

Editorial

Soziale Sicherheit und Demokratie stehen in einem direkten Zusammenhang. Beide haben zum Ziel, Teilhaberechte zu garantieren und für alle die faktische Möglichkeit zu schaffen, an gesellschaftlichen Einrichtungen und Entscheidungen zu partizipieren. Sozialstaatlichkeit bedeutet vor allem Existenzsicherung, sozialen Ausgleich, intergenerative Solidarität. Sie hat aber gleichzeitig auch einen direkten Einfluss auf die politische Mitwirkung in unserer Gesellschaft und auf deren Ausgestaltung.



Ob die Schweiz dabei einen «Sonderweg» beschreitet, der als Vorbote eines neuen Typs bezeichnet werden kann, wie Michael Opielka betont, kann offen bleiben. Wie die gegenwärtigen Diskussionen in mehreren europäischen Ländern zeigen, sind nämlich die Fragen nach Mass, Ausgestaltung und vor allem politischer Priorisierung in der Sozialpolitik trotz aller systemtechnischer Unterschiede die gleichen. Was für die Schweiz – im Sinne Opielkas – vielleicht in besonderem Masse gilt, ist die breite politische Verankerung des Wohlfahrtssystems. Der gefestigte gesellschaftliche Konsens über den Generationenvertrag und die

Schwerpunkt

Der «weiche Garantismus» der Schweiz Teilhaberechte in der Sozialpolitik

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka

Auch in der Schweiz gilt der Sozialstaat seit langem als krisenhaft und problematisch. Arbeitslosigkeit und Armut werden von Sozialpolitikwissenschaftlern als Hinweis darauf gewertet, dass die «Inklusion» aller Bürgerinnen und Bürger in alle Funktionssysteme der Gesellschaft – so die klassische Bestimmung der Sozialpolitik bei Talcott Parsons und Niklas Luhmann – zunehmend misslingt. Doch sind Zweifel an einer allzu negativen Deutung des Sozialstaats angebracht. Aus international vergleichender Perspektive kann die Schweizer Sozialpolitik geradezu als Paradigma eines neuen, «garantistischen» Wohlfahrtsstaates (Wohlfahrtsregimes) interpretiert werden.

«Garantismus» in der Sozialpolitik heisst zweierlei:

- (1) Sozialpolitische Rechte und Pflichten beziehen sich auf den Bürgerstatus (und nicht auf den Arbeitnehmerstatus).*
- (2) Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Grundrecht auf Teilhabe an allen sozialen Funktionssystemen.*

Wohlfahrtsregime der Schweiz: vom Liberalismus zum «weichen» Garantismus

Noch in den 1970er Jahren galt die Schweiz aufgrund ihrer relativ niedrigen *Sozialleistungsquote*¹ in den meisten vergleichenden Studien als liberaler Wohlfahrtsstaat, der am ehesten mit Grossbritannien, den USA oder Australien, nicht aber mit anderen kontinentaleuropäischen Staaten verglichen wurde, wie etwa von Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990, S. 81), dem klassischen Theoretiker der «Wohlfahrtsregime». Spätestens seit den 1990er Jahren wurde dieser Schweizer «Sonderweg» in der Sozialpolitik jedoch empirisch revidiert, sodass auch eine theoretische Revision ratsam erscheint. Die Schweizer Sozial-

→ solidarische Umverteilung erweist sich immer wieder als resistent gegenüber Abbautendenzen, Ökonomisierungstrends, Individualisierungs- und Privatisierungsversuchen.

Dennoch haben auch wir die Befürchtung des Soziologen Zygmunt Baumanns, der Sozialstaat sei zum Sicherheitsstaat degeneriert, ernst zu nehmen. Bauman zufolge haben die Regierungen den existenziellen Schutz der Bürgerinnen und Bürger aufgegeben und gebärden sich stattdessen als der letzte Schutzwall für das individuelle Überleben der BürgerInnen gegen unheimliche Gefahren, die irgendwo im Dunkel lauern sollen.

In den kommenden Jahren stehen mehrere Revisionen zu verschiedenen Sozialversicherungszweigen an. Die Diskussion um die Dynamik von Integration und Exklusion durch die Gesetzgebung und vor allem bei der Anwendung der Gesetze ist von höchster Aktualität. Mehrere Projekte aus dem NFP 51 werden hierzu wertvolle Beiträge liefern können. Nicht zufällig bildet dieses Thema einen der Schwerpunkte des Programms.

Dr. Claudia Kaufmann
Mitglied der Leitungsgruppe des NFP 51

leistungsquote hat sich dem europäischen Mittelwert angeglichen und ihn inzwischen sogar übertroffen – eine rasante Entwicklung innerhalb von weniger als 20 Jahren (vgl. Abbildungen 1 und 2).

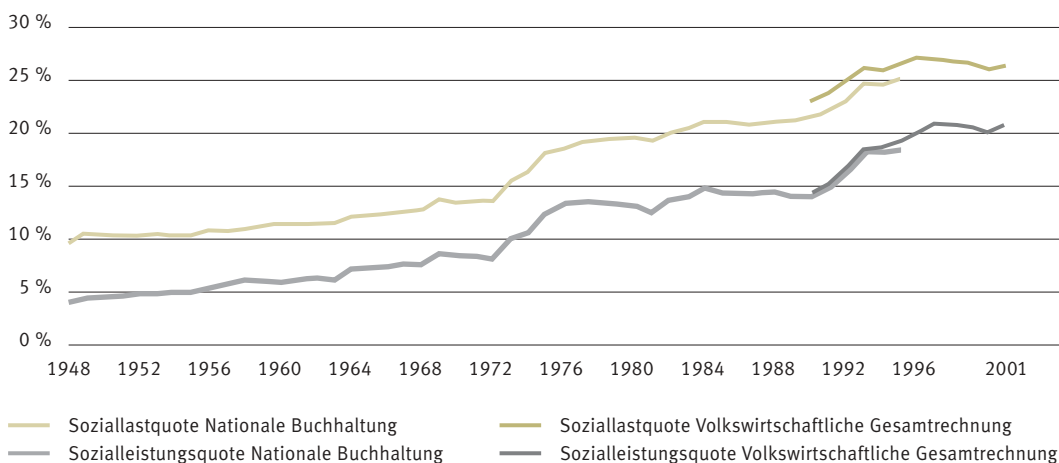
Die Erklärung der Demokratieforschung für diese Entwicklung lautet, dass die basisdemokratische Struktur der Schweiz die Einführung neuer Leistungs- und Umverteilungssysteme zwar erheblich erschwert; sind diese jedoch erst eingeführt, erweisen sie sich als hochresistent.

