

Die doppelte Krise der Existenzsicherung

Soziale Arbeit im Spannungsverhältnis zwischen Sozialstaatserosion und Alltagsbewältigung

Text: Christoph Mattes, Andreas Wyss

Dass wir uns in der Sozialen Arbeit mit Themen wie aktivierender Sozialstaat, Neoliberalismus oder Sozialstaatserosion beschäftigen, gehört inzwischen schon fast zum Curriculum unserer Profession und Disziplin. Auch wenn es in einzelnen europäischen Staaten bereits seit einiger Zeit immer wieder zu schmerzhaften Einschnitten in den Sicherungssystemen gekommen ist, so erscheinen die Entwicklungen der letzten Monate alles bisher Gewesene weit zu übertreffen. Es geht nicht mehr nur um die Rettung von Banken, die Stabilisierung der Finanzbranche oder um die Vermeidung anstehender Wirtschaftskrisen: Die Tücken der «neuen Religion» Marktliberalismus mit ihrer jahrelangen Prophezeiung heilsversprechender globaler Wachstumspotenziale haben europaweit die Grundlagen sozialstaatlicher Tradition und die Leistungsfähigkeit so weit aus den Angeln gehoben, dass es im Rahmen der aktuellen Sparmassnahmen vielfach keine Tabus mehr gibt. Was bedeutet dies für unsere Profession der Sozialen Arbeit, die einerseits dem Wohlergehen der Menschen verpflichtet ist und andererseits für die konkreten Hilfeangebote auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen ist, um den Alltag Betroffener nachhaltig zu stabilisieren?

Wie handlungsfähig ist unsere Profession in dieser sozialstaatlichen Rahmung überhaupt noch, und welches sind die neuen methodischen Herausforderungen? Diese Fragen können bezogen auf Existenzsicherung und das übergeordnete Thema Armut und soziale Ungleichheit anhand einer von Serge Paugam¹ entwickelten Armutstypologie und – darauf aufbauend – anhand einer von der Hochschule für Soziale Arbeit der FHNW durchgeführten Studie in Bezug darauf beantwortet werden, welche planerischen und konzeptionellen Erneuerungen erforderlich sind, um Hilfeangebote den veränderten sozialstaatlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

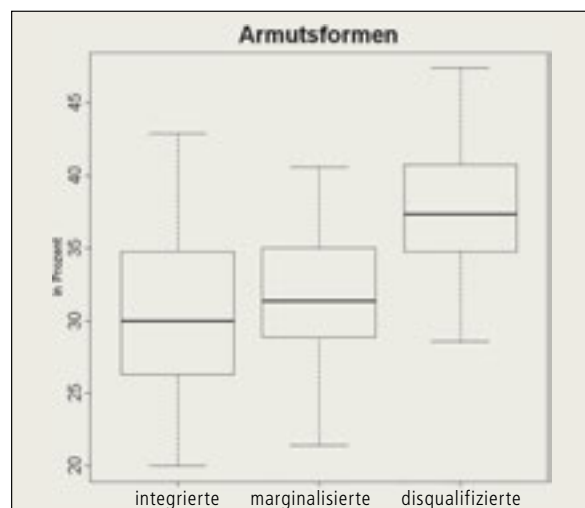
Integrierte, marginalisierte und disqualifizierte Armut

Bei der Suche nach einer Antwort auf die Frage, wie Hilfen der Existenzsicherung angemessen und wirksam gestaltet werden können, ist eine Ergänzungsfrage dienlich: Im Fokus steht nicht mehr nur die Frage, wie viele Menschen es gibt, die in irgendeiner Art und Weise auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen sind, sondern auch die Frage, wie Armut und Existenzsicherungsbedarf von Menschen gesellschaftlich repräsentiert ist und welches Interventionserfordernis sich daraus ableitet. Zentraler Indikator hierfür ist die Integration der Betroffenen in familiäre, sozialräumliche und sozialstaatliche Kontexte. Nach Serge

Paugam sind drei elementare Formen der Armut gesellschaftlich repräsentiert: integrierte Armut, marginalisierte Armut und disqualifizierte Armut:

