

## Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat

»Arbeit statt Fürsorge« lautet das aktuelle, verführerisch simple Motto der Sozialhilfe in der Schweiz. Nicht von ungefähr bedient es sich des etwas verstaubt klingenden, heute kaum noch gebräuchlichen Terminus der Fürsorge. Hier wird nicht nur ein Begriff entsorgt, sondern vielmehr das, was er bezeichnet – nämlich die »Pflege, Hilfe, die man jemanden zukommen lässt« (Duden) –, radikal in Frage gestellt. Fürsorge wird heute in einem Atemzug genannt mit Fürsorge*abhängigkeit*, und Abhängigkeit wiederum wird mit Schwäche assoziiert, wenn nicht gar mit moralischen Defekten. Damit folgt die Schweiz dem internationalen Trend, die Sozialhilfe neu auf ›Workfare‹ beziehungsweise auf eine Politik der ›Aktivierung‹ auszurichten.

In der vorindustriellen Gesellschaft war wirtschaftliche und rechtliche Abhängigkeit der Normalzustand. Er bedeutete zwar hierarchische Unterordnung, brachte aber keine Stigmatisierung mit sich (Fraser & Gordon, 1994). Mit dem Aufkommen der kapitalistischen Lohnarbeit im Industriezeitalter wird der Begriff allmählich umgedeutet. Gewisse Formen der Arbeit, so eben Lohnarbeit, werden nicht mehr als Ausdruck von Abhängigkeit betrachtet, sondern als Zeichen von Freiheit und Unabhängigkeit. Als abhängig gelten jetzt gerade Menschen ohne (Lohn-) Arbeit: die Armen und die Hausfrauen. Insbesondere auf öffentliche Unterstützung angewiesen sein, gilt gleichsam als Eingeständnis persönlichen Scheiterns am Ideal des eigenverantwortlichen Subjekts. Die sukzessive Schaffung von Sozialversicherungen hat gewisse klar definierte Risiken wie Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit ein Stück weit von diesem Stigma befreit. Die entsprechende Unterstützung wurde dabei als Recht etabliert, das man sich mit Beitragszahlungen erwirbt. Umso mehr steht die Sozialhilfe als Auffangnetz für unspezifische soziale Notlagen unter Verdacht, den Drückebergern dieser Gesellschaft auf Kosten der Steuerzahlenden eine bequeme Hängematte zu bieten. So hat es die öffentliche Fürsorge nie dabei bewenden lassen, die Armen materiell zu

unterstützen, sondern beansprucht zusätzlich eine pädagogische Funktion. Auch die moderne Sozialhilfe verbindet die Hilfe mit einer Nacherziehung zur Konformität mit den geltenden Normen. Mo-

---

### Eva Nadai

Prof. Dr. phil., arbeitet zur Zeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz zu Fragen der Arbeitsmarktintegration, Aktivierungs- und Ausschlussmechanismen.

mentan wird vor allem ein Wert gross geschrieben: Eigenverantwortung. Diese wird primär daran gemessen, ob die Unterstützten in irgendeiner Form arbeiten.

### **Investieren, aktivieren, disziplinieren**

Arbeit als Angelpunkt von Sozialhilfe steht im Kontext eines tief greifenden Strukturwandels der Sozialpolitik, der sich in allen westlichen Gesellschaften beobachten lässt (Gilbert, 2002; Dahme und Wohlfahrt, 2002). Seit gut 30 Jahren wird dem klassischen Sozialstaat eine finanzielle, politische, soziale und legitimatorische Krise bescheinigt, die nach grundlegenden Reformen ruft. Der Sozialstaat tendiere durch das Expertenregime professionalisierter sozialer Dienste zur Entmündigung der Bürgerinnen und Bürger, er fördere eine passive Anspruchshaltung, setze falsche Anreize und lähme die Eigeninitiative. Eine unrühmliche Zuspitzung findet diese Art Kritik in der Missbrauchsdebatte, die mit schöner Regelmässigkeit vor politischen Wahlen und Abstimmungen angefacht wird und so das Terrain bereitet für verschärfte Kontrollen und Leistungsabbau in den Systemen der sozialen Sicherung. Als Gegenmittel zu verfehlten Ansprüchen und Leistungsmissbrauch müsse eine zeitgemässe Sozialpolitik auf aktive Sozialbürger setzen, die anfallende Risiken und Problemlagen kompetent und in eigener Regie bewältigen, sofern sie dazu ausreichend ermuntert und befähigt werden. Der Staat habe die Aufgabe des »Förderns und Forderns«, so die berühmt-berüchtigte Kurzformel. Was das genau heisst, lässt sich am besten mit den Stichworten *investieren*, *aktivieren*, *disziplinieren* charakterisieren.

