleistung gilt eine Teilnahme an Programmen, Weiterbildungen oder gemeinnützige Tätigkeiten (vgl. Nadai 2007b: 14). Alleinerziehenden Personen, die aufgrund der Betreuungsaufgaben keiner ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, steht gemäss SKOS-Richtlinien eine Integrationszulage von mindestens 200 Franken zu (vgl. Wyss 2005: 78). Wenn jemand einer Erwerbstätigkeit nachgeht, wird ein Einkommensfreibetrag von 400 bis 700 Franken gewährt. Diejenige Klientel, welche zwar integrationswillig erscheint, aber aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund mangelnder Angebote keiner anerkannten Aktivität nachgehen kann, erhält eine minimale Zulage von 100 Franken. Die Kehrseite dieser finanziellen Anreize sind die Sanktionen, welche verfügt werden, falls sich jemand weigert, an einem zumutbaren Programm teilzunehmen. Dann kann eine Kürzung der situationsbedingten Leistungen sowie darüber hinaus eine Kürzung des Grundbedarfs während maximal 12 Monaten um bis zu 15 Prozent vorgenommen werden, so dass eine Person nur noch auf dem absoluten Existenzminimum lebt (vgl. Nadai 2007b: 14f.). „Selbst die Einstellung dieses Minimums bezeichnet die SKOS ‚ausnahmsweise‘ als zulässig, wenn jemand wiederholt eine zumutbare und konkret angebotene Arbeit ablehnt.“ (ebd.: 15)

Mit der 2005 erfolgten Revision einher ging das Anliegen der wirksamen Förderung der beruflichen und sozialen Integration der leistungsbeziehenden Personen. Bei der beruflichen Integration geht es um die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die Generierung eines regulären Einkommens, während die soziale Integration die Teilhabe und Teilnahme einer Person am sozialen Austausch meint, welcher im privaten, beruflichen oder öffentlichen Bereich stattfinden kann. Zur beruflichen und sozialen Integration stehen Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme, berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Angebote im zweiten Arbeitsmarkt, Familien- und Freiwilligenarbeit oder sozialpädagogische- und sozialtherapeutische Angebote zur Verfügung (vgl. Müller de Menezes 2012: 47). Gemäss Nadai (2007b: 13) liegt der Schwerpunkt in der Sozialhilfepraxis deutlich auf Massnahmen, die sich auf Erwerbsarbeit beziehen, wodurch Integration auf berufliche Arbeit respektive auf die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen reduziert wird.

2.3.3 Invalidenversicherung

Im Jahr 2008 trat die 5. Revision der IV unter dem Motto Eingliederung vor Rente in Kraft. Da in den vergangenen Jahren zu viele Renten ausbezahlt wurden, stand die IV vor einem Finanzierungsproblem. Die mit der Revision neu geschaffenen Massnahmen sollten die IV einerseits finanziell entlasten und andererseits die Eingliederung in die Erwerbsarbeit verstärken. Dahinter steht die Absicht, dass Menschen mit einer Beeinträchtigung, die eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden, die Zahl der Renten zukünftig senken werden. Ausserdem wirke die verstärkte Eingliederung der gesellschaftlichen Ausgrenzung von beeinträchtigten Menschen entgegen, welche oft mit dem Ausschluss aus dem Erwerbsleben einhergeht. Bisher wurden Renten zugesprochen, obwohl die Erwerbsfähigkeit der versicherten Personen in manchen Fällen mit rechtzeitigen und angepassten Massnahmen hätte erhalten werden können. Die Reformen der 5. IV-Revision setzten somit bei der Korrektur der systembedingten Ursachen an, welche zu einem massiven Anstieg der Rentenausgaben geführt haben: Zu späte Anmeldungen, lang dauernde Verfahren, zu späte Eingliederungsbemühungen, mangelnde Koordination sowie fehlende Eingliederungsinstrumente für psychisch Erkrankte (vgl. Du Bois-Reymond 2007: 284).

Bis zur Revision erfolgte eine IV-Anmeldung frühestens ein Jahr nach den ersten Anzeichen einer drohenden Invalidität und bis zur Ausrichtung von IV-Leistungen vergingen insgesamt bis zu drei Jahre. Durch das neu geschaffene System der Früherfassung tritt die IV sofort mit den Versicherten in Kontakt und klärt die vorliegende Arbeitsunfähigkeit ab. Das Ziel der Früherfassung ist es, möglichst schnell über Massnahmen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes und über weitere Interventionen der IV entscheiden zu können. In der Folge kann mit ersten gezielten Sofortmassnahmen im Rahmen der Frühintervention einer Chronifizierung der Krankheit und der Verschlechterung des gesundheitlichen Zustandes entgegengewirkt werden. Diese Massnahmen setzen ein, noch bevor vollständig geklärt ist, ob ein Anspruch auf reguläre IV-Leistungen besteht. Sie umfassen niederschwellige, zeitlich begrenzte und kostengünstige Instrumente wie Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozialberufliche Rehabilitation und Beschäftigungsmassnahmen. Mithilfe dieser Massnahmen wird schnell und unkompliziert das Mögliche zur Eingliederung unternommen, wobei keine IV-Taggelder und kein Rentenanspruch ausgelöst werden (vgl. Du Bois-Reymond 2007: 284f.). Sobald der Leistungsanspruch geklärt ist, folgen auf die Frühinterventionsmassnahmen die ordentlichen Eingliederungsmassnahmen. Um insbesondere die Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung zu verbessern, wurden niederschwellige Integrationsmassnahmen geschaffen, welche eine Vorstufe zu den eigentlichen beruflichen Massnahmen darstellen. Sie dienen dazu, die Lücke am Übergang von der sozialen zur beruflichen Integration zu schliessen. Methodisch gibt es das Stufenmodell, bei welchem

zuerst die Eingliederungsfähigkeit aufgebaut wird, bevor die Personen anschliessend direkt oder via Umschulung in den Arbeitsmarkt integriert werden. Beim zweiten Modell (wirtschaftlicher Support am Arbeitsplatz – WISA) werden die Personen im Hinblick auf ihre Arbeitsfähigkeit direkt am bestehenden Arbeitsplatz durch eine externe Fachperson trainiert. Durch die 5. IV-Revision wurden zudem die Anreize für die Arbeitgebenden zur Anstellung einer gesundheitlich beeinträchtigten Person verbessert, indem die IV während der Einarbeitungszeit der vermittelten Person einen Zuschuss an deren Verdienst leisten oder Entschädigungen für höhere Beiträge an die berufliche Vorsorge und an die Krankentaggeldversicherung übernehmen kann. Neben der Stärkung der Eingliederungsmassnahmen wurde mit der Revision der Zugang zu einer IV-Rente erschwert. Die Versicherten müssen zuerst an allen zumutbaren Programmen, welche die Eingliederungsfähigkeit erhalten, wiederherstellen oder verbessern, aktiv teilnehmen. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, können ihnen weitere Leistungen gekürzt oder verweigert werden. Der Anspruch auf eine Rente wird erst geprüft, wenn die möglichen Eingliederungsmassnahmen erfolglos ausgeschöpft worden sind oder wenn zum vornherein keine erfolgsversprechenden Massnahmen in Aussicht stehen (vgl. Du Bois-Reymond 2007: 285). Mit den Reformen der 5. IV-Revision ist die Invalidenversicherung von einer Verwaltungs- zu einer Beratungskultur übergegangen, resp. von einer Rentenüberprüfungsanstalt zu einer Eingliederungsversicherung geworden (vgl. Studer 2012: 22).

Ziel ist, alle Leistungen in Wechselbeziehung zum Kunden/zur Kundin zu erbringen. Servicegeist, Respekt und eine vertrauensvolle Beziehung zu den KundInnen stehen im Vordergrund der Arbeit. Diese neue Dienstleitungskultur ist nötig, um Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen erfolgreich zu integrieren und faire sowie nachhaltige Lösungen mit Betroffenen zu erarbeiten. (Ritler 2007: 287)

Per 1. Januar 2012 trat die IV-Revision 6a in Kraft. Im Vordergrund dieser Revision stand die Schaffung von integrationsfördernden Rahmenbedingungen, damit Rentenbeziehende wieder ins Erwerbsleben eingegliedert werden können und dadurch bisher kaum genutztes Potenzial gezielt ausgeschöpft werden kann. Es fand ein Paradigmenwechsel weg von ‚einmal Rente, immer Rente‘ hin zu ‚Rente als Brücke zur Eingliederung‘ statt. In Rentenrevisionsverfahren soll die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit von Rentenbeziehenden mit gezielten Massnahmen verbessert werden, damit eine Wiedereingliederung möglich wird und keine oder keine ganze Rente mehr benötigt wird. In einem ersten Schritt wird abgeklärt, ob Eingliederungsmassnahmen erfolgreich sein könnten und wenn dies der Fall ist, wird in einem Assessment die Gesamtsituation der versicherten Person beurteilt. Wenn sich feststellen lässt, dass die Erwerbsfähigkeit mit geeigneten Massnahmen voraussichtlich

verbessert werden kann, wird ein Eingliederungsplan erarbeitet. Falls die Wiedereingliederung innerhalb von drei Jahren nach Aufhebung der Rente scheitert, wird von der IV rasch und unkompliziert eine Übergangsleistung ausgerichtet und der IV-Grad neu bemessen. Neu wurde auch die Überprüfung von laufenden Renten gesetzlich verankert, wobei es vor allem um Beschwerdebilder geht, die medizinisch nicht objektivierbar sind und somit einzig auf den subjektiven Aussagen der Betroffenen beruhen. Bei jedem dieser Fälle wird überprüft, ob der betroffenen Person trotz Beschwerden aus objektiver Sicht eine Erwerbstätigkeit zumutbar ist. Falls dem so ist, haben diese Personen Anspruch auf Wiedereingliederungsmassnahmen innerhalb von zwei Jahren, wobei ihnen bis zum Abschluss der Massnahmen die Rente weiter ausgerichtet wird (vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen 2011: 1-4).

Das Kapitel zwei zusammenfassend lässt sich sagen, dass der schweizerische Sozialstaat im zwanzigsten Jahrhundert geschaffen wurde, um die Bevölkerung in Fällen wie Krankheit und Arbeitslosigkeit durch Existenzsicherung in Form von materiellen Transferleistungen vom Zwang zur Erwerbsarbeit zu befreien. Wie nun dargestellt wurde, haben in der Schweiz zwischen 1995 und 2012 verschiedene Revisionen im System der sozialen Sicherheit, d.h. in der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung stattgefunden. Im Sinne von Workfare resp. Aktivierung bestand das Ziel der Revisionen darin, Personen, welche im Rahmen einer dieser drei Institutionen Leistungen des Staates beziehen, wieder ins Erwerbsleben zurückzubringen. Dieses Ziel wird dadurch zu erreichen versucht, dass die Klientel verpflichtet wird, einerseits an Beschäftigungs- und Eingliederungsprogrammen der ALV, der Sozialhilfe oder der IV teilzunehmen, sich andererseits mittels ordentlichen Bewerbungen permanent um Arbeit zu bemühen, und es wird beabsichtigt, durch Leistungskürzungen und -einstellungen einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen.

Nachdem im vorliegenden Kapitel die Entstehung des schweizerischen Sozialstaates, der Wandel von Welfare zu Workfare und insbesondere die in diesem Sinne erfolgten Revisionen der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung in der Schweiz erläutert wurden, geht es im folgenden Kapitel um die Soziale Arbeit und ihre ethischen Richtlinien. Dazu werden vorab eine Definition Sozialer Arbeit sowie ihre Zielsetzungen und Aufgaben erläutert, bevor die ethischen Grundlagen der Sozialen Arbeit umschrieben werden. Anschliessend liegt der Schwerpunkt auf dem Berufskodex der Sozialen Arbeit nach AvenirSocial, dem Berufsverband der Professionellen der Sozialen Arbeit Schweiz. Am Schluss des Kapitels wird ein Blick auf die Rolle der Sozialen Arbeit im heutigen aktivierenden Sozialstaat geworfen.