- Mit integrierter Armut ist eine Armutsform gemeint, die weitgehend familiär oder im Bekanntenkreis bewältigt werden kann und auf eine wirtschaftliche Struktur-schwäche zurückzuführen ist. Nachhaltig lässt sie sich nur durch eine entsprechende Stärkung der Wirtschaft bekämpfen. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass es einen geringen wirtschaftlichen Unterscheid zwischen Armutsbetroffenen und nicht armen Menschen gibt und dass ihre Bewältigung weitgehend auf Solidarität und Integration in bestehende soziale Beziehungen beruht.
- Als marginalisierte Armut wird die sozialstaatlich bekämpfte Armut verstanden. Dies setzt jedoch voraus, dass es einen leistungsstarken und leistungswilligen Sozialstaat gibt, der zur Armutsbekämpfung ein hohes Mass an Versicherungs- und Fürsorgeleistungen vorhält und über ein dichtes Hilfenetz verfügt. Die Armutsbetroffenen stellen zwar eine Minderheit, nicht jedoch eine Randgruppe dar, weshalb Serge Paugam diesen Armutstyp als «marginalisierte Armut» bezeichnet.
- Arme, die dagegen aufgrund fehlender oder unzureichender sozialstaatlicher Sicherung ausgeschlossen und als Minderheit an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, fallen gemäss Paugam unter die «disqualifizierte Armut».

Bei der bereits genannten FHNW-Studie wurden in Basel im Bereich Armutsbekämpfung tätige Sozialarbeitende anhand der erläuterten Typologie befragt:² Welche Form



Armut im Beratungsalltag der Sozialen Arbeit



Biss, München, Deutschland.
Bilder: Attila Dúnda;
Andrea Huber

der Armut wird im Arbeitsalltag wahrgenommen? Welche Formen von Armut, Nöten und Bewältigungspotenzialen der Betroffenen nehmen sozialtätige Personen wahr, und mit welchen Hilfeangeboten und methodischen Instrumenten vonseiten der sozialen Institutionen wird dieser Armut entgegengewirkt?

Entsprechend den Nennungen sozial tätiger Personen wird integrierte Armut durchaus wahrgenommen, jedoch auf einem denkbar geringen quantitativen Niveau. Es scheint jedoch Armut zu geben, die im Rahmen bestehender sozialer Netzwerke bewältigt werden kann. In einem grösseren Umfang ist marginalisierte Armut festzustellen. Die am häufigsten in Erscheinung tretende Armutsform ist die, die sozialstaatlich nicht mehr wirksam bekämpft wird und deren ausgrenzende Folgen im Alltag der Betroffenen weitgehend individualisiert sind. D.h., für die Lösung der alltäglichen Probleme gibt es zunächst keine oder nicht mehr in ausreichender Masse staatlich zur Verfügung gestellten Hilfen.

Die Vermittlung wirtschaftlicher Hilfe stösst an ihre Grenzen

Wird dieser Befund in den Fachdiskurs neoliberaler Sozialstaatsmodelle eingeordnet, so sind die Ergebnisse zunächst unspektakulär bzw. konform mit dem, was ein aktivierender Sozialstaat möchte: So viel Eigenverantwortlichkeit der Betroffenen wie möglich und nur so viel Unterstützung wie nötig. Die Befunde der zweiten Leitfrage weisen jedoch auf konzeptionelle Defizite der Sozialen Arbeit hinsichtlich Existenzsicherung und Armutsbekämpfung hin. War es den sozial tätigen Personen möglich, den Armutstypen «integrierte Armut» und «marginalisierte Armut» Hilfen zuzuweisen, die den Betroffenen durch ihre Stellen

angeboten werden, so zeigte sich bei der «disqualifizierten Armut», dass aus dem Repertoire der Hilfen keine aus fachlicher Sicht sinnvollen Angebote zugeordnet werden konnten. Für die Form von Armut, die aufgrund gesellschaftlicher Ausgrenzungsmechanismen am problematischsten erscheint, fehlen bislang weitgehend originäre sozialarbeiterische Instrumente.

Die Ergebnisse dieser Befragung zeigen, dass es hinsichtlich der Existenzsicherung und der damit verbundenen Hilfeangebote durch die Soziale Arbeit eine doppelte Krise zu bewältigen gilt. Zum einen decken die sozialstaatlichen Geldleistungen die existenziellen Nöte armutsbetroffener Menschen nur noch begrenzt ab. Zum anderen sieht sich die Soziale Arbeit, die sich im Rahmen ihrer Professionalisierung im Bereich Armut und Existenzsicherung weitgehend auf die Vermittlung von wirtschaftlichen Hilfen konzentriert hat, in der Situation, die nicht mehr ausreichenden staatlichen Hilfen durch andere, insbesondere professionsspezifische Angebote nicht wirksam ergänzen oder vervollständigen zu können.