Da sich die Schweiz also nicht mehr ohne Weiteres als Modell des liberalen Wohlfahrtsstaates bezeichnen lässt, wurde jüngst vorgeschlagen, ihren «Sonderweg» als Vorbote eines neuen Regimetyps zu fassen, der die klassische, von Esping-Andersen beschriebene Trias liberal/konservativ/sozialistisch um die «garantistische» Dimension erweitert (Opielka 2004b). In der Schweiz mit ihren ungewöhnlich stark am Bürgerstatus und an Teilhaberechten fokussierten Leistungssystemen (AHV/IV, Kopfprämien usf.) scheint sich eine neuartige Synthese der bisherigen politischen Grossmodelle zumindest in der Sozialpolitik entwickelt zu haben.

In Abbildung 3 sind die vier Regimetypen und ihre Variablen zusammengestellt. Mit Hilfe der den Variablen beigegebenen Indikatoren kann der Regimetyp eines Wohlfahrtsstaates ermittelt werden. Für die drei klassischen Regimetypen wurden die Zuordnungen von Esping-Andersen bzw.

Abbildung 1

Soziallast- und Sozialleistungsquote Schweiz 1948–2001 (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Soziallast- und Sozialleistungsquote gemäss Nationaler Buchhaltung (1948–1995) und gemäss Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung VGR (1990–2001)

Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004, Bern, S. 70

aus der Sekundärliteratur übernommen. Für den Typus «Garantismus» liegen vergleichbare Berechnungen noch nicht vor, sie beruhen daher auf Schätzungen und Erfahrungswerten.

In Abbildung 4 wird die Regimetypologie soziologisch-systematisch skizziert, wobei die Schweizer und – zum Vergleich – die deutschen Sozialpolitikfelder entsprechend zugeordnet werden. Dies bedeutet, dass die Regimetypen einerseits (vertikale Achse) über Sozialpolitikfelder und deren Hauptproblemstellung mit den vier zentralen gesellschaftlichen Subsystemen – Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft, Legitimation – in Verbindung gebracht werden (Beispiel: Dekommodifizierung als Unabhängigkeit von Marktkräften wirkt v.a. im Wirtschaftssystem). Andererseits wird gezeigt, dass jeder Regimetyp ein spezifisches Steuerungsprinzip in den Mittelpunkt stellt (beispielsweise der Liberalismus den Markt; horizontale Achse, oben).

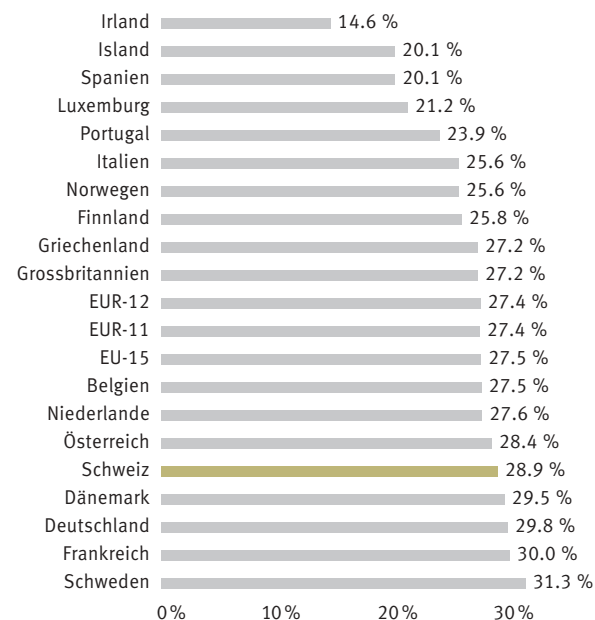
Hinsichtlich der Regimezuordnungen verschiedener Politikfelder gilt: Staaten können auf dem einen Sozialpolitikgebiet eher liberal, auf einem anderen dagegen sozialistisch sein; ein klassisches Beispiel dafür ist Grossbritannien, das als Stammland des Liberalismus über ein staatliches Gesundheitswesen verfügt.

Der letzte Schweizer Familienbericht von 2004 (der erste entstand 1978) machte darauf aufmerksam, dass die Schweizer Familienpolitik trotz der im europäischen Vergleich hohen Frauenerwerbsquote sowohl hinsichtlich des Ausgabenniveaus wie ihrer qualitativen Schwerpunkte noch sehr residual, d.h. minimalistisch ausgerichtet ist, was dem liberalen Welfare-Regimetyp entspricht. Insoweit bedarf jede makrotheoretische Verortung von Sozialpolitiksystemen der Ergänzung durch Detailanalysen.

Dennoch: Die Regimetypologie kann einen erheblichen analytischen Ertrag abwerfen. Sie lenkt den Blick vor allem auf die Dimension der *sozialpolitischen Kultur*. Die klassischen Politiklegitimationen liberal/sozialistisch/konservativ – also Mitte/Links/Rechts – wurden in den letzten Jahrzehnten durch eine globale Agenda sozialer Grundrechte herausgefordert, die sich nicht umstandslos dieser Trias unterordnen lässt. Es gibt starke Argumente dafür, dass Demokratien eine evolutionäre Dynamik hin zu sozialen Grundrechten entfalten, die durch geeignete Politikstrukturen (v.a. direkte Demokratie) gestützt werden. Der Regimetyp «Garantismus» trägt dieser Dynamik Rechnung. Der Schweizer Wohlfahrtsstaat kann vor diesem Hintergrund als «weich garantistisch» (Carigiet/Opielka 2006) gelten. In der Schweiz konnte sich weder sozialdemokratische Staatszentrierung (Etatismus) noch konser-

Abbildung 2

Sozialschutzausgaben 2001 im europäischen Vergleich (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004, Bern, S. 62

vative Verbändeherrschaft (Korporatismus), aber ebenso wenig auch eine liberale Marktideologie in der Sozialpolitik durchsetzen.

