

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 100 (2003)
Heft: 6

Artikel: Sozialhilfe zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit : Artikel zum Vortrag der Mitgliederversammlung der SKOS
Autor: Maeder, Christoph / Nadai, Eva
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840834>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 28.03.2025

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

Sozialhilfe zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit

Artikel zum Vortrag der Mitgliederversammlung der SKOS

Armut existiert auch in der reichen Schweiz und die öffentliche Sozialhilfe hat als letztes Netz der sozialen Sicherung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Trotzdem weiss man erstaunlich wenig darüber, wie sie in der Praxis funktioniert und welche Faktoren die Wirksamkeit der Unterstützung beeinflussen.

Wie vieles in der Schweiz ist auch die öffentliche Sozialhilfe föderalistisch organisiert: die Gesetzgebung liegt bei den Kantonen, der Vollzug bei den Gemeinden. Daraus ergeben sich grosse Unterschiede in der Behandlung der Klienten und Klientinnen sowie in der Unterstützungshöhe. Was aus rechtlicher und politischer Sicht problematisch erscheint, ist für die Sozialwissenschaft von Vorteil: die Variation der Organisationsformen stellt quasi ein natürliches Experiment zur Untersuchung der Faktoren dar, welche die Effekte der Sozialhilfe beeinflussen.

Diese «Laborsituation» machten wir uns im Forschungsprojekt «Interventionsprozesse in der öffentlichen Sozialhilfe. Die Wirkungen der Sozialhilfe im Spannungsfeld von Klienten, Organisationstyp und Akteuren der Sozialen Arbeit» von Christoph Maeder und Eva Nadai zu Nutze. Wir untersuchten in dieser Studie im Nationalen Forschungsprogramm 45 «Probleme des Sozialstaats» fünf Sozialdienste in den Kantonen Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Wallis und Zürich. Unser Forschungsschwerpunkt lag dabei auf den rechtlichen und politischen Vorgaben der Sozialhilfe und wie sie in die Praxis umgesetzt wer-

den. Ausserdem wurde untersucht, wie die Klientinnen und Klienten mit der Unterstützung umgehen.

Die fünf Fallstudien basieren auf ausgedehnter Teilnehmender Beobachtung, qualitativen Interviews mit Sozialarbeitenden und KlientInnen und auf der Auswertung von Dossiers und anderen Dokumenten aus den erforschten Organisationen.

Formen organisierter Armut

Die untersuchten Sozialdienste unterscheiden sich deutlich in ihren Auffassungen der Sozialhilfe und in ihrer Interventionspraxis. Das Spektrum reicht von bürokratischer Armutsverwaltung über paternalistische Fürsorge bis hin zu Organisationen, die von verschiedenen Spielarten der Professionalität im Bereich Sozialarbeit geprägt werden. Diese Organisationstypen setzen je andere Akzente innerhalb des gesetzlich möglichen Rahmens.

In struktureller Hinsicht machen sich die Differenzen am Verhältnis von Entscheidung und Vollzug fest. Auf der Ebene kultureller Deutungsmuster manifestieren sie sich in organisationsspezifischen Alltagstheorien über die Ursachen von Armut, die Legitimität von Unterstützung und die Eigenschaften der Klientel. Auf der Handlungsebene definieren die Untersuchungsorganisationen die primäre Aufgabe und Rolle des Personals je anders. Ein bestimmter Stil der Armutsverwaltung zieht sich in der jeweiligen Organisation durch alle

Ebenen und findet seinen symbolischen Ausdruck selbst in der materiellen Kultur einer Sozialverwaltung (Räumlichkeiten, Sicherheitsmassnahmen, Informationsmaterial u.ä.), welche den Erwartungshorizont der Klienten hinsichtlich ihrer Rolle und ihres Status formt.

Auf der Ebene des beobachtbaren Einzelfalles (hier: Interaktion zwischen SozialarbeiterIn und Klientin oder Klient) sind zwar Abweichungen vom dominanten organisationsspezifischen Stil gelegentlich nachweisbar, aber das Ensemble der organisatorischen Einflussfaktoren begrenzt solche Möglichkeiten eng. Die gefundenen idealtypischen Sozialhilfestile können wir in zugespitzter Form zusammenfassen:

- «Armutsverwaltung»: Die Sozialhilfe funktioniert als Eingriffsverwaltung, konzentriert sich auf Existenzsicherung, begegnet dem Klienten in der Tendenz mit Misstrauen und steuert primär über Sanktionen.
- «Paternalistische Fürsorge»: Die Sozialhilfe zielt auf Verhinderung von sichtbarer Exklusion und behandelt die Klientin als Schutzbefohlene, die der wohlwollenden Unterstützung und zugleich der disziplinierenden Kontrolle bedarf.
- «Betriebswirtschaftlich modernisierte Sozialhilfe»: Oberstes Ziel der Sozialhilfe ist Integration über den Arbeitsmarkt. Der Klient wird als handlungsfähiger Selbstunternehmer betrachtet, der je nach Zuordnung zu einem Segment vordefinierte Dienstleistungspakete beanspruchen kann und nach dem Gegenleistungsprinzip motiviert werden soll. In der Organisation ist sozialarbeiterisches wie betriebswirtschaftliches Professionswissen gleichermassen präsent.
- «Betriebswirtschaftlich überlagerte Sozialhilfe»: Auch hier arbeitet die Sozialhilfe auf Arbeitsintegration hin. Sozialarbeiterische Interventionen werden durch vorgegebene Effizienzkriterien, die sich an einem Managerhintergrund orientieren, eng kanalisiert und strukturiert. In dieser Organisation wird die sozialarbeiterische Professionalität zwar zugelassen, aber durch die Verwaltungs- und Managementlogik überlagert. Die Klientin ist Subjekt, insofern sie definierte Rechte und Pflichten hat; gleichzeitig ist sie Objekt der administrativen Maschinerie.
- «Anwaltschaftliche Sozialhilfe»: Die Sozialhilfe nimmt ihren Integrationsauftrag nicht nur durch Vermittlung an weitere Stellen wahr, sondern wird in Stellvertretung für den Klienten direkt bei diesen Ansprechpartnern aktiv. Der Klient gilt als marginalisierungsbedrohtes Subjekt mit einem Anspruch auf professionelle Unterstützung und pädagogische Intervention.

