Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 77 (1999)
Heft: 3

Artikel: Gegenleistung oder Integrationshilfe : zur aktuellen Sozialhilfedebatte
Autor: Tecklenburg, Ueli
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341503

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 03.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Gegenleistung oder Integrationshilfe

Zur aktuellen Sozialhilfedebatte

Die traditionelle Sozialhilfe wird mehr und mehr als der heutigen Situation nicht mehr angepasst wahrgenommen. Während französische Intellektuelle das Problem des sozialen Ausschlusses thematisieren, kommen gleichzeitig in der Schweiz – zunächst in den lateinischen Kantonen – die Begriffe «Gegenleistung» und «garantiertes Mindesteinkommen» auf, beeinflusst vor allem durch das französische Modell des RMI (Revenu Minimum d'Insertion). So wurden im Kanton

Ueli Tecklenburg

Genf von der grünen und der sozialistischen Fraktion bereits 1990 zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht, die die Einführung einer «Integrationsunterstützung» und eines garantierten sozialen Existenzminimums zum Ziele haben. Alle welschen Kantone[1] und das Tessin revidieren in der Folge ihre Sozialgesetzgebung oder führen spezifische Gesetze zugunsten von ausgesteuerten Arbeitslosen ein. Diese Gesetzesrevisionen führen in unterschiedlichen Formen die Begriffe «Vertrag» und/oder «Gegenleistung» ein. In der politischen Debatte um diese sozialpolitischen Neuerungen steht für die einen der wachsende Finanzbedarf der Sozialhilfe und für die anderen der Kampf gegen die wachsende Zahl vom sozialen Ausschluss bedrohter Personen im Vordergrund. Fast einhellig, von politisch links bis rechts, wird jedoch der neue Begriff «Gegenleistung» in der Sozialhilfe begrüsst.

Gegenleistung – meinen alle das gleiche?

Trotz dieser scheinbaren Einhelligkeit muss aber festgestellt werden, dass es über den Inhalt des Begriffes «Gegenleistung» keinen Konsens gibt. Die einen sind der Auffassung, die politische Akzeptanz der Sozialhilfe könne in Zukunft nur über die Einführung einer Gegenleistung der BezügerInnen erreicht werden[2] und haben damit einzig das Ansehen der Sozialhilfe in der öffentlichen Meinung im Auge, nicht aber die Bedürfnisse der betroffenen Personen. Andere interpretieren die Gegenleistung als Verpflichtung der Gesellschaft, den vom sozialen Ausschluss bedrohten Mitgliedern nicht nur die materielle Existenz zu garantieren, sondern ihnen auch Möglichkeiten für ihre soziale und berufliche (Wieder-)Eingliederung zu bieten.

Hinter dem Begriff «Gegenleistung» verbergen sich somit zwei unterschiedliche, beinahe unvereinbare Philosophien:

Die erste hat eher eine Optik des Zwangs, eventuell gar der Bestrafung, oder mindestens wird die Gegenleistung in diesem Fall als moralische Verpflichtung des Sozialhilfebezügers resp. der -bezügerin ge-

[1] Als letzter welscher Kanton hat der Kanton Jura Ende 1998 eine Revision seines Sozialhilfegesetzes in die Vernehmlassung gegeben.

[2] Siehe dazu: Peter Farago, (1995), Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen (im Auftrag der SODK und BSV).

genüber der öffentlichen Hand betrachtet. Diese Haltung zeugt von einem gewissen Misstrauen gegenüber den BezügerInnen, die sich ihrer Situation erfreuen und das System missbrauchen würden, wären sie nicht einem Zwang unterstellt. Man geht dabei implizit davon aus, dass diese Personen sich relativ einfach in den Arbeitsmarkt eingliedern könnten, wenn sie sich entsprechend anstrengen würden – ungeachtet der aktuellen Arbeitsmarktsituation. Diese Konzeption der Gegenleistung kann als «konditionelle Gewährung» der Sozialhilfe betrachtet werden. Diese steht aber im Widerspruch zu einem Bundesgerichtsentscheid, der die Sozialhilfe als ungeschriebenes Grundrecht bezeichnete.[3] Diese Optik steht auch in der Nähe des «workfare» – als Gegensatz zum «wellfare» – und ruft somit Erinnerungen an die Situation der Arbeitslosen in den dreissiger Jahren wach.