Diese Grundrechtsdynamik hängt gerade in der Schweiz mit der direkten Demokratie zusammen, die – anders als in Kalifornien, der einzigen weltweit vergleichbaren politischen Einheit – auf Bundes-, also nationaler Ebene sozialpolitische Entscheidungen prägt (vgl. Obinger/Wagschal 2001). Für die politische Gemeinschaft der Schweiz ist dabei die Entwicklungsdynamik und -logik der Rentenversicherung AHV von fundamentaler Bedeutung. Indem sie praktisch die gesamte erwachsene Bevölkerung einschliesst – was seit 1996 durch die finanztechnisch anders organisierte «Kopfpauschale» auch in der Krankenversicherung geschieht –, werden Teilhaberechte tendenziell grundrechtsähnlich garantiert. Es gibt zudem gute Gründe zu der Annahme, dass die garantistische Regime-Konzeption angesichts eines globalen Sozialabbaus und -umbaus als krisenresistenter gelten kann. In diese Richtung weisen neuere Studien der Weltbank (z.B. Queisser/White-

Abbildung 3

Vier Typen des Wohlfahrtsregimes

Variable – Indikatoren	Typen des Wohlfahrtsregimes			
	liberal	sozialdemokratisch	konservativ	garantistisch
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle – Einkommensersatzquoten – Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)	schwach	stark	mittel (für «Familien- ernährer»)	stark
Residualismus – Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben	stark	schwach	stark	schwach
Privatisierung – Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an jeweiligen Gesamtausgaben	hoch	niedrig–mittel	niedrig–mittel	mittel
Korporatismus/Etatismus¹ – Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen – Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung	schwach	mittel	stark	schwach
Umverteilung – Progressionsgrad des Steuersystems – Gleichheit der Leistungen	schwach	stark	schwach	mittel
Vollbeschäftigungsgarantie – Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – Arbeitslosenquote, gewichtet nach Erwerbsbeteiligung	schwach	stark	mittel	mittel
Bedeutung von – Markt – Staat – Familie/Gemeinschaft – Menschen-/Grundrechte	zentral marginal marginal mittel–hoch	marginal zentral marginal mittel	marginal subsidiär zentral marginal	mittel subsidiär mittel zentral
Dominante Form der sozialstaatlichen Solidarität	individualistisch	lohnarbeits- zentriert	kommunitaristisch- etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz («weicher Garantismus»)

¹ Korporatismus: hohes Mass an unmittelbarer Aushandlung zwischen Interessenverbänden (v.a. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) und Staat; Etatismus: hohe Bedeutung staatlicher Intervention, insbesondere des Zentralstaats

Quelle: Opielka 2004b, S. 35 (nach G. Esping-Andersen und J. Kohl), überarbeitet und erweitert

Abbildung 4

Rekombination der vier Typen des Wohlfahrtsregimes mit gesellschaftlichen Subsystembezügen am Beispiel Schweiz–Deutschland

		Wohlfahrtsregime			
Politisches Legitimationsmodell (Level 4) ^a	Wohlfahrtsregime	liberal (Markt)	sozialistisch (sozial-demokratisch) (Staat)	konservativ (Moral)	garantistisch (Ethik)
Gemeinschaft (Level 3)	Care-Arrangement (Familienpolitik ^b)	privat (CH)	öffentlich	privat (D)	gemischt
Politik (Level 2)	Ungleichheit (Steuerpolitik ^b)	hoch	gering	mittel (D)	mittel (CH)
Wirtschaft (Level 1)	Dekommodifizierung (Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit ^b)	gering (CH ^d)	mittel	gering (D)	hoch (CH ^c)

^a Legitimativ dominierendes Steuerungsprinzip («strukturelle Institution»), die Bezeichnung Level bezieht sich auf die steigenden Stufen systemischer Komplexität der Subsysteme der Gesellschaft (vgl. Opielka 2004a).

^b Dominante sozialpolitische Regulierungsbereiche.

^c Hohe Dekommodifizierung der Schweiz nur für Rente und Gesundheit.

^d Die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz ist eher liberal ausgerichtet.

house 2003), die dem Schweizer Drei-Säulen-System, darin vor allem der AHV, eine weltweite Modellfunktion in Bezug auf ökonomische Nachhaltigkeit und Schutz vor Armut bescheinigen.

Quo vadis, Schweiz?

Der Direktor des Schweizer Arbeitgeberverbandes, Peter Hasler, hat in der Neuen Zürcher Zeitung (3.10.2005, S. 7) von «nötige(n) Tabubrüche bei Sozialpartnern und Gesellschaft» gesprochen und «Arbeitsintegration als Königsweg» bezeichnet: «Wer nicht spurt, muss den Anspruch auf Taggelder oder andere Leistungen verlieren.» Markige Forderungen nach Aktivierung bzw. workfare statt welfare kennzeichnen die Sozialpolitikdiskussion der letzten zehn Jahre in fast allen westlichen Wohlfahrtsstaaten (von der Sozialhilfereform unter Clinton 1996 bis zu Agenda 2010 und Hartz IV in Deutschland). Inwieweit stellt diese Entwicklung die skizzierte «garantistische» Ausrichtung des Schweizer Sozialstaats in Frage?

Es ist wichtig zu unterscheiden, dass wir von «weichem» Garantismus im Wesentlichen nur im Hinblick auf die Sozialpolitikfelder Alterssicherung und Gesundheit sprachen, während die Familien- und Arbeitsmarktpolitik (einschliesslich Armutspolitik) noch stark dem liberalen Para-

digma verhaftet scheinen. So fordert der Arbeitgebervertreter Hasler in besagtem Artikel, dass die Firmen durch die Arbeitsintegration nicht überfordert werden dürften: «Das muss die vermittelnde Behörde übernehmen können.» Zugleich scheint ihm dieses (etatistische) Delegieren von Sozialverantwortung an den Staat nicht ganz geheuer: «Es besteht zumindest eine gesellschaftlich-moralische Mitverantwortung, sich um eingliederungsbedürftige Menschen zu kümmern und diese Aufgabe nicht einfach dem Staat zu überlassen.» Diese Widersprüchlichkeiten können positiv interpretiert werden: Teilhaberechte werden in der Schweiz breit akzeptiert. Unklar ist freilich häufig, wie sie zu realisieren sind.