3 Ethik in der Sozialen Arbeit

3.1 Definition, Aufgaben und Ziele Sozialer Arbeit

Im Juli 2000 wurde von der Weltkonferenz der International Federation of Social Workers (IFSW) eine neue internationale Definition der Profession der Sozialen Arbeit angenommen. Diese Definition ist sowohl von den in der Praxis der Sozialen Arbeit Tätigen als auch von den an Universitäten, Fachhochschulen und Fachschulen Lehrenden anerkannt. Durch die mehrjährigen Diskussionsprozesse im Vorfeld zu dieser Annahme ist die weltweite Verbreitung und Akzeptanz der Definition gesichert und sie kann als weitgehender Konsens begriffen werden (vgl. IFSW 2000: 2). Die Definition Sozialer Arbeit gemäss IFSW lautet wie folgt:

Die Profession Soziale Arbeit fördert den sozialen Wandel, Problemlösungen in menschlichen Beziehungen sowie die Ermächtigung und Befreiung von Menschen, um ihr Wohlbefinden zu heben. Unter Nutzung von Theorien menschlichen Verhaltens und sozialer Systeme vermittelt Soziale Arbeit am Punkt, wo Menschen und ihre sozialen Umfelder aufeinander einwirken. Dabei sind die Prinzipien der Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit für die Soziale Arbeit fundamental. (IFSW 2000: 1)

Mit dem Begriff Profession werden die Berufsgruppe der im Feld der Sozialen Arbeit tätigen Personen sowie die Orte und Institutionen des Praxissystems beschrieben (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 27). Professionen zeichnen sich durch Handlungsorientierung aus und verfügen über ein systematisiertes, wissenschaftlich fundiertes Wissen in Bezug auf die sozialen Handlungsprobleme. Die praktische Berufsausübung von Professionellen geschieht in weitgehender Autonomie, wobei anstelle der Fremdkontrolle die Selbstkontrolle durch eine berufsständische Organisation tritt (vgl. ebd.: 41). Professionelle der Sozialen Arbeit müssen in der Lage sein, wissenschaftliches Wissen auf einen Fall zu übertragen und es mit Informationen der Klientel zu ihrer Lebenssituation und ihrer eigenen Deutung dieser Situation zu verknüpfen (vgl. ebd.: 28). Um komplexe Situationen zu analysieren und grundlegende gesellschaftliche Veränderungen, d.h. Veränderungen von Wertsystemen, Herrschaftspositionen, Sozialstrukturen und sozialen Beziehungen auf der Mikroebene der direkt Betroffenen und ihrer Bezugspersonen, der Mesoebene von Gruppen und Organisationen sowie auf der Makroebene der Gesamtgesellschaft zu fördern, beziehen sich Professionelle der Sozialen Arbeit auf Theorien menschlichen Verhaltens, individueller Entwicklung und sozialer Systeme (vgl. IFSW 2000: 2, Schmocker 2011: 57). Schmocker (2011: 56) beschreibt Theorien als begriffliche Systeme, die aus begründeten Beschreibungen und Erklärungen zu konkreten Daten, Fakten, Situationen oder Sachverhalten bestehen. Als soziale Systeme werden Gesellschaften und Subgesellschaften

bezeichnet, welche durch Menschen und ihre Interaktionsstrukturen gebildet werden, sich auf der Basis menschlicher Interaktionsprozesse verändern und auch wieder vergehen. Ein spezifisches soziales System ist charakterisiert durch die Eigenschaften seiner Mitglieder, durch sein Umfeld, d.h. andere soziale Systeme, zu denen Beziehungen unterhalten werden und durch seine internen Interaktionsprozesse in Form von Konventionen, Normen oder einer spezifischen Arbeitsteilung (vgl. Schmocker 2011: 57).

Soziale Arbeit richtet sich in ihren unterschiedlichen Formen auf die mehrfach verflochtenen Wechselbeziehungen der Menschen untereinander sowie auf die sie umgebenden sozialen Umfelder (vgl. IFSW 2000: 1). Sie lindert, löst oder beugt alltagspraktischen sozialen Problemen von Menschen, Gruppen oder sozialen Systemen vor, wobei diese Probleme insofern als sozial zu bezeichnen sind, als Menschen bei ihrer alltäglichen Lebensbewältigung und vor allem in Bezug auf die Befriedigung ihrer existenziellen Bedürfnisse immer auf soziale Systeme, d.h. andere Menschen und deren Beziehungs- und Sozialstrukturen angewiesen sind (vgl. Schmocker 2011: 19). Von sozialen Problemen wird dann gesprochen, wenn biologische, psychische, soziale, ökonomische und kulturelle Bedürfnisse aufgrund von persönlichen oder sozialen Voraussetzungen, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, des politischen, ökonomischen oder gesellschaftlichen Wandels oder behindernder Machtstrukturen und -prozesse nicht (mehr) selbstständig befriedigt werden können (vgl. AvenirSocial 2006: 2). Die spezifische Aufgabe der Sozialen Arbeit besteht also in der Vermittlung zwischen Individuum und Gesellschaft, zwischen System und Lebenswelt, damit die menschliche Würde auch in Verhältnissen, die geprägt sind durch verschiedene Ungleichheiten und die zunehmende Brüchigkeit traditioneller Klassen und Milieus erhalten werden kann. Dabei handelt es sich nicht um eine neutrale sondern um eine parteiliche Vermittlung, da sich die Soziale Arbeit an erster Stelle bei Problemen engagiert, die Menschen in sich und mit sich selbst haben, während es erst in zweiter Linie um Probleme geht, welche die Gesellschaft mit diesen hat. Soziale Arbeit vermittelt somit in der Perspektive des Subjekts und sieht Menschen in ihren persönlichen Schwierigkeiten, Hoffnungen und individuellen Anstrengungen, mit den vielfältigen Anforderungen des Alltags zurecht zu kommen (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 33). Soziale Arbeit sei der einzige Beruf, „der die Solidarität mit den Leidenden, Ausgestossenen, Problembeladenen nicht aufgeben kann, ohne ein konstitutives Element zu verlieren“ (Gildemeister 1992 zit. nach Hochuli Freund/Stotz 2011: 33). In ihrer individuellen Perspektive ist die Soziale Arbeit für das körperliche, psychische und soziale Wohlergehen, die Entwicklung und die Selbstverwirklichung von Menschen zuständig, indem sie sie z.B. durch Bildungsprozesse oder die Eröffnung von Chancen und Zugang zu Ressourcen befähigt, ihre Bedürfnisse so weit als möglich aus eigener Kraft zu befriedigen (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 34, Schmocker 2011: 20). Dazu muss sich Soziale Arbeit für die

Veränderung sozialer Verhältnisse innerhalb der Gesellschaft sowie der individuellen Lebenswelten, Familien und sozialen Organisationen einsetzen (vgl. IFSW 2000: 1). Durch die Einmischung in (sozial-)politische Entscheidungsprozesse kann die Soziale Arbeit dazu beitragen, dass „menschenverachtende soziale Regeln und Werte von sozialen Systemen in menschengerechte Regeln und Werte“ (Staub-Bernasconi 2005 zit. nach Hochuli Freund/Stotz 2011: 34) transformiert werden, damit Menschen in die Lage versetzt werden können, ihre Bedürfnisse zu befriedigen.

Gemäss IFSW (2000: 1) bemühen sich die Professionellen der Sozialen Arbeit darum, in Solidarität mit benachteiligten Menschen Armut zu lindern und Menschen aus Wehrlosigkeit und Unterdrückung zu befreien, mit dem Ziel, soziale Integration zu unterstützen und immer wieder neu zu sichern. Den Menschen soll Zugang zu allen für sie relevanten Bereichen der Gesellschaft ermöglicht werden. Aus systemtheoretischer Sicht wird die Funktion der Sozialen Arbeit in der Exklusionsvermeidung, der Inklusionsvermittlung sowie der Exklusionsverwaltung gesehen. Im Rahmen der Exklusionsvermeidung hilft sie Menschen, nicht aus dem Normalitätsspektrum der herrschenden Gesellschaft herauszufallen. Falls dies bereits geschehen ist, zum Beispiel im Falle von Arbeitslosigkeit, betreibt sie nach Wunsch und Möglichkeit Inklusionsvermittlung, indem sie Menschen in ihrem Ringen um Normalität durch Kompetenzförderung unterstützt und stärkt. Wo dies nicht möglich und/oder nicht gewünscht ist, hat Soziale Arbeit die Funktion der Exklusionsverwaltung, d.h. der Bewachung, Befriedigung und Beschäftigung der Ausgegrenzten (vgl. Galuske 2007: 362). Dem Integrationsgedanken liegt die Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit zugrunde. Auch die Autonomie der Klientel sowie die allgemeine Autonomie ihrer jeweiligen Lebenspraxis gilt als zentraler zu fördernder Wert in der Sozialen Arbeit. Menschen sollen in dialogischen Prozessen dabei unterstützt werden, ihre Handlungsfähigkeit wieder zu gewinnen und zu steigern. Dabei wird die Würde und das Selbstbestimmungsrecht jedes Menschen geachtet (vgl. Hochuli Freund/Stotz 2011: 35).

Soziale Arbeit kann als öffentliche Reaktion auf einen politisch anerkannten Hilfebedarf von Personen und Personengruppen in modernen Gesellschaften gesehen werden (vgl. ebd.: 36) oder als „öffentlich organisierte Aufgaben der sozialen Grundversorgung, Hilfe, Unterstützung und Bildung durch fachlich einschlägig qualifizierte Personen“ (Thole 2005a zit. nach Hochuli Freund/Stotz 2011: 36). Professionelle der Sozialen Arbeit tragen eine besondere Verantwortung im Hinblick darauf, dass die Arbeitsbeziehung zwischen der Klientel und ihnen oftmals nur auf Vertrauen basiert und sie immer wieder auch im unfreiwilligen oder halbfreiwilligen Rahmen in Lebenszusammenhänge von Menschen eingreifen. Dies erfordert eine kontinuierliche Reflexion von Werten, Zielvorstellungen und Konsequenzen des professionellen Handelns und des daraus entstehenden Machtgefälles (vgl. Schmocker 2011: 54, Hochuli Freund/Stotz 2011: 61). Der Berufsalltag der Sozialen

Arbeit ist gemäss Lob-Hüdepohl (2007: 117) durch vielfältige, moralisch verzwickte Situation geprägt, die nicht durch allgemeine normative Standards gelöst werden können. Schmocker (2011: 54) stellt fest, dass sich Professionelle aufgrund ihrer besonderen Verantwortung um ein Handeln bemühen müssen, das sich an moralischen und ethischen Werten und Normen orientiert. Es stellt sich demnach die Frage, welche Bedeutung Ethik und Moral in der Sozialen Arbeit beigemessen wird und auf welche ethischen Grundlagen sich Professionelle der Sozialen Arbeit in ihrem Handeln konkret stützen können.

3.2 Ethische Grundlagen Sozialer Arbeit

Gemäss Lob-Hüdepohl (2007: 113) gehört es zur Professionalität Sozialer Arbeit, dass sie sich nicht auf von aussen vorgegebene moralische Fundamente und normative Leitoptionen stützt, sondern dass sie diese aus ihrem eigenen Selbstverständnis und Gegenstandsbezug heraus entwickelt und begründet. Dies ist ein anspruchsvoller Reflexionsprozess, bei welchem es immer wieder um die wechselseitige Verschränkung von Erfahrungen und Problemen der beruflichen Praxis mit den grundsätzlichen Überlegungen und Kriterien einer allgemeinen Moraltheorie und Ethik geht. Eine Ethik Sozialer Arbeit kann verstanden werden als „kritisch-konstruktive Reflexion moralischer Dimensionen und normativer Grundlagen beruflicher Sozialer Arbeit“ (ebd.: 117). Ethik ist die Reflexion von Moral, wobei Moral die Gesamtheit von Normen, Deutungsmustern, Handlungsprinzipien, -regeln und -mustern darstellt, welche für die Akteure des (beruflichen) Alltags handlungsleitend sind (vgl. ebd.). Im Rahmen einer Berufsmoral Sozialer Arbeit sind hier beispielsweise der Respekt vor der Selbstbestimmung und Lebenserfahrung der Klientel oder das anwaltliche Durchsetzen von Rechtsansprüchen der Klientel, gegebenenfalls auch gegen die Interessen der eigenen staatlichen Institution, zu nennen (vgl. Lob-Hüdepohl 2011: 18). Eine reflexive Ethik nimmt gegenüber dem Bereich der Moral eine beobachtende Distanz ein und beurteilt sie im Rahmen von systematisierenden Kategorien und Prinzipien. Dabei ist sie kritisch, indem sie moralische Vorstellungen und Orientierungspunkte, die in Widerspruch zu wichtigen Grundprinzipien menschlichen Zusammenlebens stehen, ausscheidet. Und sie ist konstruktiv, da sie beruflich handelnde Akteure in die Lage versetzt, selber moralisch positive und sinnvolle Orientierungen für ihr berufliches Handeln zu gewinnen und zu legitimieren, indem sie Normen, Prinzipien und Grundhaltungen achten, welche die fundamentalen Ansprüche und Interessen der Klientel auf ein Leben in Würde, Selbstverantwortung und Selbstachtung in sozialen Netzwerken zur Geltung bringen (vgl. Lob-Hüdepohl 2007: 117f., Lob-Hüdepohl 2011: 18f.).

In diesem Sinne reflektiert eine Ethik Sozialer Arbeit alle moralischen Orientierungen und normativen Implikationen, die dem einzelnen sozialprofessionellen Handeln wie den

institutionellen Vermittlungsformen (...) und strukturellen Rahmenbedingungen (...) Sozialer Arbeit faktisch innewohnen. (...) Als (...) Reflexionsfigur ist Ethik Sozialer Arbeit keinesfalls eine Sache von fachlich versierten 'Ethikspezialisten', sondern Sache jedes einzelnen professionell Arbeitenden. (Lob-Hüdepohl 2007: 118)

Im Jahr 2004 haben die beiden internationalen Dachverbände Sozialer Arbeit, die IFSW und die International Association of Schools of Social Work (IASSW) die ethischen Grundsätze Sozialer Arbeit, welche sich in den letzten ca. 130 Jahren herauskristallisiert haben, gebündelt und daraus das Grundlagendokument ‚Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien‘ entwickelt. Dieses Dokument bindet Professionelle sowohl an die Internationale Definition Sozialer Arbeit, wie sie im Kapitel 3.1 dargestellt wurde, als auch an die Prinzipien der Menschenwürde, Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit. Darauf aufbauend sind ethische Leitlinien und wesentliche Verhaltensregeln für die Praxis formuliert. Hintergrund und Ausgangspunkt dieser Leitlinien und Regeln sind die Menschen- und Gesellschaftsbilder Sozialer Arbeit. Der Mensch wird als biologischer, in diesem Sinne verletzlich und letztlich sterblicher Organismus gesehen, der über psychische Kompetenzen wie Wissens-, Lern-, Leidens- und Handlungsfähigkeit verfügt und in der Lage ist, Beziehungen einzugehen und dadurch soziale Strukturen und Systeme zu schaffen (vgl. Schmocker 2011: 7f.). Um sich vor seiner Verletzlichkeit zu schützen, das heisst um (über-)leben und sich wohlfühlen zu können, muss der Mensch seine Bedürfnisse befriedigen. Menschliche Bedürfnisse lassen sich unterteilen in biologische Bedürfnisse (physische Integrität, Selbstreproduktion, Regenerierung, sexuelle Aktivität, Fortpflanzung), psychische Bedürfnisse (sensorische Stimulation, Ästhetik, Abwechslung, Informationen zur Orientierung, Sinn, Ziele und Hoffnung auf Erfüllung, Fertigkeiten, Kompetenzen und Normen zur Bewältigung von Situationen) und psychosoziale Bedürfnisse (emotionale Zuwendung, spontane Hilfe, soziale Zugehörigkeit, Teilnahme, Unverwechselbarkeit, relative Autonomie, Fairness, soziale Anerkennung, Kooperation, Austausch-Gerechtigkeit). Diese Bedürfnisse gehen auf die Natur des Menschen zurück und sind somit allen Menschen gemeinsam. Damit Menschen ihre Bedürfnisse befriedigen können, sind sie auf ihre Umwelt, bestehend aus sozialen Systemen, angewiesen. Soziale Systeme haben demnach die Funktion, Menschen dasjenige soziale Umfeld zu bieten, welches sie für ihre Bedürfnisbefriedigung brauchen. Da die Formen und Mittel der Bedürfnisbefriedigung jedoch an den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Kontext gebunden sind, kommt es vor, dass die Bedürfnisbefriedigung behindert resp. verhindert wird, was zu Bedürfnisspannungen führt. Der Mensch registriert diese Spannungen kognitiv und/oder emotional und reagiert darauf mit unterschiedlichen Veränderungsmaßnahmen innerhalb seines sozialen Umfeldes, um wieder ein Gleichgewicht herstellen zu können (vgl.