Die andere Philosophie besteht darin, dass die Gegenleistung einen Anreiz oder eine Mitbeteiligung beinhaltet, deren Akzeptierung in einen finanziellen Vorteil für die Betroffenen ausmündet. Ein solches Anreizsystem wird im übrigen für den normalen Arbeitsmarkt fast vorbehaltlos gebilligt. Diese Philosophie setzt allerdings voraus, dass die von den unterstützten Personen geforderte Gegenleistung nicht nur der Allgemeinheit von Nutzen ist, sondern in erster Linie die berufliche und/oder soziale Integration der Betroffenen zum Ziel hat. In diesem Falle ist die Gegenleistung von unterstützten Personen mit der Verpflichtung der öffentlichen Hand verbunden, Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung zu Verfügung zur stellen.

Diese unterschiedlichen – idealtypischen – Anschauungen werden in der Realität immer wieder vermischt, sind aber weitgehend von Grundkonzeptionen über die gesellschaftliche (strukturelle) oder individuelle Verantwortung geprägt. Sie haben in den verschiedenen Sozialhilfegesetzen zu unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Ausformulierungen geführt. Dabei ist erstaunlicherweise festzustellen, dass zuweilen auch die politische Linke, bewusst oder unbewusst – vielleicht aus taktischen Überlegungen heraus – zumindest teilweise die erstgenannte Philosophie der eigentlichen «Gegenleistung» unwidersprochen übernimmt. So ist zum Beispiel im Kanton Genf, wo die Linke bekanntlich eine starke Position innehat, im Gesetzestext des RMCAS (Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale) von «Gegenleistung» *(activité compensatoire)* die Rede, die *im Prinzip* von allen BezügerInnen verlangt werden kann, die in Genuss der entsprechenden finanziellen Leistungen kommen wollen (Kompensation wofür?). Der Kanton Neuenburg geht noch weiter: Im revidierten Sozialhilfegesetz wird festgehalten, dass unterstützte Personen kein Anrecht auf Integrationsmassnahmen haben, zu solchen aber verpflichtet werden können. Dies steht in klarem Gegensatz zum Sozialhilfegesetz des Kantons Tessin, das ein Recht auf soziale oder berufliche Integrationsmassnahmen einführt, unter der Bedingung allerdings, dass unterstützte Personen einen entsprechenden Integrationsvertrag unterschreiben. Das Beispiel des Kantons Waadt, wo sich die politische Auseinandersetzung über die Einführung des RMR (Revenu Minimum de Réinsertion) über mehrere Jahre hingezogen hat, zeigt womöglich am besten, wie versucht wurde, die beiden Philosophien unter einen Hut zu bringen. Dies führte in der Botschaft des Regierungsrates zur Revision des Gesetzes zu folgender, recht erstaunlicher Formulierung: «Um das Ziel der sozialen Eingliederung erreichen zu können, muss der RMR in der Lage sein, mehr als nur finanzielle Unterstützung und Beratung anzubieten. Deshalb ist es

Die eine Haltung zeugt von einem gewissen Misstrauen gegenüber den BezügerInnen, die das System missbrauchen würden, wären sie nicht einem Zwang unterstellt.

[3] BGE vom 27.10.1995. Inzwischen hat sich die Situation mit der Annahme der neuen Bundesverfassung am 19. April 1999 und dem darin enthaltenen Artikel 12 verändert.

vorgesehen, eine *obligatorische* Gegenleistung in Form einer der Gemeinschaft nützlichen Tätigkeit vom Bezüger zu fordern.» Der Kanton Waadt hat in der Folge allerdings im verabschiedeten Gesetzestext auf den Begriff «Gegenleistung» verzichtet.

