

# Verdienen die «Renitenten» eine härtere Gangart?

## Hintergründe zur Kooperation in der Sozialhilfe

Text: Fabienne Rotzetter, Miryam Eser Davolio, Jutta Guhl

Die aktuelle sozialstaatliche Praxis beantwortet die provokative Frage im Titel mit Ja. Seit dem 1. Januar 2016 gelten neue SKOS-Richtlinien, welche nebst tieferen Unterstützungsbeiträgen für Grossfamilien und junge Erwachsene auch härtere Sanktionen für unkooperative Klienten vorschlagen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse eines dreijährigen Nationalfonds-Forschungsprojektes zur Kooperation in der Sozialhilfe möchten wir aufzeigen, dass Sanktionen in der Sozialhilfe keine Probleme lösen, sondern welche erschaffen.

Bevor über den Umgang mit unkooperativen KlientInnen nachgedacht werden kann, bleibt die Frage zu beantworten, wer damit eigentlich gemeint ist. In der öffentlichen Debatte sind die «renitenten, unkooperativen» Klienten diejenigen, welche sich den Vorgaben der Sozialhilfe widersetzen oder diese austricksen und damit Sozialhilfemissbrauch betreiben. Missbrauch liegt jedoch rechtlich gesehen nur dann vor, wenn «offensichtlich, klar und unbestreitbar feststeht, dass die unterstützte Person sich bewusst und absichtlich so verhält, wie sie es tut, bloss um weiter Sozialhilfe zu beziehen und weiter bedürftig zu sein». (Mösch Payot 2013: 9) Diese Feststellung ist jedoch in

vielen Fällen alles andere als klar. So weist beispielsweise der Aargauer Regierungsrat darauf hin – im Zusammenhang mit einem unlängst eingereichten politischen Vorstoss zur Erfassung aller unkooperativen Sozialhilfebeziehenden im Aargau –, dass eine entsprechende Liste nicht erstellt werden kann mangels Klarheit der Definition<sup>1</sup>.

### Ein Phänomen, das sich nicht wirklich fassen lässt

Von den plakativen öffentlichen Debatten zu unterscheiden ist die Arbeitsrealität von Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe. Diese haben zweifelsohne mit schwierigen Situationen und manchmal auch mit schwierigen Menschen zu tun. Doch will man das Phänomen der «schwierigen Fälle» oder der «unkooperativen Klienten» genau beschreiben, steht man vor dem Problem, dass es sich nicht wirklich fassen lässt. Wir haben in drei verschiedenen Sozialdiensten

## Von den plakativen öffentlichen Debatten zu unterscheiden ist die Arbeitsrealität von Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe

Interviews mit Sozialarbeitenden geführt und dabei herausgefunden, dass sie unterschiedliche Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang erwähnen (vgl. Eser Davolio/Guhl/Rotzetter 2013). Mühe bereitet ihnen beispielsweise die Kooperation mit Hilfesuchenden, die Widerstände gegen administrative Vorgaben haben und gewisse Unterlagen nicht oder nur teilweise einreichen. Auch berichten sie von Schwierigkeiten mit Menschen, die emotionale Ausbrüche in den Beratungsgesprächen haben und den Sozialarbeitenden Vorwürfe machen. Am herausforderndsten erleben sie die Kooperation mit Personen, bei denen sie eine nichtdiagnostizierte psychische Erkrankung vermuten. Oftmals driften dann nämlich aus Sicht der Sozialarbeitenden die Auffassungen über das Problem und die Lösungen auseinander (vgl. ebd.: 27). Eine klare Definition von unkooperativen Klientinnen lässt sich daraus aber nicht ableiten.

### Kooperation in der Sozialhilfe

Kooperation setzt gemäss der Definition von Axelrod (1988) gleich starke Parteien voraus, welche sich für die Zusammenarbeit entscheiden, weil sie dadurch ihre eigenen Interessen besser erreichen können. Diese Voraussetzungen sind in der Sozialhilfe nicht gegeben. Soziale Arbeit und insbesondere diejenige in der Sozialhilfe kann grundsätzlich als Kooperation unter erschwerten Bedingungen betrachtet werden. Denn die Sozialarbeitenden befinden sich gegenüber ihren meist vulnerablen Klienten in einer ungleich mächtigeren Position. Die einen erledigen ihren

#### Fabienne Rotzetter,

MA Soziale Arbeit, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Professionsforschung und kooperative Wissensbildung der Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW. Sie forscht zu Themen wie Kooperation in der Sozialhilfe, Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis sowie berufliche Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Wirtschaft.