Schmocker 2011: 42f., Schmocker 2013: 5-7). „Tritt dieses über kürzere oder längere Zeit nicht ein, erleidet er sozialen, psychischen und zuletzt physischen Schaden, unter Umständen mit finalen Folgen, falls die Bedürfnisse dauerhaft nicht befriedigt werden.“ (Schmocker 2013: 5) Langandauernde, erzwungene Bedürfnisseinschränkungen verletzen ein Leben in Würde und das Mensch-Sein an sich (vgl. Schmocker 2011: 8). Da Bedürfnisse die universelle Eigenschaft aller Menschen darstellen, ist auch deren Befriedigung moralisch allgemein geboten. Die Festlegung des sozialpolitisch ausgehandelten Bedarfs sowie der Art und Form der Bedürfnisbefriedigung weist aber je nach Kontext grosse Unterschiede auf und nicht alle Menschen bringen günstige Voraussetzungen mit oder finden solche vor, um die sie umgebenden sozialen Systeme in einer Weise mitgestalten zu können, dass sich darin ein Zustand des menschengerechten Seins realisieren lässt. Aus diesen Gründen hat sich Soziale Arbeit für Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit einzusetzen, damit soziale Systeme und Strukturen menschen- und bedürfnisgerecht ausgestaltet werden können (vgl. ebd.: 8, 43). „Das Leben, das voll zu leben jeder Mensch ein Recht hat, ist der Sozialen Arbeit das höchste Gut. Menschenrechtlich für entsprechende gesellschaftliche Organisationsprinzipien und Rahmenbedingungen einzustehen, ist ihre moralische Pflicht.“ (ebd.: 8)

Da dies eine anspruchsvolle Anforderung für die Professionellen der Sozialen Arbeit darstellt, sollen berufsethische Leitlinien Orientierung geben und Argumente für die Erwägung von Werten und die Begründung von Handlungsentscheidungen bieten (vgl. ebd.). Solche Leitlinien für das moralische berufliche Handeln in der Sozialen Arbeit werden im Berufskodex von AvenirSocial dargelegt, weshalb nun näher auf diesen Kodex eingegangen wird.

3.3 Berufskodex der Sozialen Arbeit

Der aktuelle Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz wurde im Jahr 2010 von AvenirSocial, dem Schweizer Berufsverband der Professionellen Sozialen Arbeit, in Kraft gesetzt. Er stützt sich auf die internationalen ethischen Prinzipien der Sozialen Arbeit von 2004 nach IFSW/IASSW sowie auf verschiedene internationale Übereinkommen, wie die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Europäische Sozialcharta oder die Europäische Menschenrechtskonvention. Ausserdem stimmt der Berufskodex von AvenirSocial mit der Schweizerischen Bundesverfassung überein, in deren Präambel es um die Wohlfahrt des gesamten Volkes, die Achtung der Vielfalt und Verantwortung gegenüber künftigen Generationen sowie die Prinzipien gegenseitiger Rücksichtnahme geht, wobei das Wohl des Schwachen den Massstab für die Wohlfahrt des ganzen Volkes vorgibt. Der Berufskodex der Sozialen Arbeit dient mehreren Zwecken. Zum einen stellt er ein Instrument zur ethischen Begründung der

professionellen Arbeit mit der Klientel dar, zum anderen unterstützt er Professionelle der Sozialen Arbeit darin, eine professionsethisch begründete Berufshaltung zu entwickeln und stärkt ihre Berufsidealität und ihr Selbstverständnis. Des Weiteren regt der Berufskodex den ethischen Diskurs zwischen den Professionellen der Sozialen Arbeit sowie anderen Professionen, Disziplinen und Berufsorganisationen an (vgl. AvenirSocial 2010: 4f.).

In den folgenden drei Unterkapiteln wird der Inhalt des Berufskodex, welcher die Grundsätze, Grundwerte und Handlungsprinzipien Sozialer Arbeit umfasst, erläutert.

3.3.1 Grundsätze der Sozialen Arbeit

Die Soziale Arbeit folgt der Leitidee und dem Menschenbild, dass alle Menschen ein Recht auf die Befriedigung existentieller Bedürfnisse, auf Integrität sowie auf die Integration in ein soziales Umfeld haben. Voraussetzungen dafür sind die gegenseitig respektierende Anerkennung sowie die gerechte Kooperation der Menschen untereinander und gerechte Sozialstrukturen. Soziale Arbeit setzt sich ein für soziale Integration und den Zugang sowie die Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen von Menschen oder Gruppen, die vorübergehend oder dauernd in der Verwirklichung ihres Lebens eingeschränkt sind. Sie entwickelt und vermittelt Lösungen für soziale Probleme und verhindert, beseitigt oder lindert soziale Notlagen von Menschen und Gruppen. Dazu begleitet und schützt sie Menschen und fördert und stabilisiert ihre Entwicklung, so dass sie (wieder) unabhängiger werden können. Zudem initiiert sie sozialpolitische Interventionen und beteiligt sich an der Gestaltung der Lebensumfelder und an der Lösung von strukturellen Problemen, die sich durch die Einbindung von Individuen in soziale Systeme ergeben. Ihre Erklärungen, Methoden und Vorgehensweisen basiert sie auf wissenschaftlich fundierten Grundlagen (vgl. AvenirSocial 2010: 6).

Soziale Arbeit bewegt sich in einem dreifachen Mandat. Sie dient zum einen der Gesellschaft und den Anstellungsträgern, zum anderen den Anliegen der Menschen, die Soziale Arbeit nutzen und letztlich auch dem eigenen Professionswissen, der Berufsethik und den Prinzipien der Menschenrechte sowie der sozialen Gerechtigkeit. Das letztgenannte Mandat bietet Orientierung bei möglichen Konflikten zwischen dem ersten und dem zweiten Mandat. Professionelle der Sozialen Arbeit arbeiten in unterschiedlichen Arbeitsfeldern, auf unterschiedlichen Organisationsebenen und in unterschiedlichen Sektoren, wo sie mit unterschiedlicher individueller oder kollektiver Klientel arbeiten, die mit unterschiedlichen Themen und Herausforderungen konfrontiert ist. Der Auftrag der Sozialen Arbeit ist komplex, da Problemlagen mehrdimensional sind und Lösungen gemeinsam mit der Klientel realisiert werden. Da Interessenskollisionen, Loyalitätskonflikte und Interessenswidersprüche unausweichlich sind, ist es wichtig, dass Professionelle der Sozialen Arbeit sich damit

auseinandersetzen und sich darin zurechtfinden. Spannungsfelder und Dilemmata können beispielsweise auftreten zwischen der Anordnung von bestimmten Hilfsformen durch Dritte und den Erwartungen der Klientel, zwischen dem Verschweigen oder Ansprechen von Sachverhalten bei Behörden und der Anwaltschaftlichkeit gegenüber der Klientel oder zwischen dem ausgewiesenen Bedarf und der Beschränktheit der Ressourcen, welche zu Rationierungsmassnahmen führt. Es liegt in der Aufgabe der Professionellen der Sozialen Arbeit, eine zur Diskussion stehende Handlung persönlich zu verantworten und sie gegen kritische Einwände mit professionellen moralischen Begründungen zu verteidigen (vgl. AvenirSocial 2010: 6f.).

3.3.2 Grundwerte der Sozialen Arbeit

Die Grundwerte Sozialer Arbeit nach AvenirSocial ergeben sich aus der Definition der Sozialen Arbeit nach IFSW (siehe Kapitel 3.1). So gründen Professionelle der Sozialen Arbeit ihr Handeln auf der Achtung der Würde, die jedem Menschen ungeachtet von Geschlecht, Rasse, Status oder individuellen Besonderheiten innewohnt und respektieren das daraus folgende unantastbare Recht jedes Individuums auf Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit. Bei den politisch Verantwortlichen fordern sie die bedingungslose Einlösung der Menschen- und Sozialrechte ein, aus welchen sie verschiedene Grundsätze ableiten: Gemäss dem Grundsatz der Gleichbehandlung sind jeder Person Menschenrechte zu gewähren, unabhängig von ihrer Leistung, ihrem Verdienst, dem moralischen Verhalten oder der Erfüllung von an sie gestellten Ansprüchen. Menschen haben nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung ein Anrecht darauf, im Hinblick auf ihr Wohlbefinden ihre eigenen Entscheidungen zu treffen, sofern diese weder sie selbst noch die Rechte und legitimen Interessen anderer gefährden. Durch die für den Lebensvollzug der Menschen notwendige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie aufgrund ihrer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit entsteht die Verpflichtung, die Klientel im Sinne des Grundsatzes der Partizipation miteinzubeziehen und an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Nach dem Grundsatz der Integration müssen die physischen, psychischen, sozialen, kulturellen und spirituellen Bedürfnisse der Menschen sowie ihrer sozialen Umwelt berücksichtigt und geachtet werden, damit das Menschsein in demokratisch verfassten Gesellschaften verwirklicht werden kann. Und schliesslich sollen Individuen und Gruppen nach dem Grundsatz der Ermächtigung ihre Stärken entwickeln können und zur Wahrung ihrer Rechte befähigt und ermächtigt werden, sodass sie eigenständig und autonom an der Gestaltung der Sozialstruktur mitwirken können (vgl. AvenirSocial 2010: 8f.).

Neben der Menschenwürde und den Menschenrechten gründen Professionelle der Sozialen Arbeit ihr Handeln auch auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit sowie den daraus folgenden Verpflichtungen gegenüber den Menschen. Diskriminierung, sei es aufgrund von

Fähigkeiten, Nationalität, Kultur, Alter, Geschlecht, Familienstand, politischer Meinung, sozioökonomischem Status, körperlicher Merkmale, sexueller Orientierung oder Religion, kann nicht geduldet, sondern muss zurückgewiesen werden. Verschiedenheiten werden anerkannt, das heisst, ethnische und kulturelle Unterschiede müssen geachtet und die Verschiedenheit von Individuen, Gruppen und Gemeinschaften muss unter Beachtung von sozialer Gleichheit, Gerechtigkeit und Gleichwertigkeit aller Menschen berücksichtigt werden (vgl. AvenirSocial 2010: 9). Am dinglichsten jedoch ist die „stetige und nachdrückliche Einforderung unbedingter Akzeptanz allgemein gültiger Normen und Werte, die insbesondere keine Menschenrechte verletzen und die für alle Menschen gelten“ (ebd.: 9). Die Ressourcen, welche einer Gesellschaft zur Verfügung stehen und für das Wohlbefinden der Menschen eingesetzt werden, sind bedürfnisgerecht, rechtmässig und adäquat zu verteilen. Professionelle der Sozialen Arbeit müssen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit effizient einsetzen, Solidarsysteme vor Missbrauch schützen und wo nötig mit guten Argumenten mehr Mittel verlangen. Des Weiteren müssen sie öffentlich auf Massnahmen, Anordnungen und Praktiken hinweisen, die in Bezug auf Menschen und ihre sozialen Umfeldler ungerecht, unterdrückend oder schädlich sind. Und schliesslich müssen Professionelle der Sozialen Arbeit Solidarität einlösen, indem sie Ungerechtigkeit, sozialen Ausschluss, Stigmatisierung, Unterdrückung oder Ausbeutung anprangern und Intoleranz in zwischenmenschlichen Beziehungen, Gleichgültigkeit gegenüber individueller Not und Feigheit in der Gesellschaft aktiv entgegenwirken (vgl. AvenirSocial 2010: 10).