Erneuerung von Hilfeverständnis und Hilfeangeboten

Erneuerung von Hilfeverständnis und Hilfeangeboten

Was bedeutet dies nun für die Soziale Arbeit und deren Ziel, die Eigenverantwortlichkeit der Hilfesuchenden unter widrigen Umständen zu fördern? Wie kann Hilfe aussehen, die jenseits starker sozialstaatlicher Strukturen den Menschen hilft, ihren Alltag eigenverantwortlich zu bewältigen? Die «Erosion des Sozialen», unabhängig staatlicher Territorien und Grenzen, verlangt von der Sozialen Arbeit, ihr Hilfeverständnis und ihre Hilfeangebote weitgehend zu erneuern, um ein mit dem jeweiligen Sozialstaatsmodell zu vereinbarendes und für die Betroffenen sinnvolles Hilfeangebot zu schaffen. Dabei erscheinen folgende Punkte von zentraler Bedeutung:³

– *Armutsbekämpfung und Existenzsicherung brauchen Mitbestimmung der Betroffenen:* Die leistungsstarken Sozialstaatsmodelle der Vergangenheit zementierten in gewisser Weise den Hilfebedürftigen als Leistungsempfänger ohne Mitwirkungsrecht. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit hat daher keine Instrumente hervorgebracht, auch armutsbetroffene Personen in die Entwicklung von Hilfeangeboten und Hilfesystemen mit einzu beziehen. In anderen Bereichen der Sozialen Arbeit, vor-

Christoph Mattes

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung an der Hochschule für Soziale Arbeit der FHNW.



Andreas Wyss

ist Projektmitarbeiter im Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung an der Hochschule für Soziale Arbeit der FHNW.



angestellt die Jugendhilfe, hat Mitwirkung und Mitbestimmung einen weitaus höheren Stellenwert als im Bereich von Armut und Existenzsicherung. Die Soziale Arbeit muss Verfahren, Methoden und Konzepte entwickeln, mit denen armutsbetroffene Nutzerinnen und Nutzer der sozialen Dienste als mündige Akteure mit einbezogen werden können.⁴

– *Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets auch im Bereich Existenzsicherung und Armutsbekämpfung:* Hilfeangebote zur Existenzsicherung und Armutsbekämpfung müssen sozialräumlich entwickelt und organisiert werden. Dabei geht es nicht nur darum, kleinere Versorgungseinheiten wie Quartiere oder Stadtteile mit Hilfeangeboten zu bestücken. Sozialraumorientierung bedeutet, die einzelnen Sozialräume auch mit entsprechenden Budgets und Entscheidungskompetenzen auszustatten,⁵ mithilfe derer lebensweltnahe Angebote entwickelt und bereitgestellt werden können.

– *Soziale Dienste zur Existenzsicherung als Netzwerk und nicht als institutionseigenes Angebot:* Die Theorietradition der Lebensweltorientierung in der Sozialen Arbeit kritisiert von jeher den hohen Spezialisierungsgrad von Fachdiensten, die vielfach ohne Vernetzung und Koordination vorgehalten werden. Existenzsicherung bedeutet, die Komplexität der Alltagsbewältigung nicht vorrangig durch spezialisierte und unabhängig voneinander arbeitende Angebote lösen zu wollen, sondern durch vernetzte und koordinierte Massnahmen und Dienste. Hilfen der Existenzsicherung sollen möglichst aus einer Hand oder gebündelt unter einem Dach angeboten werden. Letztendlich erfordert dies die Bereitschaft der Akteure in der Sozialen Arbeit, soziale Dienste nicht mehr als Angebot einzelner Institutionen sondern als Bestandteil eines Netzwerks zu verstehen.⁶

– *Rückbesinnung auf Solidarität und Parteilichkeit:* Die Institutionalisierung der Armenfürsorge und die Entwicklung der Sozialen Arbeit als hoch spezialisiertes Bündel bestehend aus einzelnen Angeboten und Geldleistungen haben auch eine Entsolidarisierung der nicht betroffenen gegenüber den Betroffenen mit sich gebracht. Die Ausgestaltung von Angeboten der Existenzsicherung und der gesellschaftliche Umgang mit sozialer Ungleichheit bedürfen einer Rückbesinnung auf Solidarität und gemeinschaftliche Verantwortung. Die zukünftigen Lösungen sozialer Probleme können nicht mehr ausschliesslich unter sozialstaatlicher Federführung erfolgen, sondern werden wieder vermehrt auf das angewiesen sein, was vormals zur Professionalisierung von Hilfen geführt hat: Solidarität und Parteilichkeit der Bevölkerung mit den Betroffenen.