Die letzten drei Formen bezeichnen wir wegen des zunehmenden Grades an Berücksichtigung von sozialarbeiterischem Wissen als «teilprofessionell». Teilprofessionell deshalb, weil sozialarbeiterisches Wissen und Können überall stark durch juristische, betriebswirtschaftliche und gar managerorientierte Logiken eingefasst wird.

Insgesamt können wir demnach von drei Sozialhilfestilen sprechen: Armutsverwaltung, paternalistische Sozialhilfe und teilprofessionelle Sozialhilfe. Die Organisation und ihre Regeln bilden einen begünstigenden oder behindernden Rahmen für die Kooperation zwischen der einzelnen Sozialarbeiterin und ihrer Klientin, und von dieser Zusammenarbeit hängt der Erfolg der Sozialhilfe wesentlich ab.

Wirkungen und Nebenwirkungen der Sozialhilfe

Die Wirkung der Sozialhilfe wird meist einseitig daran gemessen, ob es ihr gelingt, möglichst schnell möglichst viele Klienten «abzulösen». Ablösung bedeutet aber nicht selten nur eine Verschiebung der Kosten zur IV oder zur Arbeitslosenversicherung oder ein Pendeln zwischen prekärer Erwerbsarbeit und Sozialhilfe.

Eine zentrale Leistung der Sozialhilfe, die nach aussen unsichtbar bleibt, besteht in dem, was die Sozialarbeitenden «den Dschungel lichten» nennen. Sie leisten materielle und psychosoziale Hilfestellung bei der Ordnung schwieriger Lebenssituationen, erschliessen ihren KlientInnen Ressourcen und verschaffen ihnen damit die nötige Atempause, um überhaupt über längerfristige Veränderungen nachdenken und diese in die Wege leiten zu können.

Die Sozialhilfe wurde geschaffen, um die grössten Härten sozialer Ungleichheit abzufedern – aber sie erzeugt selber Ungleichheit unter den Armen. Die Unterschiede zwischen den Sozialdiensten sind beträchtlich, sowohl bei der finanziellen Unterstützung wie bei der Professionalität der Hilfe. Die Sozialhilfe soll nicht zur «sozialen Hängematte» werden und ist deshalb knapp bemessen. Knausrigkeit verleitet jedoch geradezu zu Devianz, zum Beispiel zum Verschweigen kleiner Nebeneinkünfte. Wenn zudem zu wenig in die Klienten investiert wird – etwa in ihre Ausbildung –, bleiben sie länger «hängen», weil sie kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Schliesslich ist auch das Subsidiaritätsprinzip insofern eine Armutsfalle, indem die KlientInnen zwischen den Zweigen der sozialen Sicherung hin- und hergereicht werden, ohne dass sie wirklich unabhängig werden.

Stadt-Land hat wenig Einfluss auf Formen der Sozialhilfe

Auf den ersten Blick liegt der Verdacht nahe, dass die Formen der Organisation in der Sozialhilfe einem klaren Stadt-Land Schema folgen würden. Dies ist aber nicht der Fall. So fanden wir in unserer Forschungsarbeit teilprofessionalisierte Sozialhilfe im ländlichen Raum und Armutsverwaltung in der Stadt! Die paternalistische Form hat einen Bezug zur Grösse der Organisation und der sozialgeographischen Umgebung: kleine kommunale Sozialdienste mit ihrer engen sozialen Kontrolle gehören zu diesem Typ von Sozialhilfe. Insgesamt lässt sich folgern, dass die Form der Organisation (kantonal, regional oder kommunal), die Armutsbilder und -vorstellungen des Personals und die gewährte Höhe der Ansätze (integrale oder modifizierte Übernahme der SKOS-Richtlinien) im Verbund mit dem Einsatzgrad von ausgebildeten Sozialarbeitenden den entscheidenden Einflussvektor für die Herausbildung eines Sozialhilfestils abgeben.

Eine Kurzfassung des Schlussberichts dieser Forschungsarbeit kann auf den Internet bezogen werden (vgl. untenstehende Adresse). Die Buchpublikation zum Projekt wird in der zweiten Jahreshälfte 2003 erscheinen.

*Christoph Maeder, Professor an der St. Galler Hochschule für Soziale Arbeit und
Eva Nadai, Professorin an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz*

Projektteam: Prof. Dr. Christoph Maeder, FHS St. Gallen Hochschule für Soziale Arbeit, und Prof. Eva Nadai, Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz
Kontakt: christoph.maeder@fhsg.ch und eva.nadai@fhso.ch; www.sozialstaat.ch