3.3.3 Handlungsprinzipien der Sozialen Arbeit

Professionelle der Sozialen Arbeit klären Menschen, die sich auf sie verlassen, über Ursachen und strukturelle Probleme auf, welche für ihre Situation des sozialen Ausschlusses mitverantwortlich sind und motivieren sie, ihre Rechte, Fähigkeiten und Ressourcen einzusetzen, um ihre Lebensbedingungen selber zu beeinflussen. Weiter schaffen sie Rückzugsmöglichkeiten für Verfolgte, schützen Menschen vor Gewalt, sexuellen Übergriffen, Bedrohung, Beschämung, Machtmissbrauch und Handlungsbeschränkungen und setzen sich für das Recht auf Chancengleichheit, Ausbildung, Erwerbsarbeit und politische sowie kulturelle Betätigung ein. Ihr Handeln gründen Professionelle der Sozialen Arbeit einerseits auf Vertrauen und Wertschätzung gegenüber der Klientel, andererseits auf Transparenz hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Grenzen, ihrer Arbeitsweisen und Methoden, Befugnissen und Kompetenzen. Auch wenn ihr Handeln im Widerspruch zu Autoritäten steht, von denen sie selber abhängig sind, gestalten sie es nach den methodischen, theoretischen und ethischen Kriterien ihrer Profession, wobei sie das eigene methodische Handeln auch immer wieder einer fachlichen und moralischen Qualitätskontrolle unterziehen. Die daraus

gewonnenen Erkenntnisse nutzen sie zur Erweiterung des allgemeinen Professionswissen und somit für die Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit (vgl. AvenirSocial 2010: 10f.).

Nach AvenirSocial gehört es zu den Handlungsmaximen in Bezug auf die eigene Person, dass Professionelle der Sozialen Arbeit ihren eigenen Wert und die eigene Würde respektieren, um anderen mit demselben Respekt begegnen zu können und dass sie auch ausserhalb der Arbeit ihre Aufmerksamkeit in Einklang mit den eigenen Ressourcen und Grenzen denjenigen Menschen widmen, die sich in sozialen Problemlagen befinden. Mit Machtgefällen zwischen ihnen und ihrer Klientel gehen sie verantwortungsvoll um und sind sich bewusst, wo ihre eigene Kompetenz an Grenzen stösst. Bei Bedarf nehmen sie für sich selbst Beratung und Hilfe in Anspruch und nutzen regelmässig Gefässe wie Intervention, Supervision und Fortbildung. Bezüglich der Arbeit mit der Klientel achten Professionelle der Sozialen Arbeit darauf, die jeweilige Persönlichkeit und Notsituation durch reflektierte und kontrollierte empathische Zuwendung umfassend wahrzunehmen, sich aber gleichzeitig genügend abzugrenzen. Die Klientel soll einerseits bei der Wahrnehmung ihrer Rechte bestärkt werden, andererseits sollen aber auch ihre Pflichten eingefordert werden, wobei nur fachlich adäquate und ethisch begründete Anforderungen an die Klientel gestellt werden. Mit Personendaten gehen Professionelle der Sozialen Arbeit sorgfältig um, da Schweigepflicht und Datenschutz hohe Priorität haben. Ihre Tätigkeit dokumentieren sie nach anerkannten Standards, wobei sie zwischen Fakten, Beobachtungen, Hypothesen und Deutungen unterscheiden und jegliche abwertenden oder diskriminierenden Formulierungen vermeiden. Gegenüber ihren eigenen Arbeitgebern verpflichten sich Professionelle der Sozialen Arbeit zur sorgfältigen Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss den Prinzipien des Berufskodexes und sie setzen sich für die Respektierung und Einhaltung dieser Prinzipien in ihrer Organisation ein. Im Sinne des Berufskodexes versuchen sie Lösungen für allfällige Zielkonflikte oder ethische Differenzen zwischen ihnen und der eigenen Organisation zu finden und fördern den Dialog über die Ethik Sozialer Arbeit. Zu den Handlungsmaximen hinsichtlich der Gesellschaft gehört, dass sich Professionelle der Sozialen Arbeit engagieren, vernetzen und ihre Netzwerke für gesellschaftliche und sozialpolitische Verbesserungen einsetzen. Der Öffentlichkeit, Forschung und Politik vermitteln sie ihr Wissen über soziale Probleme und deren Ursachen und Wirkungen auf individueller und struktureller Ebene (vgl. AvenirSocial 2010: 11-13). Sie setzen sich ein für eine soziale, demokratische Gesellschaft, „die für Solidarität und die Wahrung der Menschenrechte, für Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Menschen und gegen Diskriminierung einsteht“ (ebd.: 13). Die Formulierungen des Berufskodexes werden von Professionellen der Sozialen Arbeit anerkannt und vertreten, und AvenirSocial wird in der Durchsetzung dieser Formulierungen unterstützt (vgl. ebd.).

Nachdem in den drei soeben beschriebenen Kapiteln der Inhalt des Berufskodexes der Sozialen Arbeit Schweiz eingehend dargestellt wurde, wird im folgenden Kapitel ein kurzer Blick darauf geworfen, welche Rolle der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat gemäss den Ausführungen aus dem zweiten Kapitel zukommt.

3.4 Die Rolle der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat

Soziale Arbeit war bisher eng an die Vorstellung eines Sozialstaates geknüpft, der für Menschen in Not- und Problemlagen umfangreiche Hilfestellungen in Form von Betreuung und Versorgung in institutionalisierter Form bereithält und Umverteilungsprozesse initialisiert (vgl. Lutz 2008: 3). Nach Lutz erfordert der laufende Umbau des Sozialstaates in Richtung Workfare resp. Aktivierung eine Neupositionierung des Selbstverständnisses Sozialer Arbeit: Anstatt auf den Ausgleich von Defiziten muss sie sich verstärkt auf die Förderung von Kompetenzen und die Aktivierung der Menschen im Hinblick auf die Übernahme von Verantwortung für die eigene Lebensführung konzentrieren. Ressourcen des Einzelnen müssen gefördert und gefordert werden, damit der Bürger im Sinne eines Unternehmers auf einem anonymen Markt agieren, d.h. seine Fähigkeiten vermarkten und damit Einnahmen und Gewinne erzielen kann. Soziale Arbeit muss demnach stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien, wie Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität arbeiten (vgl. ebd.: 3f.). „Folglich werden klientenbezogene Entscheidungen vermehrt auch durch wirtschaftliche Zwänge und Ziele bestimmt.“ (ebd.: 4) Soziale Arbeit wird zur Dienstleistung, indem sie die Aktivitäten ihrer Klientel durch Aktivierung unterstützt und fördert und sich gleichzeitig von Parteilichkeit entfernt. Sie entfernt sich auch immer mehr von den grundlegenden Gedanken des Helfens und Betreuens und wird zur Steuerung von Prozessen. Es wird Unterstützung zur Bearbeitung von Problemen angeboten und es werden Massnahmen ergriffen, die zwar an den individuellen Lebenslagen ansetzen, gleichzeitig aber auch klare Vorstellungen der Ziele und des Erfolgs dieser Interventionen mit sich bringen. Massnahmen der Sozialen Arbeit müssen sich künftig stärker daran orientieren, ob sie einen erkennbaren Erfolg garantieren (vgl. ebd.: 7f.). Im Rahmen der Aktivierung verändert sich auch die konkrete Fallarbeit: Ursachensuche, hermeneutisches Fallverstehen und Lebensweltorientierung werden zunehmend unwichtig, da „lediglich die von den jeweiligen Programmen vorgegebenen Verhaltensstandards durchgesetzt werden müssen. Die Autonomie in der Fallbearbeitung wie Expertise, freie Wahl der Mittel, Autonomie im Umgang mit Klienten u.ä., wird schrittweise eingeschränkt und führt auf absehbare Zeit möglicherweise zu einer grundsätzlich veränderten Professionalität in der sozialen (sic!) Arbeit“ (Dahme/Wohlfahrt o.J.: 14).

Dadurch, dass Soziale Arbeit in ihren Zielen und Inhalten zunehmend auf die Programmatik des aktivierenden Sozialstaates eingeschworen wird, geht es gemäss Galuske (2007: 344) nicht (mehr) um die umfassende Förderung eines gelingenderen Alltags, sondern um die Förderung der Arbeitsfähigkeit als Kern von Selbstständigkeit im flexiblen Kapitalismus. „Soziale Arbeit soll präventiv, fördernd und fordernd, kurativ, kontrollierend und sanktionierend die Anerkennung dieses Normalitätsmusters sichern und den Einzelnen in seiner Konkurrenzfähigkeit am Arbeitsmarkt stärken – perspektivisch von Kindsbeinen an.“ (Galuske 2007: 344) Soziale Arbeit muss ihre Leistungen auf die Förderung der Eigenverantwortung, verstanden als Bereitschaft und Fähigkeit zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft zu jedem Preis, an jedem Ort und unter allen Bedingungen ausrichten und dieses Verhaltensmodell auch unter Rückgriff auf Kontrolle und Sanktionen fördern (vgl. ebd.: 356). Im Zentrum der professionellen Arbeit steht neu der Aufbau eines überwachten, verbindlichen und hilfreichen Netzes an Unterstützungsleistungen im Sinne eines Case Managements. Dadurch werde die Soziale Arbeit effizient, effektiv, berechenbar, transparent, kundenorientiert und professionalisiert (vgl. ebd.: 348f.). Eine fallmanagende Person klärt mit der/dem Betroffenen zuerst die motivationalen und biographischen Voraussetzungen ab, ordnet sie anschliessend in Fallgruppen ein und erstellt verbindliche Wiedereingliederungspläne in den Arbeitsmarkt, deren Einhaltung begleitet und überwacht wird. Während das klassische Konzept des Case Managements auf Freiwilligkeit und Zieloffenheit der Beratung basiert, geht es in der Aktivierungsprogrammatik des Case Managements nur um das Ziel der Förderung der Arbeitsmarktgängigkeit durch Motivation, Bildung und Training und wenn nicht freiwillig, dann unter Sanktionsdruck. Weitere Probleme in der Lebensführung werden höchstens als Hürden auf dem Weg in den Arbeitsmarkt wahrgenommen und bearbeitet (vgl. ebd.: 349f.). Vor diesem Hintergrund ist unklar, was mit denjenigen geschieht, die nicht mehr aktivierbar scheinen und nicht mehr zu den Arbeitsfähigen zählen, die aber auch nicht durch eine Rente oder ähnliches abgesichert sind. In Zukunft werden möglicherweise nur noch jene Menschen effektive und professionelle Hilfe in Anspruch nehmen können, die Gewähr dafür bieten, motiviert, bereit und fähig zu sein, um sich für sich selbst zu engagieren (vgl. Lutz 2008: 8f.).

Gemäss Dahme et al. (2003: 11f.) sei es für die Soziale Arbeit trotz ihres breit zu interpretierenden Professionalisierungsverständnisses nichts Neues, dass sie, wenn erstmal Richtlinien oder Vorschriften zur Arbeitserledigung vorliegen, diese zumindest in ihren Grundzügen auch umsetze. Problematisch werde es jedoch, wenn die Soziale Arbeit von der Idee des aktivierenden Staates Besitz ergreife und sie gewissermassen legitimiere, indem sie sie in die eigenen Bearbeitungsstrategien aufnehme. Zu einem sich professionalisierenden Tätigkeitsbereich wie der Sozialen Arbeit gehöre es, sich intensiver mit dem neuen Paradigma, welches das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Gesellschaft

bestimmt und dadurch eine eigene Positionierung notwendig macht, auseinanderzusetzen. Die fachliche Perspektive soll nicht nur aus den gesetzlichen Umsetzungen entspringen, sondern einen Eigenwert haben, der durch die Reflexion von eigenen Wahrnehmungen, Begründungen und Aktionen auf der Ebene des Falles, der Organisation sowie der jeweiligen gesellschaftlichen Bezugsebene entsteht. „Hier gilt es dann auch, sich der Ambivalenz des neuen Sozialmodells zu stellen und nicht vorzeitig einer einseitigen Interpretation das Wort zu reden.“ (Dahme et al. 2003: 12)

Im vorliegenden Kapitel drei wurden Definition, Ziele und Aufgaben sowie die ethischen Richtlinien in Form des Berufskodexes der Sozialen Arbeit dargestellt. Zusammenfassend geht daraus hervor, dass Soziale Arbeit zuständig ist für die sozialen Probleme, welche aus den Wechselbeziehungen der Menschen und ihren sozialen Umfeldern entstehen. Sie setzt sich für das Wohlergehen sowie die Selbstverwirklichung von Menschen ein, achtet ihre Würde und Autonomie und unterstützt sie in der (Wieder-)Erlangung ihrer Handlungsfähigkeit, sodass sie ihre Bedürfnisse wieder eigenständig befriedigen können. Gemäss dem Berufskodex sind Professionelle der Sozialen Arbeit beispielsweise dazu verpflichtet, Diskriminierung zurückzuweisen und Stigmatisierung, Unterdrückung und Ausschluss anzuprangern und ihre Klientel in Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen. Zuletzt wurde aufgezeigt, dass Soziale Arbeit im Rahmen des aktivierenden Sozialstaates dazu angehalten wird, zunehmend nach Kriterien der Effizienz und Effektivität zu arbeiten und vermehrt in Personen zu investieren, die den Erfolg der durchgeführten Massnahmen garantieren.

Bei der Betrachtung der Rolle der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat sowie beim Vergleich der bisherigen Ausführungen zum Thema Workfare resp. Aktivierung aus dem Kapitel zwei mit den Aufgaben, Zielen und professionsethischen Leitlinien der Sozialen Arbeit aus Kapitel drei, lässt sich feststellen, dass hier diverse Spannungs- und Konfliktfelder vorliegen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Darstellungen und Erläuterungen werden diese Spannungsfelder und Widersprüche im nächsten Kapitel aufgedeckt und diskutiert, um abschliessend die Frage beantworten zu können, wie das Aktivierungsprinzip im schweizerischen Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zu bewerten ist.