Fussnoten

- 1 Vgl. Paugam, Serge (2008): Die elementaren Formen der Armut. Hamburg: HIS-Verlag.
- 2 Befragt wurden Mitarbeitende sozialer Einrichtungen, die sich dem Koordinationskreis Existenzsicherung und Schuldenberatung in Basel angeschlossen haben.
- 3 Vgl. Mattes, Christoph (Hg.) (2010): Wege aus der Armut. Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag.
- 4 Vgl. Böhnisch, Lothar; Schröder, Wolfgang (2011): Blindflüge. Versuch über die Zukunft der Sozialen Arbeit. Weinheim: Juventa Verlag.
- 5 Vgl. Hinte, Wolfgang (2009): Eigensinn und Lebensraum – zum Stand der Diskussion um das Fachkonzept «Sozialraumorientierung». In: Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete (VHN). 79. Jahrgang. S. 20–33.
- 6 Vgl. Grunewald, Klaus; Thiersch, Hans (2008) (Hg.): Praxis lebensweltorientierter Sozialer Arbeit. Weinheim: Juventa Verlag.

EU

Begrenzte Zuständigkeit in sozialpolitischen Fragen

Im Bereich der Sozialpolitik besitzt die Europäische Union nur sehr begrenzte Zuständigkeiten. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf eine Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie auf die Aufstellung von Mindeststandards in gewissen Bereichen, insbesondere hinsichtlich der Rechte von ArbeitnehmerInnen. Dabei wird stets der primären Verantwortung der Mitgliedstaaten sowie der Vielfalt der nationalen Sozialsysteme Rechnung getragen. Enge Beziehungen bestehen zur Beschäftigungs- und zur Gleichstellungspolitik.

Ziel der Sozialpolitik ist die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung bzw. langfristig auch die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und die Bekämpfung von Ausgrenzungen. Dabei sind aber die einzelstaatlichen Gepflogenheiten und die Befugnis der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Sozialsysteme zu beachten. Auch dürfen Massnahmen der Union nicht die Stabilität der nationalen Sozialsysteme beeinträchtigen. Als normatives Leitbild der Sozialpolitik der EU wird der Begriff des «Europäischen Sozialmodells» ver-

wendet, der jedoch schwer zu definieren ist und dessen Inhalt kontrovers diskutiert wird. Die EU fordert die nationalen Regierungen dazu auf,

- Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen;
- ihre Systeme der sozialen Sicherheit zu reformieren, sich dabei an anderen Ländern zu orientieren und gemeinsam zu ermitteln, welche politischen Strategien sich als erfolgreich erwiesen haben, insbesondere in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung, Renten, Gesundheit und Langzeitpflege;
- sich auf den demografischen Wandel einzustellen und alle sich bietenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung abzufedern;
- regelmässige Bericht zu erstatten.

Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung

In der EU sind mehr als 80 Millionen Menschen von Armut bedroht. Dazu gehören 20 Millionen Kinder und 8% der erwerbstätigen Bevölkerung. Angesichts dieser Situation sind im Rahmen der Leitinitiative «Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung» Massnahmen zur Verwirklichung des EU-Ziels vorgesehen, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betrof-

fenen Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Die Leitinitiative ist Teil der «Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum».

Obwohl die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung vornehmlich Aufgabe der einzelnen EU-Länder ist, kann die EU hier eine koordinierende Rolle übernehmen, indem sie vorbildliche Verfahren ermittelt und das wechselseitige Lernen fördert, EU-weite Vorschriften aufstellt und Finanzmittel bereitstellt. Schlüsselmassnahmen sind dabei:

- Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung, Sozialschutz, grundlegenden Dienstleistungen (Gesundheitsversorgung, Wohnraum usw.) und Bildung
- optimale Nutzung von EU-Finanzmitteln zur Förderung der sozialen Eingliederung und zur Bekämpfung der Diskriminierung
- Unterstützung innovativer Ansätze in der Sozialpolitik zur Formulierung intelligenter Lösungen im Europa nach der Krise, insbesondere im Hinblick auf eine wirksamere und effizientere Hilfe im sozialen Bereich
- neue Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor

<http://europa.eu/pol/socio/>

nm