Die Schweizer Sozialpolitik steht in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, in der Familien-, Arbeitsmarkt- und Armutspolitik Konzepte zu entwickeln, die Teilhabe garantieren und damit Exklusion verhindern, wie dies in der Renten- und Gesundheitspolitik in recht vorbildlicher Weise gelang. Aus wissenschaftlicher Sicht lassen sich vor diesem Hintergrund durchaus Empfehlungen geben. Teilhabe erfordert Verfügung über Ressourcen, soziale Grundrechte erfordern ein hohes Mass an Standardisierung. Soziale Dienste, von der Kindertagesstätte bis zur Berufsintegration, müssen zwar am individuellen Fall aus-

gerichtet sein, um effektiv zu sein. Ihre Finanzierung freilich darf nicht zu sehr von lokalen und kantonalen Zufällen abhängen. Das ist eine der Lehren der Krankenversicherung.

Eine der grossen Stärken der Schweizer Sozialpolitik ist die Mischung aus Pragmatismus und sozialer Wertorientierung, die auch in Referenden zum Ausdruck kommt. Die liberale Grundorientierung des Arbeitsmarktes steht nicht in Frage. Vollbeschäftigung kann durch Strukturpolitik unterstützt, durch politische Interventionen aber nicht garantiert werden. Es wäre zu bedenken, ob die guten Erfahrungen mit der AHV übertragen werden könnten auf eine «Grundeinkommensversicherung» nach dem gleichen Prinzip, die alle Einkommensleistungen des Sozialstaats zusammenfasst und allen vermittlungsbereiten Arbeitslosen, Personen in formalen Ausbildungen, Eltern mit kleinen Kindern, Erwerbsunfähigen und Langzeitkranken ein Grundeinkommen – und, wie in der AHV, maximal das Doppelte des Grundeinkommens – garantiert. Diejenigen Personen, die arbeitslos, aber nicht vermittlungsbereit sind, würden 50 Prozent des Grundeinkommens als rückzahlbares Darlehen erhalten (vgl. Opielka 2004b). Ein solches Modell könnte für alle politischen Lager akzeptabel sein und damit auch in einem Referendum mit Annahme rechnen – natürlich erst nach ausführlicher öffentlicher Diskussion.

Es gibt gute Gründe dafür anzunehmen, dass sich dieses Paradigma im weiteren Globalisierungsprozess als nachhaltig erweist. Vollbeschäftigung, also existenzsichernde, ganztägige und lebenslange Arbeit für alle Männer und Frauen ist realistischerweise nicht zu erwarten. Die Sozialpolitik darf Leistung nicht behindern, sie darf sie aber andererseits auch nicht auf den Arbeitsmarkt beschränken, weil sonst die Bürgerinnen und Bürger keine An-

erkennung erhalten, die im Leistungswettbewerb des Arbeitsmarktes nicht mithalten können – oder deren Leistungen (noch) nicht ausreichend gewürdigt werden, wie bspw. die Erziehungsleistung in der Familie. Modelle eines Grundeinkommens – verbunden mit professionellen sozialen Diensten – könnten ein tragfähiger Kompromiss zwischen Förderung von Leistungswillen und garantierten Teilhaberechten sein.

¹ *Verhältnis von Sozialleistungen und Bruttoinlandsprodukt. In den Übersichten des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) werden auch die Begriffe «Soziallastquote» (siehe Abbildung 1) und «Sozialschutzausgaben» (siehe Abbildung 2) verwendet.*

Literatur

Carigiet, Erwin/Opielka, Michael, 2006, «Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? Zum deutsch-schweizerischen Vergleich sozialpolitischer Dynamiken», in: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.), «Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich», Zürich: Rotpunkt Verlag (i.V.)

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, «The three worlds of welfare capitalism», Princeton: Princeton University Press

Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe, 2001, «Zwischen Reform und Blockade: Plebiszite und der Steuer- und Wohlfahrtsstaat», in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), «Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil», Opladen: Leske + Budrich, S. 90-123

Opielka, Michael, 2004a, «Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons», Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften ders., 2004b, «Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven», Reinbek: Rowohlt (rowohlts enzyklopädie)

Queisser, Monika/Whitehouse, Edward, 2003, «Individual choice in social protection: The case of Swiss pensions», OECD working paper DELSA/ELSA/WD/SEM(2003)11, Paris: OECD

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl.-Päd., Jg. 1956, Studium der Rechtswissenschaften, Erziehungswissenschaften, Philosophie und Ethnologie an den Universitäten Tübingen, Zürich und Bonn, Promotion in Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Nach seiner Tätigkeit u.a. als Vorstand der Karl-Kübel-Stiftung für Kind und Familie in Bensheim, als Abteilungsleiter am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg und als Rektor der Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft in Alfter bei Bonn seit 2000 Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena. 2004-06 zudem Visiting Scholar an der University of California at Berkeley, School of Social Welfare.



Kontakt

Prof. Dr. Michael Opielka
Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen
Carl-Zeiss-Promenade 2, D-07745 Jena
michael.opielka@fh-jena.de

Das Modell Vollbeschäftigung hat ausgedient

Interview mit Thomas Bänninger, Gemeinderat von Zollikon und Vorstandsmitglied der Sozialkonferenz des Kantons Zürich

Bulletin Herr Bänninger, Sie sind Gemeinderat von Zollikon und dort für das Soziale verantwortlich. Welche Aufgaben gehören zu diesem Bereich?