4 Diskussion des Aktivierungsprinzips im schweizerischen Sozialstaat aus Sicht der Ethik in der Sozialen Arbeit

Wie in Kapitel zwei beschrieben, geht es im aktivierenden schweizerischen Sozialstaat grundsätzlich darum, Leistungsbeziehende zu aktivieren, das heisst, sie zur eigenständigen Bewältigung von anfallenden Problemen zu ermuntern und zu befähigen. Diesem Grundsatz entsprechend wurden bei der Arbeitslosenversicherung die Integrationschancen der Stellensuchenden durch den Übergang von einer passiven zu einer aktiven Politik erhöht. Durch Beschäftigungs- und Weiterbildungsmassnahmen verbessern Stellensuchende ihre Vermittlungsfähigkeit, was im Endeffekt dazu beiträgt, dass Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden kann. In der Sozialhilfe geht es im Rahmen des Aktivierungsprinzips darum, die berufliche und soziale Integration der leistungsbeziehenden Personen zu fördern, ihre Handlungsautonomie zu erhöhen und ihnen die Teilnahme am sozialen und gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Und auch die Invalidenversicherung strebt mit dem Ziel, der gesellschaftlichen Ausgrenzung von beeinträchtigten Menschen entgegenzuwirken, die verstärkte Eingliederung ihrer Klientel in den ersten Arbeitsmarkt an (vgl. Kapitel 2.3). In der Sozialen Arbeit besteht ein wichtiges Ziel darin, sich für die Entwicklung und Selbstverwirklichung von Menschen einzusetzen, indem ihnen der Zugang zu Ressourcen ermöglicht wird, damit sie ihre Bedürfnisse so weit als möglich aus eigener Kraft befriedigen können. Auch sind Professionelle der Sozialen Arbeit darum bemüht, Armut zu lindern, soziale Integration zu unterstützen sowie Menschen in der Wiedererlangung und Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit zu unterstützen (vgl. Kapitel 3.1). Vergleicht man die beschriebenen Zielsetzungen im aktivierenden Sozialstaat mit den eben dargestellten Zielen Sozialer Arbeit, scheinen diese im Einklang zu stehen und man könnte davon ausgehen, dass beide – Soziale Arbeit und auch der aktivierende schweizerische Sozialstaat – dieselben Ziele verfolgen. Dies mag teilweise tatsächlich stimmen, beispielsweise beim Thema der materiellen Unabhängigkeit. Die Menschen so zu fördern und zu unterstützen, dass sie ihren Lebensunterhalt möglichst wieder eigenständig bestreiten können, wird sowohl von Seiten Sozialer Arbeit als auch vom aktivierenden Sozialstaat angestrebt. Die Frage stellt sich aber, auf welche Art und Weise, mit welchen Mitteln und zu welchem Preis diese Ziele jeweils verfolgt werden. Und spätestens hier treten deutliche Spannungen und Widersprüche auf.

Förderung der Integration versus Leistungskürzungen und -einstellungen

Wenn die Klientel im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht zu den Beratungsgesprächen im RAV erscheint, keine, ungenügende oder nicht fristgerechte Arbeitsbemühungen einreicht, eine als zumutbar eingestufte Arbeit ablehnt oder an verfügbaren Integrationsmassnahmen nicht teilnimmt, erfolgen Sanktionen und im Wiederholungsfall der

Entzug des Leistungsanspruchs (vgl. Kapitel 2.3.1). Dasselbe geschieht in der Sozialhilfe, und auch in der Invalidenversicherung können Leistungen gekürzt oder verweigert werden, wenn die Klientel nicht aktiv an allen zumutbaren Programmen teilnimmt. Hinzu kommt, dass im Rahmen der letzten Revisionen in allen drei Systemen Sparmassnahmen eingeführt wurden: Bei der Arbeitslosenversicherung wurde u.a. die Bezugsdauer der Taggelder drastisch gekürzt, in der Sozialhilfe wurde der Grundbedarf gesenkt und in der Invalidenversicherung werden Renten gestrichen und der Zugang zu einem Leistungsanspruch verschärft. Gemäss dem Berufskodex hat Soziale Arbeit soziale Notlagen von Menschen und Gruppen zu verhindern, zu beseitigen oder zu lindern (vgl. Kapitel 3.3.1), diese aber keinesfalls zu verschärfen. Genau dies geschieht aber durch die Kürzung und Streichung von Leistungen, auf die Menschen angewiesen sind, um ihre Bedürfnisse befriedigen zu können. Unter diesen Voraussetzungen stellt sich die Frage, wie denn berufliche und/oder soziale Integration, wie sie als Ziel aller drei Institutionen beschrieben wird, überhaupt noch stattfinden kann und gefördert werden soll. Wie sollen Menschen zum Beispiel im Rahmen ihrer Bemühungen um berufliche Integration die Verkehrsmittel bezahlen können, um zu einem Bewerbungsgespräch zu gelangen, wenn sie nicht einmal mehr über genügend finanzielle Mittel für Mahlzeiten verfügen? Bei der Einführung des Aktivierungsprinzips in der Sozialhilfe im Jahr 1998 wurde die materielle Existenzsicherung noch als unabdingbare Voraussetzung für die Integration gesehen, doch bereits 2005 wurde mit der Kürzung des Grundbedarfes festgehalten, dass Sozialhilfe für als erwerbsfähig eingestufte Personen mittelfristig nicht existenzsichernd sein soll. Aus Sicht des Berufskodexes ist dies nicht zulässig, da jeder Person bedingungslos Menschenrechte zu gewähren sind, was beinhaltet, dass jede Person das Recht auf einen Lebensstandard hat, der ihr Wohl und ihre Gesundheit gewährleistet (vgl. Kapitel 3.3.2). Durch eine nicht existenzsichernde Sozialhilfe wird dieses Recht verletzt. Auch die Ziele Sozialer Arbeit, Armut zu lindern, Menschen aus Wehrlosigkeit und Unterdrückung zu lösen sowie ihnen den Zugang zu allen für sie relevanten Bereichen der Gesellschaft zu ermöglichen (vgl. Kapitel 3.1), werden durch Leistungskürzungen und -einstellungen erschwert, bzw. verunmöglicht. „Von den Professionellen Sozialer Arbeit zu verlangen, dass sie ihre Klientel ausschliessen statt integrieren, ist absurd.“ (Bohrer 2009: 28)

Menschenbild – Stigmatisierungsverbot versus negative Zuschreibungen

Dem Aktivierungsprinzip liegt ein Menschenbild zu Grunde, welches mit dem Menschenbild der Sozialen Arbeit nicht kompatibel ist. Dem klassischen Sozialstaat wird vorgeworfen, dass er eine passive Anspruchshaltung fördere. Sozialleistungen werden als Armutsfalle dargestellt, welche bewirken, dass sich Menschen nicht mehr um ein moralisch ordentliches Leben bemühen, sondern sich dauerhaft in der sozialstaatlich konstruierten Hängematte

einrichten. Armut und Arbeitslosigkeit werden durch die Passivität und Faulheit erwerbsloser Menschen erklärt (vgl. Kapitel 2.2). Dementsprechend müssen Leistungsbeziehende im Sinne von Workfare mittels der Pflicht zur Mitwirkung, zu Gegenleistungen und durch finanzielle Anreize z.B. in Form von Integrationszulagen in der Sozialhilfe aktiviert werden. Gemäss der Logik des Aktivierungsprinzips brauchen Menschen also Anreize und Sanktionen, da sie sich ansonsten nicht mehr um ihre berufliche und soziale Integration bemühen würden. Dies impliziert, dass der Klientel ohne Aktivierungsmassnahmen ein selbstständiges und sinnvolles Handeln nicht zugetraut wird, was in Widerspruch zum Menschenbild Sozialer Arbeit steht, wo der Mensch als wissens-, lern- und handlungsfähiger Organismus gesehen wird, der, um überleben und sich wohlfühlen zu können, seine Bedürfnisse befriedigen muss. Wenn die Bedürfnisbefriedigung behindert wird, stellen sich Bedürfnisspannungen ein, worauf der Mensch mit unterschiedlichen Veränderungs-massnahmen zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts innerhalb seines sozialen Umfeldes reagiert (vgl. Kapitel 3.2). Somit kann prinzipiell jedes menschliche Handeln als sinnvoll betrachtet werden, da es letztendlich immer darauf ausgerichtet ist, die eigenen Bedürfnisse zu befriedigen oder vorhandene Bedürfnisspannungen auszugleichen. Menschen sollen zudem nicht wie pawlowsche Hunde angereizt, sondern motiviert werden, in ihrem Leben etwas zu verändern, ihre Wünsche und Lebensentwürfe wiederzuentdecken und anzustreben, damit sie im Endeffekt ein menschenwürdiges und bedürfnisgerechtes Leben führen können (vgl. Bohrer 2009: 26-28). Dabei kann Geld „zwar sehr wohl ein Motivator sein, ist aber bestimmt nicht der einzige und stärkste. Auf eigenen Beinen zu stehen, eine eigene, selbstbestimmte Zukunft zu haben, eine sinnstiftende Tätigkeit zu haben – all dies sind wesentlich mächtigere Motivationsfaktoren“ (ebd.: 27). Gemäss dem Berufskodex ist Soziale Arbeit zur Einlösung von Solidarität und somit zur Anprangerung von Stigmatisierung und dem damit verbundenen sozialen Ausschluss verpflichtet (vgl. Kapitel 3.3.2). Die mit dem Aktivierungsprinzip einhergehenden Unterstellungen, dass Leistungsbeziehende des Sozialstaates aufgrund mangelnder Flexibilität, Anpassungs-fähigkeit und ausgeprägter Faulheit ihre Lage selbst verschuldet hätten, sowie Bezeichnungen als Sozialhilfeschmarotzer, Arbeitsscheue oder Scheininvaliden dürfen daher nicht geduldet werden. Vielmehr muss Soziale Arbeit die Gesellschaft über die Ursachen und Wirkungen von sozialen Problemen, die zu sozialem Ausschluss führen, aufklären, damit Stigmatisierungsprozesse verhindert und die gegenseitig respektierende Anerkennung, welche eine Voraussetzung für das erfüllte Menschsein darstellt, gefördert werden können (vgl. Kapitel 3.3.1, 3.3.3).

Diskriminierungsverbot versus willkürliche Leistungsansprüche

Neben der Verpflichtung, Stigmatisierung anzuprangern, hat Soziale Arbeit auch jegliche Form der Diskriminierung, sei es aufgrund der Fähigkeiten, des Alters, des Geschlechts, des Familienstands, körperlicher Merkmale oder des sozioökonomischen Status zurückzuweisen (vgl. Kapitel 3.3.2). Mit den 2005 im Rahmen der SKOS-Richtlinien eingeführten Integrationszulagen, Einkommensfreibeträgen und den minimalen Zulagen wird eine deutliche Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe vorgenommen. Da der Grundbedarf mit der Revision 2005 gekürzt wurde, sind diese Zulagen und Freibeträge ein wichtiges Mittel, um das Sozialhilfebudget doch wieder auf einen halbwegs akzeptablen Betrag erhöhen zu können (vgl. Kapitel 2.3.2). Nun stellt sich aber die Frage, nach welchen Kriterien denn bemessen wird, ob jemand eine Integrationszulage von 100, 200 oder 300 Franken erhält? Welches Wohlverhalten muss in welcher Form gezeigt werden, damit einem die ganzen 300 Franken zugestanden werden? Unklar ist, warum alleinerziehende Personen, also meistens Frauen, nur 200 und nicht 300 Franken erhalten oder warum jemand, der arbeitet, noch deutlich mehr, nämlich 400 bis 700 Franken erhält. Wenn man davon ausgeht, dass Haus- und Betreuungsarbeit in der heutigen Gesellschaft mindestens genauso viel Wert haben wie eine volle Erwerbstätigkeit, ist diese Unterscheidung weder nachvollziehbar noch akzeptierbar. Und warum Personen, die zwar durchaus integrationswillig sind, aber aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund mangelnder Angebote keiner anerkannten Aktivität nachgehen können, nur eine Zulage von 100 Franken zugestanden wird, ist ebenfalls unbegreiflich. Aus diesen Darstellungen geht hervor, dass im Rahmen der Sozialhilfe Menschen aufgrund ihrer Fähigkeiten, des Geschlechts, des Familienstandes sowie körperlicher Merkmale diskriminiert werden, indem sie weniger Leistungen zur Existenzsicherung erhalten. Personen, denen bei der Invalidenversicherung eine Rente abgesprochen wird, weil ihr Krankheitsbild nicht mehr anerkannt ist, die anschliessend Sozialhilfe beziehen müssen und dort aufgrund ihrer Krankheit und des daraus folgenden Unvermögens, einer Aktivität nachzugehen, nur eine minimale Zulage erhalten, sind sogar quasi doppelt diskriminiert. „Das Leistungsprinzip mit Bonussystem führt überdies zu Willkür.“ (Nadai 2009a: 14) Im Rahmen der Arbeitslosenkasse stellt sich die Frage, warum ausgerechnet diejenigen Personen, für welche es sich wohl nach einer längeren Krankheit, einem Haftaufenthalt oder der Gründung einer Familie eher schwieriger gestaltet, wieder eine Erwerbstätigkeit zu finden, den kürzesten Leistungsanspruch – nämlich maximal vier Monate – haben. Auch Personen, welche eine mindestens zwölfmonatige Ausbildung, Weiterbildung oder Umschulung absolviert haben, gehören zu dieser Gruppe und fallen sehr bald in die Sozialhilfe, wenn ihre Stellensuche nicht genügend schnell Früchte trägt. Auch hier findet also letztlich eine Diskriminierung aufgrund der individuellen Lebenssituation statt.