Im neuen Sozialstaat wird Sozialpolitik primär in den Dienst von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik gestellt, um die nationale Konkurrenzfähigkeit im globalen Standortwettbewerb zu fördern. Zu diesem Zweck soll der Staat in die Produktivität seiner Bürgerinnen und Bürger *investieren* – in erster Linie in Erziehung, Bildung und Familie als Orte der Produktion von Humankapital (Lessenich, 2004; Esping-Andersen, 1999). Investitionen in Bildung und Familie stellen indirekte staatliche Leistungen dar. Daneben zielen direkte Sozialtransfers für Menschen, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, insbesondere auf deren Flexibilität und Beschäftigungsfähigkeit. Es gilt, ihre individuelle Wettbewerbsfähigkeit auf den anspruchsvolleren Arbeitsmärkten der Wissensgesellschaft zu fördern. Sozialpolitik als Investition zu verstehen, impliziert notwendigerweise Selektion, nämlich die Unterscheidung in produktive und unproduktive Gruppen. Konsequenterweise wird da investiert, wo es sich lohnt, während »passive« Unterstützungsleistungen für die »Überflüssigen« tendenziell abgebaut werden. Das Targeting

(genaue Zielgruppenansprache) von Leistungen beziehungsweise die Segmentierung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern sind die logische Folge davon (Gilbert, 2002).

Instrument dieser investiven Sozialpolitik ist die *Aktivierung* der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere natürlich der Personen, die in irgendeiner Form direkte Unterstützung beziehen. Aktivierung heisst 1., dass Leistungen des Staates respektive einer Sozialversicherung durch so genannte Gegenleistungen abgegolten werden müssen. Leistungsbeziehende müssen unter Beweis stellen, dass sie sich aktiv in ihre ›Reintegration‹ bemühen – in der Regel durch irgendeine Form der Arbeit, ob nun im ersten Arbeitsmarkt oder in Beschäftigungsprogrammen. Damit sie dies tun, operiert man bei der Aktivierung 2. mit Anreizen: die gewünschte Aktivität wird mit geringfügig höheren Leistungen 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. Damit das nicht zu bequem ist und die Anreize wirklich greifen, werden 3. Unterstützungsleistungen auf das absolute Minimum gekürzt. Was darüber hinausgeht, muss man sich durch Aktivität verdienen. Die Anreize der Aktivierungspolitik basieren also auf dem liberalen Menschenbild des ökonomisch kalkulierenden Nutzenmaximierers. Faktisch wird dem homo oeconomicus indes offensichtlich nicht so recht getraut, weshalb er 4. mit der Androhung massiver finanzieller Sanktionen *diszipliniert* wird. ›Unvernünftiges‹ Verhalten – sprich: das Nicht-Einsteigen auf Anreize – wird nicht toleriert, sondern mit Leistungskürzungen oder -einstellungen bestraft.

Während die meisten anderen Länder das politische Programm der Aktivierung zuerst in der bedarfsabhängigen Sozialhilfe – sozusagen bei den Schwächsten der Schwachen – einführten, begann die Schweiz damit in einer Sozialversicherung (Magnin, 2005). Die 1996 in Kraft getretene zweite Teilrevision der Arbeitslosenversicherung verschärfte einerseits die Bezugsbedingungen erheblich. Andererseits wurden die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ausgebaut, und für die Arbeitslosen wurde es zur Pflicht, daran teilzunehmen. Ungenügende Bemühungen bei der Arbeitssuche oder die Verweigerung von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ziehen finanzielle Sanktionen nach sich. Mit der Überarbeitung der SKOS-Richtlinien in den Jahren 1998 und 2005 folgte die Sozialhilfe diesem Muster einer härteren Gangart, die mit einer Integrationsrhetorik gekoppelt wird. 2007 geriet auch die Invalidenversicherung mit der 5. Revision des Invaliditätsgesetzes in den Sog dieser Aktivierungspolitik.