Thomas Bänninger Das ist primär die Sozialbehörde, zuständig für Fürsorge und Vormundschaft. Dazu gehört aber auch die Sozialversicherung. Ausserdem bin ich Referent für die Einbürgerungen. Ganz besonders schätze ich, dass zu meinem Aufgabenbereich die Themen Jugend und Freizeit gehören.

Die Gemeinde Zollikon ist eine Vorortgemeinde von Zürich. Ergeben sich daraus besondere Probleme für die Sozialhilfe und wenn ja, welche?

Besondere Probleme entstehen für uns dadurch nicht. Aber wir sind durch die geographische Lage in einer aussergewöhnlichen Situation: Zum einen sind wir die äusserste Gemeinde des Bezirks Meilen, dem wir angehören. Zum anderen ist Zürich nicht weit entfernt. Die Stadt zieht durch ihre Anonymität «Sozialklienten» an, und die kommen teilweise bis zu uns. Um dem entgegenzuwirken, sind wir bestrebt, ein Dorf mit einem intakten Dorfleben zu bleiben. Auch die durch die Stadtnähe bedingten hohen Mieten belasten die Sozialhilfe.

Wie hat sich die Sozialhilfe in Ihrer Gemeinde in den vergangenen Jahren verändert, und sind Ihnen aus dieser Veränderung neue Aufgaben erwachsen?

Nicht eigentlich neue Aufgaben, aber wir gehen die alten Aufgaben neu an. Früher war von Almosen die Rede, heute ist die Sozialhilfe ein Rechtsanspruch. Das bedeutet auch, dass man nicht einfach grosszügig etwas gibt, sondern es muss alles administrativ und formell richtig gemacht werden. Unsere Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter werden immer mehr zu Administratoren und sind immer weniger als Berater tätig. Alle Stellen und Behörden wollen Statistiken und genaue Zahlen, bevor sie Gelder sprechen – das ist ein enormer zeitlicher und logistischer Aufwand.



Thomas Bänninger

Die Zahl der Menschen, die Sozialhilfe benötigen, ist in den Gemeinden zum Teil dramatisch gestiegen. Wie viele Menschen beziehen in Zollikon Sozialhilfe und wer sind diese Menschen?

Seit 1998, als ich in den Gemeinderat kam, hat sich die Anzahl der Klienten verdoppelt und die Ausgaben haben sich verdreifacht. Heute haben wir bei nicht ganz 12 000 Einwohnern etwa 180 Fälle; das sind nicht nur allein stehende Personen, sondern auch Familien. Da Zollikon das höchste Durchschnittsalter im Kanton hat, sind bei uns auch mehr alte Menschen unter den Sozialhilfeempfängern. Zudem hat der Anteil Alleinerziehender, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, zugenommen und ebenso derjenige der Langzeitarbeitslosen.

In den kommenden Monaten wird die Revision der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung konkretisiert. Welche Rolle kann eine Gemeinde wie Zollikon dabei spielen?

Wir werden sicher eine gemeindeinterne Vernehmlassung machen, doch ich kann nicht jemanden freistellen, der das von Grund auf erarbeitet. Wir wollen hingegen die Gremien nutzen, die auf kantonaler Ebene bestehen. Da ist einerseits die Sozialkonferenz des Kantons Zürich, der ich auch angehöre, und andererseits der Gemeindepräsidentenverband. Wir werden die Stellungnahme dieser Gremien als Basis für unsere Vernehmlassung nehmen, ohne jedoch unseren Einfluss zu überschätzen.

Sozialhilfe ist, wenn die Bedingungen erfüllt sind, kein Almosen, sondern ein Anspruch. In der neuen Zürcher Verfassung, die am 1. Januar 2006 in Kraft tritt, ist das explizit festgehalten. Wie gehen Sie in Ihrer Gemeinde mit den Themen Missbrauch von Sozialhilfe bzw. Wohlverhalten der Klientinnen und Klienten um, ein Thema, das immer

wieder kontrovers diskutiert wird? Welche Kontrollmechanismen hat Ihre Gemeinde vorgesehen? Und gibt es Klienten, die sich schämen?

Ob wir in unserer Gemeinde einen Missbrauch der Sozialhilfe haben, weiss ich nicht. Unlängst hat eine Studie aus der Luzerner Gemeinde Emmen ergeben, dass der Missbrauch verschwindend gering ist – im untersten Prozentbereich. Das war schon immer meine Vermutung.

Je grösser die Nähe der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters zu ihren Klienten ist, umso geringer ist die Gefahr eines Missbrauchs. Sozusagen als Präventivmassnahme zahlen wir einigen Klientinnen und Klienten das Geld wöchentlich anstatt monatlich aus, um zu vermeiden, dass sie nach einer Woche kein Geld mehr haben und wiederkommen. Doch das hat mehr mit Unvermögen in Geldangelegenheiten als mit Missbrauch zu tun.

Es gibt nur wenige, die selbstbewusst zu uns kommen und wissen, dass sie einen Anspruch auf Unterhaltszahlungen haben. Leider kommen die meisten aus Scham erst sehr spät zu uns. Es ist ja für viele beschämend, all die Auskünfte zu geben, gewissermassen «das Hemd auszuziehen». Je länger die Menschen arbeitslos sind und vielleicht noch Schulden gemacht haben, desto schwieriger wird aber eine Integration. Und der Datenschutz verbietet den regionalen Arbeitszentren, uns rechtzeitig darauf aufmerksam zu machen, dass jemand gefährdet ist.

Die revidierten SKOS-Richtlinien werden am 1. Oktober in Kraft treten. Was erwarten Sie davon?

Wir haben jetzt gerade in einer Mammutsitzung die Umsetzung abgeschlossen. Dabei gab es viele Diskussionen, zum Beispiel um die Integrationszulage. Nach den neuen SKOS-Richtlinien ist der Grundbedarf reduziert, doch wer an Arbeitsintegrationsprogrammen teilnimmt, erhält eben diese Zulage. Solche Programme sind freilich teuer, Einsparungen sind deshalb kurzfristig nicht möglich. Und ob die SKOS-Richtlinien langfristig Erfolg haben werden, hängt stark von der Entwicklung der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt ab. Meine Hoffnung, dass wir je wieder genügend Arbeit haben werden, ist nicht sehr gross.