Selbstbestimmung der Klientel versus Zwangsmassnahmen

Im Sinne von Workfare werden leistungsbeziehenden Personen in allen drei Systemen des schweizerischen Sozialstaats Angebote gemacht, die sie nicht ablehnen können, da sie sonst sanktioniert werden. Staatliche Unterstützung richtet sich am individuellen Wohlverhalten aus, was zu Zwang und Repression führt, wenn man sich nicht an die aktivierenden Angebote anpasst (vgl. Kapitel 2.2). Dieses Vorgehen bringt aus Sicht der Sozialen Arbeit mehrere Problematiken mit sich. Gemäss dem Berufskodex haben Menschen ein Anrecht darauf, ihre eigene Wahl und Entscheidung zu treffen, vorausgesetzt, dies gefährdet weder sie selbst noch andere. Dieses Recht genießt höchste Achtung (vgl. Kapitel 3.3.2). Es lässt sich fragen, ob die Klientel sich oder andere gefährdet, wenn sie beispielsweise die Teilnahme an einem Integrationsprogramm verweigert. Unter Beachtung, dass Integrationsmassnahmen in der Regel relativ teuer sind, aber durch die Teilnahme keineswegs gesichert ist, dass der angestrebte Sprung in den ersten Arbeitsmarkt anschliessend gelingt, was dann wiederum in einem Stigmatisierungsprozess als die Schuld derjenigen ausgelegt wird, denen es trotz der Massnahmen nicht gelungen ist, wieder eine Erwerbsarbeit zu finden (vgl. Wyss 2011: 13), kann die Ablehnung einer Massnahme eher als Eigenschutz vor weiterer sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung gesehen werden, denn als Gefährdung von sich selbst oder anderen. Weiter gilt gemäss Berufskodex der Grundsatz der Partizipation, das heisst, die Klientel muss in Entscheidungen, welche ihren Lebensvollzug betreffen, miteinbezogen und daran beteiligt werden (vgl. Kapitel 3.3.2). Es darf also nicht über den Kopf der Klientel hinweg bestimmt werden, was sie zu tun hat, genau dies geschieht jedoch im Rahmen von Workfare. So heisst es beispielsweise bei der IV, dass das Ziel der Früherfassung darin bestehe, möglichst schnell über Massnahmen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes zu entscheiden oder dass in der Frühintervention sogleich gezielte Sofortmassnahmen zum Einsatz kämen (vgl. Kapitel 2.3.3). Es wird nirgends erwähnt, dass die Klientel bei der Auswahl der Massnahmen ein Mitspracherecht hat, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass die Fachperson darüber entscheidet, was das Beste für die Klientel ist, resp. wie sie möglichst rasch wieder von der IV unabhängig werden könnte. Dies widerspricht der Aufgabe Sozialer Arbeit, welche darin besteht, Menschen in dialogischen Prozessen und unter Berücksichtigung ihrer physischen, psychischen, spirituellen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse dabei zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit wieder zu gewinnen und zu steigern (vgl. Kapitel 3.1, 3.3.2). Gemäss Berufskodex fordern Professionelle der Sozialen Arbeit bei ihrer Klientel auch Pflichten ein, wobei diese jedoch fachlich adäquat und ethisch begründet sein müssen. So wird sichergestellt, dass die schwächsten Gesellschaftsmitglieder nicht erneut benachteiligt werden, indem ihnen die Erfüllung der Anforderungen aufgrund fehlender Ressourcen verunmöglicht wird (vgl. Kapitel 3.3.3). Eine individuelle Förderung durch ein breites Angebot

an Eingliederungsmassnahmen kann durchaus sinnvoll und hilfreich sein. „Als flächendeckender Imperativ unter Sanktionsdrohungen bedeutet diese Programmatik [jedoch] eine Missachtung der Autonomie der Klientel und des praktischen Wissens der Professionellen.“ (Nadai 2009a: 14) Problematisch ist auch, dass das Arbeitsbündnis mit der Klientel, welches vor allem auf Vertrauen und Wertschätzung gründet (vgl. Kapitel 3.3.3), durch die Angst vor Sanktionen und die Konzentration auf Kriterien wie Wirtschaftlichkeit und Effizienz gefährdet wird und sich die Kooperationsbereitschaft der Klientel, welche für ein Gelingen der Unterstützung notwendig ist, dadurch reduziert. Kurt Wyss schreibt, dass es gerade bei Personen, die ihr Selbstwertgefühl verloren haben und darum hilflos oder aggressiv auf Anforderungen reagieren, darum gehen muss, sie zunächst zur Ruhe kommen zu lassen. Gleichzeitig solle man aber immer auch Angebote der Betätigung machen, die freiwillig, also auch ohne Konsequenzen, 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.“ (Wyss 2001: 4)

Komplexe Problemlagen versus Fokus erster Arbeitsmarkt und schnelle Ablösung

Der Strukturwandel innerhalb der Sozialpolitik hin zu Workfare wird unter anderem damit begründet, dass der bisherige Wohlfahrtsstaat nicht mehr finanzierbar sei und eine Gefahr für das Wirtschaftswachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit darstelle (vgl. Kapitel 2.2). Darum liegt der Fokus im aktivierenden schweizerischen Sozialstaat darauf, alle leistungsbeziehenden Personen so rasch als möglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, um dadurch in den einzelnen Systemen Schulden abzubauen und wieder ein Gleichgewicht im Finanzhaushalt herzustellen. Das übergeordnete Ziel ist also schlussendlich immer die möglichst rasche Ablösung vom Bezug der Arbeitslosenentschädigung, Sozialhilfe oder Leistungen der Invalidenversicherung. Dies steht im Widerspruch zur Aufgabe Sozialer Arbeit, nach welcher sie sich an erster Stelle für Menschen und ihre individuellen Probleme engagiert und erst in einem zweiten Schritt auf die Probleme eingeht, welche die Gesellschaft mit diesen Menschen hat. Soziale Arbeit ist für das körperliche, psychische und soziale Wohlergehen sowie die Selbstverwirklichung von Menschen zuständig, indem sie ihnen den Zugang zu allen für sie relevanten Bereichen der Gesellschaft ermöglicht (vgl. Kapitel 3.1). Gemäss Berufskodex ist Soziale Arbeit zwar neben den Begehren der Menschen, welche Soziale Arbeit in Anspruch nehmen, auch dem gesellschaftlichen Doppelmandat von Hilfe und Kontrolle verpflichtet, gleichzeitig aber auch dem eigenen Professionswissen und der eigenen Berufsethik, welche im Berufskodex festgehalten ist. Und aus dem Berufskodex geht klar hervor, dass Soziale Arbeit ein gesellschaftlicher Beitrag insbesondere an diejenigen Menschen ist, die vorübergehend oder

dauernd in der Verwirklichung ihres Lebens illegitim eingeschränkt sind (vgl. Kapitel 3.3.1). Aus berufsethischer Sicht impliziert dies also, dass Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat nicht vorrangig das Interesse der Gesellschaft zu vertreten hat, welches wie beschrieben in der Kostendämpfung und der raschen Ablösung der Klientel besteht, sondern sich gemäss den Vorgaben des Berufskodexes nach den individuellen Bedürfnissen und Problemlagen der Klientel auszurichten hat. Und da manche Problemlagen überaus komplex sind, kann dies bedeuten, dass eine längerfristige psychosoziale Begleitung und somit ein längerer Bezug von Leistungen des Sozialstaats durchaus sinnvoll und notwendig ist. Zu beachten ist auch, dass „Menschen mit multiplen Problemlagen (...) sich in der Regel in einem langwierigen Prozess erst eine eigene und für sich lohnenswerte Lebensperspektive erarbeiten [müssen], innerhalb derer die Frage der Erwerbsarbeit ein Aspekt unter mehreren ist“ (Kutzner 2009: 17). Aufgrund der Verpflichtung, Verschiedenheiten von Individuen anzuerkennen (vgl. Kapitel 3.3.2) kann es aus Sicht der Sozialen Arbeit daher nicht gutgeheissen werden, dass grundsätzlich alle Menschen, die Leistungen des Sozialstaats beziehen, ungeachtet ihrer Bedürfnisse, Ressourcen und Grenzen für den ersten Arbeitsmarkt aktiviert werden müssen. Wie im Berufskodex festgehalten, ist Soziale Arbeit auch für die Menschen zuständig, welche dauernd in der Verwirklichung ihres Lebens eingeschränkt sind, also Menschen, die aus verschiedenen Gründen gar keinen Zugang mehr zum Arbeitsmarkt haben. Auch sie haben ein Anrecht darauf, in der Befriedigung ihrer existentiellen Bedürfnisse sowie bei der Integration in ein soziales Umfeld unterstützt zu werden. Soziale Arbeit ist verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen gerecht zu verteilen (vgl. Kapitel 3.3.2), weshalb es nicht sein darf, dass nur noch in diejenigen Menschen investiert wird, welche ‚aktivierbar‘ sind und den Erfolg von durchgeführten Interventionen garantieren (vgl. Kapitel 3.4). „Der sozialpolitische Fokus auf Arbeit um jeden Preis [verstärkt] die Ausgrenzung von Menschen, die nicht erwerbstätig sind, noch (...)“ (Nadai 2009a: 14), wobei sich Soziale Arbeit ja gerade gegen den sozialen Ausschluss von Menschen wehren muss. „Auf dem sozialpolitischen Parkett mag die rasche Überwindung von ‚Fürsorgeabhängigkeit‘ das erste und einzig legitime Ziel sozialstaatlicher Interventionen sein – für Soziale Arbeit muss klar sein, dass auch die Stabilisierung von schwierigen Lebenslagen und kleine Schritte ihren Wert haben.“ (Nadai 2009b: 146) Anstatt alle nicht erwerbstätigen Menschen dahingehend zu aktivieren, dass sie möglichst rasch wieder eine Arbeit finden, obwohl dies für manche gar nicht (mehr) realistisch ist, müsste sich die Soziale Arbeit vermehrt dafür einsetzen, „diejenigen Lebenslagen zu kultivieren, die ausserhalb der Lohnarbeit zwangsläufig entstehen“ (Wyss 2005: 79) und die Menschen darin zu unterstützen, auch ohne Erwerbsarbeit ein sinnvolles und menschenwürdiges Leben führen zu können.

Professionelle Autonomie versus aktivierungspolitische Vorgaben

Wie im Kapitel 3.1 beschrieben, zeichnet sich die Soziale Arbeit als Profession unter anderem durch die weitgehende Autonomie in der Berufsausübung aus. Entsprechend heisst es im Berufskodex, dass Soziale Arbeit ihre fachlichen Erklärungen, Methoden und Vorgehensweisen auf wissenschaftlich fundierten Grundlagen basiert und ihr Handeln nach den theoretischen, methodischen und ethischen Kriterien ihrer Profession gestaltet, selbst dann, wenn diese im Widerspruch zu Autoritäten stehen, von denen Sozialarbeitende selber abhängig sind. Im Rahmen der Selbstkontrolle unterziehen Professionelle der Sozialen Arbeit ihr methodisches Handeln stets einer fachlichen und moralischen Qualitätskontrolle (vgl. Kapitel 3.3.1, 3.3.3). Durch die vom aktivierenden Sozialstaat vorgegebenen zu erfüllenden Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität sowie die diversen durchzuführenden Programme, welche zwar an den individuellen Lebenslagen der Klientel ansetzen, aber letztlich immer das klare Ziel der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und somit die Ablösung von den staatlichen Transferleistungen verfolgen, wird die Soziale Arbeit in ihrer Handlungsautonomie deutlich eingeschränkt. Wie in Kapitel 3.4 beschrieben, werden Methoden der Sozialen Arbeit im Rahmen der vom aktivierenden Staat vorgegebenen Programme zunehmend unwichtig. Problemlagen der Klientel, welche nicht vordergründig ihre Arbeitsmarktgängigkeit betreffen, sollen höchstens noch als Hürden auf dem Weg (zurück) in den Arbeitsmarkt wahrgenommen und bearbeitet werden. „Ziele und Mittel der Unterstützung können nicht dem Einzelfall angepasst werden, sondern sind immer schon extern gesetzt. Der zeitliche Druck zu möglichst schneller Ablösung zwecks Kostensenkung und Verbesserung der Erfolgsstatistik lässt Umwege zur Integration und Phasen der Inaktivität nicht zu, obwohl den Professionellen in der Praxis bewusst ist, dass Integrationsverläufe oft nicht linear verlaufen.“ (Nadai 2009a: 14) Diese Anforderungen an die Soziale Arbeit im Rahmen von Workfare stehen im Widerspruch zu der vorgängig beschriebenen professionellen Autonomie der Sozialen Arbeit, das heisst der fachlich und ethisch begründeten Wahl ihrer eigenen Methoden und Vorgehensweisen. Zu beachten ist zudem, dass Soziale Arbeit neben der Begleitung, Betreuung und Unterstützung von Menschen auch sozialpolitische Interventionen initiiert und sich an der Gestaltung von Lebensumfeldern sowie an der Lösung von strukturellen Problemen beteiligt. Sie setzt sich für eine soziale, demokratische Gesellschaft ein, die für Solidarität, die Wahrung der Menschenrechte und gegen Diskriminierung einsteht (vgl. Kapitel 3.3.1, 3.3.3). Somit kommt Sozialer Arbeit nicht nur die Aufgabe der Veränderung von Individuen zu, wie dies im Sinne von Workfare vorgeschrieben wird, sondern sie hat sich im Rahmen der Unterstützung ihrer Klientel auch für die Veränderung der die Individuen umgebenden sozialen Systeme und Strukturen einzusetzen.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Zusammenfassung und Beantwortung der Fragestellung

Wie im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit dargestellt wurde, hat sich in den westlichen Gesellschaften ab den 1980er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts ein Strukturwandel in den Systemen der sozialen Sicherung vollzogen, welcher ab den 1990er Jahren auch in der Schweiz Einzug hielt. Dieser Wandel von Welfare zu Workfare hat zum Ziel, alle Menschen, welche Leistungen des Sozialstaates beanspruchen, wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern und dadurch Kosten in den Sozialwerken zu senken. Dieses Ziel wird durch Aktivierungsmassnahmen angestrebt, was bedeutet, dass Leistungsbeziehende zur regelmässigen Stellensuche, zur Teilnahme an Eingliederungsprogrammen sowie zur Annahme von zumutbarer Arbeit verpflichtet werden. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, drohen Leistungskürzungen und im Wiederholungsfall der Entzug des Leistungsanspruches. Die Klientel muss also aktiv beweisen, dass sie sich um ihre soziale und vor allem berufliche (Re-)Integration bemüht. In der Schweiz wurde das Aktivierungsprinzip im Rahmen verschiedener Revisionen in der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung implementiert, wobei die Grundleistungen schrittweise gekürzt und der Leistungsanspruch an Gegenleistungen der Klientel in Form der beschriebenen Verpflichtungen geknüpft wurde.