#### Miryam Eser Davolio,

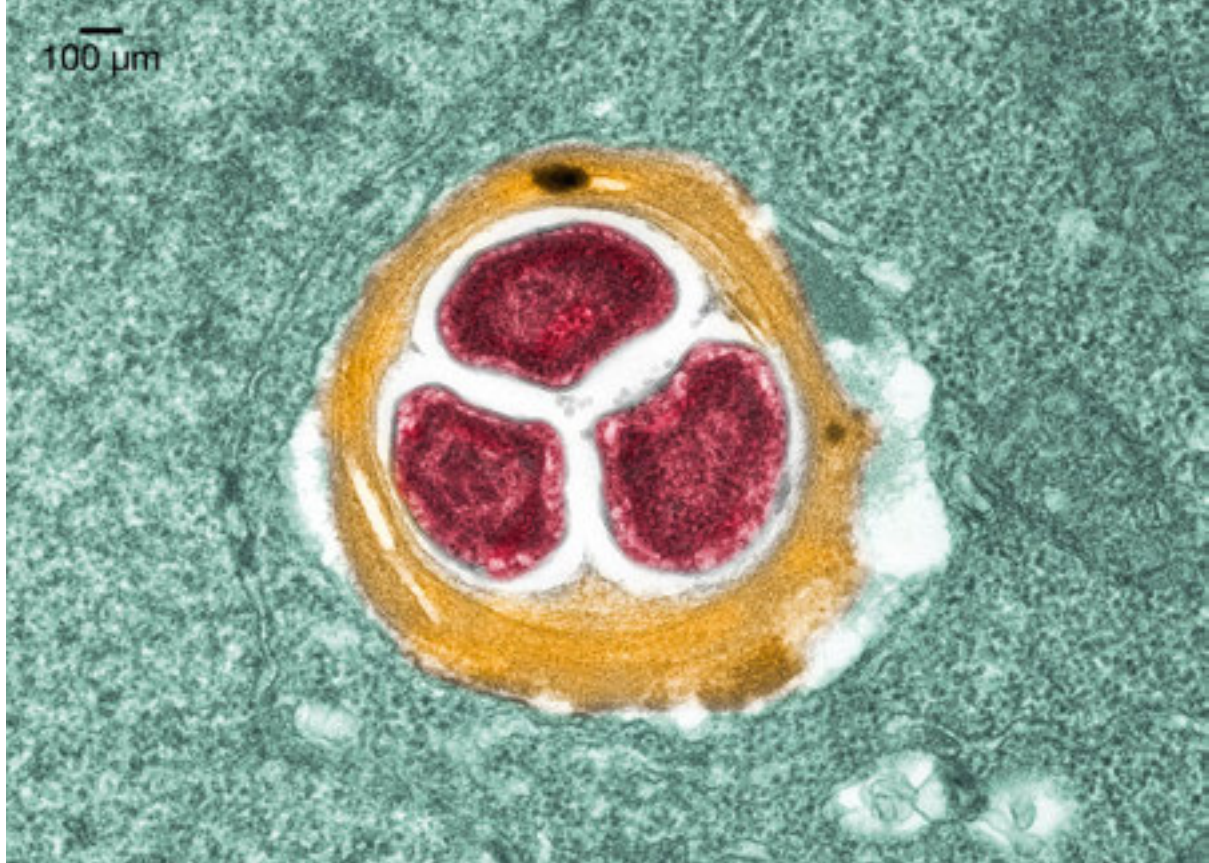
Dr., Dozentin am Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe am Departement Soziale Arbeit der ZHAW, forscht und lehrt zu Themen wie Soziale Arbeit und Armut, Migration und Integration sowie Extremismus und Jugendgewalt.