## Integration ohne Existenzsicherung? Die revidierten SKOS-Richtlinien

Aktivierungspolitik kommt nicht ohne den Verweis auf *Integration* als zentrales Ziel aus. Die Forderung nach Integration hat intuitive Überzeugungskraft, auch wenn – oder vielleicht gerade weil – selten deutlich wird, was genau damit gemeint ist, und noch weniger, wie sich dieser Zustand herstellen liesse. Trotz dieser Unklarheiten gilt heute Integration neben der materiellen Existenzsicherung als zentrale Aufgabe der Sozialhilfe. Historisch gesehen ist es keineswegs selbstverständlich, die Unterstützung der Armen mit dem Konzept der Integration zu verbinden. Über Jahrhunderte orientierte sich der Armutsbegriff am physischen Überleben, und die Unterstützung der Armen ging selbstredend einher mit Entrechtung und Ausgrenzung. Erst mit der sukzessiven Ausweitung politischer, bürgerlicher und sozialer Rechte im 20. Jahrhundert gestand man auch den Armen das Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft und damit auf ein sozial definiertes Existenzminimum zu (de Swaan, 1993). Interessanterweise wird nun gerade die Idee, die Armen in die Gesellschaft zu integrieren, das Einfallstor zum Umbau des Sozialstaats in den aktivierenden Staat. So ist laut Neil Gilbert die Einführung einer Beratung in Programmen zur Existenzsicherung in den USA die erste Etappe dieser Transformation. Es folgen zunächst freiwillige Arbeitsanreize, die später für obligatorisch erklärt werden und in der letzten Etappe mit Sanktionen gekoppelt werden (Gilbert, 2002).

In den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) von 1998 wurde der Integrationsauftrag erstmals konkretisiert und das Konzept des sozialen Existenzminimums eingeführt. Integration wurde indirekt mit den »Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration« definiert und gleichzeitig mit dem Gegenleistungsprinzip verbunden. Sozialhilfe wird als Vorleistung der Gesellschaft interpretiert, für welche die Klientinnen und Klienten eine Gegenleistung sowohl im eigenen als auch im Interesse der Allgemeinheit erbringen sollen. Obschon auch Familien- und Freiwilligenarbeit oder sozialpädagogische und therapeutische Angebote aufgelistet werden, liegt der Schwerpunkt in der Sozialhilfepraxis eindeutig bei Massnahmen, die sich auf Erwerbsarbeit beziehen. Integration reduziert sich auf berufliche Arbeit respektive auf die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen. Hinsichtlich der Existenzsicherung wurde mit der Pauschalisierung des Grundbedarfs die Handlungsautonomie der Klienten erhöht: sie müssen nun nicht mehr jedes Kleidungsstück oder jeden Haushaltgegenstand einzeln beantragen. Zudem sollte der neu eingeführte Grundbedarf II die Unterstützung auf ein Niveau anheben, das eine Teilhabe am sozialen und gesell-

schaftlichen Leben ermöglicht. Die SKOS-Richtlinien von 1998 führten zwar Elemente des Aktivierungsdiskurses ein, anerkannten aber die Bedeutung der materiellen Existenzsicherung als unabdingbare Voraussetzung für die Integration.

Das änderte sich drastisch mit der jüngsten Revision von 2005. Vor wenigen Jahren erst eingeführt, wird der Grundbedarf II nun bereits wieder abgeschafft und der neue »Grundbedarf zum Lebensunterhalt« generell gekürzt, so dass Sozialhilfe-Beziehende mit einem rund 10 Prozent niedrigeren Sockelbetrag auskommen müssen. Denn neu orientiert sich die SKOS bei der Festlegung des Existenzminimums nicht mehr – wie bisher – an den ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung sondern an den ärmsten 10 Prozent. Dies wird mit dem Abstandsgebot begründet, das heisst mit dem Grundsatz, dass die Sozialhilfe niedriger sein sollte als die niedrigsten Einkommen bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit. Die überaus drastische Umsetzung dieses alten Prinzips jedes Fürsorgesystems folgt offenbar den Empfehlungen des Ökonomen Michael Gerfin, der in seinem Gutachten zuhanden der SKOS zum Schluss kommt, eine »anreizkompatible« Sozialhilfe müsse für »nicht erwerbstätige, aber als erwerbsfähig eingestufte Sozialhilfe-Empfänger auf ein Niveau reduziert werden (...), das *mittelfristig nicht existenzsichernd ist*« (Wyss, 2005). Hier pervertiert sich der Zweck der Sozialhilfe, Menschen in Not ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, in sein Gegenteil: in einen bewusst herbeigeführten permanenten Überlebenskampf.