Zwei Philosophien: ein Gedankenspiel?

Die andere Haltung betont, dass die Gegenleistung einen Anreiz in Sinne von Beteiligung, finanzielle Vorteile und Integration beinhaltet.

Die Gegenüberstellung der beiden Philosophien ist kein blosses Gedankenspiel. Die konkreten Konsequenzen können sehr unterschiedlich sein. Wenn es nur darum geht, eine Gegenleistung als Kompensation für die finanziellen Leistungen zu fordern, ist es letztlich gleichgültig, welche Art von Leistungen erbracht wird. Damit ist die Gefahr effektiv gross, dass den Betroffenen wenig interessante oder sogar erniedrigende Tätigkeiten angeboten werden, die kaum zu ihrer beruflichen oder sozialen Integration beitragen.

Wird hingegen der Akzent auf die Beteiligung und die Integration der Betroffenen gesetzt, muss die Aktivität mit deren Interessen, Fähigkeiten und Bestrebungen übereinstimmen, um damit die Wiedereingliederung der betroffenen Person zu ermöglichen. Dass dies nicht einfach und sicher mit gewissen Kosten verbunden ist, steht ausser Zweifel.

Man könnte nun argumentieren, dass es sich trotz allem um ein mehr oder weniger akademisches Gedankenspiel handelt und dass schliesslich die konkrete Anwendung in der Sozialhilfepraxis darüber entscheidet, ob es sich um Massnahmen handelt, die der sozialen und beruflichen Integration der Betroffenen effektiv nützlich sind oder nicht. Häufig wird nämlich argumentiert, dass solche Formulierungen, wie sie zum Beispiel der Kanton Neuenburg verwendet, nur wegen der erwähnten politischen Akzeptanz eingeführt wurden, aber auf die Praxis kaum einen Einfluss hätten. Oder aber man habe einen Rechtsanspruch der Betroffenen auf Integrationsmassnahmen verhindern wollen, weil der Staat sowieso nicht in der Lage sei, eine genügend grosse Anzahl von Massnahmen zur Verfügung zu stellen. Die effektive Praxis und die Wirksamkeit der verschiedenen Arten von Integrationsmassnahmen lassen sich jedoch nicht überprüfen, da in der Schweiz entsprechende Studien praktisch nicht existieren. Es gibt sicher verschiedenste Berichte über Integrationsprogramme, die in der Zwischenzeit auch an verschiedenen Orten in der Deutschschweiz Fuss gefasst haben. Häufig sind die in solchen Studien verwendeten Indikatoren zur beruflichen und/oder sozialen Integration nicht adäquat, und sie lassen es kaum zu, zu entscheiden, ob eine eventuelle Wiedereingliederung tatsächlich den Integrationsmassnahmen oder externen Faktoren zuzuschreiben ist. Man sollte nun eigentlich annehmen können, dass solche Wirksamkeitsanalysen vor allem auch im politischen Bereich auf ein grosses Interesse stossen, ja gefordert werden, und wäre es nur darum zu überprüfen, ob die dazu verwendeten Mittel adäquat eingesetzt werden. Lässt das Fehlen solcher Studien darauf schliessen, dass dem nicht so ist und dass man sich weitgehend damit begnügt, «etwas» für die Ausgesteuerten getan zu haben, ohne sich um die Effizienz solcher Massnahmen zu kümmern? So kann beispielsweise in einem Bericht des Genfer Regierungsrates an den Kantonsrat über die Auswirkungen des RMCAS gelesen werden, dass aufgrund der Tatsache, dass 63% der Bezüger des RMCAS «sich in Aktivität befinden», «*die Dynamik der Eingliederung klar in Bewegung gesetzt wurde*». Dieser Interpretation folgend, würde dies doch heissen, dass die einfache Tatsache, sich als Sozialhilfebezüger «in Aktivität zu befinden», die Wiedereingliederung praktisch garantiert.