Im dritten Kapitel wurde die Profession der Sozialen Arbeit mit ihren Aufgaben, Zielen sowie ihren ethischen Grundlagen und Leitlinien dargestellt. Dadurch wurde deutlich, dass Soziale Arbeit zuständig ist für die Wechselbeziehungen der Menschen untereinander und ihrer sozialen Umfeldler sowie für die daraus entstehenden Probleme. Sie setzt sich für das körperliche, psychische und soziale Wohlergehen sowie die Selbstverwirklichung von Menschen ein, wobei die Achtung der Menschenwürde, die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit und die Autonomie der Klientel zentral sind. Im Berufskodex der Sozialen Arbeit nach AvenirSocial werden verschiedene Grundsätze, Verpflichtungen und Handlungsmaximen der Sozialen Arbeit festgehalten, welche als Leitlinien für das moralische berufliche Handeln dienen. So bestehen beispielsweise die Verpflichtung zur Zurückweisung von Diskriminierung und Stigmatisierung und der Grundsatz der Partizipation, d.h. dem Miteinbezug und der Beteiligung der Klientel oder die Handlungsmaxime, dass Professionelle der Sozialen Arbeit nur fachlich adäquate und ethisch begründbare Anforderungen an ihre Klientel stellen dürfen.

Im Kontext des aktivierenden Sozialstaates wird die Soziale Arbeit in ihrer Funktion als sozialstaatlicher Leistungserbringer dazu angehalten, sich vermehrt nach Kriterien der Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit auszurichten, was bedeutet, dass Massnahmen

stärker danach beurteilt werden, ob sie einen erkennbaren Erfolg versprechen. Dies wiederum bedeutet, dass allenfalls bald nur noch Menschen professionelle Hilfe in Anspruch nehmen können, die Motivation, Bereitschaft und die Fähigkeit zum Selbstengagement garantieren.

Auf der Grundlage all dieser Ausführungen wurde im vierten Kapitel diskutiert, welche Spannungsfelder und Widersprüche sich beim Vergleich der aktivierenden Sozialpolitik sowie den entsprechenden Massnahmen mit den professionsethischen Leitlinien der Sozialen Arbeit ergeben. Dies im Hinblick auf die eingangs gestellte Fragestellung: *Wie ist die heutige Workfare-Praxis im schweizerischen Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zu beurteilen und welche Folgen ergeben sich daraus für die Professionellen der Sozialen Arbeit?*

Unter Beachtung der Darstellungen aus Kapitel vier ist festzustellen, dass die heutige Workfare-Praxis im schweizerischen Sozialstaat aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit aufgrund verschiedener Punkte kritisch zu betrachten und zu beurteilen ist: Die soziale und berufliche Integration der Klientel, welche als Ziel aller drei Institutionen des schweizerischen Sozialstaats sowie auch als Ziel der Sozialen Arbeit formuliert wurde, wird durch Sanktionen und Leistungseinstellungen erschwert oder sogar verunmöglicht. Das Menschenbild, welches dem Aktivierungsprinzip zugrunde liegt, widerspricht demjenigen der Sozialen Arbeit, da es den leistungsbeziehenden Menschen unterstellt, sie seien ohne Anreize zu faul, sich um ihre (Re-)Integration zu bemühen. Dies kommt einer Stigmatisierung gleich, was von Seiten Sozialer Arbeit anzuprangern ist. Weiter ist die Soziale Arbeit dazu verpflichtet, jegliche Diskriminierung zurückzuweisen, so zum Beispiel auch die diskriminierende Unterscheidung der SKOS-Richtlinien im Hinblick auf die Entrichtung von finanziellen Zulagen. Dadurch, dass der Klientel im Rahmen von Workfare Angebote gemacht werden, welche sie aufgrund drohender Sanktionen nicht ablehnen kann, werden der im Berufskodex der Sozialen Arbeit festgehaltene Grundsatz der Selbstbestimmung sowie der Grundsatz der Partizipation im Sinne von Miteinbezug und Beteiligung der Klientel bei Entscheidungen verletzt. Durch die ständige Angst vor Sanktionen ist ein auf Vertrauen basierendes Arbeitsbündnis zwischen Klientel und Professionellen nur schwer zu realisieren. Des Weiteren steht das Interesse des aktivierenden Staates an der möglichst raschen Ablösung der leistungsbeziehenden Personen im Hinblick auf Kostendämpfung in Konflikt mit dem Auftrag Sozialer Arbeit, auch Menschen, die längerfristig oder dauernd in der Verwirklichung ihres Lebens eingeschränkt sind, zu unterstützen. Dies setzt nämlich oft einen längeren Leistungsbezug voraus, weil sich Problemlagen äusserst komplex gestalten können. Auch ist die Soziale Arbeit verpflichtet, ihre Ressourcen gerecht zu verteilen, was bedeutet, dass nicht einzig und allein in diejenigen Personen investiert werden darf, die den Erfolg der durchgeführten Massnahmen garantieren. Und zuletzt ist festzustellen, dass die

Soziale Arbeit durch die vom aktivierenden Sozialstaat vorgegebenen Massnahmen in ihrer professionellen Handlungsautonomie eingeschränkt wird.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass die Soziale Arbeit – wenn sie das Aktivierungsprinzip und dessen Ziele und Massnahmen unreflektiert übernimmt oder sich diesem gar unterordnet – Gefahr läuft, ihre eigenen Ziele, Aufgaben und professionsethischen Leitlinien aus den Augen zu verlieren und somit an Handlungsautonomie und letztlich auch an Professionalität einzubüssen. Es stellt sich darum die Frage, wie dem entgegengewirkt werden kann oder, um es gemäss dem zweiten Teil der zentralen Fragestellung zu formulieren, welche Folgen sich aus dieser Beurteilung für die Professionellen der Sozialen Arbeit ergeben.

Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Frage lassen sich im Berufskodex der Sozialen Arbeit finden (vgl. Kapitel 3.3). Der Berufskodex hilft Professionellen der Sozialen Arbeit dabei, eine professionsethisch begründete Berufshaltung zu entwickeln, sowie Stellung zu beziehen, was zur Stärkung der Berufsidentität beiträgt. Soziale Arbeit ist einem dreifachen Mandat verpflichtet, wobei das dritte Mandat das eigene Professionswissen und die Berufsethik umfasst. Dieses Mandat steuert Professionelle durch Konflikte zwischen ihrer Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft und den Anstellungsträgern sowie ihrer Verpflichtung gegenüber der Klientel. Der Umgang mit Interessenskollisionen und Widersprüchen sowie das sich Zurechtfinden in Loyalitätskonflikten ist Teil Sozialer Arbeit, wobei Professionelle dazu aufgefordert sind, eine zur Diskussion stehende Haltung persönlich zu verantworten und sie mit professionellen moralischen Begründungen gegen kritische Einwände zu verteidigen. Auch in ihren Handlungsentscheidungen stützen sich Professionelle auf die ethischen Grundlagen ihrer Profession und bemühen sich dadurch um die Entwicklung und Anerkennung ihres Berufsstandes. Gegenüber ihren Arbeitgebenden verpflichten sie sich zur sorgfältigen Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss den Normen und Prinzipien des Berufskodexes. Allfällige Zielkonflikte oder ethische Differenzen zwischen ihnen und ihrer Anstellungsorganisation sprechen sie an und versuchen, im Sinne des Berufskodexes Lösungen zu finden. Der Öffentlichkeit, der Forschung und der Politik vermitteln sie ihr Wissen über soziale Probleme sowie deren Ursachen und Wirkungen auf individueller und struktureller Ebene, um dadurch dazu beizutragen, dass ihre Expertise nutzbar wird.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen ist somit festzuhalten, dass Professionelle der Sozialen Arbeit, welche im Rahmen des aktivierenden Sozialstaates tätig sind, sich ihrer eigenen professionsethischen Grundlagen, wie sie im Berufskodex festgehalten sind, ständig bewusst sein müssen, um die aktivierenden Prinzipien und Massnahmen kritisch zu prüfen und zu entscheiden, welche Elemente aus professionsethischer Sicht inwiefern legitim und annehmbar und welche abzulehnen sind. Diese Entscheidung gilt es zu verantworten, zu

vertreten und mit professionellen Begründungen zu verteidigen. Wichtig scheint auch, dass die jeweiligen eigenen Anstellungsträger über die professionsethischen Grundsätze der Sozialen Arbeit informiert werden, damit transparent wird, dass Soziale Arbeit sozialpolitische Vorgaben im Sinne von aktivierenden Grundsätzen und Massnahmen nicht unreflektiert umsetzen kann, sondern diese mit ihren professionsethischen Leitlinien abgleichen muss. „Es gilt eine starke professionelle Identität und Kultur aufzubauen, die sich gegen Angriffe auf die sozialen Grundwerte in Praxis, Öffentlichkeit und Politik zur Wehr setzt, um die Würde jedes Einzelnen zu schützen und seine prinzipielle Entwicklungsmöglichkeit zu gewährleisten.“ (Sommerfeld/Wigger 2008: 1)

5.2 Kritische Würdigung und Ausblick

Wie bereits in Kapitel 1.4 erwähnt, wurden in der vorliegenden Arbeit mehrheitlich Autorenschaften berücksichtigt, welche sich kritisch mit dem Thema Workfare auseinandersetzen. Dies aus dem naheliegenden Grund, dass auch die Autorin der vorliegenden Arbeit der Thematik rund um Workfare resp. Aktivierung kritisch gegenübersteht. Seit gut eineinhalb Jahren ist die Autorin in einem Pilotprojekt tätig, in welchem Mitarbeitende der IV, der RAV sowie der Sozialdienste aus der Umgebung gemeinsam um die Wiedereingliederung ihrer Klientel in den ersten Arbeitsmarkt bemüht sind. Dadurch, dass die Autorin innerhalb dieses Projektes sowohl für die Sozialdienste als auch für die RAV und die IV arbeitet, findet eine ständige Auseinandersetzung mit den jeweiligen Vorgaben und Richtlinien der drei Institutionen und dadurch auch generell mit den Prinzipien des aktivierenden Sozialstaates statt. Durch diese Vorgaben und Prinzipien auf der einen Seite und das wachsende sozialarbeiterische Professionsverständnis auf der anderen Seite gewann bei der Autorin zunehmend die leitende Fragestellung dieser Arbeit an Kontur, und deren Beantwortung wurde zu einer persönlichen Möglichkeit, die eigene professionelle Berufshaltung zu stärken. Der Autorin wurde aber im Verlaufe der Arbeit auch bewusst, dass es nicht reicht, sich mit dem Thema auseinandergesetzt zu haben, um die vorliegende Arbeit schreiben zu können und sie anschliessend in der Versenkung verschwinden zu lassen. Wie im vorangegangenen Unterkapitel beschrieben, ist die Autorin der Ansicht, dass die Öffentlichkeit oder zumindest einmal die eigene Organisation resp. die eigenen Anstellungsträger über das Selbstverständnis und die professionsethischen Grundlagen der Sozialen Arbeit informiert werden müssen. Ohne das Wissen darum, dass Soziale Arbeit neben der Gesellschaft und der Klientel auch ihrer eigenen Berufsethik verpflichtet ist und ohne das Wissen darum, was diese Berufsethik beinhaltet, können Anstellungsträger, welche nicht aus dem Feld der Sozialen Arbeit stammen, aus Sicht der Autorin nicht nachvollziehen, warum Professionelle der Sozialen Arbeit aufgrund der Anerkennung und Vertretung der Formulierungen ihres Berufskodexes manche

sozialpolitische Vorgaben nicht ohne Weiteres umsetzen können. Die Autorin möchte diesen Überlegungen folgend die vorliegende Arbeit ihrer Organisation, wo neben drei Sozialarbeitenden mehrere Personen der IV und der RAV arbeiten, zugänglich machen, um eine Sensibilisierung bezüglich der Bedeutung der professionsethischen Leitlinien der Sozialen Arbeit im Rahmen des aktivierenden Sozialstaates herstellen und letztendlich vielleicht sogar die Anerkennung ihres Berufsstandes voranzutreiben zu können.

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Arbeit wurde relativ bald klar, dass zum Thema Workfare resp. aktivierender Sozialstaat zahlreiche Literatur vorhanden ist. Einerseits war dies hilfreich, da sich dadurch eine grosse Auswahl bot, andererseits gestaltete sich genau diese Auswahl zuweilen sehr schwierig. Da die Autorin laufend neue Literatur zum Thema fand, musste sie sich folglich immer wieder die Frage stellen, ob sie die jeweiligen Aussagen in einer ähnlichen Form bereits verarbeitet hatte oder ob es sich doch noch um zusätzliche wichtige Details handeln könnte, die dringend integriert werden müssten. Zudem fand die Autorin zahlreiche Literatur zum Thema aus Deutschland. Da stellte sich jeweils die Frage, ob deren Inhalt auch auf die Situation in der Schweiz übertragbar sei.

Die Autorin stellte sich während des Erarbeitungsprozesses auch die Frage, ob ihre kritische Haltung gegenüber dem aktivierenden Sozialstaat, welche sie durch die ebenfalls kritischen Autorenschaften zum Ausdruck bringen konnte, allenfalls zu einseitig ausfallen würde. Nachdenklich gemacht hat sie unter anderem ein Interview mit Walter Schmid, Präsident der SKOS und Rektor der Hochschule Luzern für Soziale Arbeit in der Zeitschrift Sozial Aktuell aus dem Jahr 2009. Als Präsident steht er klar hinter den aktuellen SKOS-Richtlinien von 2005, sagt aber auch, dass es für Sozialarbeitende wichtig sei, die Idee hinter der aktivierenden Sozialhilfe nicht zu eng zu fassen, sondern kritisch zu prüfen und geeignete Elemente zu übernehmen. Und die Frage der Anreize sei zwar wichtig, sie dürfe aber nicht zu etwas Absolutem erklärt werden (vgl. Schmid 2009: 19-21). Grundsätzlich könnte man sich also auch die umgekehrte Frage stellen: Welche Grundsätze, Elemente und Massnahmen des aktivierenden Sozialstaates sind aus professionsethischer Sicht der Sozialen Arbeit sinnvoll und darum nutzbar.

Weiter tauchte bei der Autorin die Frage auf, ob denn – statt den Fokus einseitig auf die Aktivierung leistungsbeziehender Personen zu richten – nicht eigentlich auch die Wirtschaft, sprich Unternehmen und Betriebe, verpflichtet werden könnten/müssten, vermehrt Menschen mit Beeinträchtigungen oder langzeitarbeitslose Personen zu beschäftigen. Denn die Klientel kann sich noch so sehr um ihre berufliche Integration bemühen, aber wenn es keine passenden Arbeitsplätze gibt, resp. wenn niemand bereit ist, diese Menschen einzustellen, werden alle Bemühungen stets scheitern. Damit Betriebe auch langzeitarbeitslose oder (noch) nicht voll leistungsfähige Personen anstellen, schuf man zwar in allen drei Systemen der sozialen Sicherung Anreize wie Einarbeitungszuschüsse, was bedeutet, dass

Arbeitgeber während der ersten 6-12 Monaten einer Anstellung einen Teil des Lohnes vom Staat refinanziert erhalten. Wenn Betriebe aber nicht auf dieses Anreizmittel einsteigen wollen, besteht für sie im Unterschied zur Klientel, welche nicht auf Anreize reagiert, keine Gefahr von Sanktionen. Hier stellt sich also die Frage, wie Betriebe allenfalls vermehrt dazu gebracht werden könnten, langzeitarbeitslose und/oder beeinträchtigte Personen einzustellen.

Der Autorin wurde zudem deutlich klar, dass es für Menschen, die keine Möglichkeit mehr zur Erwerbsarbeit haben, die aber auch kein Krankheitsbild aufweisen, welches bei der IV zum Bezug einer Rente berechtigt, schlicht keine Regelung für die dauerhafte Existenzsicherung gibt. Denn obwohl die Sozialhilfe diese Aufgabe zunehmend übernimmt, ist sie dafür nicht geschaffen, sondern ihre Aufgabe ist nach wie vor die Überbrückung von Notlagen. Es wird politisch nicht akzeptiert, dass Menschen dauerhaft von Sozialhilfe abhängig sind. In Bezug auf diese Personen wäre es aus Sicht der Autorin auch von grossem Interesse zu untersuchen, resp. Ideen und Ansätze herauszuarbeiten, wie im Rahmen der Sozialen Arbeit mit ihnen gearbeitet werden kann. Wie Nadai (2007a: 135) schreibt, ist die Erwerbsarbeit in unserer heutigen Gesellschaft noch immer ein zentraler Integrationsfaktor und neben der Existenzsicherung auch eine wichtige Quelle von sozialer Anerkennung und Lebenssinn. Die Frage stellt sich also, wie Personen, denen diese Quelle nicht mehr zugänglich ist, gezielt unterstützt werden können, sodass sie – wie Wyss (2005: 79) es schreibt – auch ohne Erwerbsarbeit ein sinnvolles und menschenwürdiges Leben führen können. Es ist nach Meinung der Autorin sinnlos, auch von Personen, bei denen offensichtlich scheint, dass sie im ersten Arbeitsmarkt vorübergehend oder dauerhaft nicht mehr Fuss fassen können, das volle Aktivierungsprogramm mit Bewerbungspflicht und Eingliederungsmassnahmen zu verlangen. Denn dies führt oft dazu, dass diese Menschen noch deprimierter und verbitterter werden, weil sie erkennen, dass ihre Bemühungen vergebens sind. Im Sinne der Ermächtigung und des zu fördernden Wohlbefindens dieser Klientel sollte man gemeinsam mit ihnen nach anderen sinnvollen Perspektiven und Aufgaben suchen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Autorin durch die Erarbeitung dieser Bachelor Thesis wieder einmal bewusst wurde, welche spannende und komplexe Aufgaben der Sozialen Arbeit zukommen und ihre Motivation, sich weiterhin in diese Aufgaben hineinzugeben, sowie sich immer wieder für die Würde, welche jedem einzelnen Mensch innewohnt, einzusetzen und stark zu machen, ist nochmals gewachsen.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

- AvenirSocial (2006). Berufsbild der Professionellen Sozialer Arbeit. Bern: AvenirSocial.
- AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Bern: AvenirSocial.
- Bohrer, Isabelle (2009). Sozialhilfe war nie bedingungslos. In: Sozial Aktuell. 41. Jg. (6). S. 26-28.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Otto Hans-Uwe/Trube Achim/Wohlfahrt Norbert (Hg.) (2003). Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich.
- Degen, Bernard (2006). Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates. In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.). Geschichte der Sozialversicherungen. Band 31. Zürich: Chronos. S. 17-48.
- Du Bois-Reymond, Alard (2007). Umsetzung 5. IV-Revision – was heisst das aus Sicht des BSV? In: Soziale Sicherheit CHSS. 15. Jg. (6). S. 284-285.
- Galuske, Michael (2007). „Wenn Soziale Arbeit zum Management wird...“. Anmerkungen zum aktivierenden Umbau der Sozialen Arbeit und seinen Niederschlägen in der Methodendebatte. In: Krauss, E. Jürgen/Möller, Michael/Münchmeier, Richard (Hg.). Soziale Arbeit zwischen Ökonomisierung und Selbstbestimmung. Kassel: Kassel University press GmbH. S. 333-376.
- Hauss, Gisela/Canonica, Alan (2012). Begleiten, um sie loszuwerden. Professionelles Arbeiten mit Klientinnen und Klienten in einem Schweizer Sozialdienst. In: Soziale Arbeit. 61. Jg. (9/10). S. 368-374.
- Hochuli Freund, Ursula/Stotz, Walter (2011). Kooperative Prozessgestaltung in der Sozialen Arbeit. Ein methodenintegratives Lehrbuch. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kutzner, Stefan (2009). Kann Sozialhilfe aktivieren? In: Sozial Aktuell. 41. Jg. (6). S. 16-18.
- Lob-Hüdepohl, Andreas (2007). Berufliche Soziale Arbeit und die ethische Reflexion ihrer Beziehungs- und Organisationsformen. In: Lob-Hüdepohl Andreas/Lesch Walter (Hg.). Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch. Paderborn: Ferdinand Schöningh. S. 113-161.
- Lob-Hüdepohl, Andreas (2011). Nur moralisch – oder auch noch ethisch? In: Sozial Aktuell. 43. Jg. (3). S. 18-21.
- Lutz, Ronald (2008). Perspektiven der Sozialen Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 56. Jg. (12-13). S. 3-10.
- Magnin, Chantal (2004). Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie. 30. Jg. (3). S. 399-361.
- Magnin, Chantal (2005). Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich: Seismo Verlag.
- Moeckli, Silvano (2012). Den schweizerischen Sozialstaat verstehen. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

- Müller de Menezes, Rahel (2012). Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen. Wiesbaden: Springer VS.
- Nadai, Eva (2007a). Simulierte Arbeitswelten. Integrationsprogramme für Erwerbslose. In: Baechtold, Andrea/von Mandach Laura (Hg.). Arbeitswelten. Integrationschancen und Ausschlussrisiken. Zürich: Seismo. S. 135-145.
- Nadai, Eva (2007b). Die Vertreibung aus der Hängematte. Sozialhilfe im aktivierenden Staat. In: Denknetz (Hg.). Zur politischen Ökonomie der Schweiz. Jahrbuch 2007. Zürich: Edition 8. S. 10-19.
- Nadai, Eva (2009a). Aktiv ins Abseits. Aktivierende Sozialhilfe und die Produktion von Unsicherheit. In: Sozial Aktuell. 41. Jg. (6). S. 13-15.
- Nadai, Eva (2009b). Sisyphus' Erben. Soziale Arbeit in der Armutsbekämpfung. In: Kessel, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hg.). Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat? Weinheim und München: Juventa Verlag. S. 133-148.
- Opielka, Michael (2005). Alternativen zur Aktivierung? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. 36. Jg. (1). S. 34-48.
- Ritler, Stefan (2007). Die 5. IV-Revision umsetzen – aus Sicht der IV-Stellen. In: Soziale Sicherheit CHSS. 15. Jg. (6). S. 286-287.
- Schmid, Walter (2009). Anreizsysteme dürfen nicht zu etwas Absolutem erklärt werden. In: Sozial Aktuell. 41. Jg. (6). S. 19-21.
- Schmocker, Beat (2011). Soziale Arbeit und ihre Ethik in der Praxis. Eine Einführung mit Glossar zum Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Bern: AvenirSocial.
- Studer, Tobias (2012). Überlegungen zu Arbeit und Arbeitsintegration. Unveröffentlichtes Begleitmanuskript Modul BA18 Erwerbslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Arbeitsintegration. Hochschule für Soziale Arbeit. Fachhochschule Nordwestschweiz. Studium in Allgemeiner Sozialer Arbeit. Olten.
- Wyss, Kurt (2005). Workfare in der Sozialhilfereform. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. 25. Jg. (49). S. 73-84.
- Wyss, Kurt (2011). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. 3. Aufl. Zürich: Edition 8.

Internetquellen

- AvenirSocial (2010). Professionelle Soziale Arbeit. Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. URL: http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Do_Berufskodex_Web_D_gesch.pdf [Zugriffsdatum: 25. November 2013].
- Berenstein, Alexandre/Pfeuffer, Andreas (2003). Wörterbuch der Sozialpolitik. Beveridge-Plan. URL: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=100> [Zugriffsdatum: 26 Januar 2014].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2011). Faktenblatt. Die IV-Revision 6a. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00021/03189/?lang=de#sprungmarke0_23 [Zugriffsdatum: 10. März 2014].

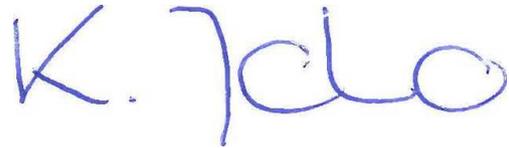
- Bundeszentrale für politische Bildung (2006). Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. URL: <http://www.bpb.de/apuz/29901/aktivierender-wohlfahrtsstaat-und-sozialpolitische-steuerung?p=0> [Zugriffsdatum: 25. November 2013].
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (o.J.). Entwicklungstendenzen zu neuer Sozialstaatlichkeit in Europa und ihre Konsequenzen für die Soziale Arbeit. URL: www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/sozialstaat.pdf [Zugriffsdatum: 25. April 2014].
- IFSW - International Federation of Social Workers (2000). Definition of Social Work. URL: http://www.avenirsocial.ch/cm_data/DefSozArbeitIFSWIASSW.pdf [Zugriffsdatum: 22. März 2014].
- Meyer-Blaser, Ulrich (2003). Wörterbuch der Sozialpolitik. Sozialstaat. URL: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=620> [Zugriffsdatum: 10. Dezember 2013].
- Salzgeber, Renate (2012). Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe. URL: http://skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themendossiers/arbeit/2012_AVIGRevisionSalzgeber_ArtikelVolkswirtschaft.pdf [Zugriffsdatum: 07. Februar 2014].
- Schmocker, Beat (2013). Was braucht der Mensch? Sozialhilfe zwischen Bedürfnissen und Bedarf. URL: <http://www.avenirsocial.ch/de/p42012223.html> [Zugriffsdatum: 30. März 2014].
- Schneider, Gerd/Tokya-Seid, Christiane (2013). Wohlfahrtsstaat. Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politiklexikon/161812/wohlfahrtsstaat> [Zugriffsdatum: 25. November 2013].
- Sommerfeld Peter/Wigger Annegret (2008). Zur Transformation des Sozialen – Luzerner Erklärung. URL: http://www.zak.ch/pdf/Luzerner_Erklaerung.pdf [Zugriffsdatum: 25. November 2013].
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (o.J.). Faktenblatt: Grund und die wichtigsten Änderungen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. URL: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/04770/04779/?lang=de> [Zugriffsdatum: 07. Februar 2014].
- Wohlfahrt, Norbert (o.J.). Aktivierender Staat – Vom Welfare- zum Workfare-System. URL: <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/voltairevortrag.pdf> [Zugriffsdatum: 27. Januar 2014].
- Wyss Kurt (2001). Arbeit statt Sozialhilfe. URL: http://www.wyss-sozialforschung.ch/publikationen/pdf_publi/ArbeitstattSozialhilfeWyss.pdf [Zugriffsdatum: 01. Mai 2014].

Titelbild

- URL: <http://www.cash-online.de/versicherungen/2010/gesetzliche-kassen-und-pkv-finden-nicht-zusammen/37881> [Zugriffsdatum: 27. Januar 2014].

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre hiermit ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne unerlaubte Hilfe verfasst habe.



Katrin Joho