Allerdings handelt es sich gemäss den SKOS-Richtlinien bei diesem Minimalbetrag um eine theoretische Grösse, die so gar nie zur Anwendung kommt. Denn getreu der Aktivierungsphilosophie können sich Sozialhilfe-Bezüger entweder mit Integrationsleistungen gleichsam einen Bonus erarbeiten, oder sie werden bei mangelnden Bemühungen mit Kürzungen bestraft. Auf der Anreizseite sollen Integrationszulagen in der Höhe von 100 bis 300 Franken an nicht erwerbstätige Personen ausgerichtet werden, die sich aktiv um Integration bemühen, etwa durch Teilnahme an Programmen, Weiterbildungen oder gemeinnützigen Tätigkeiten. Nur eine minimale Zulage von 100 Franken ist für Klientinnen und Klienten vorgesehen, die zwar als integrationswillig beurteilt werden, aber aus gesundheitlichen Gründen oder mangels Angeboten keiner anerkannten Aktivität nachgehen können. Bei Erwerbstätigkeit werden Einkommensfreibeträge von 400 bis 700 Franken gewährt.

Umgekehrt werden finanzielle *Sanktionen* verhängt, wenn jemand sich weigert, an zumutbaren Massnahmen teilzunehmen. Kürzungen können bei den situationsbedingten Leistungen vorgenommen werden; darüber hinaus kann der Grundbedarf für maximal zwölf Monate um bis

zu 15 Prozent auf das so genannte absolute Existenzminimum gekürzt werden. Selbst die Einstellung dieses Minimums bezeichnet die SKOS »ausnahmsweise« als zulässig, wenn jemand wiederholt eine zumutbare und konkret angebotene Arbeit ablehnt. Laut der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2007 des Bundesamts für Statistik sind 74 Prozent der Sozialhilfe-Beziehenden nicht erwerbstätig. Für sie bedeuten die neuen SKOS-Richtlinien im besten Fall ein Nullsummenspiel: was beim Grundbedarf gekürzt wird, können sie sich mit der Demonstration von Integrationsbereitschaft als Zulage wieder zurückholen. Faktisch hat sich indes beispielsweise im Kanton Zürich gezeigt, dass zwei Drittel der Klienten ein Jahr nach Einführung der neuen Regelung finanziell schlechter dastehen, weil die Arbeitsplätze und Integrationsprogramme schlicht fehlen, mit denen sie sich ihren »Leistungsbonus« erarbeiten könnten (Tages-Anzeiger, 2006).

Wie die neuen SKOS-Richtlinien zeigen, basiert aktivierende Sozialhilfe auf einer *Politik der Knappheit*. Hinter der Absenkung des Grundbedarfs steht die vulgär-ökonomische Version einer Verelendungstheorie: erst wenn die Armen wirklich zum Verzweifeln arm sind, werden sie sich um Arbeit und materielle Selbstständigkeit bemühen. Diese Theorie führt aus verschiedenen Gründen in die Irre. Zum einen provoziert die politisch herbeigeführte Knappheit inmitten einer Überflussgesellschaft Gefühle der Frustration und Resignation, die sich in Kooperationsverweigerung niederschlagen können – vor allem dann, wenn zugleich permanent das Damoklesschwert finanzieller Sanktionen droht. Sie ist zudem geradezu eine Aufforderung zur Devianz, indem zum Beispiel Einkünfte oder Zuwendungen von Verwandten verschwiegen werden (Maeder/Nadai, 2004). Ohne Kooperation der Betroffenen kann Hilfe jedoch keine Wirkung entfalten. Das ist in der einschlägigen Forschung zu professionellem Handeln in helfenden Berufen mittlerweile eine Binsenwahrheit, die allerdings in den sozialpolitischen Debatten und Leitlinien hartnäckig ignoriert wird. Hinzu kommt, dass ein anhaltender Mangel an Ressourcen die Integration mehr behindert als fördert. Wenn 960 Franken im Monat für Essen, Kleidung, Haushalt etc. reichen sollen, ist eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben eine Illusion. Ein Leben mit dem Minimum fördert vor allem eines, nämlich ein tief greifendes Gefühl der Verunsicherung, und diese Unsicherheit wirkt lähmend.

### **Gnadenlos selbstverantwortlich**

Jedes Fürsorgesystem muss Kriterien und Verfahren bestimmen, um zu entscheiden, wer zu welchen Bedingungen Unterstützung erhält. Bis

heute spielt dabei die Arbeits(un)fähigkeit der Betroffenen eine zentrale Rolle: wer arbeitsunfähig ist, gilt als unterstützungswürdig, während die Arbeitsfähigen latent unter Missbrauchsverdacht stehen. Weil Arbeits(un)fähigkeit keine eindeutige, objektiv feststellbare Grösse ist, sondern ein Konstrukt mit physischen, psychischen, sozialen und moralischen Dimensionen, mutiert die Prüfung der Arbeitsfähigkeit faktisch zu einem Test der Arbeits*willigkeit* (Nadai, 2006). Die Aktivierung von Sozialhilfe-Beziehenden und Arbeitslosen ist zuvorderst ein Disziplinierungsinstrument. Die Rhetorik von Fördern und Fordern suggeriert eine Symmetrie von Leistung und Gegenleistung, die den Interessen des Individuums wie der Gesellschaft dient. Das System von Anreizen und Sanktionen soll den Betroffenen den Weg zurück in die ›Normalität‹ weisen, sprich: zu einer eigenständigen Existenz auf der Basis von Erwerbsarbeit führen. Aktivierungspolitik scheitert jedoch am altbekannten »Sphynxrätsel der Fürsorge«, wie der französische Soziologe Robert Castel den unauflösbaren Widerspruch benennt. Dieser besteht darin, dass die Fürsorge aus Hilfeabhängigen keine Selbstversorger machen kann, weil sie die Grundlage für Unabhängigkeit – eine Erwerbsarbeit – nicht selbst schaffen kann (Castel, 2000). Auch ausgeklügelte Aktivierungsprogramme schaffen keine Stellen, höchstens Plätze in Beschäftigungsprogrammen oder nicht existenzsichernde Teillohn-Stellen, mit denen der Staat die Arbeitgeber subventioniert und die Betroffenen zu Arbeit für ein Butterbrot (einen bescheidenen Einkommensfreibetrag) verpflichtet.

Aktivierungspolitik ist in einem eigentümlichen Zirkel verfangen (Maeder/Nadai, 2005). Sie unterstellt zunächst einmal die Passivität der Adressatinnen und Adressaten, die mittels entsprechender Programme aktiviert werden sollen. Legitimiert wird eine solche Politik immer mit dem beidseitigen Nutzen für Staat beziehungsweise Gesellschaft und Klientel. Der Staat spart Kosten durch die schnellere Integration, die Ausbalancierung von Rechten und Pflichten soll für mehr Gerechtigkeit sorgen, und die Sozialhilfe-Empfänger können wieder auf eigenen Beinen stehen. Gerade Letzteres macht das Aktivierungskonzept für die Sozialarbeit attraktiv, denn die Befähigung der Klientinnen und Klienten ist eine grundlegende Leitlinie des professionellen Handelns. Aktivierung scheint nah verwandt mit Empowerment, einem überaus populären Konzept einer sich als emanzipativ verstehenden sozialen Arbeit. Damit die Aktivierung greifen kann, wird der autonome Klient allerdings bereits vorausgesetzt: ein Klient, der in der Lage ist, auf Anreize zu reagieren und in eine Beschäftigungsmassnahme oder gar eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt einzusteigen. Die Beanspruchung von Sozialhilfe ist

aber prinzipiell entweder die Folge einer rein ökonomischen Krise bei ansonsten genügend Ressourcen zur Lebensbewältigung, oder aber sie ist Ausdruck einer biografischen Krise, die eine therapeutische Intervention erfordert (Oeverman, 2001). Eine schematisierte Aktivierungspolitik verfehlt beide Möglichkeiten: die Klientin mit intakten Fähigkeiten zur eigenständigen Krisenbewältigung braucht keinen Anreiz, der Klient in einer schwerwiegenden psychosozialen Krise kann nicht ohne weiteres auf einen ökonomischen Anreiz oder auf Sanktionsandrohungen reagieren.

Empowerment setzt voraus, dass die Klientinnen und Klienten wählen können. Das Ziel der Aktivierung ist jedoch unabhängig vom individuellen Fall und von den Wünschen und Interessen der Betroffenen immer schon von aussen gesetzt: die möglichst schnelle ›Ablösung‹ von der Sozialhilfe, und dies fast um jeden Preis – unbesehen davon, wie prekär die gefundene ›Lösung‹ auch sein mag. Durch diese einseitige Prioritätensetzung werden andere Probleme der Sozialhilfe-Beziehenden in den Hintergrund gedrängt. Zudem handelt es sich bei Gegenleistungsmodellen und ›Integrationsvereinbarungen‹ um sehr asymmetrische Verträge. Die Klientin kann jederzeit für mangelnde Integrationsbereitschaft ökonomisch hart sanktioniert werden, die Sozialverwaltung kann aber nicht für die nicht gelungene Integration individueller Klienten haftbar gemacht werden (Kronauer, 2002. Von der Sozialhilfe, der ALV oder der IV mandatierte Anbieter von Beschäftigungsprogrammen können ihren Auftrag allerdings mit der Zeit verlieren, wenn ihre Erfolgsraten insgesamt zu tief oder ihre Kosten zu hoch sind). Die propagierte Eigenverantwortung des autonomen Subjekts, das als Ideal postuliert wird, müsste die Option zur Unvernunft einschliessen (z.B. Passivität und Verzicht auf höhere Unterstützungsbeiträge durch Anreize). Weil dies nicht so ist, handelt es sich bei der Verknüpfung von Anreizen und Sanktionen schlicht um Bevormundung.

Ein Kernproblem vieler Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe ist die mangelnde berufliche Ausbildung, bei Migrantinnen und Migranten oftmals gepaart mit geringen Sprachkenntnissen. Damit Aktivierung tatsächlich eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt erzielen kann, wären in diesen Fällen qualifizierende Massnahmen angezeigt, die die Chancen erhöhen würden, überhaupt eine Arbeit zu finden und einen existenzsichernden Lohn zu erzielen. Hier hätte die Sozialhilfe einige Handlungsmöglichkeiten, die aber oft aus kurzfristigen Kostenüberlegungen oder unter Berufung auf abstrakte Gerechtigkeitsprinzipien (Sozialhilfe darf nicht attraktiv sein) nicht ausgeschöpft werden. Qualifizierungsmassnahmen kosten nicht nur, es braucht vor allem viel Geduld



und einen hohen Aufwand, um Klientinnen und Klienten zu Bildungsanstrengungen zu motivieren und sie dabei längerfristig zu begleiten. Diese unumgängliche zeitliche Dimension geht bei der Fixierung auf schnelle Ablösung leicht vergessen. Alles in allem kommt Fordern in der Aktivierungspraxis eindeutig vor Fördern. Förderung beschränkt sich in Beschäftigungsprogrammen für Arbeitslose und Sozialhilfe-Beziehende tendenziell auf Techniken der Selbstvermarktung und auf basale soziale Kompetenzen, während die berufliche Qualifizierung höchstens am Rande stattfindet (Nadai, 2006). Eine neuere Studie aus der Schweiz belegt die Fragwürdigkeit dieser Politik: ausgesteuerte Arbeitslose, die an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, finden weniger oft eine Stelle als Nicht-Teilnehmende. Hingegen sind Ausgesteuerte, die Weiterbildungskurse besuchen, bei der Stellensuche signifikant erfolgreicher als Arbeitslose ohne Weiterbildungsaktivitäten (Aeppli, 2006).

Das deklarierte Ziel der Aktivierung – die Überwindung von Armut durch Integration in den Arbeitsmarkt – wird gemäss den international vergleichenden Studien nirgendwo erreicht (Opielka, 2005). Die Kosten dieser Politik sind hingegen hoch. Anreizsysteme bedeuten die *Rückkehr der Willkür* in die Armenunterstützung. Die SKOS-Richtlinien wurden in den 1960-ern geschaffen, um die Sozialhilfepraxis zu vereinheitlichen, um Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit zu erhöhen. Davon kann keine Rede mehr sein, wenn der scheinbar eindeutig festgelegte Betrag für den Grundbedarf in Abhängigkeit vom Verhalten nach oben oder unten korrigiert wird und die Integrationszulagen ohne ersichtliche Logik variieren. Wenn es im ersten und zweiten Arbeitsmarkt an Arbeitsplätzen fehlt und auch zu wenig sonstige Integrationsangebote zur Verfügung stehen, haben die Sozialhilfe-Empfänger gar keine Möglichkeit, auf Anreize zu reagieren. Sie müssen notgedrungen mit dem nackten Grundbedarf vorlieb nehmen. Die minimale Zulage wiederum ist abhängig von der Einschätzung der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, dass die Betroffenen aktiv würden, wenn sie nur könnten. Prämiert wird letztlich die Demonstration von Arbeitswilligkeit und Normkonformität. Wird das Verhalten zur Bedingung für ein soziales Existenzminimum gemacht, wird das Finalitätsprinzip der Sozialhilfe ausgehöhlt. Das heisst, die Hilfe wird gewährt, ohne dass die Frage nach den Ursachen der Bedürftigkeit und nach dem eigenen Verschulden gestellt wird.

Das eigentliche Programm der Aktivierung besteht darin, die Aufgaben und Verantwortungen im Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft neu zu definieren, wobei soziale Probleme als individuelle Risiken behandelt und die Menschen auf gnadenlose Selbstverantwortung verpflichtet werden. Weil sozialstaatliche Agenturen wie die Sozialhilfe

oder die Arbeitslosenversicherung keinen Einfluss auf die Nachfrage nach Arbeitskräften oder die Personalselektion im ersten Arbeitsmarkt haben, setzen sie bei den Betroffenen an. Wenn diesen trotz Aktivierung die Integration in die Erwerbsarbeit nicht gelingt, werden sie obendrein als nicht integrationswillig und nicht beschäftigungsfähig stigmatisiert.

## Literatur

- Aeppli, Daniel C. (2006): Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. Vierter Bericht seco, Arbeitsmarktpolitik N 21. Bern.
- Bundesamt für Statistik (2007): Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2005. Neuchâtel.
- Castel, Robert (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz.
- Dahme, Hans-Jürgen, Heinz Wohlfahrt (2002): Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die Soziale Arbeit. In: Neue Praxis 32(1)
- De Swaan, Abram (1993): Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit. Frankfurt/New York.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.
- Fraser, Nancy, Linda Gordon (1994): A Genealogy of Dependency. Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State. In: Signs 19 (2)
- Gilbert, Neil (2002): Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility. Oxford.
- Handler, Joel F. (2003): Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract. In: Journal of European Social Policy 13 (3)
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion – die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt.
- Lessenich, Stefan (2004): Ökonomismus zum Wohlfühlen. In: Prokla 34 (3)
- Maeder, Christoph, Eva Nadai (2004): Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz.
- Maeder, Christoph, Eva Nadai (2005): Arbeit am Sozialen. Die Armen im Visier aktivierender Sozialarbeit. In: Kurt Imhof und Thomas S. Eberle (Hrsg.): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich.
- Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich.
- Nadai, Eva (2006): Auf Bewährung. Arbeit und Aktivierung in Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung. In: Sozialer Sinn. Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung 7 (1)
- Oeverman, Ulrich (2001): Dienstleistungen der Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht. In: Harrach, Eva-Marie von, Thomas Loer und Oliver Schmidtke (Hrsg.): Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts. Konstanz.
- Opielka, Michael (2005): Alternativen zur Aktivierung? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 36.
- Oschmiansky, Frank, Günther Schmid, Silke Kull (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte. In: Leviathan 31 (1)
- Staubli, René (2007): Die Liebe der SVP zum Missbrauch. In: Tages-Anzeiger, 25. Juni 2007.
- Uske, Hans (2002): ›Sozialschmarotzer‹ und ›Versager‹. Missachtung und Anerkennung in Diskursen über Massenarbeitslosigkeit. In: Ursula Holtgrewe et al. (Hrsg.): Anerkennung und Arbeit. Konstanz.
- Wyss, Kurt (2005): Workfare in der Sozialhilfereform. Die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz. In: Widerspruch 25 (49).