#### Jutta Guhl,

lic. phil. (Soziologin), Dipl. Sozialarbeiterin (FH), wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialplanung und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW. lehrt und forscht zu Stadtentwicklung und Migration im Kontext Sozialer Arbeit





Job, während die anderen sich in einer existenziellen Notlage befinden. Selbstverständlich haben auch die Klientinnen Macht. Gerade sie sind es, die den Hilfeverlauf positiv oder negativ beeinflussen können. Dennoch darf nicht unterschätzt werden, welche Erschwernisse grundsätzlich auf der Kooperation lasten. Der Gang zum Sozialamt ist für die Betroffenen mit negativen Emotionen wie Scham, Angst, Frust und Ohnmacht verbunden. Die befragten Hilfesuchenden in unserer Studie sprechen davon, dass es sich anfühlt, wie wenn «das ganze Leben den Bach ab geht» (vgl. ebd.: 54). Auch berichten sie von den erniedrigenden Gefühlen, wenn man in einer desolaten Situation einem Amt gegenüber die eigenen Verhältnisse offenlegen muss. Es fühlt sich an, als müsse man die «Hosen runterlassen» (vgl. ebd.: 56). Weiter stellen die administrativen Anforderungen der Sozialhilfe für viele Hilfesuchenden eine Herausforderung dar. Es ist nicht leicht, zu verstehen, welche Dokumente erforderlich und welche Regeln zu befolgen sind.

Nebst den schwierigen Emotionen und den administrativen Hürden berichten die Sozialarbeitenden und Sozialhilfeempfangenden in unserer Studie gleichermassen von

## Kooperation setzt gleich starke Parteien voraus, welche sich für die Zusammenarbeit entscheiden, um eigene Interessen besser erreichen zu können

einer zentralen Belastung für die Kooperation: der Druck zur Arbeitsintegration und damit zusammenhängende Sanktionen. Gerade wenn die Professionellen selbst die Hoffnungslosigkeit einer Reintegration in den Arbeitsmarkt erkennen – weil die Adressaten nicht über die notwendigen gesundheitlichen oder qualifikatorischen Voraussetzungen verfügen oder weil der Arbeitsmarkt immer weniger Nischenarbeitsplätze anbietet –, bereitet es ihnen Mühe, dennoch von den Betroffenen diesbezüglich eine «sinnlose» Gegenleistung zu erfordern und bei Verweigerung Sanktionen zu verhängen (vgl. ebd.: 32 und 105). Die

von uns befragten Sozialhilfeempfangenden erleben die erzwungene Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen als nutzlos und demütigend.

### «Wir sind nie einen Schritt weitergekommen»

Herr Karabulut<sup>2</sup> ist Anfang 30 und vor rund zehn Jahren als Asylsuchender in die Schweiz eingereist. Er verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung F als «vorläufig aufgenommener Ausländer». Obwohl ihm die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit grundsätzlich gestattet wäre, ist es ihm noch nicht gelungen, eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Er absolvierte verschiedene Beschäftigungsprogramme und weitere Integrationsmassnahmen, allerdings ohne Erfolg. Seine Sprachkenntnisse haben sich in den zehn Jahren nicht wesentlich verbessert, sodass er zwar auf Deutsch kommunizieren kann, jedoch schwer verständlich ist. Gemäss Selbst- und Fremdzuschreibungen leidet er unter (nicht diagnostizierten) körperlichen und psychischen Beschwerden; daneben besteht eine Suchtproblematik. Weil Herr Karabulut die verfügbaren Integrationsmassnahmen mehrfach aus gesundheitlichen Gründen abbrach, jedoch keine Arztzeugnisse vorlegte, musste ihn die zuständige Sozialarbeiterin sanktionieren<sup>3</sup>. Sie resümiert über die sechsjährige Zusammenarbeit Folgendes:

*«Er hat dann Auflagen gehabt Arztzeugnisse vorbei zu bringen und sonst müsste man Kürzungen sanktionieren. Das hat er alles in Kauf genommen. Er hat Kürzungen in Kauf genommen. Er hat Obdachlosigkeit in Kauf genommen. Und wir sind eigentlich nie einen Schritt weiter gekommen.»*

Wir haben in unserer Studie zwar nicht die Wirkungen von Sanktionen evaluiert, dennoch kann Herr Karabulut als ein Beispiel dafür gelten: Es liegt nahe, dass Sanktionen ihre disziplinierende Wirkung bei Menschen verfehlen, die in ihrem Leben wenig oder nichts mehr zu verlieren haben. Die einzige Wirkung, die sie dann haben, ist noch mehr Prekarität für die Ärmsten der Armen. Das kann nicht der Auftrag der Sozialen Arbeit sein. Es gibt keine Studienergebnisse, die die Wirksamkeit des Gegenleistungsprinzips und der Sanktionen in der Schweizer Sozialhilfe belegen.