Im NFP 51 hat der Aspekt Erwerbsarbeit und Existenzsicherung eine grosse Bedeutung. Was wünschen Sie sich, als Mann der Praxis, vom NFP 51 und den für Sie relevanten Forschungsprojekten?

Die Massnahmen zur Arbeitsintegration sind relativ einleuchtend und ich wünsche mir deshalb neue Ideen für die Integration. Was natürlich sehr hilfreich wäre, ist ein Nach-

weis, dass diese Integrationsmassnahmen etwas bewirken. Ich muss in der Gemeinde einen relativ hohen Budgetposten verteidigen, und das wäre sehr viel leichter, wenn ich diese Ausgaben mit wissenschaftlichen Ergebnissen rechtfertigen könnte. Die würden mir ausserdem nützen, um aufzuzeigen, welche Folgen eine Desintegration langfristig hat.

Ich weiss nicht, ob der Nationalfonds das leisten kann, aber es wäre gut, wenn jemand sich Gedanken darüber machen würde, wie unsere Gesellschaft ein anderes Selbstverständnis entwickeln kann. So lange wir uns allein durch die Arbeit definieren, so lange bleibt die Integration von Arbeitslosen ein unlösbares Problem. Wir müssen dringend andere Modelle finden, denn das Modell Vollbeschäftigung für alle hat ein für allemal ausgedient.

Das Interview führte Christine Flunser, Wissenschaftsjournalistin, Winterthur.

Kontakt

Thomas Bänninger
Fohrbachstrasse 12, 8702 Zollikon
Telefon +41 (0)44 390 30 30
thomas.baenninger@zollikon.ch

Links

Gemeinde Zollikon (ZH)
www.zollikon.ch/de/politik/exekutive/

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
www.skos.ch

Sozialkonferenz des Kantons Zürich
www.zh-sozialkonferenz.ch

Interkulturelle Mediation: Welche Form der Integration?

Pluralität und Diversität als Ausgangslage

Die Schweiz ist wie alle modernen Gesellschaften durch einen starken kulturellen und sozialen Wandel geprägt, dessen herausragendes Merkmal eine Pluralisierung der Lebensstile, Lebensformen, Sprachen und Wertsysteme ist. Für die Gesellschaft und damit auch die öffentlichen Institutionen stellt sich daher die Frage, wie der Zusammenhalt dieser pluralen Gesellschaft gewährleistet und, spezifischer, wie die Integration der zugewanderten Bevölkerungsgruppen unterstützt werden kann. Integration soll hier verstanden werden als das Schaffen eines institutionellen Rahmens für gesellschaftliche Vielfalt und die Verankerung der Grundsätze von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. Konkret heisst das, dass alle in der Schweiz lebenden Menschen gleichermassen Zugang zu Dienstleistungen der öffentlichen Institutionen haben sollen und dass die Dienstleistungsangebote den Bedürfnissen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen müssen.

Ein Instrument, das wirksam zur Eingliederung der Migrationsbevölkerung beitragen kann, ist die *interkulturelle Mediation*. Wir verstehen darunter die sprachliche und die interkulturelle Vermittlung wie auch die Vermittlung bei Konflikten. Die interkulturelle Mediation soll Brücken bauen zwischen Personen mit Migrationshintergrund und gesellschaftlichen Institutionen und dadurch zur Inklusion dieser Bevölkerungsgruppen beitragen.

Die Forschung

In unserer Forschung geht es darum zu untersuchen, ob die interkulturelle Mediation diese Funktion tatsächlich erfüllt. Zu diesem Zwecke fragen wir nach Praktiken und Strategien der interkulturellen Mediation in öffentlichen Institutionen. Die Studie findet in zwei Städten, Genf und Basel, statt, und zwar jeweils in den vier Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Justiz.

Auf folgende Fragen wollen wir Antworten finden:

- Unter welchen Voraussetzungen ermöglicht die interkulturelle Mediation, MigrantInnen vermehrt am Leben in den genannten Bereichen teilhaben zu lassen und Chancengleichheit zu erreichen?
- Kann die interkulturelle Mediation auch das Gegenteil bewirken und MigrantInnen ausschliessen?

In einem ersten, quantitativen Teil erhoben wir in einer Befragung mittels Fragebogen eine Bestandaufnahme der interkulturellen Mediation in ausgewählten Institutionen der vier Bereiche.

Der zweite, qualitative Teil besteht aus acht *Fallstudien*. Wir untersuchten die interkulturelle Mediation in der Elternarbeit in den Schulen in Genf und Basel, im Rahmen von *Community Policing* und Strafverfahren in Basel, im Kontext der Tätigkeiten der CASS (Centres d'action sociale et de santé) in Genf, in der Gefängnismedizin in Genf und in der Frauenklinik in Basel.

Zu den vorläufigen Resultaten

Da unsere Analyse noch nicht abgeschlossen ist, sollen an dieser Stelle einige vorläufige Resultate in Form von *Diskussionshypothesen* präsentiert werden.

Eine erste Hypothese: Interkulturelle Mediation stellt ein Mittel zur Eingliederung von MigrantInnen dar. Diese Eingliederung kann zwei verschiedene Formen annehmen, welche wir vorläufig «Anpassung zur Gleichbehandlung» resp. «Integration und Empowerment» nennen möchten.



Dr. Janine Dahinden und Dr. Alexander Bischoff

«Anpassung zur Gleichbehandlung»: Interkulturelle Mediation scheint in vielen Fällen zunächst der Bestätigung und Aufrechterhaltung der Macht der Institutionen zu dienen. Es ist die Institution – auf der Mikroebene der Arzt, die Richterin, die Lehrerin –, die die Entscheidungsmacht über den Beizug von Dolmetschenden, VermittlerInnen und KonfliktmediatorInnen hat, und es sind nicht die MigrantInnen. Die Institutionen haben demnach den Schlüssel zum Sprachzugang oder entscheiden über die Form der Konfliktbewältigung. In vielen Fällen wird von der Möglichkeit,

interkulturelle MediatorInnen beizuziehen, dann Gebrauch gemacht, wenn die Institution ihrem Auftrag nicht mehr ausreichend nachkommen kann. Als Extrembeispiel sei auf das Gericht verwiesen, das bei Prozessen mit fremdsprachigen Beteiligten auf Dolmetschende angewiesen ist, um die Wahrheit herauszufinden. Auch werden interkulturelle MediatorInnen häufig eingesetzt, um Informationen unidirektional an die MigrantInnen zu übermitteln, d.h. ausgehend von der Institution an die Adresse der KlientInnen. Das Ziel ist, den MigrantInnen die Sicht der Institution, etwa die Funktionsweise des Sozialsystems, zu erklären. An diese Informationsübermittlung ist meist die Erwartung geknüpft, dass die MigrantInnen ihr Verhalten entsprechend ändern und sich anpassen. Eine solche «Anpassung» kann durchaus als Schritt in Richtung Chancengleichheit verstanden werden: Erst wenn die MigrantInnen über die gleichen Informationen verfügen wie die Einheimischen, sind die Voraussetzungen einer Gleichbehandlung gegeben.

Von «Integration und Empowerment» wäre hingegen dann zu sprechen, wenn die interkulturelle Mediation den KlientInnen Optionen eröffnet. Ein solches Potenzial zum Empowerment konnten wir bei unseren Fallstudien durchaus feststellen, und zwar meist dann, wenn die Institution nicht über eine grosse (Sanktions-)Macht verfügt: Je geringer das Machtgefälle zwischen Institution und KlientIn, desto eher setzt die Institution Konfliktmediation, interkulturelle Vermittlung und Dolmetschen mit dem Ziel einer «Ermächtigung» der MigrantInnen ein. Eine solche Mediation geht über reine Informationsvermittlung hinaus. Wenn beispielsweise Eltern von Migrantenkindern aufgezeigt werden soll, wie sie ihre Kinder in der Schule gezielt fördern können, bedeutet das, dass die Eltern vom ersten Schultag an mit Hilfe interkultureller VermittlerInnen und Dolmetschender sowohl an Elternabenden wie auch in persönlichen Elterngesprächen im Detail über die Funktionsweise der Schule, ihre Pflichten und Rechte sowie über die Leistungen ihrer Kinder informiert werden. Es heisst auch, dass die Lehrperson mit den Eltern – und interkulturellen VermittlerInnen oder Dolmetschenden – die «Schulkarriere» der Kinder aufmerksam verfolgt und dass bei Problemen gemeinsam nach Lösungen gesucht wird.

Nutzen für die Praxis

Ein Ziel unserer Studie besteht darin, Kooperationen von Forschung und Praxis anzuregen und zu fördern. Wir erhoffen uns nicht nur, mit unserer Studie den Stellenwert der interkulturellen Mediation für die Integration von MigrantInnen aufzeigen zu können, sondern wir möchten auch dazu beitragen, dass Erfahrungen und Erkenntnisse ausgetauscht und fruchtbar gemacht werden. Aus diesem Grund planen wir eine Veranstaltung, die sich einerseits an die Personen richtet, die an der Befragung oder den Interviews teilgenommen haben, und andererseits an lokale, regionale und nationale Akteure, die in diesem Bereich tätig sind (BAG, EKA, Interpret, Caritas, HEKS etc.). An dieser Veranstaltung sollen die Resultate der Forschung vorgestellt und auf ihre praktische Relevanz hin diskutiert werden.

Forschungsprojekt im NFP-51-Modul «Konstruktionen von Identität und Differenz»: *Trägt die interkulturelle Mediation zur Inklusion bei? Strategie und Praxis im Vergleich zwischen den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Soziales und Justiz*

Laufzeit 01.10.2003 – 30.09.2005

Projektverantwortlicher

Dr. Alexander Bischoff, Institut für Pflegewissenschaft, Universität Basel, Bernoullistrasse 28, 4056 Basel
Telefon +41 (0)61 267 09 54
alexander.bischoff@unibas.ch

Kontaktperson

Dr. Janine Dahinden, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)/Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM), Universität Neuenburg, Rue St. Honoré 2, 2000 Neuenburg
Telefon +41 (0)32 718 39 34
janine.dahinden@unine.ch

Publikationen

Bischoff, Alexander (2004), Ausgeschlossen durch die fremde Sprache, in: Tangram: Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, 16, S. 63–67

Dahinden, Janine (2005 [forthcoming]). «Interkulturelle Mediation: Was heisst schon interkulturell?» in Von Sinner, Alex und Michael Zirkler (Hg.), Hinter den Kulissen der Mediation. Kontexte, Perspektiven und Praxis der Konfliktbearbeitung. Bern: Haupt

Literaturhinweise

Zusammengestellt von Dr. Laura von Mandach, wissenschaftliche Koordinatorin NFP 51 (Stand: Ende Oktober 2005)

Gestrich, Andreas und Lutz Raphael (Hrsg.), Inklusion/Exklusion. Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart, Bern, Peter Lang, 2005

Der Band dokumentiert Forschungsergebnisse einer Tagung des Sonderforschungsbereichs 600 «Fremdheit und Armut. Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart» an der Universität Trier. Mit Inklusion und Exklusion von Fremden und Armen werden zwei zentrale Problemlagen in dem weiten Feld «sozialer Schliessung» und «gesellschaftlicher Integration» in den Blick genommen. Es geht um Handlungsfelder, in denen Gesellschaften und Gruppen Grundfragen ihres Selbstverständnisses thematisieren. Drei Aspekte stehen im Mittelpunkt: politische bzw. bürgerrechtliche Zugehörigkeit als Medium, Hungersnöte und Versorgungskrisen als extreme Belastungsproben und Religion als Motivation für die Inklusion und Exklusion von Fremden und Armen.

(Information des Verlags)

Gärtner, Ludwig und Yves Flückiger, Probleme des Sozialstaates: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven, Zürich, Rüegger, 2005

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen der 1990er-Jahre haben in der Schweiz eine Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats ausgelöst. Die Projekte des Nationalen Forschungsprogramms NFP 45 knüpfen an diese Diskussion an und führen sie weiter. Mit dem Buch werden die Ergebnisse des Forschungsprogramms vorgelegt. Es geht dabei nicht um die Präsentation von Einzelstudien, sondern um eine synthetische Verarbeitung der Ergebnisse. Zunächst werden die relevanten Entwicklungstrends und die Reformdiskussion der 90er-Jahre dargestellt. Neue Studienergebnisse des NFP 45 zur Segmentierung des Arbeitsmarktes, zu Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitslosigkeit zeigen, wie die Transformation des Arbeitsmarktes die sozialen Sicherungssysteme beeinflusst.

Im Rahmen des NFP 45 wurde erstmals die Situation von Menschen mit Behinderung in der Schweiz systematisch aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht. Die Studien zur Lebenslage, zu Diskriminie-

rung und Stigmatisierung von Menschen mit Behinderung sowie zu den Prozessen in und um die Invalidenversicherung sind vor allem für die Integrationspolitik und die Massnahmen im Rahmen der Invalidenversicherung von Bedeutung.

Mit den Studien zum Gesundheitswesen wurden verschiedene Aspekte der Kostenentwicklung, der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, der Effizienz des Systems sowie Fragen der Langzeitpflege beleuchtet. Sie nehmen Bezug auf die laufende gesundheitspolitische Debatte, liefern wichtige Hintergrundinformationen und machen Vorschläge zur Lösung anstehender Probleme. Mehrere Studien haben sich mit den globalen Wirkungen des Systems, mit grundlegenden Alternativen zur sozialen Grundsicherung und mit der Funktionsweise und den Wirkungen der Sozialhilfe beschäftigt. Zum einen ging es um die wirtschaftlichen Auswirkungen steigender Kosten und die Wirkung der Umverteilung innerhalb des Gesamtsystems, zum anderen um die Praxis der Sozialhilfe und ihre Wirkungen im Hinblick auf die Integration der Klientinnen und Klienten.

Empfehlungen für Politik und Praxis und eine Skizzierung des weiteren Forschungsbedarfs beschliessen den Band.

(Information des Verlags)

**Nationales Forschungsprogramm NFP 45
«Probleme des Sozialstaats»
www.nfp45.ch**

Die französische Version des Buches erscheint im Winter 2005/06.

Heitmeyer, Wilhelm und Peter Imbusch, Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft, Reihe: Analysen zu gesellschaftlicher Integration und Desintegration, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005

Die Frage nach den Möglichkeiten und der Bedeutung sozialer Integration ist nach den jüngsten dramatischen Erfahrungen mit gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen wieder stärker in den Mittelpunkt sozialwissenschaftlicher Debatten gerückt. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Integrationsproblematik moderner Gesellschaften werden anhand unterschiedlicher Integrationstheorien zentrale Aspekte der Integrations- und Anerkennungsproblematik behandelt, die sich aus aktuellen Desintegrationstendenzen der Gesellschaft ergeben.

(Information des Verlags)

Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), Bern, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (Hrsg.) www.iiz.ch

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung etc. Initiiert wurde IIZ durch eine gemeinsame Empfehlung der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und -direktoren (VDK) und der Konferenz Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK). Diese Empfehlung hat auch zur Einsetzung einer nationalen IIZ-Koordinationsgruppe geführt.

Veranstaltungshinweise

*Zusammengestellt von Dr. Laura von Mandach,
wissenschaftliche Koordinatorin NFP 51*

27. Januar 2006

Kultur-Casino, Bern, «Abgeschoben in die IV – Psychisches Leiden in der Arbeitswelt» Caritas-Forum 2006

www.caritas.ch > Aktuell

17. März 2006

Universität Bern, Tagung «Paradoxien in den Geschlechterverhältnissen?»
Tagung des Vereins Feministische Wissenschaft Schweiz in Zusammenarbeit mit dem Komitee Geschlechterforschung der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie

www.femwiss.ch

17. und 18. März 2006

Institut für Pflegewissenschaft der Universität Basel, «Geschichte der Pflege», 7. Internationaler Kongress zur Geschichte der Pflege an der Universität Basel
Organisation: Verein Geschichte der Pflege in Zusammenarbeit mit dem Historischen Seminar und dem Institut für Pflegewissenschaft der Universität Basel, Basel

www.geschichte-der-pflege.ch/Kongress.html

Veranstaltungen, die Forschende des NFP 51 organisieren

17. und 18. Februar 2006

Historisches Seminar der Universität Basel, Tagung «Wie nationalsozialistisch ist die Eugenik?»
Organisation: NFP-51-Forschungsgruppe «Eugenik in Psychiatrie und Verwaltung im Kanton Basel-Stadt, 1880–1960»

Kontakt: Prof. Dr. Regina Wecker
regina.wecker@unibas.ch

27. und 28. April 2006

Centre de recherche sociale, IES, Genève, colloque «Ce qu'insérer veut dire: intention, dispositifs et effets»

Organisateurs: Laurence Ossipow, Jean-Pierre Tabin et Claude De Jonckheere
Contact: Dr. C. De Jonckheere
claude.dejonckheere@ies.unige.ch



Impressum

«Bulletin NFP 51» – aktuelle Informationen zum Nationalen Forschungsprogramm NFP 51 «Integration und Ausschluss», Ausgabe Nr. 2, Dezember 2005

Herausgeberin
Leitungsgruppe des NFP 51, Schweizerischer Nationalfonds (SNF), Postfach, 3001 Bern
www.nfp51.ch

Redaktion
Wolfgang Wettstein, Umsetzungsbeauftragter NFP 51, Forchstrasse 70, 8008 Zürich
Tel. +41 (0)44 420 18 60, Fax +41 (0)44 420 18 61
wwettstein@access.ch

Gestaltung
Atelier Richner, Bern, www.atelierrichner.ch

Druck
Rickli+Wyss AG, Bern, www.rwiy.ch
Papier: Superset Snow, chlorfrei gebleicht, 100 gm²

Auflage D/F: 3000 Ex.

Die Ausgabe Nr. 3 erscheint im April 2006.
Redaktionsschluss: Ende Februar 2006