Die Frage der rechtsgleichen Behandlung

Wie man die Sache auch dreht und wendet: Die Tatsache, dass praktisch überall ein Unterangebot vor allem an beruflichen Integrationsmassnahmen besteht, insbesondere auch wegen der gefürchteten Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt, führt zum Problem der rechtsgleichen Behandlung. Im ersten Fall des «Zwangs» zur einer Gegenleistung können ja nur diejenigen Personen gegebenenfalls «bestraft» werden, denen auch tatsächlich Massnahmen angeboten wurden. Dies wird übrigens auch im genannten Bericht des Genfer Regierungsrates explizit als «rechtsungleiche Behandlung» erwähnt. Aber auch im anderen Falle, wenn Integrationsmassnahmen als Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber den Sozialhilfeabhängigen verstanden werden, kann sich das Problem der rechtsungleichen Behandlung stellen. Was geschieht, wenn eine Bezügerin sich zur Teilnahme an einer Massnahme bereit erklärt (und dazu auch in der Lage ist), dieser aber nichts angeboten werden kann, weil die vorhandenen Plätze bereits ausgebucht sind?[4] Dies ist um so stossender, wenn die Teilnahme an Integrationsmassnahmen mit finanziellen Vorteilen verbunden ist, wie das in allen lateinischen Kantonen ausser im Kanton Genf der Fall ist.[5]

Die Entwicklung und Durchführung von Integrationsmassnahmen, die dem Integrationsziel von Langzeiterwerbslosen und erwerbsbehinderten Personen effektiv nützlich sind, stellt die Sozialhilfe vor neue und schwierige Probleme. Dies nicht zuletzt deshalb, weil es in erster Linie der aktuelle Arbeitsmarkt selbst ist, der darüber entscheidet, in welchem Masse Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können oder nicht. Es kann auch nicht bestritten werden, dass eine so verstandene moderne Sozialhilfe Mehrkosten verursacht (die aber allenfalls im Gesundheitswesen und bei den Sicherheitsorganen wieder eingespart werden könnten). Die sozialpolitische Hauptfrage bleibt: Obliegt es der Gesellschaft, für die Ausgeschlossenen jene Massnahmen zu finden, die ihre Chancen zur Wiedereingliederung tatsächlich fördern, oder begnügen wir uns damit, «etwas» für die Ausgeschlossenen zu tun, was das genannte Risiko des «workfare» mit einschliesst? Oder stimmen wir schliesslich dem zu, was in einer demnächst erscheinenden Studie der OECD über die Sozialhilfe in der Schweiz erwähnt wird: «In der Schweiz schränkt die ausgeprägte Besorgnis um die Konkurrenz mit den normalen Arbeitsplätzen die Effizienz der Vermittlungsmassnahmen ein. Diese Besorgnis ist sicher legitim, aber sie verurteilt die Bezüger zu Integrationsbeschäftigungen ohne grossen Nutzen.»

Ueli Tecklenburg ist Soziologe. Er arbeitet im Zentralsekretariat des Sozialdepartementes des Kantons Waadt und ist dort Projektleiter in der Sektion «planification de la politique sociale».

[4] In diesem Zusammenhang kann erwähnt werden, dass im Kanton Waadt der Jahreskredit für berufliche Integrationsmassnahmen im Juni 1999 bereits ausgeschöpft war (siehe: «Le Temps», 19. Juni 1999).

[5] Im Kanton Waadt stellt sich das Problem allerdings in umgekehrtem Sinne. Hier erhalten alle RMR-Bezüger den finanziellen Zuschlag von zur Zeit Fr. 100.–, wenn sie sich bereit erklären, «an ihrer sozialen und beruflichen Integration teilzunehmen», unabhängig davon, ob sie tatsächlich an Integrationsmassnahmen teilnehmen oder nicht.