Vielmehr deuten wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hin, dass die Annahme des durch Anreize und Sanktionen steuerbaren Homo Oeconomicus auch für die Sozialhilfeempfangenden nicht oder nur sehr eingeschränkt zutrifft<sup>4</sup>. Für die Sozialarbeitenden und ihre Klienten stellen die Sanktionen jedoch ein Kooperationserschwerbnis dar, welches das für die Hilfe notwendige Vertrauensverhältnis beeinträchtigt (vgl. Eser Davolio/Guhl/Rotzetter 2013: 27; Maeder/Nadai 2004: 181f.).

### Was tun?

Wir beantworten die provokative Frage, ob «Renitente» eine härtere Gangart verdienen, vor dem Hintergrund unserer Erkenntnisse mit Nein. Erstens, weil es die «renitenten» Sozialhilfeempfänger nicht gibt, sondern immer konkrete Umstände in konkreten Situationen konkrete Verhaltensweisen erzeugen. Primäre Aufgabe der Sozialen Arbeit ist es, die Fallproblematik zu verstehen, und nicht zu sanktionieren. Die den Sanktionen zugrundeliegende Unterscheidung, ob jemand nicht kann oder nicht will, ist äusserst delikat. Es gilt zu fragen, was die Voraussetzungen dafür sind, dass jemand wollen können kann. Zweitens, weil das Wort «verdienen» eine moralische Komponente beinhaltet, die in der Öffentlichkeit meist eine allzu wich-

tige Rolle spielt und letztlich dazu dient, gesellschaftliche Machtverhältnisse aufrechtzuerhalten. Niemand verdient es, Sozialhilfeempfängerin zu sein, und niemand verdient unter diesen Umständen auch noch eine härtere Gangart. Wir unterstützen daher die Position des Berufsverbandes bezüglich Sanktion (siehe Link am Schluss des Artikels). In unserem Forschungsprojekt haben wir viele engagierte Sozialarbeitende kennengelernt, die nach professionellen Standards das Beste für und mit ihren Klienten zu erreichen versuchen. Nicht immer, aber immer wieder gelingt es ihnen mit Beharrlichkeit und Stärkung des Selbstvertrauens der Sozialhilfeempfangenden, Wege aus der Sozialhilfe gemeinsam zu suchen und zu finden. Ihnen und vielen anderen Professionellen der Sozialhilfe kommt der Verdienst zu, dass das Hilfesystem trotz der «Fordern und Fördern»-Logik ein menschliches Antlitz behält. Sie sind es, die auf der Grundlage ihrer Fallkenntnis ihre Klienten vor einer zwar legalen, aber nicht legitimen Sanktionspraxis in Schutz nehmen können.

Stellungnahme AvenirSocial zu den Sanktionen: [www.avenirsocial.ch/de/cm\\_data/Sanktion\\_AvenirSocial\\_2014.pdf](http://www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf)

## Forschung

### Viefältige Strukturen der Zusammenarbeit in der Sozialhilfe

Die Integration in das gesellschaftliche Leben und in den Arbeitsmarkt ist das zentrale Ziel der Sozialhilfe. Die Sozialdienste sind dabei auf weitere Dienste in den Bereichen Arbeit, Recht, Finanzen und Gesundheit angewiesen. Dazu gehören beispielsweise Beschäftigungs- und Integrationsangebote, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) oder die Suchthilfe. Im Rahmen des Forschungsprojekts «Kooperationsformen im Bereich der sozialen Grundversorgung» untersuchte die Berner Fachhochschule BFH die Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und anderen Institutionen im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern. Dabei zeigten sich vielfältige Koordinationsformen und Netzwerkstrukturen zwischen verschiedenen Diensten und auch deutliche Unterschiede in der Art und Qualität der Zusammenarbeit je nach beteiligten Institutionen.

Derzeit läuft an der BFH ein Folgeprojekt, bei dem die Zusammenarbeit aus Sicht der Klientinnen und Klienten untersucht wird. An welche Stellen werden sie durch ihre Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter vermittelt oder verwiesen? Wie werden die Kooperation sowie die Wirkung der Inanspruchnahme der verschiedenen Dienste beurteilt? Das Projekt beschäftigt sich unter anderem auch mit der Frage nach den Unterschieden in den Zusammenarbeitsformen je nach kantonalem und regionalem Kontext des Sozialdienstes.

Die methodische Innovation des laufenden Projekts besteht darin, die Sicht der Sozialhilfebeziehenden einzubeziehen. Der Fokus liegt dabei auf Personen, die bereits längere Zeit, d.h. mindestens eineinhalb bis maximal drei Jahre, Sozialberatung beanspruchen. Diese wurden in verschiedenen Sozialdiensten in den Kantonen Bern und Zürich rekrutiert und anschliessend mittels Telefoninterviews befragt. Parallel dazu fand auch eine Onlinebefragung der fallführenden Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen statt.

Michelle Beyeler ist Dozentin am Fachbereich Soziale Arbeit der BFH, Schwerpunkte: Soziale Sicherheit, Sozialpolitik, Sozialhilfe, Familienpolitik, Gender, Vergleichende Politik

Die Resultate dieses Projekts werden im Verlauf dieses Jahres kommuniziert. Informationen dazu: [michelle.beyeler@bfh.ch](mailto:michelle.beyeler@bfh.ch).

### Fussnoten

- 1 Antwort des Aargauer Regierungsrats auf die Interpellation 15.155: [http://www.ag.ch/grossrat/temp/8o770cdpnt3l31bm0cleddgh2289000828246870\\_IP%2015\\_155%20Lepori%20Beantwortung.pdf](http://www.ag.ch/grossrat/temp/8o770cdpnt3l31bm0cleddgh2289000828246870_IP%2015_155%20Lepori%20Beantwortung.pdf)
- 2 Pseudonym.
- 3 Für eine ausführliche Fallbeschreibung siehe Rotzetter 2013.
- 4 Zum Beispiel ergab die Evaluation der Wirkungen der Einkommensfreibeträge, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Freibeträge und der Erwerbstätigenquote gibt. «Das spricht gegen die These, dass sie den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich danach ausrichten, mit möglichst kleinem Aufwand eine hohe bzw. optimale Zulage zu erzielen.» (Dubach et al. 2015: 9)

### Literatur

- Axelrod, Robert (1988). Die Evolution der Kooperation. München: Oldenbourg Verlag.
- Eser Davolio, Miryam; Guhl, Jutta; Rotzetter, Fabienne (2013). Erschwerte Kooperation in der sozialarbeiterischen Beratungssituation: Sozialarbeitende im Spannungsfeld zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und Professionalisierung. Basel: gesowip.
- Dubach, Philipp; Rudin, Melania; Bannwart, Livia; Dutoit, Laure; Bischof, Severin (2015): Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Online-Zusammenfassung: [http://www.buerobass.ch/pdf/2015/SKOS\\_2015\\_EvalAnreiz\\_Zf\\_d.pdf](http://www.buerobass.ch/pdf/2015/SKOS_2015_EvalAnreiz_Zf_d.pdf) [Zugriffsdatum: 19.10.15]
- Maeder, Christoph; Nadai, Eva (2004). Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft
- Mösch Payot, Peter (2013). Rechtsmissbrauch als Grund für die Einstellung der Sozialhilfe. In: Zeitschrift für Sozialhilfe. (2). S. 9.
- Rotzetter, Fabienne (2013). Kooperation zwischen Sozialarbeitenden und ihren Klientinnen und Klienten in der Sozialhilfe. Eine gesprächsanalytische Untersuchung Kooperationsfördernder und -beeinträchtigender Interaktionsmuster. Master-Thesis zum Erwerb des Master of Arts in Sozialer Arbeit. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit.