

Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der  
Hochschule für Wirtschaft, Soziale Arbeit, Technik und Gesundheit St. Gallen

Esther Hilber Bürgi, Katharina Ingold

## **Working poor**

Ein Soziales Problem – ein Problem für die Soziale Arbeit?

Bachelorthesis der Hochschule für Wirtschaft, Soziale Arbeit, Technik und Gesundheit  
St. Gallen. Mai 2000

Sozialwissenschaftlicher Fachverlag «Edition Soziothek». Die «Edition Soziothek» ist ein Non-Profit-Unternehmen des Vereins Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern. Der Verein ist verantwortlich für alle verlegerischen Aktivitäten.

**Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der  
Hochschule für Wirtschaft, Soziale Arbeit, Technik und Gesundheit St. Gallen**

In dieser Reihe werden ausgewählte Arbeiten von Studierenden im Fachbereich Soziale Arbeit der FHS St. Gallen veröffentlicht. Dahinter steht das Anliegen, wichtiges und für die Soziale Arbeit relevantes Wissen – so, wie es an der Fachhochschule erarbeitet wurde – einem breiteren Fachpublikum zugänglich zu machen.

Esther Hilber Bürgi, Katharina Ingold: Working poor. Ein Soziales Problem – ein Problem für die Soziale Arbeit?

© 2011 «Edition Soziothek» Bern  
ISBN 978-3-03796-444-6

Verlag Edition Soziothek  
c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern  
Hallerstrasse 10  
3012 Bern  
[www.soziothek.ch](http://www.soziothek.ch)

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

---

# **Working poor**

Ein Soziales Problem - ein Problem für die  
Soziale Arbeit?

Diplomarbeit von: **Esther Hilber Bürgi**

und **Katharina Ingold**

an der **HFS Ostschweiz  
Hochschule für Soziale Arbeit  
Fachrichtung Sozialarbeit**

begleitet durch: **Dr. Marcel Meier Kressig**

Für die vorliegenden Inhalte sind ausschliesslich die Autorinnen verantwortlich.

Wil und Wängi, 31. Mai 2000

---

# Inhaltsübersicht

---

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>Teil I:</b>	
Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz	11
<b>Teil II:</b>	
Working poor – ein soziales Problem?	41
<b>Teil III:</b>	
Ethik und Wirtschaft	72
<b>Teil IV:</b>	
Ausblick	86
<b>Schlusswort</b>	<b>89</b>
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	
<b>Schlussblatt Gruppendiplomarbeit</b>	

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>Teil I:</b>	
Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz	11
<b>1. Armutskonzepte</b>	<b>11</b>
1.1 Absolute Armut	12
1.2 Relative Armut	12
1.3 Subjektive Armut	12
1.4 Ressourcenansatz	13
1.5 Lebenslagenansatz	13
1.6 Armutsgrenzen in der Schweiz	14
1.6.1 SKOS-Richtlinien	14
1.6.2 EL-Grenze	14
1.7 Zusammenfassung	15
<b>2. Working poor - eine neue Erscheinungsform der Armut</b>	<b>15</b>
2.1 Definition von working poor	15
2.2 Wer ist in welchem Ausmass betroffen?	16
2.3 Risikogruppe Familien	19
2.4 Zusammenfassung	19
<b>3. Ursachen für das Problem working poor</b>	<b>20</b>
3.1 Funktionieren des Arbeitsmarktes	21
3.2 Funktionieren des sozialen Sicherungssystems	21
3.3 Verfügbarkeit staatlicher Infrastruktur	22
3.4 Individuelles Verhalten	22
3.5 Zusammenfassung	23
3.6 <i>Exkurs I: Niedriglohnbranchen und ihre Folgen für die ArbeitnehmerInnen</i>	23
3.6.1 Anstellungsverhältnisse	23
3.6.2 Arbeit auf Abruf	24
3.6.3 Teilzeitstellen	24
3.6.4 Entwicklungen im Tieflohnsegment	24
3.6.5 Zusammenfassung	25
3.7 Ursachen des Problems working poor aus der Sicht von Expertinnen	25
3.8 Problemlagen von working poor aus der Sicht von Expertinnen	26

<b>4.</b>	<b>Das Lebenslagenkonzept</b>	<b>28</b>
4.1	Das Lebenslagenkonzept als neues Instrument zur Beschreibung sozialer Ungleichheit	32
4.2	Anwendung des Lebenslagenkonzepts in der Sozialen Arbeit	32
4.3	Zusammenfassung	33
4.4	Lebenslagen von working poor	33
4.5	<i>Exkurs II:</i> Bedeutung der Arbeit	34
4.6	Spezifische Lebenslagen von working poor	35
4.7	Handlungsspielräume von working poor	36
4.7.1	Versorgungs- und Einkommensspielraum	36
4.7.2	Kontakt- und Kooperationsspielraum	37
4.7.3	Lern- und Erfahrungsspielraum	37
4.7.4	Musse- und Regenerationsspielraum	38
4.7.5	Dispositionsspielraum	39
4.7.6	Zusammenfassung	39
<b>Teil II:</b>		
	Working poor – ein soziales Problem?	41
<b>1.</b>	<b>Was ist ein soziales Problem?</b>	<b>42</b>
1.1	Zur Konstitution neuer sozialer Probleme	43
1.1.1	Der Definitionsprozess	43
1.1.2	Der Reaktionsprozess	44
1.1.3	Konstitutionsmerkmale institutionalisierter sozialer Probleme	45
1.1.4	Der Wandel institutionalisierter sozialer Probleme	46
1.1.5	Reaktionsfolgen institutionalisierter sozialer Probleme	47
1.2	Fazit	48
<b>2.</b>	<b>Ist die Soziale Arbeit für die Lösung des Problems working poor zuständig?</b>	<b>48</b>
2.1	Kritische Anmerkung	49
2.2	Zusammenfassung	50
<b>3.</b>	<b>Wie geht die Soziale Arbeit im Berufsalltag mit dem Problem working poor um?</b>	<b>51</b>
3.1	Vorgehen und Methoden	51
3.2	Ergebnisse der Expertinneninterviews	52
3.3	Fazit	55
<b>4.</b>	<b>Möglichkeiten und Grenzen der Sozialhilfe – der Sozialarbeit</b>	<b>56</b>
4.1	Vor- und Nachteile der heutigen Hilfestellung aus der Perspektive von SozialarbeiterInnen	56
4.2	Fazit	59
4.3	Alternative Lösungsmöglichkeiten im Umgang mit dem Problem working poor	59

<b>5.</b>	<b>Politisch diskutierte Lösungsansätze</b>	<b>63</b>
5.1	Gesetzliche Mindestlöhne	63
5.1.1	Garantiertes Mindesteinkommen (GME)	64
5.1.2	Negative Einkommenssteuer	65
5.1.3	Weitere steuerliche Entlastungen für working poor Haushalte	65
5.1.4	Der Bürgerlohn	66
5.1.5	Verbesserung der Weiterbildung für Schlechtqualifizierte	67
5.1.6	Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote	67
5.1.7	Aufhebung des Saisonierstatuts	68
5.1.8	Ergänzungsleistungen für working poor-Haushalte	68
5.1.9	Einkommensabhängige Kinderzulagen	69
5.1.10	Ausbau statistischer Monitoring - Instrumente	69
5.2	Fazit	69
<b>Teil III:</b>		
Ethik und Wirtschaft		72
<b>1.</b>	<b>Einführung in die Themen Ethik und Wirtschaft</b>	<b>72</b>
<b>2.</b>	<b>Zentrale Grundbegriffe der Ethik</b>	<b>73</b>
2.1	Handeln	74
2.2	Verantwortung	74
2.3	Willens- und Handlungsfreiheit	74
2.4	Gut und Böse/moralisch richtiges Handeln	74
2.5	Das Gewissen	74
<b>3.</b>	<b>Integrative Wirtschaftsethik</b>	<b>76</b>
3.1	Ordoliberalismus	76
3.2	Paläoliberalismus	77
3.3	Neoliberalismus	77
3.4	Fazit	78
<b>4.</b>	<b>Verantwortung der Wirtschaft</b>	<b>79</b>
4.1	Koevolutive Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft	79
4.2	Ethische Verantwortung von Unternehmen	80
4.3	Grenzen der Ansprüche an eine Unternehmung	81
4.4	Wie sind ethische Grundsätze praktisch umzusetzen?	81
4.5	Beispiele sozial verantwortlichen Handelns in der Praxis	83
4.5.1	Novartis	83
4.5.2	Sulzer	83
4.5.3	UBS	83
<b>5.</b>	<b>Zusammenarbeit von Sozialer Arbeit und Wirtschaft</b>	<b>84</b>

**Teil IV:**

Ausblick	86
1. Wirtschaftsethische Aspekte in der Sozialarbeitspraxis	86
2. Eine Vision	87
<b>Schlusswort</b>	<b>89</b>

**Literatur- und Quellenverzeichnis**

**Schlussblatt Gruppendifplomarbeit**



# Vorwort

Die Ausgangslage für die Themenwahl unserer Diplomarbeit entsprach dem gemeinsamen Interesse am Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, an der Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen sowie an den daraus entstehenden individuellen und sozialpolitischen Konsequenzen. Das aktuelle Thema working poor schien uns geeignet, die verschiedenen Interessenbereiche miteinander zu verknüpfen und die daraus resultierenden Fragestellungen zum Inhalt unserer Diplomarbeit zu machen. Die für das Thema bearbeiteten Theorien bilden die Grundlage zur Abstützung unserer Aussagen und dienen der Erweiterung und Stärkung unseres Berufswissens.

Katharina Ingold ist als Sozialarbeiterin in Ausbildung im Sozialamt der Gemeinde Wängi TG tätig. Sie ist in ihrem Berufsalltag mit dem Problemkreis working poor konfrontiert. Esther Hilber Bürgi betätigt sich neben der Ausbildung zur Sozialarbeiterin als selbständige Wirtin und sieht sich u.a. aus der Perspektive einer Arbeitgeberin dem Thema working poor gegenübergestellt.

Wir verwenden in unserem Text in Anlehnung an die Wochenzeitung (WOZ) die Schreibform mit dem grossen „I“, da beide Geschlechter angesprochen sind. In den Textpassagen, die ausschliesslich Frauen betreffen, verwenden wir nur die weibliche Form. Für Aussagen, die explizit unsere Haltung betreffen, gebrauchen wir die weibliche Schreibweise.

Die fachlich kompetente Begleitung von Herrn Dr. Marcel Meier Kressig, Dozent HFS Ostschweiz, unterstützte uns, den umfangreichen Themenbereich in eine bearbeitbare Form zu bringen. Seine Anregungen und Fragen halfen uns, das Thema differenziert zu betrachten und unsere Perspektiven zu erweitern. Für diese Unterstützung danken wir Herrn Dr. Marcel Meier Kressig ganz herzlich. Dieser Dank gilt auch den drei Interviewpartnerinnen, die es uns durch ihre Offenheit und Berufserfahrung ermöglichten, einen Bezug zur Praxis herzustellen. Ebenfalls gilt dieser Dank Herrn Dr. York Lunau, Institut für Wirtschaftsethik, Universität St. Gallen, der uns in Form eines offenen Gesprächs in die Grundbegriffe der integrativen Wirtschaftsethik einführte.

Ein herzliches Dankeschön möchten wir auch Herrn Hans Müller (Korrektur), Herrn Thomas Ingold (Gestaltung Titelblatt) sowie allen anderen Personen aussprechen, die in irgendeiner Form anregende und kritische Beiträge zum Gelingen unserer Arbeit geleistet haben.

# Einleitung

Anfang der Neunzigerjahre stieg die Anzahl an Firmenrestrukturierungen und Entlassungen massiv an. Gleichzeitig wurde u.a. aus wirtschaftlichen Kreisen die Liberalisierung des freien Marktes propagiert, die Aktienkurse stiegen und die Kluft zwischen armen und reichen Menschen nahm und nimmt ständig zu. Wer nicht zu den GewinnerInnen dieser Entwicklung gehört fühlt sich oft ohnmächtig und hilflos. Working poor sind Menschen, die trotz vollem Beschäftigungsgrad kein existenzsicherndes Einkommen erzielen. Sie gehören zu den VerliererInnen der eben beschriebenen Entwicklung. Working poor ist ein aktuelles Thema, das in den Medien seit längerer Zeit präsent ist, einen breiten Teil der kritisch denkenden Öffentlichkeit beschäftigt und zu gesellschaftspolitischen Diskussionen Anlass gibt.

In unserer zukünftigen Rolle als Sozialarbeiterinnen sind wir mit verschiedenen Ebenen des beruflichen Handelns konfrontiert. Wir stehen in direktem Kontakt mit den KlientInnen und teilweise mit deren sozialen Umfeld. Wir arbeiten mit anderen (sozialen) Organisationen und Institutionen zusammen und setzen uns mit gesellschaftlichen Zusammenhängen auseinander. Unter dem Aspekt des beruflichen Handelns haben wir uns in bezug auf das Problem working poor folgende Hauptfragen gestellt:

- Handelt es sich beim Phänomen working poor um ein soziales Problem und ist die Soziale Arbeit für das Problem und die entsprechende Problemlösung zuständig?
- Wer ist für das Problem working poor verantwortlich?

Ausgehend von diesen Fragestellungen haben wir unsere Arbeit systematisch aufgebaut. Im *ersten Teil* klären wir die Begriffe zum Thema working poor und zur Armut. Mit einem theoretischen Input beleuchten wir die Ursachen von Armut sowie die Lebenslagen von working poor.

Im *zweiten Teil* der Diplomarbeit klären wir die Frage, ob das Problem working poor ein soziales Problem sei und ob es in den Zuständigkeitsbereich der Sozialarbeit falle. Die Antworten darauf versuchen wir anhand zweier theoretischer Ansätze zu erarbeiten. In beiden Teilen beziehen wir die Sicht von drei Expertinnen der Sozialarbeit mit ein, die den Bezug zur Praxis herstellt und zur Veranschaulichung theoretischer Zusammenhänge dienen soll. Ein Schwerpunkt dieses Teils der Arbeit besteht darin, die verschiedenen praktizierten und politisch dis-

kutierten Lösungsmöglichkeiten vorzustellen und sie aus unserer Sicht teilweise zu hinterfragen.

Im *dritten Teil* unserer Arbeit stellen wir die schwierige Frage: Wer ist für das Problem working poor verantwortlich? Um darauf eine Antwort zu bekommen, führen wir in die Grundbegriffe der Ethik ein und stellen die integrative Wirtschaftsethik in ihren Grundzügen vor. Anschliessend fragen wir, was sozial verantwortliches Handeln in wirtschaftlichen und politischen Zusammenhängen heisse. Weiter stellen wir kurz vor, wie die Wirtschaft und die Soziale Arbeit bereits heute zusammenarbeiten und wie Unternehmer punktuell soziale Verantwortung wahrnehmen.

Im *vierten Teil* unserer Arbeit zeigen wir in Form einer Vision eine kreative Idee zur Bewältigung des Problems working poor auf. Mit offenen Fragen, die zum Weiterarbeiten und -denken anregen sollen schliessen wir unsere Arbeit ab.

## Teil I:

# Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz

„Trotz Einkommen kein Auskommen“, so nennt die Caritas Schweiz das im Jahr 1998 publizierte Positionspapier zum Thema working poor. Sie untersucht die Situation von „erwerbstätigen Armen“, einer Bevölkerungsguppe in der Schweiz, die trotz voller Erwerbstätigkeit über unzureichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes verfügt. Dies widerspricht einer Grundüberzeugung unserer Gesellschaft, die darauf aufbaut, dass die Erwerbsfähigkeit die Sicherung des notwendigen Lebensbedarfes garantiert. Working poor verfügen jedoch trotz Einsatz ihrer ganzen Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt über zuwenig finanzielle Mittel und sind von Armut betroffen.

Bevor wir uns der Definition des Begriffes working poor zuwenden, ist es notwendig die verschiedenen Begriffe von Armut zu klären.

## 1. Armutskonzepte

„Auf die Frage, was ‚Armut‘ ist und woran man erkennt, ob ein Mensch ‚arm‘ ist, gibt es weder eine objektive, wissenschaftlich eindeutig beweisbare Antwort [...], noch besteht eine ‚Abgrenzung des Armutsbegriffs, die auf allgemeinen Konsens bauen kann‘“ (Hauser et al., zit.n. Leu/Burri/Priester, 1997, 9). Armut ist demnach keine objektiv erkennbare Tatsache, sondern eine Frage der Definition und damit von den jeweiligen Normen und Werten einer Gesellschaft beeinflusst. Die Armutsforschung gliedert den Begriff in unterschiedliche Konzepte. Um die Gruppe der working poor innerhalb dieser Konzepte verorten zu können und um mehr über die Dimensionen der Armut zu erfahren, gehen wir kurz auf die einzelnen Unterscheidungen ein.

Grundsätzlich kann Armut in die Gruppen von *absoluter Armut*, *relativer Armut* und *Armut als subjektiv empfundener Mangelerscheinung* unterschieden werden:

## **1.1 Absolute Armut**

Mit absoluter Armut ist die Gefährdung der Existenz gemeint, ein Mangelzustand, der es nicht erlaubt, die physische Existenz dauerhaft zu sichern. Absolute Armut liegt dann vor, wenn eine Person nicht über die zur Lebenserhaltung absolut notwendigen Güter wie Nahrung, Kleidung, Obdach und Gesundheitspflege verfügt (vgl. Hauser/Neumann, 1992, 245ff.).

## **1.2 Relative Armut**

Relative Armut bezeichnet einen Mangel an Mitteln zur Sicherung des Lebensunterhalts, gemessen am Lebensstandard der Gesamtbevölkerung. Die Definition orientiert sich damit nicht am absolut Lebensnotwendigen, sondern an der Verteilung des Wohlstands der gesamten Gesellschaft (vgl. Leu/Burri/Priester, 1997, 411). Damit die Unterschreitung des definierten Lebensstandards festgestellt werden kann, sind Einkommens- bzw. Armutsgrenzen zu definieren. Solche Armutsgrenzen können als soziokulturelles Existenzminimum bezeichnet werden. Das soziokulturelle Existenzminimum wird politisch ausgehandelt und ist durch die vorherrschenden Anschauungen einer Gesellschaft bestimmt. Die Festlegung einer Armutsgrenze bestimmt demnach, in welchem Ausmass Armen in unserem Staat die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zugebilligt werden will.

## **1.3 Subjektive Armut**

Der Ansatz subjektiver Armut vertritt die Überzeugung, dass Einkommensschwäche oder Unterversorgung nicht durch Politiker oder Experten festgelegt werden kann. Die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen ist als wichtiger Faktor mit einzubeziehen (vgl. Leu/Buri/Priester, 1997, 14). Es besteht einerseits die Möglichkeit, dass sich Personen mit einem Einkommen unter der definierten Armutsgrenze subjektiv als nicht arm einstufen, weil sie über einen ausreichenden Spielraum zur autonomen Gestaltung des Lebens und zur Befriedigung der eigenen Bedürfnisse verfügen. Andererseits können sich Personen mit einem über der Armutsgrenze liegenden Einkommen als arm einstufen, weil ihnen die Mittel zur Befriedigung der Bedürfnisse nicht ausreichen.

Absolute Armut als Bedrohung der physischen Existenz gilt in den hochentwickelten Industriestaaten als mehrheitlich überwunden. Die neuere Armutsforschung konzentriert sich deshalb auf die Untersuchung relativer Armut und auf Fragestellungen rund um das soziokultu-

relle Existenzminimum. Dieses Existenzminimum lässt sich vor allem auf zwei Ansätze zurückführen: den *Ressourcen-* und den *Lebenslagenansatz*.

## 1.4 Ressourcenansatz

Der Ressourcenansatz fasst Armut als Einkommensschwäche auf. Haushalte, deren Einkommen auf oder unter einer definierten Armutsgrenze liegen, gelten als arm. Dabei ist nicht ausschlaggebend, wie die Haushaltsmitglieder ihr Einkommen verwenden, sondern ob die finanziellen Ressourcen zur Deckung des Existenzminimums ausreichen. Haushalte, die ihr Einkommen zweck entfremdet verwenden, fallen demnach nicht unter die Armutdefinition nach dem Ressourcenansatz (vgl. Leu/Burri/Priester, 1997, 17ff.).

## 1.5 Lebenslagenansatz

Der Lebenslagenansatz fasst Armut nicht ausschliesslich als Einkommensschwäche auf, sondern berücksichtigt auch andere, nichtmaterielle Ressourcen. Untersucht werden dabei die Lebensbereiche Arbeit, Bildung, Wohnsituation, Gesundheit sowie Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben (vgl. Caritas, 1998, 17). Das Lebenslagenkonzept<sup>1</sup> orientiert sich also nicht nur an den verfügbaren Ressourcen, sondern auch an der tatsächlichen Versorgungslage der Betroffenen unter Berücksichtigung der Handlungskompetenzen und Bewältigungsstrategien, auf die Betroffene in ihrer jeweiligen Situation zurückgreifen können.

In vielen Armutsstudien werden die beiden Konzepte miteinander kombiniert, indem die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen als ein wesentlicher Lebensbereich in das Lebenslagenkonzept integriert wird (Caritas, 1998, 17f.).

---

<sup>1</sup> Ausführliche Darstellung des Lebenslagenkonzepts s. Teil I, Kapitel 4ff.

## 1.6 Armutsgrenzen in der Schweiz

Will man Armut messen, so müssen Grenzwerte, sogenannte Armutsgrenzen, festgelegt werden. Zur Illustration wollen wir zwei in der Schweiz Anwendung findende Armutsgrenzen vorstellen.

### 1.6.1 SKOS-Richtlinien

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) legt in den *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* einen nach Haushaltsgrösse abgestuften finanziellen Grundbedarf für die Lebensunterhaltskosten fest.<sup>2</sup> Die Fixkosten wie Wohnungsmieten, Krankenversicherungsprämien, Erwerbsunkosten etc. sind in diese Ansätze noch nicht eingerechnet. Das Existenzminimum nach SKOS beträgt im Jahr 2000 für einen Einpersonenhaushalt Fr. 1055.- bis Fr. 1165.- (GBL I und GBL II). Bei den SKOS-Richtlinien handelt es sich um eine Empfehlung des Schweizerischen Fachverbandes für Sozialhilfe. Die Richtlinien haben keinen offiziellen Charakter, sind aber mehrheitlich in den jeweiligen Sozialhilfegesetzgebungen der Kantone verankert.

Die SKOS-Richtlinien definieren eine soziokulturelle Armutsgrenze. In ihren Richtlinien führt die SKOS aus: „Das soziale (im Gegensatz zum absoluten) Existenzminimum umfasst nicht nur die Existenz und das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Es fördert die Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe“ (SKOS, 1998, A.1-1).

### 1.6.2 EL-Grenze

Die EL-Grenze stellt eine offizielle Armutsgrenze für Bezüger einer Alters- oder Invalidenrente der AHV/IV dar. Wer das definierte Einkommensniveau nicht erreicht, hat einen Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen. Die EL-Grenze beträgt für einen Einpersonenhaushalt im Jahr 2000 Fr. 1371.66. Die Anspruchsberechtigung und die Höhe der Richtsätze sind in der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL) geregelt.

---

<sup>2</sup> GBL I, Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Absolutes Existenzminimum) / GBL II, Grundbedarf für die Materielle Grundsicherung (Soziales Existenzminimum) (vgl. SKOS, 1998, A.6-3).



## **1.7 Zusammenfassung**

Working poor sind Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit nur über ein ungenügendes Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts verfügen. Sie sind demnach von Armut betroffen. Armut ist kein objektiv wissenschaftlich beweisbarer Begriff, sondern eine Grösse, die politisch ausgehandelt und definiert wird. Armut umfasst nicht nur quantitativ-materielle Faktoren, sondern ist auch als multidimensionales Problem zu werten und kann als Mangel an Lebensqualität verstanden werden. Betroffen sind die Bereiche Wohnen, Gesundheit, Bildung, Stellung im Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen, Freizeit, Partizipation am kulturellen und gesellschaftlichen Leben, Eingebundensein in einen Freundes- und Bekanntenkreis, Teilhabe an Entscheidungsprozessen, Freiheit in der Lebensgestaltung, Freisein von Zukunftsängsten sowie letztlich die Lebenserwartung (vgl. Kortmann, zit.n. Sidler, 118). Zur Bestimmung der Armut bedarf es der Definition von Armutsgrenzen. Einkommensschwäche muss nicht identisch sein mit Armut, kann aber als wichtigster Armutsindikator bezeichnet werden. Die Gruppe der working poor ist von relativer Armut betroffen. Bei relativer Armut wird die Armutsgrenze aufgrund eines soziokulturellen Existenzminimums festgelegt. Dieses Existenzminimum wird für working poor durch die SKOS-Richtlinien ermittelt.

## **2. Working poor - eine neue Erscheinungsform der Armut**

### **2.1 Definition von working poor**

Die Caritas Schweiz schlägt in ihrer Studie folgende Definition vor, die wir für unsere Arbeit übernehmen. Als working poor sind zu bezeichnen: „die Mitglieder eines Haushalts, der aufgrund von einer oder mehreren erwerbstätigen Personen einen Beschäftigungsgrad von mindestens 90 Prozent aufweist und in dem ein Haushaltseinkommen unter der SKOS-Armutsgrenze erzielt wird“ (Caritas, 1998, 25).

Zur Definition von working poor wird also nicht auf das individuelle Einkommen einer Person abgezielt, sondern auf die Einkommenslage eines gesamten Haushaltes. Das bedeutet, dass nur Haushalte berücksichtigt werden, die über erwerbsfähige Mitglieder verfügen und

die trotz einem Beschäftigungsgrad von mindestens 90 Prozent die durch die SKOS-Richtlinien definierte Armutsgrenze nicht erreichen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder kann in der Definition von working poor variieren. Auch die Zusammensetzung der Haushalte kann unterschiedlich sein. Es fallen sowohl Haushalte mit Alleinstehenden, Konkubinatspaaren, wie auch Ein- oder Zweielternfamilien mit einer unterschiedlichen Anzahl von Kindern in diese Definition. Ebenso ist es möglich, dass mehrere Haushaltsmitglieder teilerwerbstätig sind, vorausgesetzt, der Haushalt erreicht kumuliert einen Beschäftigungsgrad von 90 Prozent.

## 2.2 Wer ist in welchem Ausmass betroffen?

Gemäss Caritas-Studie belief sich die Armutsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter im Jahr 1992 auf 6,8 (1998, 29) Prozent. Diese Quote entspricht 360 000 Armen im Erwerbsalter. Die Armutsquote der working poor, gemessen an der erwerbstätigen Bevölkerung, beträgt 4,7 Prozent oder 250 000 Personen. 69 Prozent der Armen im Erwerbsalter fallen also in die Kategorie der working poor. Die übrigen 31 Prozent sind erwerbslos, nichterwerbstätig oder teilerwerbstätig (mit einer Erwerbstätigkeit im Haushalt von weniger als 90 Prozent).

Im folgenden werden die Armuts- und working poor-Quoten an der Gesamtbevölkerung im Erwerbsalter<sup>3</sup> nach soziodemographischen Merkmalen und die Anteile, die einzelne soziodemographische Merkmalskategorien innerhalb der Gruppe der working poor innehaben, beschrieben. Die Schattierungen weisen auf eine überproportionale Betroffenheit hin.

### *Tabelle 1*

Quoten und Anteile Armer (gemäss SKOS-Richtlinien) innerhalb der Schweizer Wohnbevölkerung in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter nach soziodemographischen Merkmalen (Jahr 1992)

Tabelle 1 s. nächste Seite

---

<sup>3</sup> Alle Personen, die in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter leben.

	<b>Armutsquote</b>	<b>Working poor-Quote</b>	<b>Working poor-Verteilung</b>	<b>Armutsanteil working poor</b>
<i>Gruppen nach soziodemographischen Merkmalen</i>	<i>Anteil der Personen in armen Haushalten an allen Personen der jeweiligen Gruppe</i>  <i>(in Prozenten)</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten an allen Personen der jeweiligen Gruppe</i>  <i>(in Prozenten)</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten der jeweiligen Gruppe an allen Personen in working poor-Haushalten</i>  <i>(in Prozenten)</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten der jeweiligen Gruppe an allen armen Personen der jeweiligen Gruppe</i>  <i>(in Prozenten)</i>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Gesamtbevölkerung in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter	6,8	4,7	100	69
<i>Haushaltstyp</i>				
alleinlebende Frauen	10,5	(4,8)	(7)	(46)
alleinlebende Männer	13,7	7,9	13	58
Paare ohne Kinder	3,6	2,4	13	66
Paare mit Kindern	6,7	5,6	61	83
Alleinerziehende	16,4	(5,1)	(6)	(31)
			100	
<i>Altersklassen</i>				
20 - 29	10,6	6,5	37	61
30 - 39	8,0	5,7	30	72
40 - 49	5,2	3,9	19	75
50 - 62/65	4,2	2,7	14	64
			100	
<i>Nationalität</i>				
Schweiz	6,3	4,4	79	70
Ausland	8,6	5,6	21	66
			100	
<i>Bildung</i>				
Sekundarstufe I	9,5	6,1	34	64
Sekundarstufe II	5,9	4,4	54	74
Tertiärstufe	6,3	3,9	12	62
			100	

( ): wegen geringer Fallzahlen unsicherer Wert

Quelle: Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 9

Bei den working poor-Quoten fallen folgende Gruppen überdurchschnittlich auf (vgl. Tabelle 1, Spalte 2):

- alleinlebende Männer 7,9%
- Paar mit Kindern 5,6%

das heisst für die alleinlebenden Männern reicht das Einkommen trotz Vollerwerbstätigkeit nicht aus, um die Armutsgrenze gemäss SKOS zu überschreiten. Paare mit Kindern, die über ein niedriges Einkommen verfügen, sind gefährdet, durch die Kinderkosten unter die Armutsgrenze zu fallen.

grenze zu fallen. Bei den Alleinerziehenden mit der insgesamt höchsten Armutsquote (vgl. Tabelle 1, Spalte 1) gehört der grösste Teil der Armen nicht zu den working poor (vgl. Tabelle 1, Spalte 4), da diese durch die Kinderbetreuungspflichten oft nicht in der Lage sind, eine Vollerwerbstätigkeit auszuüben, und deshalb nicht unter unsere Definition fallen. Im Gegensatz dazu gehören 83 Prozent der Armen, die in Paarhaushalten mit Kindern leben, zur Gruppe der working poor (vgl. Tabelle 1, Spalte 4).

Betrachtet man die Gesamtgruppe der working poor nach dem *Haushaltstyp* (vgl. Tabelle 1, Spalte 3), zeigt sich, dass drei Fünftel der betroffenen Personen in Paarhaushalten mit Kindern leben, während der Anteil der alleinlebenden Männer 13 Prozent beträgt.

Nach *Altersgruppen* zeigt es sich, dass sowohl bei den Armen insgesamt (vgl. Tabelle 1, Spalte 1), wie auch bei den working poor (vgl. Tabelle 1, Spalte 2) die 20- bis 40- Jährigen übervertreten sind und dass diese auch den grössten Teil aller working poor ausmachen (vgl. Tabelle 1, Spalte 3).

Bei den *Ausländerinnen und Ausländern* sind sowohl die Armutsquoten als auch die working poor-Quoten überdurchschnittlich hoch (vgl. Tabelle 1, Spalte 1 und 2). Infolge ihres kleinen Anteils an der Gesamtbevölkerung besteht die Gesamtgruppe der working poor dennoch aus zu rund vier Fünfteln aus SchweizerInnen.

In bezug auf die *Bildung* ist festzustellen, dass die Armuts- und die working poor-Quote bei den Haushalten, in denen die Stichprobenperson höchstens das Grundschulniveau erreichte (Sekundarstufe I), am höchsten sind (vgl. Tabelle 1, Spalte 1 und 2). Bezogen auf die Gesamtgruppe der working poor, leben jedoch immerhin 54 Prozent der Betroffenen in einem Haushalt, der ein Mitglied mit Abschluss auf Ebene Sekundarstufe II (Matura, Berufsausbildung, einschliesslich Anlehren, Lehrberufe usw.) aufweist (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 8ff.).

Working poor weisen mit 4,7 Prozent Anteil, gemessen an der gesamten Bevölkerung im Erwerbsalter, im Vergleich zu anderen sozialen Gruppen wie z.B. Alleinerziehenden oder Arbeitslosen, ein niedriges Armutsrisiko<sup>4</sup> auf. Dieser Sachverhalt hat Auswirkungen auf die

---

<sup>4</sup> „Armutsrisiko meint das relative statistische Risiko einer Bevölkerungsgruppe, arm zu sein.“ (Caritas, 1998, 38).

Wahrnehmung dieser Problematik in Politik und Gesellschaft. Solange die Überzeugung vorherrscht, dass ein Einkommen zu mindestens 90 Prozent existenzsichernd ist, vermag das soziale Problem working poor wenig sozialpolitische Lösungsressourcen zu mobilisieren.

Die Tatsache, dass vor allem auch junge Familien mit Kindern vom Problem working poor betroffen sind, veranlasst uns, diese Gruppe genauer zu betrachten.

### **2.3 Risikogruppe Familien**

Die hohe Betroffenheit junger Familien ist insofern auch politisch brisant, als unsere Gesellschaft noch heute vom Ernährermodell in der Familie ausgeht. Das heisst es wird angenommen, dass die Erwerbsfähigkeit eines Elternteils in der Familie ausreicht, den finanziellen Bedarf für den Lebensunterhalt zu sichern. Diese Wahrnehmung hat einen Einfluss auf wichtige familienpolitische Entscheide. Wenn davon ausgegangen wird, dass sich in der innerfamiliären Rollenteilung ein Elternteil vollumfänglich auf die Betreuung der Kinder konzentrieren kann, so besteht wenig Handlungsbedarf, die Infrastruktur für die externe Kinderbetreuung wie z.B. Kinderhorte, Tageschulen, etc. auszubauen.

Die Armutsforschung ist sich in den Auswirkungen der Armut auf Familien in grossen Linien aber einig: „Armut beeinträchtigt die Haushaltsfunktionen der Familien, hat verheerende Auswirkungen auf die Sozialisationsfunktion (insbesondere auf die Entwicklung der Kinder) und die regenerative Funktion (psychische und physische Gesundheit)“ (vgl. Belser, 1997, 16). Die Tatsache, dass junge Familien zur potentiellen Risikogruppe der working poor gehören, kann demnach in mehreren Bereichen volkswirtschaftlich hohe Folgekosten verursachen.

### **2.4 Zusammenfassung**

In der Schweiz fallen 250 000 Personen unter die Kategorie der working poor. In diesen Zahlen sind alle Mitglieder eines Haushalts berücksichtigt (auch minderjährige Kinder). Vor allem die Gruppen der alleinlebenden Männer und der Paare mit Kindern sind vom Phänomen working poor betroffen. Sie bewegen sich in einem Alter von 20 bis 40 Jahren. Das Armutsrisiko nimmt mit steigendem Alter ab. Die Gruppe der AusländerInnen ist proportional stärker vertreten. Im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung im Erwerbssalter sind jedoch die SchweizerInnen mit 79 Prozent stärker betroffen. Die Armutsgefährdung ist bei einem Schulabschluss auf Sekundarstufe I am höchsten. Aber auch Haushalte, mit Mitgliedern, die über einen Berufsabschluss verfügen, sind betroffen.

### 3. Ursachen für das Problem working poor

Wenn wir den Fokus auf die Frage nach den Ursachen für das Phänomen working poor richten, wollen wir in einem ersten Schritt die Ursachen der Armut im allgemeinen klären. Wir beschränken uns bei diesem theoretischen Zugang auf die für unsere Arbeit massgebende *Relative Armut*.

Die Bestimmung der Ursachen von Armut ist stark von den gewählten Armutskonzepten abhängig. Auch hier können keine allgemeinverbindlichen Ursachen definiert werden. Zwei Unterscheidungen lassen sich jedoch vornehmen: die Erklärung der *Armut als selbstverschuldetes Problem* und die Erklärung der *Armut als gesellschaftliches Problem*.

Wird Armut als selbstverschuldetes Problem gesehen, zielen die Erklärungsmuster auf sozialpsychologische Faktoren ab. Geht man jedoch davon aus, dass Armut ein gesellschaftliches Problem ist, kommen vor allem sozialstrukturelle und ökonomische Aspekte als Ursachen in Frage. Im Bereich der Relativen Armut können dies folgende sein (vgl. Hauser/Neumann, 1992, 249):

- das Funktionieren des Arbeitsmarktes,  
z.B. die Lohnstruktur, die Verfügbarkeit von Vollzeit- und Teilzeitstellen, Weiterbildungsmöglichkeiten
- das Funktionieren des sozialen Sicherungssystems,  
z.B. die Absicherung von sozialen Risiken, die Höhe der Leistungen, Voraussetzungen für den Leistungsbezug
- die Verfügbarkeit staatlicher Infrastruktur,  
z.B. Möglichkeiten der Kinderversorgung, Bildungsmöglichkeiten, angemessene Wohnmöglichkeiten
- das individuelle Verhalten,  
z.B. die Bereitschaft zur Fortbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, abweichendes Verhalten

Übertragen wir diese Erklärungsmuster auf die soziale Gruppe der working poor, sind folgende Ursachen massgebend:

### **3.1 Funktionieren des Arbeitsmarktes**

Die Höhe der Löhne wird von der jeweiligen Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Diese wiederum ist abhängig von der Zahl der offenen Stellen sowie von der Arbeitslosenquote im betroffenen Segment. Einen weiteren Faktor machen der gewerkschaftliche Organisationsgrad und folglich die Mitbestimmungsmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen aus. Auch die vorherrschenden Arbeitsbedingungen, z.B. die Anteile von Frauen und Männern, sowie die Anzahl von Schweizerinnen, Schweizern und Ausländerinnen, Ausländern in einer Berufssparte, haben Einfluss auf die Lohnstrukturen (vgl. Caritas, 1998, 46ff). In den letzten Jahren der Rezession haben sich die Wirtschaft und die Arbeitsmarktlage aufgrund des Strukturwandels kontinuierlich verändert. Der industrielle Wandlungsprozess erhöhte die Anforderungen an die Arbeitnehmenden. Die Qualifikationen, die von ihnen erfüllt werden müssen, steigen stetig an. Die Veränderungen im Bereich der Telekommunikation und der Informatik bringen einen Wandel in fast allen Arbeitsbereichen und damit einen entsprechend hohen Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten mit sich. In der Arbeitslosenvermittlung hat sich dieser Trend so niedergeschlagen, dass es immer schwieriger wird, passende Arbeitsstellen für erwerbslose Hilfskräfte zu finden. Diese Situation drückt das Lohnniveau dieser Beschäftigtengruppe tendenziell nach unten (vgl. Industrie- und Handelskammer St. Gallen - Appenzell, zit.n. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 11).

### **3.2 Funktionieren des sozialen Sicherungssystems**

Der Anspruch auf Leistungen aus den schweizerischen Sozialversicherungswerken ist grösstenteils abhängig von der vorrangigen Erzielung eines versicherungspflichtigen Einkommens. Gesellschaftliche Gruppen, die keine Lohnarbeit verrichten, haben oftmals nicht die Möglichkeit, sich versichern zu lassen. In der Regel hängt der Umfang der ausbezahlten Leistungen von der Höhe des zuletzt bezogenen Einkommens ab. ArbeitnehmerInnen im Niedriglohnsegment sind deshalb besonders gefährdet, im Versicherungsfall unter die Existenzgrenze abzusinken. Das soziale Risiko der Armut bzw. der working poor ist nicht durch einen Sozialversicherungszweig, sondern durch Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe abgedeckt.

Die Unterstützungsleistung erfolgt subsidiär<sup>5</sup> und wird nach dem Prinzip der Individualisierung<sup>6</sup> und dem Prinzip der Bedarfsdeckung<sup>7</sup> festgelegt.

### 3.3 Verfügbarkeit staatlicher Infrastruktur

Working poor sind durch die finanziell engen Verhältnisse in besonderer Weise darauf angewiesen, zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb der Familie aufnehmen zu können. Fehlen staatliche Infrastrukturen zur Tagesbetreuung von Kindern, sind die Handlungsspielräume von Familien sehr klein. Die Studie der Eidg. Kommission für Familienfragen hält in ihrer Untersuchung der Auswirkungen von Armut auf Familien fest: „Die Erwerbstätigkeit der Mütter scheint die Entwicklungschancen der Kinder zu verbessern, einerseits weil dadurch die finanzielle Lage der Familie verbessert wird, andererseits vielleicht auch, weil die Kinder mehr intellektuelle und soziale Anregungen erfahren (z.B. durch die ausserhäusliche Kinderbetreuung)“ (Belser, 1977, 14).

Um die Chancen von working poor auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, wären Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote notwendig. Die Finanzierung solcher Angebote gehört jedoch nicht in den primären Aufgabenbereich der Sozialhilfe.

### 3.4 Individuelles Verhalten

Massgebend für die Erwirtschaftung eines existenzsichernden Einkommens auf dem heutigen Arbeitsmarkt, sind in erster Linie das persönliche Ausbildungsprofil und die beruflichen Qualifikationen. Als wesentlicher Grund für die Zugehörigkeit zur Gruppe der working poor kann das Bildungsdefizit bezeichnet werden. Weitere wichtige Faktoren sind die persönliche Leistungsfähigkeit und -bereitschaft, die Bereitschaft, die beruflichen Qualifikationen zu opti-

---

<sup>5</sup> Subsidiarität heisst: Die Hilfe wird dann gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Möglichkeiten der Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter oder freiwillige Leistungen Dritter gehen vor (vgl. SKOS, 1998, A.4-1f.).

<sup>6</sup> Das Prinzip der Individualisierung verlangt, dass Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im allgemeinen als auch den Zielen der betroffenen Person im besonderen entsprechen (vgl. SKOS, 1998, A.4-2).

<sup>7</sup> Bedarfsdeckung meint, dass die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen soll. Die Hilfe darf nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden. Sozialhilfeleistungen werden nur für die Gegenwart und (sofern die Notlage anhält) für die Zukunft ausgerichtet, nicht jedoch für die Vergangenheit (vgl. SKOS, 1998, A.4-2).



mieren, die soziale Kompetenz im Umgang mit Vorgesetzten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Kundinnen und Kunden, sowie eine gute Arbeitsdisziplin (vgl. Direktion des Innern des Kantons Zug, 1999, 4).

### **3.5 Zusammenfassung**

Die Ursachen für die Betroffenheit vom Problem working poor sind sowohl auf struktureller, wie auch auf individueller Ebene zu suchen. Wichtige Voraussetzungen für ein existenzsicherndes Einkommen sind das Ausbildungsprofil, die beruflichen Qualifikationen und die Bereitschaft zur Weiterbildung. Working poor sind jedoch in grossem Masse von staatlicher Infrastruktur wie Kinderbetreuungsangeboten, günstigen Wohnmöglichkeiten, sowie Aus- und Weiterbildungsangeboten abhängig. Einen grossen Einfluss auf die Existenzsicherung haben die Arbeitsmarktfaktoren. Auf einige Aspekte in diesem Zusammenhang wollen wir in einem kleinen Exkurs noch einmal näher eingehen. Wir wollen herausfinden, welche Branchen betroffen sind und welche Faktoren einen negativen Einfluss auf die tiefen Einkommen ausüben.

### **3.6 *Exkurs I: Niedriglohnbranchen und ihre Folgen für die ArbeitnehmerInnen***

Working poor arbeiten oft in sogenannten Niedriglohnbranchen. Vor allem im Einzelhandel, im Reinigungsgewerbe, in der Gastronomie, der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Landwirtschaft. Die ersten drei genannten Branchen sind dem Dienstleistungssektor zuzuordnen. Ein grosser Anteil der Erwerbstätigen in diesen Branchen sind ungelernte Arbeitnehmende, AusländerInnen und vor allem Frauen (vgl. Caritas, 1998, 50).

#### **3.6.1 Anstellungsverhältnisse**

Nebst dem niedrigen Einkommen erschweren auch diverse Arbeitsvertragsmodelle die Erzielung eines existenzsichernden Einkommens. Wir möchten diese kurz darstellen, obwohl wir uns bewusst sind, dass es sich bei einem Teil dieser ArbeitnehmerInnengruppe nicht um working poor gemäss unserer Definition handeln muss.

### **3.6.2 Arbeit auf Abruf**

Arbeit auf Abruf ist ein Arbeitsverhältnis, in dem den Arbeitnehmenden unter Umständen weder die Arbeitszeit noch der Arbeitsumfang garantiert wird. Die Arbeitnehmenden können daher nicht mit einem regelmässigen und existenzsichernden Einkommen rechnen. Die Arbeitseinsätze werden vorwiegend durch die ArbeitgeberInnen bestimmt. Die Arbeitnehmenden haben sich jederzeit bereitzuhalten und sind verpflichtet, den Aufgeboten Folge zu leisten. Ein Anrecht auf eine minimale Beschäftigungsdauer besteht jedoch nicht, und der Lohn wird nur für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit ausgerichtet. Der uneingeschränkte Bereitschaftsdienst wird nicht finanziell abgegolten. Das Armutsrisiko ist bei dieser Arbeitsform besonders hoch. Wird die Arbeitskraft während längerer Zeit nicht aufgeboden, so verfügt sie weder über Arbeit noch über ein Erwerbseinkommen. Da sie aber nach wie vor an den Arbeitsvertrag gebunden ist, kann sie weder eine andere Stelle antreten noch Arbeitslosenentschädigung beziehen (vgl. Caritas, 1998, 66f.). Arbeit auf Abruf ist vor allem im Verkauf weitverbreitet. Laut einer Schätzung der Gewerkschaft *unia* arbeitet ein Drittel aller in Warenhäusern und von Grossverteilern Angestellten auf Abruf (Neue Zürcher Zeitung, zit.n. Caritas, 1998, 67).

### **3.6.3 Teilzeitstellen**

Wenn das Haupterwerbseinkommen an diversen Teilzeitstellen erzielt werden muss, benötigen die Arbeitnehmenden ein hohes Mass an Koordinationsfähigkeit. Die Arbeitsverhältnisse sind aufeinander abzustimmen und allfällige Lücken im Erwerbseinkommen sind durch weitere Teilzeitstellen zu schliessen. In der Regel absolvieren die so Beschäftigten ein grosses Arbeitspensum, verfügen aber trotzdem nur über ein niedriges Einkommen.

### **3.6.4 Entwicklungen im Tieflohnsegment**

Die Studie des Grossen Rates des Kantons St. Gallen führt aus, dass sich die Lohnentwicklung im Tieflohnsegment auch bei einer positiven Entwicklung der Wirtschaft voraussichtlich wenig verbessern wird. Wenn der Trend der abnehmenden Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften anhält, intensiviert sich der Konkurrenzkampf dieser ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt. Der Druck auf die bereits tief angesetzten Löhne nimmt dadurch zu. Auch die Tendenz grosser Firmen, Tätigkeitsfelder im Niedriglohnbereich wie Reinigung, Verpfle-

gung etc. auszugliedern (outsourcing), verschlechtert die Arbeitsbedingungen dieser Gruppe von Arbeitnehmenden (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 12f.).

### **3.6.5 Zusammenfassung**

Das Problem der niedrigen Einkommen stellt sich vor allem im Dienstleistungssektor. Branchen aus diesem Sektor verfügen über einen grossen Anteil ungelernter ArbeitnehmerInnen. Diverse Arbeitsvertragsmodelle erschweren die Erzielung eines existenzsichernden Einkommens. Durch die Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsegment ist auch die soziale Sicherung im Ereignisfall gefährdet, da tiefe Löhne und Teilzeiterwerbstätigkeit teilweise nicht in die Versicherungspflicht fallen.

Zurück kommend auf die Ursachen des Problems working poor, wollen wir in den folgenden Kapiteln die Einschätzungen von Expertinnen kennenlernen:

## **3.7 Ursachen des Problems working poor aus der Sicht von Expertinnen**

Um uns vertieft mit den Ursachen des Problems working poor auseinanderzusetzen, haben wir drei Interviews<sup>8</sup> mit Vertreterinnen von Sozialdiensten durchgeführt. Zielsetzung dieser Interviews war einerseits, Aufschluss über den methodischen Umgang mit der Klientel working poor zu erhalten, und andererseits, die subjektive Einschätzung von Expertinnen zu folgenden Fragen kennenzulernen:

- Wo sehen Expertinnen die Ursachen für das Problem working poor?
- Wie definieren Expertinnen die typischen Problemlagen von working poor?

Wir versuchen, diese Fragen analog dem theoretischen Zugang aus Teil I, Kapitel 3, den vier Ebenen Arbeitsmarkt, soziales Sicherungssystem, staatliche Infrastruktur und individuelles Verhalten, zu zuteilen. Die Aussagen sind nach der Anzahl der jeweiligen Nennungen aufgelistet:

---

<sup>8</sup> Einführung in die genaue Interviewanlage sowie Auswertung derselben s. Teil II, Kapitel 3.1ff.

**Arbeitsmarkt:**

- zu tiefe Stundenlöhne
- Betroffene können sich schlecht gegen strukturelle Vorgaben wehren
- ungünstige Situation auf dem Arbeitsmarkt
- Die ArbeitgeberInnenseite hat in rezessiven Zeiten mehr Macht
- Abänderungskündigungen<sup>9</sup> und Neuanstellung zu schlechteren Bedingungen
- Abrufverträge, unsicheres Arbeitsvolumen

**Soziales Sicherungssystem:**

- keine Nennungen

**Staatliche Infrastruktur:**

- Einschränkung der Arbeitsfähigkeit durch die Betreuung von Kindern

**Individuelles Verhalten:**

- keine oder mangelnde Ausbildung
- schlechte Sprachkenntnisse
- zuwenig Flexibilität in bezug auf unregelmässige Arbeitszeiten
- zuwenig Flexibilität in bezug auf mehrere Arbeitsverhältnisse (Teilzeitstellen)
- Frauen haben wenig Erfahrung im Erwerbsleben anzubieten
- Alter

### **3.8 Problemlagen von working poor aus der Sicht von Expertinnen**

Als typische Problemlagen von working poor definieren die Expertinnen folgende Punkte (Aufstellung nach Anzahl Nennungen):

- Abhängigkeit vom Sozialamt
- Überbelastung und hoher Druck durch Arbeit, Haushalt, Kinderbetreuung, finanzielle Probleme, Termine auf dem Sozialamt
- Zeitdruck
- Schwaches Selbstwertgefühl, da die eigenen Bemühungen nicht ausreichen
- Position der Bittstellung

---

<sup>9</sup> Die Arbeitnehmerin, der Arbeitnehmer hat die Wahl, im gleichen Arbeitsverhältnis zu schlechteren Konditionen angestellt zu bleiben oder den Arbeitsplatz durch Kündigung zu verlieren.

- Belastung der persönlichen Beziehungen
- hohe Belastung der Gesundheit
- Einschränkung der persönlichen Freiheit
- Einkommen ist nicht planbar

Zusammenfassend war aus den Interviews zu erfahren, dass working poor durch ihre Situation einem grossen Druck ausgesetzt sind. Obwohl das Problem working poor auch von vielen strukturellen Faktoren abhängig ist und somit wirtschaftspolitische Ursachen hat, findet die Problemlösung auf der Ebene des Individuums statt. Working poor werden nach individueller Bedarfsbemessung durch die Sozialämter unterstützt. Sie sind verpflichtet, ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse vollumfänglich darzulegen, und verschulden sich durch den Bezug von Leistungen aus der öffentlichen Sozialhilfe.<sup>10</sup> Verfügen sie über den Aufenthaltsstatus B, kann sich die anhaltende Unterstützungsbedürftigkeit negativ auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auswirken.<sup>11</sup> Die staatlichen Auffangstrukturen für das Problem working poor zielen demnach auf die Ebene des Individuums ab, obwohl dieses, bedingt durch strukturelle Vorgaben des Arbeitsmarktes, wenig Einfluss auf die Problemlösung nehmen kann.

Nachdem wir nun die Problemlagen von working poor aus der Optik von ExpertInnen kennengelernt haben, wollen wir uns einen Zugang zur Theorie der Lebenslagen eröffnen. Dabei interessieren uns folgende Fragen:

- Wie sind die spezifischen Lebenslagen von working poor?
- Wo gibt es Einschränkungen bzw. Ressourcen in den Handlungsspielräumen von working poor?

---

<sup>10</sup> Fürsorgegelder sind grundsätzlich rückerstattungspflichtig.

<sup>11</sup> Die Fremdenpolizei gewisser Kantone prüft die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung B ab einem gewissen Grenzbetrag der Verschuldung bei der öffentlichen Sozialhilfe. Je nach Höhe der bezogenen Unterstützungsleistungen und Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, kann eine Wegweisung geprüft werden.

## 4. Das Lebenslagenkonzept

Das Lebenslagenkonzept ist ein Modell zur Untersuchung und Beschreibung von Lebensbedingungen von Menschen oder sozialen Gruppen. Es versucht gesellschaftliche Ungleichheit zu erfassen und zu beschreiben, indem es den Blick auf das Individuum lenkt, das im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und seinen ureigensten Denk-, Handlungs- und Bewältigungsmustern steht. In jüngerer Zeit haben vor allem Anton Ammann und Wolf Rainer Wendt das Lebenslagenkonzept neu aufgegriffen und weiterentwickelt. In einem ersten Schritt wollen wir die im Lebenslagenkonzept verwendeten Begriffe klären:

*Lebenslage* meint den „Spielraum, den der einzelne für die Befriedigung der Gesamtheit seiner materiellen und immateriellen Interessen nachhaltig besitzt“ (Weisser, zit.n.

Leu/Burri/Priester, 1997, 46). Anton Ammann fügt dem Begriff noch an, dass nicht allein der Spielraum, der dem Menschen zur Gestaltung seiner Existenz zur Verfügung steht, die Lebenslage ausmacht, sondern auch, ob und wie das Individuum diesen tatsächlich verwertet (vgl. 1983, 148). Döring, Hanesch und Huster bezeichnen die Lebenslage als einen theoretischen Begriff, der sich der direkten Beobachtung entzieht (vgl. 1990, 35). Folgende Aspekte dienen jedoch der Kennzeichnung des Begriffs:

- *Multidimensionalität*, d.h. es sind sowohl ökonomische nichtökonomische als auch immaterielle Dimensionen gemeint (z.B. Einkommensniveau, Wohnqualität, Gesundheit, Wohlbefinden etc.)
- Die einzelnen Bereiche einer Lebenslage stehen in einer *Interdependenz* zueinander
- Die Dimensionen der Lebenslage bestehen aus *objektiven und subjektiven Aspekten*
- Das Gewicht wird auf die *Handlungsspielräume* des Individuums und deren Grenzen gelegt (vgl. Leu/Burri/Priester, 1997, 47)

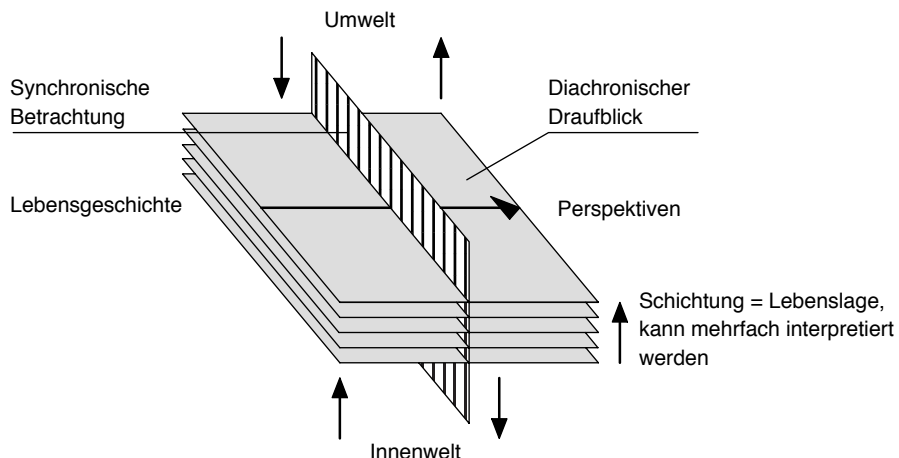
Als Handlungsspielräume einer Lebenslage werden bezeichnet (vgl. Hahn 1999, 1 und Döring/Hanesch/Huster, 1990, 36):

- der *Versorgungs- und Einkommensspielraum* (Versorgung mit Gütern und Diensten)
- der *Kontakt- und Kooperationsspielraum* (Möglichkeiten der Kommunikation und Interaktion)

- der *Lern- und Erfahrungsspielraum* (Sozialisationsbedingungen, Form und Inhalt der Verinnerlichung sozialer Normen, Bildung und Ausbildung, Arbeitserfahrungen, räumliche Mobilität)
- der *Musse- und Regenerationsspielraum* (Ausgleich von psycho-physischen Belastungen durch Arbeits-, Wohn- und Umweltbedingungen, Existenzunsicherheit)
- der *Dispositionsspielraum* (Ausmass der Mitbestimmung, Mitentscheidung in verschiedenen Lebensbereichen)

Das Lebenslagenkonzept dient sowohl der Sozialstrukturanalyse einer Gesamtgesellschaft als auch der Diagnose von Lebenssituationen einzelner Personen oder Personengruppen (vgl. Döring/Hanesch/Huster, 1990, 37). Wolf Rainer Wendt hat mittels einer grafischen Darstellung das komplexe Konzept übersichtlich und gut verständlich aufgezeigt (vgl. Wendt, 1988, 80f.):

Grafik 1



Quelle: Wendt, 1988, 21

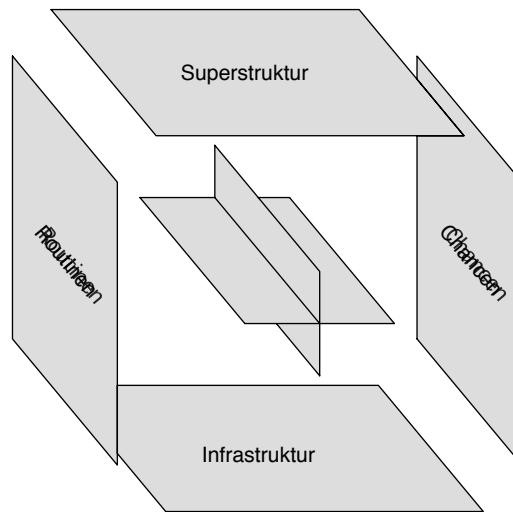
Versuchen wir die gegenwärtige Situation eines Menschen zu beschreiben, so ist diese nur aufgrund seiner ganzen Person zu verstehen. Auf einer Zeitachse dargestellt, umfasst dies seine bisherige Lebensgeschichte und den Ausblick auf die Lebensperspektiven, seinen Lebensentwurf. Beide Faktoren wiederum sind beeinflusst von der Umwelt (äussere Umstände) und der Innenwelt (innere Verfassung).

Beurteilt ein Individuum seine eigene Lebenslage, so erfolgt dies in einer kreisenden Reflexion. Auf dem Erfahrungshintergrund der eigenen Biographie wird die Umwelt interpretiert und in bezug zum eigenen Lebensentwurf gebracht; dies wiederum beeinflusst das Denken und Handeln, die innere Disposition. Die vier Eckpunkte des Konzepts stehen in einer Interdependenz. Die synchronische Betrachtung lenkt den Blick auf die aktuelle Lebenssituation, die im Spannungsfeld von äusseren Umständen und der eigenen inneren Verfassung, dem Befinden in der jeweiligen Situation, steht. Die diachronische Betrachtung sieht die Gestaltung der Lebensführung vor dem Hintergrund der eigenen Biographie. Sie bezieht die Zukunftsperspektiven und damit den Faktor Zeit in das Konzept mit ein. Die Schichtung dieses Feldes soll andeuten, dass eine Lebenslage mehrfach interpretiert werden kann, was wiederum mehrere Handlungsspielräume zulässt (vgl. Wendt, 1988, 80).

Der Lebenslagenansatz versteht den Menschen nicht als Opfer von Umständen oder eigenen Antrieben, sondern als autonomen Gestalter eines eigenen Lebensstils. Das Konzept mag zwar Lebenslagen beschreiben, die Betroffenen sind aber in der Interpretation und Wertung der eigenen Lage flexibel. Sie wählen und gestalten im Rahmen ihrer Handlungsspielräume autonom und nicht vorhersehbar. Wendt fasst dazu Ammann wie folgt zusammen: „Menschen werden in Lebenslagen hineingeboren, so dass auf diese Weise Entwicklungschancen determiniert sind; jedoch hat das Individuum im gegebenen Rahmen mehr oder minder weite Variationsmöglichkeiten, sein Leben nach eigener Bestimmung zu gestalten. Die Person schreibt sozusagen im Laufe der Zeit ihren Text in den vorhandenen Kontext ein, verändert damit auch dessen Sinn – und somit die Bedingungen für den Fortgang der eigenen Biographie“ (1988, 22). Das Lebenslagenkonzept geht davon aus, dass die Handlungsspielräume der Individuen durch vorgegebene soziale Strukturen bestimmt sind und dass diese Strukturen unter sozialpolitischer Einflussnahme stehen (vgl. Döring/Hanesch/Huster, 1990, 36). Die Lebenslage des einzelnen steht daher in enger Interdependenz zu den historischen, sozialen und kulturellen Vorgaben einer Gesellschaft oder gesellschaftlichen Gruppierung. Dies versucht Wendt in der folgenden Grafik darzustellen:



Grafik 2



Quelle: Wendt, 1988, 22

Die *Infrastruktur* meint die Versorgungslage des Individuums vor Ort. Das vorhandene Angebot an Arbeitsplätzen, Wohnungen, der Stand der Verkehrserschliessung, die Ausstattung mit Kindergärten, Spielplätzen, sozialen Diensten sowie anderen sozialen und kulturellen Einrichtungen, beeinflusst die Handlungsspielräume des einzelnen. Zur *Infrastruktur* ist auch das Netz der informellen Beziehungen und Unterstützungen zu zählen. Auf der Makroebene ist der Mensch von den vorherrschenden wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Vorgaben der Gesellschaft beeinflusst. *Superstruktur* meint daher die Rahmenbedingungen, die die Gesellschaft vorgibt. Mit *Routinen* sind die Verhaltensmuster des Individuums gemeint, habituierte Lebensweisen, die sich in den Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmustern des Menschen äussern. Eine Anpassung oder Veränderung dieser Routinen ist einerseits von der jeweiligen Infra- und Superstruktur abhängig und andererseits von der Flexibilität, mit der das Individuum tradierte Muster anpassen kann. Als *Chancen* werden die Möglichkeiten, die die Gesellschaft dem Individuum eröffnet oder allenfalls verschliesst, gemeint. Diese Chancen kann das Individuum nur ergreifen, wenn auf den drei vorgenannten Ebenen die Bedingungen für einen erfolgreich erscheinenden Wandel geschaffen worden sind. Alle vier Ebenen befinden sich deshalb in einer wechselwirksamen Abhängigkeit.

## **4.1 Das Lebenslagenkonzept als neues Instrument zur Beschreibung sozialer Ungleichheit**

Das Lebenslagenkonzept versucht im Gegensatz zu Schichtmodellen zur Beschreibung sozialer Ungleichheit<sup>12</sup> nicht den Status<sup>13</sup> einer Person bzw. ihre Schichtzugehörigkeit zu beschreiben, sondern die konkrete Lebenssituation des einzelnen. Das Individuum orientiert sich heute zunehmend an gruppen- und milieuspezifischen Ordnungsmustern. Diese lassen eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Organisation von Lebenslagen, Ressourcen und Lebensplanungen offen (vgl. Wendt, 1988, 21). Eine starre Unterteilung in soziale Schichten wird unserer heutigen Gesellschaft nicht mehr gerecht. Das Lebenslagenkonzept trägt den Faktoren einer pluralistischen Gesellschaft insofern Rechnung, als sich die Merkmale zur Beschreibung sozialer Ungleichheit nicht nur auf objektive Kriterien, wie Haushaltseinkommen, Berufsausbildung etc. beschränken, sondern auch die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten einer individuellen Lebenssituation mit einbeziehen. Solche Merkmale können sein:

- die Einkommens- und Vermögenslage
- die Bildungssituation in Relation zum allgemeinen Bildungsstand
- die berufliche Lage (samt ihren Entwicklungschancen)
- die Versorgungslage, bezogen auf Ernährung, Gesundheit, Erholung, Kultur
- der Umfang und das Niveau sozialer Kommunikation (mit Angehörigen, Nachbarn, über Medien etc.) (vgl. Wendt, 1988, 23)

## **4.2 Anwendung des Lebenslagenkonzepts in der Sozialen Arbeit**

Wie wir schon erwähnt haben, verstehen wir Lebenslagen als „sozialpolitisch beeinflusste Lebensverhältnisse“ (Wendt, 1984, 108) von Individuen. Soziales Handeln erfolgt demnach im Lebenslagenansatz vor dem Hintergrund struktureller Bedingungen und nicht individueller Probleme. Das Konzept soll die professionellen HelferInnen befähigen, zusammen mit den

---

<sup>12</sup> Thieme definiert soziale Ungleichheit als „die unterschiedlich verteilten Chancen, Macht und Einfluss zu haben, Anerkennung und Privilegien zu geniessen, ein hohes Einkommen und Vermögen zu erzielen“ (vgl. Korte/Schäfers, 1995, 128).

<sup>13</sup> Mit Status ist die Stellung einer / eines (Berufs-)Positionsinhabers auf den Abstufungen von Qualifikation, Einkommen und Prestige gemeint (vgl. Korte/Schäfers, 1995, 151, zit.n. Hradil).

Klientinnen und Klienten eine „Lagebeurteilung“ vorzunehmen, die als Voraussetzung für eine effektive Hilfe dient. Dabei ist gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten eine kreative Sicht in bezug auf die Deutungsmuster von Lebenslagen und auf die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume zu entwickeln. Ziel ist es, zu erkennen, dass zur Beurteilung des deklarierten Problems eine Vielzahl von Deutungsmustern und zur Lösung desselben, verschiedene Lösungsvarianten möglich sind.

### **4.3 Zusammenfassung**

Das Lebenslagenkonzept ist ein Modell zur Untersuchung und Beschreibung sozialer Ungleichheit. Es geht davon aus, dass die Lebenslage eines Individuums von objektiven Faktoren und subjektiven Deutungsmustern geprägt ist. Seine Handlungs- und Entwicklungsspielräume sind durch die strukturellen Vorgaben der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse einer Gesellschaft beeinflusst (vgl. Meier Kressig, 1999, 18f.). Zur Beschreibung von Lebenslagen bedient sich das Konzept ökonomischer, nichtökonomischer und immaterieller Merkmale. In der Sozialen Arbeit wird das Lebenslagenkonzept u.a. im methodischen Ansatz des Case-Management verwendet und dient der ganzheitlichen Einschätzung der Lebenssituation von Klientinnen und Klienten (vgl. Teil II, Kapitel 3.1).

### **4.4 Lebenslagen von working poor**

Zu den Lebenslagen der sozialen Gruppe working poor sind uns keine qualitativen Untersuchungen bekannt. Wir wollen trotzdem versuchen, die Lebenslagen von working poor anhand der eben angeführten Theorie zu beschreiben. Wir stützen uns dabei auf verschiedene Studien über die Auswirkungen von Armut auf diverse soziale Gruppen ab.<sup>14</sup> Ein Teil dieser Arbeiten untersucht Armut im Zusammenhang mit Erwerbslosigkeit. Da working poor über eine Arbeitsstelle verfügen, sind sie von vielen spezifischen Problemstellungen der Erwerbslosigkeit ausgenommen. Arbeit hat in bezug sowohl auf unsere gesellschaftliche Stellung wie auch auf unser Selbstwertgefühl einen grossen Einfluss. Für working poor stellt die Erwerbstätigkeit daher eine grosse Ressource dar. Wir wollen deshalb einige Aspekte der Bedeutung von Ar-

---

<sup>14</sup> Studien von: Belser, Katharina (1997): Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien, und Walter, Therese (1999): Erfahrene Armut in Familien.

beit und ihrer Auswirkung auf die individuellen Lebenslagen von working poor in einem weiteren Exkurs näher betrachten:

#### **4.5 Exkurs II: Bedeutung der Arbeit**

Arbeit hat im Leben des Menschen mehrere Funktionen. Einerseits ermöglicht sie sofern es sich um bezahlte Arbeit handelt die Teilhabe am Wirtschaftskreislauf und dient der Befriedigung materieller und immaterieller Bedürfnisse. Andererseits ermöglicht Arbeit eine Vielzahl von sozialen Kontakten, sie verschafft dem Individuum Sozialprestige und bietet Gelegenheit zur Selbstverwirklichung. Fünf wichtige Funktionen werden der Arbeit zugeschrieben (vgl. Belser, 1997, 22):

- Notwendigkeit, aktiv zu sein; Möglichkeit, Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben
- Zeitstrukturierung
- Möglichkeit zur Kooperation mit andern und zu sozialen Kontakten
- soziale Anerkennung
- Entwicklung von Identität und Selbstwertgefühl

Im Rahmen der Erwerbstätigkeit steht das Individuum automatisch in Kontakt mit Vorgesetzten, ArbeitskollegInnen, KundInnen, etc. Aus diesen Beziehungen wird ein Grossteil an sozialer Bestätigung geschöpft und die Entwicklung des Selbstwertgefühles genährt (vgl. Belser, 1997, 26). Arbeit hat auch einen hohen Einfluss auf das Empfinden von Lebensqualität. Wird die Arbeit in bezug auf ihre Vielseitigkeit, die Eigenverantwortung, Kreativität und die Beziehungen zu ArbeitskollegInnen und Vorgesetzten etc. als sinnvoll und positiv empfunden (vgl. Buhmann / (u.a.), 1989, 17), beeinflusst dies das subjektive Wohlbefinden und dadurch alle weiteren Lebensbereiche des Individuums. Working poor verfügen grundsätzlich über diese Vorteile einer Erwerbstätigkeit. Wie wir jedoch festgestellt haben, bewegen sie sich in einem Arbeitsumfeld tiefer Löhne und oftmals erschwerter Vertragsbedingungen. Wir vermuten, dass sich diese Umstände eher nachteilig auf das positive und sinnvolle Empfinden von Arbeit auswirken. Working poor erhalten trotz ihrer Erwerbstätigkeit nur unwesentlich mehr Geld als SozialhilfebezügerInnen ohne Eigeneinkommen.<sup>15</sup> Da also kaum der finanzielle Anreiz für die Ausübung einer solchen Erwerbstätigkeit ausschlaggebend sein kann, haben wir

---

<sup>15</sup> Der Bonus für eine 100%-Erwerbstätigkeit beträgt gemäss SKOS-Richtlinien Fr. 250.- / Monat.

die Expertinnen nach der Motivation von working poor befragt, trotzdem zu arbeiten. Die Antworten bestätigen die bereits erwähnten Punkte der Bedeutung von Arbeit für das Individuum. Als weitere Faktoren wurden erwähnt:

- der Wunsch in den Arbeitsprozess integriert zu bleiben
- ein starker Instinkt zur Selbsterhaltung und zur unabhängigen Existenzsicherung
- der Wille, die Unabhängigkeit soweit als möglich beizubehalten
- die Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur

#### **4.6 Spezifische Lebenslagen von working poor**

Wie wir bereits festgestellt haben, verändern sich Lebenslagen von working poor im Spannungsfeld der eigenen Lebensgeschichte, der Zukunftsperspektiven, der äusseren Lebensumstände sowie der inneren Verfassung und Interpretation der eigenen Situation. In der Beschreibung der Ursachen von Armut sind wir auf äussere Faktoren des Arbeitsmarktes und der staatlichen Infrastruktur bereits eingegangen (vgl. Teil I, Kapitel 3.1ff.). Wir wollen deshalb den Fokus nun mehr auf die subjektive Ebene und damit auf den Umgang mit der Armutsbetroffenheit lenken.<sup>16</sup> Die qualitativen Untersuchungen bestätigen, dass es gemeinsame Rahmenbedingungen gibt, um arm zu werden. Alle Betroffenen haben aber letztlich eine individuelle und besondere Geschichte, wie sie in die Armut geraten sind und wie sie diese zu überwinden versuchen. Trotz der gemeinsamen Knappheit an finanziellen Mitteln werden die Lebenssituationen von den Betroffenen sehr unterschiedlich bewertet. Diese Wahrnehmung und Deutung der eigenen Situation wirkt sich auf den Umgang mit der Armut und auf deren Verlaufsgeschichte entscheidend aus (vgl. Walter, 1999, 28ff.). Wir unterscheiden drei Formen des Umgangs mit Armut:

- Armut als Schicksal
- Armut als Krise
- Armut als verschwiegene Krise

---

<sup>16</sup> Wir beziehen uns dabei wiederum auf die qualitativen Untersuchungen zu den Auswirkungen der Armut auf diverse soziale Gruppen (s. Fussnote 14). Diese Studien erachten wir für working poor insofern als relevant, als diese von den Auswirkungen der Armut in gleicher Weise persönlich betroffen sind wie andere soziale Gruppen.

Personen, die ihre Armutsbetroffenheit als (auch zeitlich begrenzte) *Krise* empfinden, verfügen über deutlich mehr Ressourcen, ihre Lebensumstände aktiv zu beeinflussen. Wird Armut als wenig beeinflussbares *Schicksal* oder als *zu verschweigende Krise* erfahren, weisen Betroffene eher passive bis resignative Lebenshaltungen auf (vgl. Walter, 1999, 29). Eine positive Ressource kann die Wahrnehmung von Armut als Gruppenschicksal darstellen. Das Empfinden eigenen Verschuldens, wird durch diese Sichtweise relativiert. Für working poor, die ihre Situation als persönliches Versagen werten, kann eine solche Umdeutung der Wahrnehmung entlastend wirken. Betroffene interpretieren ihre Lebenslagen also trotz objektiv vergleichbaren Mangelsituationen sehr unterschiedlich. Das Etikett der Armut wird von ihnen nicht ohne weiteres akzeptiert. Häufig stufen sich Betroffene selber nicht als arm ein, sondern sie haben differenzierte Sicht- und Erklärungsweisen für ihre Situation. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen von Armut stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den subjektiven Zukunftserwartungen. Je positiver diese Erwartungen sind, desto bessere Bewältigungsstrategien stehen den Betroffenen zur Verfügung (vgl. Walter, 1999, 28).

## **4.7 Handlungsspielräume von working poor**

In den nächsten Kapiteln wollen wir zu klären versuchen, wo working poor in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt sind und über welche Ressourcen sie in ihren spezifischen Lebenslagen verfügen.

### **4.7.1 Versorgungs- und Einkommensspielraum**

Infolge ungenügenden Einkommens haben working poor einen eingeschränkten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die über den monetären Austausch erworben werden. Sowohl im primären Versorgungsbereich von Nahrung, Kleidung, Obdach, etc. wie auch im erweiterten Konsumverhalten ist ihr Handlungsspielraum eingeschränkt. Gelingt es working poor nicht, ihr Konsumverhalten den verfügbaren finanziellen Mitteln anzupassen, laufen sie Gefahr, sich zu verschulden. Dem Versorgungs- und Einkommensspielraum kommt in bezug auf die weiteren Handlungsspielräume eine übergeordnete Bedeutung zu, da eine Einschränkung im monetären Bereich dominierende Auswirkungen auf alle weiteren Spielräume hat. Andauernde Armut wird als allmähliche Ausgrenzung aus dem als normal erachteten Standard einer Gesellschaft empfunden (vgl. Walter, 1999, 15). Kann mit dem normalen Wohlstand unserer Gesellschaft nicht mehr mithalten werden, wird die Armut am Fehlen von Gütern und Symbolen wie Mountainbikes, Rollerblades, Markenkleidern oder Ferien etc. offenbar (vgl.

Walter, 1999, 12). Oftmals beginnt die Wahrnehmung von Armut nicht bei sich selber, sondern im Vergleich mit dem sozialen Umfeld. Working poor, die Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen, verfügen jedoch über eine wichtige Ressource in diesem Spielraum. Durch die Fähigkeit, formelle Hilfe in Anspruch zu nehmen, gelingt es ihnen, einen Teil des mangelnden Einkommens aufzubessern. Wenn es ihnen gelingt, sich weiteren Zugang zu formellen und informellen Hilfsquellen zu eröffnen (z.B. zu Institutionen, Nachbarn, Bekannten etc.), bestehen gute Möglichkeiten, das Manko an materiellen und immateriellen Gütern punktuell zu verbessern. Als weitere Ressource in diesem Bereich kann noch die hohe Kompetenz von working poor im Umgang mit knappen finanziellen Mitteln genannt werden.

#### **4.7.2 Kontakt- und Kooperationspielraum**

Armut erschwert die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Tendenziell ziehen sich von Armut Betroffene in ihre Familien zurück, und es fällt ihnen schwer, neue Beziehungen zu knüpfen. Der Grad der sozialen Isolation hängt wesentlich von der Qualität des Beziehungsnetzes vor Eintreten der materiellen Notlage sowie von der Dauer der Armut ab (vgl. Belser, 1997, 13). Working poor verfügen aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit über eine wichtige Ressource in diesem Bereich. Durch die berufliche Integration ist eine Anzahl von Kontakten zur Aussenwelt gewährleistet. Dies hat auch Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Status von working poor. Die Erwerbstätigkeit gilt in unserer Gesellschaft als konformes und positiv konnotiertes Verhalten. Wir gehen deshalb davon aus, dass working poor eher über einen anerkannten gesellschaftlichen Status verfügen und weniger von Ausgrenzung und Stigmatisierung betroffen sind. Wie wir aus den Interviews bereits erfahren haben, stehen sie jedoch oftmals unter hoher Belastungen, bedingt durch die schwierigen Arbeitsverhältnisse sowie durch Stress, Kinderbetreuung etc. Die Pflege sozialer Kontakte kann deshalb durch mangelnde Zeit- und Kraftressourcen eingeschränkt sein.

#### **4.7.3 Lern- und Erfahrungsspielraum**

Materielle Armut hat Auswirkungen auf die kognitive Entwicklung aller Familienmitglieder. Erwachsene haben weniger Gelegenheit, an kulturellen und weiterbildenden Aktivitäten (Kurse besuchen, Zeitungen oder Zeitschriften lesen, etc.) teilzunehmen, und Kinder wachsen tendenziell eher in einem wenig anregenden Umfeld auf, in dem ihre Neugier nicht stimuliert wird und ihnen viele Möglichkeiten zum Sammeln unterschiedlichster Erfahrungen vorenthalten bleiben (vgl. Belser, 1997, 14). In working poor-Familien sind die erwerbstätigen Famili-

enmitglieder wiederum dank der Erwerbstätigkeit teilweise aus diesen negativen Prozessen ausgeschlossen. Die Erwerbstätigkeit erfordert eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den eigenen beruflichen Qualifikationen und erleichtert den Zugang zu Weiterbildungsangeboten. Working poor laufen daher weniger Gefahr, sich passiv in ihr Schicksal zu ergeben. Innerhalb der Familie können aber der Lern- und der Erfahrungsspielraum durch die mangelnden finanziellen Mittel empfindlich eingeschränkt sein. Eine wichtige Ressource für die Nutzung des Lern- und Erfahrungsspielraums stellen Faktoren der persönlichen Bildung, der Fähigkeit zur Reflexion der eigenen Situation und persönlicher Erfahrungen, der Sozialisation sowie der Umfang und die zeitliche Dauer der Armutsbetroffenheit dar. Kumulieren Defizite in diesen Bereichen können der Lern- und der Erfahrungsspielraum nur schlecht genutzt werden. An dieser Stelle ist die Soziale Arbeit gefordert, stellvertretend für die Betroffenen den Zugang zu neuen Handlungsmustern zu eröffnen bzw. zu erweitern.

#### **4.7.4 Musse- und Regenerationsspielraum**

Armut hat durch Faktoren wie Stress und ungünstiges Gesundheitsverhalten Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit von Menschen (vgl. Belser, 1997, 14). Die erwähnten Forschungsstudien (vgl. Fussnote 14) belegen, dass materielle Einschränkungen emotionale Belastungen nach sich ziehen. Aber auch die schwierigen Arbeitsverhältnisse belasten die gesundheitliche Situation von working poor zusätzlich. Die nationale Armutsstudie sagt aus, dass bei knappen finanziellen Mitteln zuerst bei den Budgetposten Ausgehen, Freizeit und Hobbies gespart wird (vgl. Leu/Burri/Priester, 1997, 276ff.). Die Möglichkeiten zur Erholung sind im Bereich Freizeitgestaltung also eingeschränkt. Als besonders schwierig empfinden Betroffene, jede finanzielle Ausgabe sorgfältig abwägen zu müssen und über wenig Spielraum für spontanes Handeln zu verfügen (vgl. Walter 1999, 20). Auch die Wohnverhältnisse, die eine wichtige Funktion als Rückzugs- und Erholungsort darstellen, können working poor nicht unabhängig wählen. Viele Sozialämter haben Limiten für die Höhe der anerkannten Wohnkosten definiert. Übersteigen die Kosten eines Mietverhältnisses diese Grenzbeträge, kann das Sozialamt einen Umzug in eine billigere Wohnung und damit in eine andere Umgebung verlangen. Dieser drohende Eingriff in die persönlichen Lebensumstände wird von Betroffenen oftmals als sehr belastend empfunden.



### **4.7.5 Dispositionsspielraum**

Auch im Dispositionsspielraum ergeben sich für working poor Benachteiligungen. Die Abhängigkeit vom Sozialamt schränkt den persönlichen Entscheidungsspielraum in der Lebensgestaltung ein. Die finanziellen Verhältnisse (inklusive Vermögenswerte) sind vollumfänglich offenzulegen, und Bedürfnisse, die das Sozialhilfebudget übersteigen, können nicht ohne Rücksprache mit dem Sozialamt befriedigt werden. In bezug auf die Mitbestimmung der Ausgestaltung der materiellen Hilfe haben working poor gegenüber anderen Sozialhilfeempfängern keine gesonderte Stellung. Der Wille zur Erwerbstätigkeit und der hohe persönliche Einsatz zur Verbesserung der eigenen Situation, werden jedoch von den Sozialämtern als sehr positiv gewertet und verschaffen den Betroffenen in den Sozialämtern einen guten Status. Inwieweit sich dieser jedoch positiv auf die Erschliessung von Hilfeleistungen auswirkt, müsste separat untersucht werden.

### **4.7.6 Zusammenfassung**

Die Auswirkungen von Armut und die Möglichkeiten der Beeinflussung der eigenen Situation hängen mit der Wahrnehmung, Deutung und den Erklärungsmustern des Individuums zusammen. Wichtige Faktoren sind auch die Dauer der Armutsbetroffenheit, die bisher gemachten Erfahrungen sowie die konkreten Erwartungen an die Zukunft. Working poor verfügen in allen Handlungsspielräumen über Ressourcen, andererseits über Einschränkungen. Als wichtigste Ressource ist die Erwerbstätigkeit zu werten. Aus ihr eröffnen sich den working poor viele Möglichkeiten, die Folgen von Armut abzuschwächen. Die Auswirkungen von Armut sind in vielen Situationen vergleichbar. Die Bewältigung derselben hat jedoch stark mit der Lebensgeschichte und den Bewältigungsmustern des Individuums zu tun.

Aus dem ersten Teil unserer Arbeit ist zusammenfassend zu schliessen, dass die Armut von Erwerbstätigen nicht zu den „klassischen“ Armutsrisiken unserer Gesellschaft gehört. Für working poor existiert daher auch kein Sozialversicherungszweig, der dieses Risiko – analog zu Krankheit, Unfall und Invalidität (KVG, UVG, IV) oder Alter und Todesfall (AHV, BVG) – abdecken würde. Die Armut von Erwerbstätigen wird als individuelle Notlage eingestuft, und die Hilfestellung erfolgt auf der Ebene der Sozialhilfe durch die individuelle Unterstützung der Betroffenen (vgl. Caritas, 1997, 33). Es stellt sich nun prinzipiell die Frage, ob es zu den Aufgaben der Sozialhilfe gehöre, mit Steuergeldern die auf dem Arbeitsmarkt ausgehan-

delten Löhne der working poor zu „subventionieren“. Dieser Fragestellung wollen wir uns in den folgenden Teilen unserer Arbeit zuwenden. In einem ersten Schritt gilt es jedoch zu klären, was ein Soziales Problem ist, wer für das Problem working poor zuständig ist und wie die Soziale Arbeit im Unterstützungsalltag mit working poor umgeht.

## Teil II:

### Working poor – ein soziales Problem?

Weit verbreitet ist die Annahme, dass die Aufgabe der Sozialen Arbeit darin bestehe, sich mit sozialen Problemen und deren Problembewältigung zu befassen. Diese Aussage ist zwar in der aktuellen Debatte um die Gegenstandsbestimmung der Sozialen Arbeit sehr umstritten. In unserer Arbeit gehen wir jedoch von dieser Grundannahme aus. Aufgrund dieses gesellschaftspolitischen Auftrages an die Soziale Arbeit, ist es das Ziel in den nächsten Kapiteln auf folgende Fragen Antworten zu erarbeiten:

- Handelt es sich beim Phänomen working poor um ein soziales Problem?
- Ist die Sozialarbeit für das working poor Problem und die entsprechende Problemlösung zuständig?
- Wie geht die Sozialarbeit im Berufsalltag mit dem Problem working poor um? Welche Methoden, werden im besonderen angewendet, die zur Problemlösung beitragen?
- Möglichkeiten und Grenzen der Sozialhilfe – Sozialarbeit im Umgang mit dem Problem working poor?

In diesem Abschnitt wollen wir in Anlehnung an Sidler (vgl. 1989, 19 ff.) klären, wie ein Problem zum sozialen Problem wird und wer bestimmt/definiert, welche Probleme als soziale Probleme anerkannt werden. Aus der Sicht von Lüssi (vgl. 1995, 79 ff.) gehen wir der Frage nach der Zuständigkeit der Sozialarbeit nach.

Zuerst folgt eine kurze Erklärung des Begriffs „sozial“. Er entstammt dem Lateinischen und meint, die Gesellschaft betreffend, gesellschaftlich, gesellig. Alltags-, umgangssprachlich wird der Begriff hauptsächlich mit helfend, menschlich in Verbindung gebracht. Im werten- den Sinn wird mit dem Wort, „sozial“ ein bestimmtes Verhalten bezeichnet, das im Gegensatz zum unsozialen Verhalten menschenfreundlich - gemeinnützig geprägt ist. In der Soziologie ist der Begriff eine allgemeine, wertneutrale Bezeichnung für prozesshafte zwischenmenschliche Beziehungen (Interaktionen), für wechselseitig orientiertes Handeln von Menschen und

für Gebilde, die aus relativ dauerhaften zwischenmenschlichen Beziehungen hervorgehen. Diese Beziehungen, Handlungen und Gebilde, die in den Gesamtzusammenhang der Gesellschaft eingelagert sind, beinhalten sowohl Kooperation wie auch Konflikt (vgl. Hillmann, 1994, 294).

## 1. Was ist ein soziales Problem?

Haben einzelne Personen ein individuelles Problem, so wird dieses als persönliches Problem wahrgenommen. Haben mehrere Menschen das gleiche Problem, beispielsweise eine Familie, ein Verein, eine Selbsthilfegruppe etc., können diese Probleme als gemeinsame Probleme benannt werden.

Gelingt es z.B. einer Selbsthilfegruppe bzw. einem Verein (z.B. Lungenliga), „ihr“ gemeinsames Problem gesellschaftlich durchzusetzen, d.h. der Gesellschaft aufzuzeigen, dass es sich bei den Problembetroffenen nicht nur um eine kleine Gruppe handelt, sondern dass die Gesellschaft als Gesamtheit und/oder als ein grosser Teil vom Problem von z.B. Luftverschmutzung, betroffen ist/sind, kann soziologisch gesehen vom „sozialen Problem“ gesprochen werden (vgl. Sidler, 1999, 12).

Eine weitere Spezifikation des Begriffs finden wir in der Theorie der Sozialen Arbeit. So definiert beispielsweise Lüssi das „soziale Problem“ berufsspezifisch, indem er von der praktischen Grundfrage ausgeht: „Vor welche konkreten Probleme sieht sich der Sozialarbeiter tatsächlich gestellt, und was ist dabei nicht anerkanntermassen Gegenstand eines anderen Berufes?“ (1995, 80). Aufgrund dieses praxisbezogenen Grundsatzes grenzt Lüssi den Begriff des „sozialen Problems“ auf den speziellen sozialarbeiterischen Sinn, nur auf die Sozialberatung bezogen, in dreierlei Hinsicht ein (vgl. Lüssi, 1995, 80ff.):

1. In der sog. sozialarbeiterischen Dimension werden Probleme nur als individuell-konkrete Problemfälle verstanden, wodurch sozialstrukturelle und sozialpolitische Problemperspektiven explizit ausgeschlossen sind.
2. Der soziale Sachverhalt der Probleme ist auf acht materielle und soziale Bedürfnisobjekte einzuschränken. Diese bilden die Basisgegenstände der Sozialarbeit.
3. Schliesslich stellt ein sozialer Sachverhalt erst dann ein soziales Problem für die Sozialarbeit dar, wenn a) eine Not im Sinne einer unzumutbaren Beschwerneis, b) eine subjektive Belastung und c) eine Lösungsschwierigkeit vorliegt.

## 1.1 Zur Konstitution neuer sozialer Probleme

Im folgenden Teil geht es darum, herauszuarbeiten, wie ein Problem zum sozialen Problem wird und wer bestimmt/definiert, welche Probleme als soziale Probleme anerkannt werden. Zu diesem Zweck setzen wir uns mit dem *Konstitutionsprozess sozialer Probleme* auseinander. Er besteht aus zwei Phasen, dem *Definitions-* und dem *Reaktionsprozess*.

### 1.1.1 Der Definitionsprozess

Definitoren oder Instanzen sozialer Probleme, die Träger und Beteiligte dieses Prozesses sind, können z.B. Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen, Gruppierungen von Betroffenen und/oder deren Angehörige, Gruppen mit ExpertInnen-Status, staatliche Exekutive und Legislative etc. sein.

Die Definitoren sozialer Probleme vertreten und haben unterschiedliche Interessen an Problemen. Aus diesem Grund unterscheidet Sidler vier Kategorien von Definitoren (vgl. 1989, 24ff.):

*Fordernde Definitoren:* z.B. vom Problem direkt Betroffene, „selbstlose Anwälte“, Betroffene wie Eltern, Angehörige etc., „moralische Unternehmer“, die es sich zur Aufgabe machen, eine gewisse Moral zu erhalten.

*Anbietende Definitoren:* z.B. Organisationen und Gruppierungen mit ExpertInnen-Status für Interpretationen und Lösungen sozialer Probleme (z.B. die Soziale Arbeit).

*Nutznießende und schmarotzende Definitoren:* z.B. Medien, PolitikerInnen im Wahlkampf etc., die weder aus dem Prozess noch aus der Lösung Nutzen ziehen, sondern allein aus dem Problematisieren einer für bestimmte Gruppen unerträglichen Situation.

*Entscheidende Definitoren:* staatliche Legislative (Volk und Parlament) und Exekutive (Bundesrat) sowie einflussreiche Vereine, Organisationen etc.

Im Definitionsprozess geht es darum, den Problemstatbestand in der von den Definitoren bestimmten Wirklichkeit/Objektivität darzustellen. Wirklichkeit ist dabei als gesellschaftliches Konstrukt zu verstehen.

Es ist möglich, dass subjektiv gemeinter Sinn durch Kommunikation und Interaktion zwischen Gesellschaftsmitgliedern zu objektiver Faktizität, d.h. festellbarer Wirklichkeit, gerinnt. Diese Wirklichkeit der Problemdefinitoren wird an den Massstäben der ebenfalls gesellschaftlich hergestellten Normalität gemessen. Anhand deren wird es überhaupt erst möglich, eine Abweichung festzustellen und das Problem zu identifizieren. Aus diesem „Ist-Soll-Vergleich“ wird der Handlungsbedarf formuliert, in einem zweiten Schritt thematisiert, und schliesslich gesellschaftlich verbindlich durchgesetzt.

Ob ein Problem ein soziales Problem wird, ist stark von den entscheidenden Definitoren abhängig, die für die Sache gewonnen werden können. Sie verfügen über gesellschaftlichen Einfluss bzw. über Macht (z.B. Massenmedien, PolitikerInnen), d.h. im Prozess der Definition sozialer Probleme geht es in einem Macht- und gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess darum, was als soziales Problem anerkannt wird oder eben nicht.

### **1.1.2 Der Reaktionsprozess**

Nach der politischen Durchsetzung des Definitionsprozesses folgt die Reaktion aus Gesellschaft und Politik. Im Reaktionsprozess zeigt sich zunächst, wer aktiv wird und sich als ProblemlöserIn anbietet. Mehrheitlich tun das Organisationen mit gesellschaftlicher oder staatlicher Anerkennung. Gelingt es anerkannten Organisationen oder Instanzen öffentlich und offiziell, d.h. gesellschaftlich anerkannt, mit der Lösung des Problems beauftragt zu werden, ist den Definitoren die Konstituierung des „sozialen Problems“ vollends gelungen. Sie haben es geschafft, dass das identifizierte Problem als allgemeines „soziales Problem“ anerkannt wird und dadurch die Versuche zu einer Lösung von der Gesellschaft bzw. vom Staat als dem obersten entscheidenden Definitor garantiert werden (vgl. Sidler, 1989, 37).

Interessant zu beobachten ist im weiteren die Reaktionsweise, die davon abhängig ist, a) wie das „identifizierte Problem“ gedeutet wird, aber auch b) von den Interessen der Definitoren, c) von den Trägern der Reaktion, ihren Interessen und Möglichkeiten und schlussendlich d) von den Interessen konkurrierender (evtl. politischer) Gruppen, von denen die Intensität und Reichweite einer Reaktion abhängig sind (vgl. Sidler, 1989, 37f.).

Der dritte Schwerpunkt im Reaktionsprozess betrifft die Reaktionsfolgen. 1. Im besten Fall kann das „identifizierte“ Problem gelöst werden. 2. Durch die Lösung des Problems können neue soziale Probleme geschaffen werden. 3. Das Problem kann vergrössert werden, der ge-

wonnene öffentliche Charakter eines Problems kann zur Stigmatisierung Betroffener führen. 4. Allein durch die Tatsache, dass auf ein soziales Problem reagiert wird - d.h. es werden Organisationen mit ExpertInnen-Status (z.B. Soziale Arbeit) mit der Problemlösung beauftragt - kann in der Gesellschaft die Meinung entstehen, das Problem sei gelöst. Das Problem wird jedoch nur in Form von Symptom- anstelle von Ursachenbekämpfung angegangen. Aufgrund dieses Vorgehens bleibt das Grundproblem bestehen. Wird bei einem Problem nicht die Behebung der Ursachen angestrebt, kann dies ein Vorteil für die mit der Symptombekämpfung beauftragte Organisation sein. Dadurch, dass das Problem bestehen bleibt, ist die beauftragte Organisation dauerbeschäftigt und die Arbeitsplätze sind primär gesichert. Die beschriebene Reaktionsfolge ist aber nur bei „institutionalisierten“ sozialen Problemen möglich, wie z.B. beim sozialen Problem der Armut (vgl. Sidler, 1989, 38f.).

### **1.1.3 Konstitutionsmerkmale institutionalisierter sozialer Probleme**

Den „Sonderstatus“ des sozialen Problems behandeln wir genauer, weil wir von der Annahme ausgehen, dass es sich beim Problem working poor grundsätzlich um das institutionalisierte soziale Problem Armut handle. Wir versuchen im folgenden Abschnitt Sidlers Theorie zum institutionalisierten sozialen Problem anhand des institutionalisierten Problems Armut und des untergeordneten, neueren Problems working poor zu erklären.

Armut ist ein Problem, das die Menschheit seit jeher bewegt hat, auch gegenwärtig bewegt und mit ziemlicher Sicherheit immer bewegen wird. Daher besteht gesellschaftlicher wie politischer Konsens darüber, dass Handlungsbedarf besteht. Beim sozialen Problem Armut ist es den Definitoren vollends aufzuzeigen gelungen, dass dieses Problem viele Gesellschaftsmitglieder zu Betroffenen machen kann. Nicht zuletzt durch das gesamtgesellschaftliche „Betroffenheitsrisiko“ sind die Versuche zur Lösung dieses Problems von der Gesellschaft und vom Staat gesetzlich garantiert. In der Schweizerischen Bundesverfassung Art. 12 „Recht auf Hilfe in Notlagen“ steht beispielsweise geschrieben: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“.

Wie beschrieben durchlaufen institutionalisierte soziale Probleme zwar die eben aufgeführten Konstitutionsphasen. Im Unterschied zu „neuen sozialen Problemen“ muss beim „institutionalisierten sozialen Problem“ seine gesellschaftspolitische Anerkennung nicht zuerst durchgesetzt werden und der gesellschaftspolitische Macht- und Meinungsbildungsprozess darüber

entfällt, ob man mit einem Einkommen unter der gesetzlich festgelegten Armutsgrenze auskommen muss oder nicht (vgl. Teil I, Kapitel 1.6.1). Wohl aber geschieht die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung über die Festlegung der Armutsgrenze. Wichtig erscheint es, darauf hinzuweisen, dass auch beim institutionalisierten sozialen Problem, stetige, dem zeitlichen und gesellschaftlichen Wandel entsprechende Diskussionen und Anpassungen betreffend der Reaktionen und Lösungen stattfinden. Die „Routine“ besteht einzig und allein in den Problemkonstitutionen, die sich gesellschaftlich ausgebildet und durchgesetzt haben und nicht in der Problemlösung (vgl. Sidler, 1989, 41).

#### **1.1.4 Der Wandel institutionalisierter sozialer Probleme**

Ist ein soziales Problem wie z.B. die Armut einmal institutionalisiert, bedeutet dies aber nicht gleichzeitig, das alles so bleibt, wie es einmal gewesen ist. Das Gegenteil ist der Fall: „Auf allen politischen Ebenen wird immer wieder daran gerüttelt und gedreht: Strafrechtsreformen, Diskussionen um die Armutsgrenze etc.“ (vgl. Sidler, 1989, 47).

Deutlich aufgezeigt werden kann der Wandel institutionalisierter sozialer Probleme am Problem der neuen Armut, working poor. Das Problem der working poor wird auf der politischen Ebene dem institutionalisierten sozialen Problem Armut unter- bzw. zugeordnet. Obwohl das Problem Armut altbekannt ist, setzen sich „neue“ Definitoren/Instanzen für den veränderten Sachverhalt der neuen Armut ein. Dies sind im Falle der working poor:

- betroffene working poor (und Familienangehörige)
- Gewerkschaften
- Soziale Arbeit
- PolitikerInnen
- Medien
- Wissenschaft

Die Abweichung von der Normalität zeigt sich u.a. darin, dass working poor trotz voller Erwerbstätigkeit nur über ein ungenügendes Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts verfügen und dadurch von der *Sozialhilfe* abhängig werden.

Als Problemlöserin/Symptombekämpferin betreffend dem Problem Armut bietet sich seit jeher die Soziale Arbeit an. Da working poor aus politischer Sicht dem sozialen Problem Armut untergeordnet ist, besteht der Auftrag an die Soziale Arbeit von Gesetzes wegen, als



Problemlöserin/Symptombekämpferin in Aktion zu treten. Zur Illustration ein Ausschnitt aus dem Sozialhilfegesetz des Kantons St. Gallen, das am 05. Mai 1998, vom Grossen Rat erlassen worden ist:

#### “II. PERSÖNLICHE SOZIALHILFE

(...)

Art. 2. Die persönliche Sozialhilfe bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern.“

Art. 3. weist u.a. darauf hin, dass die Politischen Gemeinden persönliche Sozialhilfe durch fachlich geeignetes Personal leisten.

Die *sozialpolitische Reaktion* auf das Problem working poor findet zurzeit in Diskussionen über verschiedene Lösungsansätze wie den Ausbau der Ergänzungsleistungen, die negative Einkommenssteuer etc. statt. Wir gehen näher in Teil II, Kapitel 5, auf diese Diskussionen ein.

Klar zu beobachten sind in den Diskussionen um Möglichkeiten zur Lösung dieser Problematik, die unterschiedlichen Interessen der Definitoren. Beispielsweise fordern die Gewerkschaften einen gesetzlich verankerten Mindestlohn. Dieses Postulat löst bei der Wirtschaft Bedenken aus: Eine solche Massnahme sei ein rasch wirkendes Mittel der Arbeitsplatzvernichtung (mehr dazu in Teil II, Kapitel 5.1).

### **1.1.5 Reaktionsfolgen institutionalisierter sozialer Probleme**

Wir haben darauf hingewiesen, dass in der Öffentlichkeit die Meinung entstehen könne, ein Problem sei gelöst, sobald bestimmte Organisationen/Instanzen mit seiner Lösung offiziell beauftragt worden seien.

Wir vermuten, dass dieser Umstand auch auf das institutionalisierte Problem Armut, im besonderen auf das Problem working poor, zutrifft. Auf gesellschaftlicher Ebene herrscht noch immer ein breiter Konsens darüber, dass bei voller Erwerbstätigkeit das Einkommen zum Auskommen gesichert sei (vgl. Teil I, Kapitel 2.3). Dieses Missverständnis kann u.a. dazu führen, dass die Brisanz des Themas working poor in der Öffentlichkeit verkannt wird. Wie wir in Teil II, Kapitel 5, sehen werden, sind die gesellschaftspolitisch diskutierten Lösungsmöglichkeiten mehrheitlich Formen monetärer Symptombekämpfung anstelle von Ursachenbekämpfung.

## 1.2 Fazit

Nach Sidlers Definition eines sozialen Problems stellen wir fest, dass es sich beim Phänomen working poor um ein soziales Problem handelt, das dem institutionalisierten Problem Armut untergeordnet ist. Von dieser Aussage ausgehend, beschäftigen wir uns im nächsten Kapitel damit, ob es sich beim sozialen Problem working poor um ein soziales Problem im Sinne eines für die Sozialarbeit relevanten sozialen Problems handle und ob die Sozialarbeit für dessen Problemlösung zuständig sei. Um diese Frage zu beantworten, halten wir uns an Lüssis praxisbezogene Definition sozialer Probleme.

## 2. Ist die Soziale Arbeit für die Lösung des Problems working poor zuständig?

Wie im vorigen Kapitel bereits kurz beschrieben, muss ein Problem folgende Kriterien erfüllen, um nach Lüssis Sozialarbeitstheorie (vgl. Lüssi, 1995, 79ff.) als soziales Problem zu gelten: Das Problem muss einen Menschen individuell-konkret betreffen, um in den Zuständigkeitsbereich der Sozialarbeit bzw. Sozialberatung zu gehören. Damit ist die *sozialarbeiterische Dimension* eines Problems gemeint.

Damit ein Problem zum sozialen Problem wird, muss u.a. *ein sozialer Sachverhalt* vorliegen. Teil des sozialen Sachverhaltes sind die folgenden Basisgegenstände:

- Unterkunft (Obdach, Wohnung)
- Nahrung (Essen)
- Gebrauchsdinge (z.B. Kleider, Mobiliar, Haushaltsgegenstände, Fahrzeug)
- Geld
- Erwerbsarbeit
- Erziehung
- Betreuung (passiv, im Sinne von: betreut werden)
- funktionelles Verhältnis zu notwendigen Bezugspersonen

Diese acht Basisgegenstände werden als soziale Bedürfnisobjekte bezeichnet und die auf sie gerichteten menschlichen Bedürfnisse als soziale Bedürfnisse (vgl. Lüssi, 1995, 81).

Sozialarbeit ist auf mindestens einen der acht Basisgegenstände ausgerichtet, d.h. auf ein soziales Bedürfnisobjekt, exakter formuliert: auf ein bestimmtes Bedürfnis eines oder mehrerer Menschen.

Im speziellen verweist Lüssi darauf, dass nicht alle acht Basisgegenstände gleich gewichtet werden können. Wie allgemein bekannt ist, hat Geld im Leben der Menschen eine besondere Bedeutung. Im Gegensatz zu den andern sieben Bedürfnisobjekten ist Geld reines Mittel zum Zweck, um andere Bedürfnisobjekte zu erwerben. Aus diesem Sachverhalt geht hervor, dass vielfach fehlende finanzielle Mittel (Geld) zu sozialen Problemen führen (als Beispiel das soziale Problem working poor).

Damit der soziale Sachverhalt für die Sozialarbeit zum sozialen Problem wird, genügt es nicht, dass allein das unbefriedigte Bedürfnis einer Person nach einem der acht Basisgegenstände vorliegt. Die Sozialarbeit greift erst ein und wird dann zuständig, wenn 1. *eine Not vorliegt*, d.h. wenn einer Person ein soziales Bedürfnisobjekt in dem gesellschaftlich anerkannten Ausmass (z.B. die gesellschaftspolitisch festgesetzte Armutsgrenze) fehlt oder ungenügend befriedigt ist (z.B. reicht das Einkommen der working poor nicht zur Sicherung der Existenz aus) und 2. eine vom Problem betroffene Person sich *subjektiv belastet fühlt*. Die Sozialarbeit ist nicht gefordert, wenn sich eine Person mit ihrem Einkommen, das zwar nach objektiv angewendeten Massstäben die gesetzlich festgelegte Armutsgrenze unterschreitet, dennoch zurechtfindet und zufrieden ist. 3. Als letzter Punkt muss der soziale Sachverhalt nebst dem objektiven Notcharakter und der subjektiven Problembelastung zusätzlich eine *Lösungsschwierigkeit* für den vom Problem betroffenen Menschen darstellen.

## 2.1 Kritische Anmerkung

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Gegenstandsbestimmung Sozialer Arbeit kritisieren andere AutorInnen Lüssi. Sie weisen darauf hin, dass hinsichtlich seiner Umschreibung des Gegenstandes wesentliche Bereiche Sozialer Arbeit, beispielsweise sozialstrukturelle und sozialpolitische Problemperspektiven ausgeklammert würden und die acht Basisgegenstände wohl soziale Probleme präzisieren, ihre Auswahl aber nicht theoretisch abgestützt sei. Puhl, Burmeister und Löcherbach sind der Meinung, dass von einem Gegenstand sozialer Arbeit

bereits gesprochen werden könne, wenn soziale Probleme mit mindestens einer der folgenden Bedingungen verknüpft seien:

- einer unzumutbaren (von aussen definierter) Not
- einer subjektiv empfundenen Belastung
- einer Lösungsschwierigkeit, z.B. aufgrund mangelnder Handlungskompetenz
- einem gesetzlichen Auftrag zum Tätigwerden
- einer Verletzung von Menschen- und Sozialrechten (vgl. Puhl, 1996, 183).

Ob die Erfüllung einer Bedingung wirklich ausreicht, damit Soziale Arbeit tätig wird, stellen die genannten AutorInnen zur weiteren Diskussion.

Wir übernehmen die Position der drei AutorInnen, speziell verweisen wir auf die Punkte vier und fünf. Laut Strafgesetzbuch sind wir als SozialarbeiterInnen dazu verpflichtet, bei bedingten Strafen, bedingten Entlassungen aus dem Vollzug und während der Untersuchungshaft und der Dauer des Strafverfahrens straffällig gewordene Menschen zu betreuen. Die gesetzliche Sozialarbeit bildet nebst der freiwilligen Sozialarbeit, einen fundamentalen Bestandteil sozialer Tätigkeiten, den Lüssi in seiner Beschreibung des Gegenstandsbereichs von Sozialarbeit nicht mit einbezieht. Dass die Soziale Arbeit auch gefordert ist, wenn Menschen- und Sozialrechte verletzt werden versuchen wir im dritten Teil unserer Arbeit aufzuzeigen.

## **2.2 Zusammenfassung**

Ein sozialer Sachverhalt ist für die Sozialarbeit dann ein soziales Problem, wenn es sich um ein individuell-konkretes Problem handelt, das bezogen ist auf die Basisgegenstände sozialer Arbeit und folgende Problemmerkmale aufweist:

- Not
- subjektive Belastung
- Lösungsschwierigkeit

Im strengen Sinne müssen nach Lüssis Sozialarbeitstheorie (vgl. 1995, 84) alle drei Problemmerkmale vorliegen, damit ein sozialer Sachverhalt ein „soziales Problem“ ist.

Anhand Lüssis praxisbezogener Definition eines sozialen Problems stellen wir fest, dass es sich beim Problem working poor um ein soziales Problem handelt, und zwar im Sinne eines für die Sozialarbeit relevanten sozialen Problems, d.h. die Sozialarbeit ist zuständig für die entsprechende Problemlösung, im Falle der working poor mittels Sozial- und Wirtschaftshilfe.

### **3. Wie geht die Soziale Arbeit im Berufsalltag mit dem Problem working poor um?**

Aufgrund der Feststellung, dass die Sozialarbeit für das soziale Problem working poor und für eine adäquate Lösung dieser Problematik zuständig ist haben wir uns mit der Berufspraxis auseinandergesetzt. Zu diesem Zweck haben wir ein Leitfadeninterview geschaffen und durchgeführt, analog den Phasen des Case Management (im weiteren Text: CM) nach Wolf Rainer Wendt (vgl. Wendt, 1997, 96 ff., und Ritter, 1999, 2ff.).

#### **3.1 Vorgehen und Methoden**

Dieser Teil der Befragung soll uns u.a. Aufschluss über den methodischen Umgang mit der working poor-Klientel geben. Wir gehen davon aus, dass CM eine effektive und effiziente Methode ist, um KlientInnen mit Mehrfachproblemen ganzheitlich zu erfassen und die richtige Menge an Unterstützungsleistungen aus den bestehenden Hilfsangeboten zusammenzustellen und zu koordinieren. Bei der Erstellung des Leitfadeninterviews stand die Hypothese im Hintergrund, dass working poor nicht allein über „zuwenig Einkommen zum Auskommen“ verfügen, sondern dass dieser soziale Sachverhalt auch andere Probleme wie z.B. unbefriedigende Wohnsituationen, gesundheitliche Beeinträchtigungen etc. mit sich bringt d.h. wir sind der Meinung, dass working poor von Mehrfachproblemen betroffen sind. Wir hoffen anhand der Interviewdaten einen Einblick in den praktischen Umgang mit dem Problem working poor zu bekommen und gleichzeitig etwas über die Problemlagen von working poor zu erfahren.

Wir führten drei Interviews mit Expertinnen von Sozialämtern/Sozialberatungen zum Thema working poor gemäss unserer Definition (vgl. Teil I, Kapitel 2.1) durch. Wir wählten gezielt Interviewpartnerinnen aus einer kleinen Landgemeinde, einer mittelgrossen Stadt und einer Grossstadt für die Befragung aus. Aus Statistiken und durch telefonische Vorabklärungen

wussten wir, dass diese Expertinnen mit unterschiedlichen Zahlen von working poor-Fällen konfrontiert sind. Aufgrund dieser Tatsache, hofften wir verschiedene Arbeitsansätze der Sozialarbeit im Umgang mit working poor kennenzulernen und als „Nebenprodukt“ herauszufinden, ob CM in der Praxis angewendet oder nach welchen andern methodischen Ansätzen gearbeitet wird.

Wir führten die Interviews durch in

- einer Landgemeinde im Kanton St. Gallen, mit ca. 7000 EinwohnerInnen und einem working poor-Anteil von einem Prozent; dies entspricht einer Person, gemessen an allen FürsorgeempfängerInnen der Gemeinde
- einer Stadt im Kanton St. Gallen, mit ca. 17 000 EinwohnerInnen und einem working poor-Anteil von neun Prozent; dies entspricht zwölf Personen, gemessen an allen FürsorgeempfängerInnen der Stadt
- einer Stadt im Kanton Zürich mit ca. 85 000 EinwohnerInnen und einem working poor-Anteil von neun Prozent; dies entspricht 155 Unterstützungseinheiten gleich Haushalten, gemessen an den Unterstützungseinheiten der Stadt

## 3.2 Ergebnisse der Expertinneninterviews

### Zugangseröffnung (outreach)

- *Wie ist der Zugang zum Sozialamt? Betreiben sie z.B. Öffentlichkeitsarbeit, damit das Zielpublikum, im besonderen working poor, auf Ihr Angebot aufmerksam wird?*
- *Durchlaufen working poor das standardisierte Aufnahmeverfahren?*

Keine der ausgewählten Stellen bietet eine spezielle Zugangserleichterung. Es wird davon ausgegangen, dass den Betroffenen die Existenz und das Angebot des Sozialamtes bekannt sind. Teilweise wird es als „heikel“ empfunden, den Zugang zum Sozialamt zu erleichtern, da dies aus gesellschaftspolitischer Sicht irrtümlicherweise als Werbung empfunden werden könnte. Working poor durchlaufen das standardisierte Aufnahmeverfahren und werden gleichbehandelt wie alle andern SozialhilfeempfängerInnen. An einer Stelle beträgt die Wartezeit für ein Erstgespräch ca. drei Wochen; als Grund wird die Überlastung der Stelle angegeben.

### **Einschätzung/Abklärung (assessment)**

- *Werden die Personen ganzheitlich erfasst, z.B. nach dem Lebenslagenkonzept?*
- *Wird die subjektive Einschätzung der Probleme der KlientInnen mit einbezogen?*
- *Werden Unterstützungsziele gemeinsam definiert?*

Zwei der drei befragten Stellen erfassen die KlientInnen ganzheitlich, jedoch nicht explizit nach dem Lebenslagenkonzept. Zusammen mit der betroffenen Person wird anhand der Lebensgeschichte ergründet, wieso es zur Problemsituation gekommen ist. Teilweise stossen die Sozialarbeiterinnen auf Unverständnis und Verwunderung bei den Betroffenen, wenn es um die Befragung der gesamten Lebens- und Problemsituation geht. Im Sinne der Ressourcenorientierung werden Stärken und Schwächen der KlientInnen sowie die Beurteilung der Situation und das weitere Vorgehen gemeinsam herausgearbeitet.

Die Stelle, die ziemlich überlastet ist, findet keine Zeit, die KlientInnen und deren Problemsituationen ganzheitlich zu erfassen. Die Abklärungen betreffen ausschliesslich die finanzielle Situation der Betroffenen. Nur wenn offensichtlich zum Ausdruck kommt, dass noch andere Probleme vorhanden sind, werden die Personen an eine entsprechende Beratungsstelle, wie z.B. Suchtberatung, Sozialpsychiatrischen Beratungsdienst etc. weitergeleitet. Wie bereits erwähnt, besteht die Hilfeleistung allein darin, monetäre, existenzsichernde Unterstützung zu leisten. Die dritte Stelle bietet ganzheitliche Sozialberatung im Sinne des CM an, ohne sich konkret an die Phasen des CM zu halten und die Managerfunktion eines Falles zu übernehmen.

### **Planung (planing)**

- *Welche Ziele strebt die Unterstützung nebst der Existenzsicherung an?*
- *Wie werden diese Ziele konkret verfolgt? Wird z.B. gemeinsam ein Hilfsplan erstellt?*
- *Ist Hilfe zur Selbsthilfe ein Thema?*
- *Erfolgt eine Vernetzung mit anderen Diensten (HelferInnen-Konferenz, Triage etc.)?*

Das meistgenannte Ziel nebst der Existenzsicherung ist von seiten der Sozialarbeiterinnen, dass die Gesundheit ihrer KlientInnen und die Versorgung der Kinder gewährleistet ist. Gefahren für die Gesundheit sehen die Expertinnen im Stress, dem die meisten working poor ausgesetzt sind. Teilweise haben working poor mehrere Arbeitgeber, und es sind daher verschiedene Arbeitseinsätze zu koordinieren. Haben working poor Kinder, müssen sie für diese eine Betreuung organisieren, und nebenbei sollten die meisten auch noch den Haushalt füh-

ren. Diese Mehrfachbelastung führt in vielen Fällen zu physischen und psychischen Beschwerden. An zwei Stellen werden keine konkreten Hilfspläne erstellt, nur an einer der befragten Stellen. Nebst der Existenzsicherung besteht die Unterstützung hauptsächlich darin, beim Organisieren einer geeigneten Kinderbetreuung behilflich zu sein sowie den physischen und psychischen Gesundheitszustand der KlientInnen im Auge zu behalten. Eine Stelleninhaberin meint dazu: „KlientInnen müssen nicht um jeden Preis von der Sozialhilfe weg, das Kindeswohl muss gewährleistet und die Arbeit zumutbar sein.“

Zur Frage, ob „Hilfe zur Selbsthilfe“ ein Thema sei, bekamen wir zwei unterschiedliche Antworten. Das Thema sei veraltet und sowieso wegen fehlender Ressourcen auf seiten der KlientInnen (z.B. fehlendes Selbstwertgefühl) schwierig durchzusetzen zudem seien die äusseren, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht gegeben, die Hilfe zur Selbsthilfe ermöglichen würden (z.B. Mangel an Arbeitsplätzen für schwach qualifizierte ArbeitnehmerInnen, Kinderbetreuungsangebote etc.). Kontrovers äusserte sich dazu die dritte Expertin: „Hilfe zur Selbsthilfe“ sei die Zielsetzung des Sozialhilfegesetzes und der SKOS-Richtlinien. Sie selbst vertrete diesen Standpunkt, was mit dem Risiko verbunden sei, dass die Durchsetzung dieses Grundsatzes kurzfristig Mehrkosten verursache, beispielsweise grösseren Zeitaufwand, bei der ganzheitlichen Einschätzung der Lebens- und Problemsituation von Betroffenen, HelferInnen-Konferenzen, Ausbau sozialer Einrichtungen etc.

### **Durchführung (intervention)/Verknüpfung (linking)**

#### **Kontrolle (monitoring)**

Zu diesen beiden Phasen haben wir keine konkreten Fragen gestellt, da sich während den Interviews herausgestellt hat, dass keine der Stellen explizit, wohl aber implizit nach Ansätzen des CMs arbeitet. Teilweise wurden Äusserungen zur Durchführung im Laufe des Gespräches gemacht.

Alle befragten Sozialämter arbeiten mehr oder weniger eng mit anderen Stellen, wie Suchtberatung, Pro Juventute etc., zusammen. Relevante Informationen, im Zusammenhang mit SozialhilfeempfängerInnen, werden von diesen Stellen meistens automatisch an das Sozialamt weitergeleitet, erklärte uns eine Interviewpartnerin. Die selbe Person ist der Meinung, dass es nicht nötig ist, als Case Managerin einen Fall zu übernehmen. Sie geht von der Annahme aus, dass jede Stelle die Kontrolle betreffend der Sicherung des Ablaufes der Unterstützung und den Fortschritten, welche die Betroffenen machen, für sich selbst zuständig und verantwortlich ist.



### **Auswertung (Evaluation)**

- *Wird die Wirkung auf das Zielsystem umschrieben und beurteilt (outcome), z.B. Stärkung des Selbstvertrauens, verbesserte finanzielle Situation etc.?*
- *Welche Hilfsangebote waren erfolgreich?*
- *Mit welchem Aufwand (z.B. an Zeit) wurde das Ziel erreicht (output)?*
- *Werden die Aktivitäten, Aufwände und Ergebnisse prüffähig dargelegt und nach gewiesen?*

Die Auswertung erfasst zurzeit an allen drei Stellen den „output“, d.h. es werden ein Abschlussbericht und eine Endabrechnung erstellt beide betreffen ausschliesslich den wirtschaftlichen Problemtel. Im Bericht wird erwähnt, was der Grund des Abschlusses ist (z.B. Heirat, Umzug etc.) und welche Massnahme zum Erfolg geführt hat. Diese Auswertung bildet die Grundlage für die Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber den Trägern der Dienststellen und gegenüber der Gesellschaft (vgl. Ritter, 1999, 3).

Am Ende des Gesprächs erklärten wir unseren Interviewpartnerinnen, wie einleitend beschrieben, dass wir den Leitfaden anhand des CM erstellt hätten, und wir erläuterten kurz die damit verfolgte Absicht. Eine Stelleninhaberin kennt das CM, es wird an ihrer Dienststelle demnächst offiziell eingeführt. An den beiden anderen Stellen war diese Methode kein Begriff. Eine Stelleninhaberin ist sehr froh darüber, dass sie sich um nichts anderes als um die finanziellen Belange der Betroffenen kümmern muss. Sie schätzt diese Abgrenzung, und ist auch der Meinung, dass es nicht alle KlientInnen schätzen, wenn sie ganzheitlich betreut werden, sondern dass sie zufrieden sind, wenn ihre Existenz gesichert ist.

### **3.3 Fazit**

Die der Befragung implizit zugrundeliegende Vermutung, dass working poor zusätzlich zum nicht existenzsichernden Einkommen auch von anderen Problemen betroffen sind, können wir abschliessend aufgrund der Aussagen über Stress und die daraus entstehenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen bestätigen. Eine Stelleninhaberin relativierte unsere Grundannahme insofern, dass working poor nicht in jedem Fall von Mehrfachproblemen betroffen sind. Der Umstand, dass working poor in den Arbeitsprozess eingebunden sind, und die fehlenden finanziellen Mittel zur Existenzsicherung durch die Sozialhilfe ergänzt werden, kann u.a. dazu beitragen, dass die Betroffenen „problemlos“ mit ihrer Situation zurecht kommen (vgl. Teil I,

Kapitel 4.6). Zusätzlich bestätigt wurde unsere Annahme sowohl in diversen Zeitungsartikeln zum Thema working poor wie auch in der Caritas-Studie (vgl. 1998, 41).

Wir sind der Überzeugung, dass durch die Anwendung des Case Management in der Arbeit mit working poor die Effizienz der sowohl von SozialarbeiterInnen wie auch von KlientInnen gleichermaßen angestrebten „Hilfe zur Selbsthilfe“ gesteigert werden könnte. Case Management verstehen wir als berufliche Haltung, die sich zum Ziel setzt, KlientInnen darin zu unterstützen, die der Lösung der Problematik dienenden Hilfsangebote selbständig zu nutzen. Zu diesem Zweck übernimmt der/die Case ManagerIn die Führung des Falles. Er/Sie erbringt selbst Dienstleistungen und/oder organisiert, vernetzt und koordiniert die verschiedenen Unterstützungsleistungen von formellen (professionellen) und informellen (z.B. Familienangehörige, freiwillige HelferInnen etc.) Helfersystemen.

## **4. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialhilfe – der Sozialarbeit**

### **4.1 Vor- und Nachteile der heutigen Hilfestellung aus der Perspektive von SozialarbeiterInnen**

Die Hilfe für working poor besteht heute darin, die zur Existenzsicherung fehlenden finanziellen Mittel durch Sozialhilfe zu ergänzen bzw. abzudecken; die Betroffenen werden nach individueller Bedarfsbemessung durch die Sozialhilfe unterstützt (vgl. Teil I, Kapitel 3.2).

Das System der Sozialhilfe ist in der Schweiz eine Aufgabe der Kantone. Das schweizerische Sozialhilferecht ist in einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen des Bundes und der Kantone geregelt. Wichtigste Erlasse sind die kantonalen Fürsorge- oder Sozialhilfegesetze, die in den grundlegenden Prinzipien weitgehend übereinstimmen. Die jeweiligen Sozialhilfegesetze beschränken sich auf fundamentale Bestimmungen, die den das Recht anwendenden Behörden Ermessens- und Beurteilungsspielräume eröffnen. Da die Höhe der Leistungen in den Gesetzen nicht festgelegt ist, halten sich viele Kantone im Bereich der materiellen Unterstützung an die Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe der SKOS (vgl. Teil I, Kapitel 1.6.1). So gelingt es, eine weitgehende Harmonisierung im Bereich der finanzi-

ellen Unterstützungsleistungen herzustellen (vgl. Wolffers, 1993, 27f.). Sozialhilfe ist das unterste Netz der sozialen Sicherung. Sie wirkt individuell, ergänzend oder subsidiär<sup>17</sup> zu den vorgelagerten Sicherungssystemen wie z.B. den Sozialversicherungen AHV/IV, ALV, BVG etc.

Aufgrund der bisherigen Auseinandersetzung um dieses Thema sehen wir die folgenden Vor- und Nachteile der heutigen Form der Hilfestellung für working poor:

Dank der gesetzlichen Verankerung der Sozialhilfe werden Bedürftige nicht zu BittstellerInnen, sondern sie haben einen rechtlich begründeten Anspruch auf bedarfsorientierte Unterstützung. Unter dem Begriff „Bedarf“ verstehen wir subjektive Bedürfnisse, die in einem politischen Aushandlungs- und Machtprozess bewertet und dann in den politisch und gesetzlich festgelegten Bedarf umgesetzt worden sind (als Beispiel die gesetzlich festgelegte Armutsgrenze). Die Bedarfsorientierung macht es u.a. möglich, dass nur wirklich Bedürftige die Leistungen beziehen können. Die Hilfeleistungen sind bürgernah und situationsbezogen; dies ist nicht zuletzt dank unserem föderalistischen<sup>18</sup> Staatssystem möglich. Die föderalistische Regelung im Bereich der Sozialhilfe führt u.a. dazu, dass die Sozialhilfe in den Gemeinden unterschiedlich stark ausgebaut ist. So werden in einigen Kantonen und/oder Gemeinden soziale Einrichtungen und Dienstleistungen subventioniert (z.B. Kindertagesstätten, Beratungsstellen etc.), in anderen nicht. Diese Unterschiede führen mitunter dazu, dass Personen in der gleichen finanziellen und persönlichen Situation unterschiedliche Hilfeleistungen in Anspruch nehmen können und die Gemeinden unterschiedliche finanzielle Belastungen aufgrund der Sozialausgaben ausweisen. Nebst der Orientierung am Bedarf liegt der Sozialhilfe die finale Betrachtungsweise zugrunde, d.h. nicht die Ursache der Armut bzw. eines nicht existenzsichernden Einkommens ist massgebend, sondern allein die Tatsache, dass eine Notlage besteht. Die Sozialhilfe muss diese beheben, gleichgültig, worauf sie zurückzuführen ist. Dieser Grundsatz trägt u.a. dazu bei, dass SozialhilfeempfängerInnen nicht der Willkür, der subjektiven Einschätzung (Werte und Normen) von StelleninhaberInnen in Sozialämtern ausgesetzt sind und sich Verursacher (z.B. die Wirtschaft) der Verantwortung entziehen können.

---

<sup>17</sup> Subsidiarität ist ein v.a. für die Schweiz bezeichnendes Strukturelement des Staatssystems, wonach übergeordnete Stellen in einer Angelegenheit nur dann helfen oder einschreiten, wenn die untergeordnete Stelle von einer Aufgabe überfordert ist. Die Subsidiarität ist ein tragender Pfeiler des Föderalismus.

<sup>18</sup> Kennzeichnend für die föderalistische Ordnung ist der Grundsatz, dass die Eigenständigkeit eines jeden Mitgliedes gewahrt bleibt.

Nach der kurzen, einleitenden Analyse der Vor- und Nachteile der Sozialhilfe im allgemeinen richten wir nun im besonderen den Fokus auf die Situation von betroffenen working poor, die trotz voller Erwerbstätigkeit auf den Bezug von Fürsorgegeldern zur Sicherung ihrer Existenz angewiesen sind. In welchem Spannungsfeld bewegen sich working poor, und welche Konsequenzen erwachsen allenfalls für die Sozialarbeit daraus?

Die Betroffenen müssen trotz voller Erwerbstätigkeit den Gang zum Sozialamt antreten. Dort müssen sie ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse vollumfänglich darlegen, d.h. beispielsweise, dass working poor im Gegensatz zu Arbeitslosen zuerst ihre gesamten Ersparnisse aufbrauchen müssen, bevor sie Sozialhilfe beziehen können. In vielen Kantonen ist die Sozialhilfe rückerstattungspflichtig, also kommt es zu einer Verschuldung, die sich negativ auf die momentanen und die späteren finanziellen und persönlichen Verhältnisse auswirken kann. Den Expertinneninterviews entnehmen wir, dass es von vielen Betroffenen als Belastung empfunden werde, für den eigenen Unterhalt Schulden machen zu müssen.

Durch die Abhängigkeit von der Sozialhilfe werden working poor teilweise auch in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt, sei es in der Wahl der Wohnung oder von Gebrauchsdingen wie Fahrzeug, Mobiliar etc. Wie bereits im Teil I, Kapitel 3.8, Problemlagen von working poor aus der Sicht von Expertinnen erwähnt, kann sich die Unterstützungsbedürftigkeit von AusländerInnen mit dem Aufenthaltsstatus B negativ auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auswirken. Dadurch, dass working poor individuell unterstützt werden, suchen vor allem ältere, über 50jährige Betroffene den Grund für ihre finanzielle Notlage bei sich selbst. Sie sind der Überzeugung, es sei ihr persönliches Verschulden, dass sie von der Sozialhilfe abhängig seien und haben Mühe mit der Tatsache von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Jüngere Betroffene erklären ihre Situation vermehrt aufgrund der wirtschaftlich-strukturellen Verhältnisse und haben, nach Aussage einer Sozialarbeiterin, auch weniger Mühe mit dem Umstand, von der Sozialhilfe abhängig zu sein.

In den meisten Kantonen/Gemeinden wird heutzutage vermehrt auf die Verwandtenunterstützungspflicht zurückgegriffen. Dies hält u.a. viele bedürftige Personen, nicht nur working poor, davon ab, ein Gesuch um Sozialhilfe zu stellen, und kann zusätzlich zur Stigmatisierung von Betroffenen beitragen. Auf die Frage, ob working poor vom Problem der Stigmatisierung betroffen seien, antworteten unsere drei Interviewpartnerinnen, working poor seien kaum von dieser Problematik betroffen, da sie ins Alltags- und Arbeitsleben integriert seien und nicht zu einer offensichtlichen Randgruppe gehörten. In grösseren Städten, wo die Lebenssituation

einzelner Menschen im allgemeinen eher anonym ist, ist nach Aussage von zwei Befragten Stigmatisierung kaum mehr ein Thema. „Working poor gehören in unserem Sozialhilfeamt zu den ‘besser angesehenen Kunden’, da sie sich bemühen und ihr möglichstes tun“, meinte eine Gesprächspartnerin auf unsere Frage, ob das Problem der Stigmatisierung für working poor auch Gültigkeit habe.

## **4.2 Fazit**

Im heute bestehenden Netz sozialer Sicherungssysteme, das die Sozialhilfe als „unterstes Sicherungs-Netz“ bietet sehen wir eine effektive und effiziente Form der Hilfestellung für working poor. Für die Betroffenen ergeben sich, wie eben beschrieben, unterschiedliche, der individuellen Bewertung (vgl. Teil I, Kapitel 4.6) entsprechende Vor-, aber auch Nachteile durch die Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Aus unserer Sicht als angehende Sozialarbeiterinnen bleibt die Frage offen, ob es sinnvoll sei, nicht existenzsicherndes Einkommen bei vollem Beschäftigungsgrad durch die Auszahlung von Fürsorgegeldern zu ergänzen. Für uns ist dieses Vorgehen nichts anderes als staatliche Lohnsubventionierung zugunsten der Wirtschaft. Welche Konsequenzen dieses Faktum allenfalls für die Sozialarbeit mit sich bringt, versuchen wir im letzten Teil unserer Arbeit in der Form eines „Ausblicks“ aufzuzeigen.

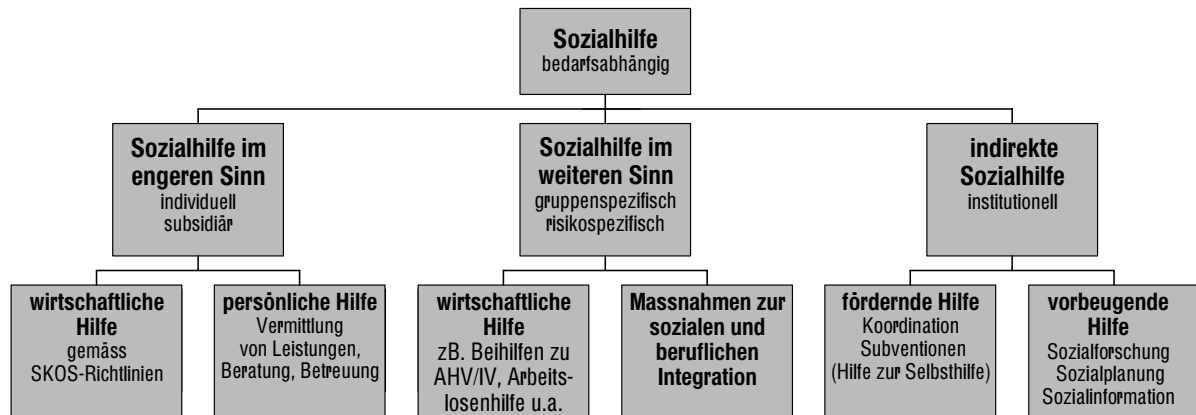
## **4.3 Alternative Lösungsmöglichkeiten im Umgang mit dem Problem working poor**

Gibt es andere Lösungsmöglichkeiten, das Problem working poor zu bewältigen? Welche Vorschläge, werden in der Sozialarbeit diskutiert, welche Massnahmen angewendet? Im folgenden Abschnitt stellen wir ergänzende und alternative Möglichkeiten zum Status quo der Sozialhilfe vor.

Wir gehen davon aus, dass die Sozialhilfe mit ihrem grundsätzlichen Auftrag bestehen bleibt, nämlich zu den vorgelagerten Sicherungssystemen subsidiär zu wirken und individuelle Probleme individuell zu lösen (vgl. Ruder, 1999, 5). Die Sozialhilfe trägt in wachsendem Ausmass zur Sicherung der Existenz einzelner Bevölkerungskreise (z.B. working poor) bei, obwohl ihre Strukturen und Finanzierung diesen neuen Realitäten noch nicht angepasst worden sind. Im Zuge dieser Entwicklung stösst die Sozialhilfe an ihre Grenzen, sei es strukturell, personell wie finanziell. Lösungsmöglichkeiten sehen politisch aktive SozialarbeiterInnen u.a. im Ausbau der Sozialversicherungen, die zukünftig Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommens-

schwächen etc. abdecken würden. Durch diese Massnahmen wäre die Sozialhilfe sowohl auf finanzieller wie auch auf struktureller Ebene entlastet. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Sozialhilfeleistungen auszubauen. Dafür wäre aber aus Sicht der SozialarbeiterInnen, auf Bundesebene ein Rahmengesetz nötig, das einerseits die Sozialhilfe national zu regeln hätte zur Vereinheitlichung der Leistungen unter der Voraussetzung, dass das bestehende Leistungsniveau nicht gesenkt würde. Andererseits müsste auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfaufgaben geregelt werden. In der letzten Zeit haben viele Kantone gesetzliche Grundlagen geschaffen, um spezifischen Personengruppen, wie beispielsweise ausgesteuerten Arbeitslosen, Familien mit Kindern etc., bedarfsabhängige Sozialleistungen auszurichten. Mit diesen Massnahmen wollen sie den neuen sozialen Risiken, zu denen auch das Problem working poor zählt, entgegenwirken. Es wird unterschieden zwischen Sozialhilfe im engeren Sinn, die wir im vorigen Kapitel beschrieben haben, und Sozialhilfe im weiteren Sinn als Antwort auf (neue) soziale Risiken sowie indirekte Sozialhilfe (vgl. Tabelle 2). Unter Sozialhilfe im weiteren Sinn, sind im Gegensatz zur individuellen Hilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn), gruppen- und risikospezifische Hilfen wie z.B. Massnahmen zur sozialen Integration (Beschäftigungsprogramme für ausgesteuerte Arbeitslose) gemeint. Die Leistungen sind ebenfalls gesetzlich festgelegt, unterliegen jedoch weder der Verwandtenunterstützung noch der Rückerstattungspflicht. Ziel der Sozialhilfe im weiteren Sinn ist, dass die betroffenen Gruppen nicht zu SozialhilfeempfängerInnen werden. Unter indirekter Sozialhilfe ist die Subventionierung von verschiedenen sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen wie Krippen, Heimen etc. durch Kantone und Gemeinden zu verstehen. Die indirekte Sozialhilfe bestimmt massgebend mit, ob und in welchem Ausmass Betroffene von der direkten und/oder indirekten Sozialhilfe abhängig werden. „Die institutionelle Ausgestaltung des Sozialwesens ist Voraussetzung dafür, dass das Prinzip ‘Hilfe zur Selbsthilfe‘ zum Tragen kommen kann“ (vgl. Ruder, 1999, 4).

Tabelle 2



Quelle: Ruder, 1999, 3

Zum Thema „Möglichkeiten und Grenzen der Sozialhilfe – der Sozialarbeit“ haben auch die befragten Praktikerinnen interessante Vorschläge formuliert.

Sie sind einstimmig der Meinung, dass die Gewerkschaftsarbeit ein zentraler Punkt ist. Die Gewerkschaften müssten sich vermehrt für die Situation der working poor einsetzen, beispielsweise müsste die Stärkung und Ausweitung der Gesamtarbeitsverträge angestrebt werden. In der bereits lancierten Forderung der Gewerkschaften nach einem gesetzlich festgelegten Mindestlohn sehen die Expertinnen nur begrenzte Wirkung. Sie sind der Meinung, dass ein Mindestlohn nicht dazu beitragen könne, das Problem working poor aus der Welt zu schaffen. Für Einzelpersonen sei diese Massnahme bestimmt hilfreich, doch sobald ganze Familien vom Problem betroffen seien, reiche auch ein Mindestlohn zur Bestreitung der Lebenskosten nicht aus. Aufgrund dieser Überlegung sehen die Frauen die Lösung des Problems eher in Richtung des Ausbaus der Sozialversicherungen, im besonderen der Kinderzulagen und Ergänzungsleistungen. Die Expertinnen gehen nicht davon aus, dass es eine Patentlösung gebe, sondern sehen die Lösung der Problematik in verschiedenen, aufeinander abgestimmten Massnahmen. Das sozial verantwortliche Handeln der Wirtschaft, das der Deckung der Grundbedürfnisse und -rechte der Gesellschaft dienen sollte, wurde in jedem Interview thematisiert. Eine Interviewpartnerin sagte, die Forderung, dass die Wirtschaft zur Verantwortung gezogen werden müsse, das Problem working poor zu lösen sei illusorisch. Übereinstimmend waren die Frauen der Meinung, dass von seiten der Sozialarbeit vermehrt die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gesucht und solche Kontakte auf- und ausgebaut werden

müssten. Eine Stelleninhaberin ist seit geraumer Zeit Mitglied einer Tripartite-Kommission<sup>19</sup> dort hat sie die Möglichkeit, ihre Anliegen direkt an Leute aus der Wirtschaft und der Politik weiterzugeben, und umgekehrt. Es geht auch darum, gegenseitige Feindbilder abzubauen, die Interessen und Anliegen der andern Kommissionsmitgliedern ernst zu nehmen und bereits Geleistetes anzuerkennen. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und der Politik sind beschränkt. Das wirtschaftliche wie das politische System sind mit sehr viel Macht ausgestattet, beide sind sehr komplex organisiert und trotz unterschiedlicher Aufgabestellungen eng miteinander verflochten. Diese komplexe Situation macht es schwierig, herauszufinden, wer denn schlussendlich für ein soziales Problem zur Verantwortung gezogen werden könnte – wirtschaftliche und/oder politische Akteure?

Auf der individuellen Ebene der Lösungsmöglichkeiten sehen die befragten Sozialarbeiterinnen die Grenzen dafür teilweise bei den Betroffenen selbst. Mangelnde Aus- und/oder Weiterbildung ist der am meisten genannte Punkt (vgl. Teil I, Kapitel 3.7). In diesem Zusammenhang wäre es wichtig Weiterbildungsangebote so zu vermitteln, dass sich die Betroffenen davon angesprochen fühlen und die Notwendigkeit erkennen, daran teilzunehmen. Im weiteren sollten die Angebote dem Bildungsniveau dieser Personen angepasst sein, damit sie nicht schon im voraus davor zurückschrecken in der Annahme, den Anforderungen nicht gewachsen zu sein.

Abschliessend ist noch speziell zu erwähnen, dass die befragten Sozialarbeiterinnen, bezüglich der Lösungsmöglichkeiten teilweise desillusioniert sind. Diese Resignation ist teilweise implizit oder explizit zum Ausdruck gebracht worden. Sie wissen zwar, dass mehr möglich wäre, finden aber die Zeit für die Umsetzung kreativer Lösungen nicht. Beispielsweise könnten SozialarbeiterInnen in kleinen und mittelgrossen Städten sowie Gemeinden von sich aus Kontakt mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufnehmen, die working poor beschäftigen. Im gegenseitigen Gespräch und durch das Aufzeigen individueller Problemsituation bestünde eventuell die Möglichkeit, bessere vertragliche Konditionen für die Arbeitnehmer zu erwirken.

---

<sup>19</sup> Das sind Kommissionen mit Mitgliedern aus Wirtschaft, Politik und Sozialwesen.



## 5. Politisch diskutierte Lösungsansätze

Auf politischer Ebene werden verschiedene Lösungsvorschläge diskutiert, um die unbefriedigende working poor Situation zu verbessern oder gar aufzuheben. In der Maisession 1998 beauftragte der Grosse Rat des Kantons St. Gallens die Regierung, Bericht zu erstatten über die Tragweite von working poor im Kanton sowie über bestehende Instrumente zur Bekämpfung der Ursachen und zur Milderung der Folgen, wobei auch der Bedarf an weiteren Massnahmen geprüft werden sollte. Das folgende Kapitel ist eine Kurzvorstellung der im Bericht erarbeiteten, aber auch und anderer Lösungsmöglichkeiten, die wir aus diversen Artikeln zusammengetragen haben.

### 5.1 Gesetzliche Mindestlöhne

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordert einen Mindestnettolohn für eine vollzeitige Beschäftigung von 3000 Franken. Die gewerkschaftliche Seite begründet ihre Forderung damit, dass Mindestlöhne die Chancen zur Sicherung der Existenz von NiedriglohnempfängerInnen und working poor verbesserten. So werde verhindert, dass staatliche Sicherungssysteme, beispielsweise die Sozialhilfe, Lohngelder subventionierten, die eigentlich von den involvierten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern entrichtet werden sollten. Im weiteren würden gesetzlich festgelegte Mindestlöhne die Differenz zwischen den staatlichen Fürsorgeleistungen und dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit erhöhen, dies wiederum würde auch den Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit für betroffene Fürsorgeabhängige steigern.

Die Mindestlohnforderung wird unterschiedlich kritisiert: Die Arbeitgeberseite sieht darin mehrere Gefahren, durch drohende Entlassungen, Vernichtung von Arbeitsplätzen, Ersatz von Vollzeit- durch Teilzeitstellen und in exportorientierten Firmen durch eine Teilverlagerung der Produktion in Länder mit tieferen Lohnstückkosten.

Aus unserer Sicht wird in der Forderung nach einem Mindestlohn nicht beachtet, dass für die Existenzsicherung das gesamte Haushaltseinkommen entscheidend ist. Je nach Umständen und Wohnort wird beispielsweise einer Familie mit zwei Kindern selbst ein Mindestlohn von 4000 Franken zur Sicherung der Existenz nicht ausreichen. Ein zweiter Lohn von beispielsweise 2800 Franken könnte einen solchen Haushalt in eine zufriedenstellende Lage versetzen. Es besteht zusätzlich die Gefahr, dass durch die gesetzliche Festlegung von Mindestlöhnen,

die Schwarzarbeit zunimmt, wodurch dem Staat Einnahmen entgehen und den entsprechenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Sozialversicherungsschutz fehlt. Die OECD<sup>20</sup> hat im Jahr 1998 eine Studie publiziert, worin der Stand des Wissens über Mindestlöhne aufgearbeitet worden ist. Der Effekt auf working poor-Familienhaushalte wird darin als begrenzt eingeschätzt, weil, wie eben beschrieben, ein einziger Mindestlohn nicht ausreicht, um einen Mehrpersonenhaushalt über die Armutsgrenze zu heben (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 23).

### **5.1.1 Garantiertes Mindesteinkommen (GME)**

GME wird auch unter dem Stichwort „Bürgergeld“ diskutiert. Eine Form davon ist „das Gehalt für alle“, was heisst, dass allen Erwachsenen ein Grundlohn ausbezahlt wird: egal, ob arm oder reich, das Gehalt erhalten alle unabhängig vom eigenen Einkommen und Vermögen (vgl. Mäder, 1994, 33). Diese Art von sozialer Sicherung gilt als radikalste Form eines garantierten Mindesteinkommens würde aber bestimmt an der Finanzierungsfrage scheitern.

Meist werden weniger radikale Modelle eines garantierten Mindesteinkommens diskutiert, die darauf abzielen, Lücken im Sozialversicherungssystem zu schliessen, das sich an Voraussetzungen orientiert, die heutzutage nur noch beschränkt zutreffen. Wir haben gegenwärtig teilweise keine Vollbeschäftigung mit existenzsichernden Löhnen mehr und zudem immer weniger Haushalte, in denen klassische Familien (Vater, Mutter und Kinder) zusammenleben. Die einen Parteien oder Interessengruppen wollen die bestehenden Sozialversicherungen durch GME ersetzen, andere wollen die bestehenden Einrichtungen durch GME ergänzen (vgl. Mäder, 1994, 33). Wirtschaftlich orientierte Kreise halten der Idee des garantierten Mindesteinkommens entgegen, dieses sei gesichert, dadurch da sich praktisch alle Kantone an die SKOS-Richtlinien hielten und fest umschriebene Leistungen entrichteten.

Diesem Standpunkt sind nach unserer Meinung die folgenden Punkte kritisch anzufügen: 1. In der Bundesverfassung (BV) ist kein Grundrecht auf Existenzsicherung festgeschrieben. Es besteht jedoch das Recht auf Hilfe in Notlagen. In Art. 12 der neuen BV steht: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ Obwohl sich die meisten Kantone an den SKOS-Richtlinien orientieren, sind diese nicht verbindlich. 2. Dank den Sozialhilfegeldern sind working poor zwar des Zustands der Armut enthoben, nicht aber

---

<sup>20</sup> Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

der Sozialhilfeabhängigkeit, die für Betroffene teilweise negative Aspekte mit sich bringt (vgl. Teil II, Kapitel 4.1). Um auch hier Erfolge zu verzeichnen, muss das Augenmerk u.a. vermehrt auf das gesamte Umfeld gerichtet werden, beispielsweise, wie bereits in Teil II, Kapitel 4.3 erwähnt, auf die institutionelle Ausgestaltung des Sozialwesens (indirekte Sozialhilfe), damit das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ greifen kann.

### **5.1.2 Negative Einkommenssteuer**

Die Grundidee der negativen Einkommenssteuer besteht darin, dass Steuern bezahlt, wer ein Einkommen über einem definierten Schwellenwert erzielt. Wer über zuwenig Einkommen verfügt, erhält vom Staat einen Zustupf. Wer beispielsweise über 4000 Franken verdient, bezahlt Steuern, die darunterliegenden Einkommenschichten sind von diesen befreit (vgl. Mäder, 1994, 33). Dieser Vorschlag ist nur gesamtschweizerisch realisierbar, denn falls nur einzelne Kantone oder Gemeinden diese Steuerbefreiung einführen, müssten sie mit einer verstärkten Zuwanderung einkommensschwacher Personen rechnen. Die Umsetzung dieses Modells hätte einen Umbau des schweizerischen Steuersystems auf Bundesebene zur Folge. Aus unserer Sicht wäre es wichtig, für Personen, die ein Einkommen unter dem definierten Schwellenwert erzielen, die Möglichkeit der individuellen Sozialberatung anzubieten. Nebst dem geringen Einkommen, sind diese Menschen meist auch mit andern Problemen belastet.

### **5.1.3 Weitere steuerliche Entlastungen für working poor Haushalte**

Robert E. Leu, Stefan Burri und Tom Priester weisen in ihrem Buch „Lebensqualität und Armut in der Schweiz“ (vgl. 1997, 384f.) auf die Möglichkeit steuerlicher Entlastung für working poor- Haushalte hin, weil:

- der Steuerertrag im Vergleich zum Verwaltungsaufwand für diese Personengruppe gering sei
- der Staat bei derselben Personengruppe über Steuern finanzielle Mittel einziehe, die er andernorts über Sozialhilfe wieder ausbezahle
- der Anreiz für Sozialhilfebzüger, zusätzliches Einkommen zu erzielen, untergraben werde, wenn bei höherem Einkommen gleichzeitig die Steuern steigen und die Sozialhilfebeiträge sinken (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 27)

Diese Massnahmen müssten wie bei der negativen Einkommenssteuer, gesamtschweizerisch durchgesetzt werden, da sonst mit einer verstärkten Zuwanderung einkommensschwacher Personen, in den Kantonen, die diese Entlastung anbieten, zu rechnen wäre.

Dem Bericht der St. Galler Regierung vom 21. Dezember 1999 entnehmen wir, „dass anstelle einer tarifischen Freistellung eine faktische Steuerbefreiung einkommensschwacher Haushalte auch durch zusätzliche Abzüge von der Bemessungsgrundlage oder durch weitere Sozialabzüge erreicht werden könnte. Beide Wege sind indessen aus rechtlichen Gründen verbaut. Zusätzliche Abzüge sind aufgrund des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) unzulässig, da sämtliche möglichen Abzüge in Art. 9 StHG abschliessend aufgezählt werden. Die Einführung eines zusätzlichen Sozialabzugs wäre grundsätzlich denkbar. Weil er aber eine Privilegierung der erwerbstätigen Armen gegenüber den Nichterwerbstätigen darstellte, müsste er als Verletzung von Art. 8 Abs. 2 BV<sup>21</sup> gewertet werden.“ (Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 28.).

#### **5.1.4 Der Bürgerlohn**

Bürgerlohn heisst: Wer im Rahmen des gesamten Haushalteinkommens ein zu niedriges, nicht existenzsicherndes Einkommen erzielt, erhält praktisch automatisch - aufgrund der Steuerdaten, vom Staat einen Zusatz, der so bemessen ist, dass das Einkommen existenzsichernd ist und über der Grenze des Sozialhilfeanspruchs liegt. Damit soll weiterhin der Anreiz geschaffen werden, möglichst viel zu arbeiten und nicht der Unterstützung durch die Sozialhilfe den Vorzug zu geben (eine ähnliche Lösung gibt es beim abnehmenden Markteinkommen der Bauern mit Direktzahlungen).

Dem Bürgerlohn steht die Ökonomie positiv gegenüber, weil er eine direkte und kontrollierbare Umverteilung ermöglicht, ohne den Markt wesentlich zu beeinträchtigen oder die Arbeitsanreize zu unterminieren. Aus psychosozialer Sicht bleibt anzumerken, dass die Menschen grundsätzlich lieber einen genügenden Lohn aus Arbeit statt einen Zustupf vom Staat möchten. Politisch besteht zudem die Befürchtung, dass die entsprechenden Kredite dann

---

<sup>21</sup> Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechtes, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Ueberzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

doch nicht bewilligt werden; daher hat das Projekt zurzeit nur geringe Chancen (vgl. Freiburghaus, 1999).

Gleich wie bei der negativen Einkommenssteuer, müsste aus unserer Sicht nebst der finanziellen Unterstützung durch den Staat, ebenfalls die Möglichkeit für eine individuelle Sozialberatung angeboten werden.

### **5.1.5 Verbesserung der Weiterbildung für Schlechtqualifizierte**

Working poor sind vielfach Personen mit keiner oder einer ungenügenden Ausbildung und einer am Arbeitsmarkt wenig nachgefragten oder technisch überholten beruflichen Qualifikation. Daher würden gezielte, dem Bildungsniveau der Betroffenen angepasste Weiterbildungsprojekte zur Überwindung der working poor - Situation beitragen. Dem Bericht des Grossen Rates des Kantons St. Gallen entnehmen wir, dass die Steuergruppe der Fachgruppe Weiterbildung des Erziehungsdepartements, die sich aus führenden VertreterInnen von Kanton, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden und Gewerkschaften zusammensetzt, am 17. August 1999 der Fachgruppe Weiterbildung den Auftrag erteilt habe, ein Massnahmenkonzept für „Einstiegsangebote zur Weiterbildung für bildungsferne Personen“ zu erarbeiten und Pilotprogramme zu testen.

### **5.1.6 Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote**

Die Regierung des Kantons St. Gallens schenkt der Verbesserung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote wie beispielsweise Kindertagesstätten für Kinder im Vorschulalter, der Ausweitung der Blockzeiten im Schulbereich und der Gründung von Tagesschulen grosse Beachtung. Sie ist der Meinung, dass die optimale Ausschöpfung des Erwerbspotentials zur Verhinderung von working poor Situation massgeblich beitragen kann. Allerdings besteht seitens des Staates keine Möglichkeit, familienergänzende Kinderbetreuungsangebote mit finanziellen Mitteln zu fördern, weil dies die Aufgabe der Gemeinden und von Privaten ist. Die Regierung übernimmt jedoch die Abklärung des Bedarfs und unterstützt die Gemeinden bei der Koordination in bezug auf familienergänzende Kinderbetreuungsangebote.

### **5.1.7 Aufhebung des Saisonierstatuts**

Sofern die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU nach der Volksabstimmung am 21. Mai, zu einem erfolgreichen Abschluss kommen, wird das Saisonierstatut hinfällig. Die bilateralen Verträge sehen eine stufenweise Liberalisierung der Arbeitsmöglichkeiten für EU-BürgerInnen vor. Diese Verträge enthalten u.a. flankierende Massnahmen<sup>22</sup> gegen Lohn- und Sozialdumping. Die Ratifizierung der bilateralen Verträge hätte möglicherweise positive Auswirkungen auf die Situation der working poor. Daher sieht der Grosse Rat zurzeit keinen Handlungsbedarf in dieser Angelegenheit.

### **5.1.8 Ergänzungsleistungen für working poor-Haushalte**

Verschiedene soziale Risiken wie beispielsweise Armut im Pensionsalter werden durch das System der Sozialversicherungen AHV-/IV- und die Ergänzungsleistungen abgedeckt. Ein grosser Teil von working poor sind Familien mit Kindern (vgl. Teil I, Tabelle 1). Einzelne Kantone wie Freiburg, Tessin, Wallis und Genf haben für solche Familien ein System eingerichtet, das dem der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen nahe kommt. Für diese Form der Problembewältigung spricht die Orientierung am Bedarf zudem basieren die Leistungen auf einer klaren Rechtsgrundlage und sind nicht rückerstattungspflichtig. Ausserdem wird den betroffenen Personen der Gang ins Sozialamt erspart. Finanzpolitisch findet eine Umverteilung der Kosten statt: Die Gemeinden werden im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe entlastet, während der Kanton belastet wird.

Befürchtet wird, ähnlich wie bei der heutigen Lösungsmethode, der Sozialhilfe, dass die individuellen Bemühungen der Betroffenen nachlassen, ihre Erwerbsmöglichkeiten voll auszuschöpfen, und - wie bereits im vorigen Kapitel erwähnt - dass Tiefstlöhne staatlich subventioniert werden.

---

<sup>22</sup> -Für Arbeitskräfte und Firmen, die vorübergehend in der Schweiz tätig sind, gilt das neue Entsendegesetz, das Mindestgarantien betreffend Lohn- und Arbeitsbedingungen vorschreibt.  
-Für Firmen mit ständigem Sitz in der Schweiz können Gesamtarbeitsverträge (GAV) leichter allgemeinverbindlich erklärt werden.  
-Für Branchen ohne GAV können – als letzte Massnahme – Mindestlöhne eingeführt werden (vgl. Erläuterung des Bundesrates, 2000).

### **5.1.9 Einkommensabhängige Kinderzulagen**

Auf Bundesebene sind momentan im Rahmen des Projekts Neuer Finanzausgleich (NFA) Bemühungen im Gang, die Kinderzulagen bundesrechtlich zu regeln. Damit working poor-Familien erfolgreich unterstützt werden könnten, wären einkommensabhängige Kinderzulagen Voraussetzung. Die Regierung des Kantons St. Gallens ist bereit, die einkommensabhängige Kinderzulage zu prüfen, falls es zu keiner Bundeslösung kommen sollte.

Wir sehen einer solchen Lösung optimistisch entgegen, da sie sich klar am Bedarf orientiert, nicht explizit von staatlicher Seite Löhne subventioniert und die Gemeinden im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe entlastet. In welchen Bereichen die finanzielle Umverteilung zu kompensieren wäre, bedarf eines weiteren gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozesses.

### **5.1.10 Ausbau statistischer Monitoring - Instrumente**

Zurzeit weisen erst wenige Städte (z.B. Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, Zürich) in ihren Sozialhilfestatistiken den genauen working poor-Anteil aus. Auch im Kanton St. Gallen ist die Datenlage bezüglich des Standes und der Entwicklung des Problemkreises working poor dürftig.

Der St. Galler wie auch anderen kantonalen Regierungen ist das Problem fehlender statistischer Grundlagen bekannt. Nicht zuletzt aufgrund der in den letzten Jahren forcierten Armutsforschung wird vom Bundesamt für Statistik zurzeit eine gesamtschweizerische Statistik der öffentlichen Sozialhilfe aufgebaut. Ein Informationspotential bezüglich der Situation von working poor-Haushalten liegt in den Steuerdaten. In diesem Zusammenhang entwickelt das St. Galler Steueramt in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich ein elektronisches System zur Veranlagung der natürlichen Personen, in das auch die Gemeinden eingebunden sind (vgl. Grosser Rat des Kantons St. Gallen, 1999, 26).

Im Verlauf unserer Arbeit sind wir mehrmals mit dürftigen sowie mit nicht aktualisierten Daten in bezug auf den Problemkreis working poor konfrontiert worden. Wir erachten die statistische Datenerfassung und -auswertung des Problemkreises working poor als Voraussetzung für eine effiziente und effektive Problemlösung.

## **5.2 Fazit**

Die diskutierten Vorschläge sind mehrheitlich auf monetäre Symptombekämpfung ausgerichtet. Wir glauben nicht, dass es eine einzige wirksame Lösung gibt, um dem Problem entge-

genzutreten. Vielmehr sind wir der Überzeugung, dass es der Problemlösung zuträglich wäre, verschiedene aufeinander abgestimmte ergänzende und bedarfsorientierte Massnahmen zu verwirklichen, und zwar hauptsächlich in folgenden Bereichen:

- Ausbau der statistischen Monitoring-Instrumenten
- Ausbau der indirekten Sozialhilfe (vgl. Teil II, Kapitel 4.3)
- Ausbau der Weiterbildungsangebote für ungenügend qualifizierte ArbeitnehmerInnen
- Annahme der bilateralen Verträge
- Gewerkschaftsarbeit
- Einführung der einkommensabhängigen Kinderzulagen
- Einführung von Ergänzungsleistungen für working poor-Haushalte
- individuelle Unterstützung durch die Sozialarbeit

Wir sind der Ansicht, dass die Umsetzung des aufgelisteten „Massnahmenpakets“ im Bereich des Machbaren liegt, weder Steuerreform noch Sozialsystemumbau erfordert und daher ein relativ schnell realisierbares, effektives Hilfsangebot für working poor wäre.

Aufgrund der intensiven Auseinandersetzung mit dem sozialen Problem im allgemeinen und den working poor Problemen im besonderen und angesichts der Tatsache, dass viele Unternehmen teilweise Millionen-, ja Milliardengewinne erzielen, sind wir zum Schluss gekommen, dass es dieses Problem in unserem ökonomisch reichen Land eigentlich nicht geben dürfte. Unsere Haltung ist in Anlehnung an die Menschenrechte, dass alle, die vollbeschäftigt sind, grundsätzlich Anspruch auf angemessene Bezahlung haben, die ihnen und ihrer Familie eine menschenwürdige Existenz sichert und zwar ohne zusätzliche Unterstützungsbeiträge von der Sozialhilfe. Wir stellen uns die Frage, ob und wie es möglich sei die „Verursacher“ zur Verantwortung zu ziehen. Wir sind uns bewusst, dass es „die Verursacher“ per definitionen nicht gibt, sondern dass es sich, wie bereits differenziert in den vorigen Kapiteln dargelegt worden ist, um ein komplexes Zusammenspiel von individuellen, sozialstrukturellen und ökonomischen Aspekten handelt, das schliesslich zur working poor Situation führt. Nichtsdestotrotz sind wir der Meinung, dass die wirtschaftliche Unternehmenspolitik, die u.a. in der



Umstrukturierung der Märkte<sup>23</sup> zu erkennen ist, und die den neuen Gegebenheiten noch nicht angepasste Sozialpolitik für das soziale Problem working poor massgeblich verantwortlich sind.

---

<sup>23</sup> Z.B. neoliberale Denkmuster in Politik und Wirtschaft (Globalisierung).

## Teil III:

# Ethik und Wirtschaft

## 1. Einführung in die Themen Ethik und Wirtschaft

Infolge der Pluralisierung und Individualisierung der Lebensformen sowie der schwindenden Bedeutung von Traditionen macht es oft den Anschein, als lebten wir in einer Zeit, in der moralische Grundsätze kaum noch Gültigkeit hätten. Wir sind jedoch der Überzeugung, dass wir vielmehr in einer Zeit leben, in der moralische Prinzipien<sup>24</sup> wieder vermehrt an Bedeutung gewinnen müssen. Aufgrund der Globalisierung der Märkte, der ökologischen Gefährdungen durch Erderwärmung, Atommüllentsorgung u.s.w. Menschenrechtsverletzungen etc. stellt sich die kritisch denkende Öffentlichkeit vermehrt die Frage nach verpflichtenden Grundregeln für verantwortliches Handeln, das unbedingte Gültigkeit hat, so dass sich alle Menschen daran zu halten haben. Dieses Anliegen ist ein Anzeichen, dass sich die heutige Generation wieder für die Grundwerte interessiert. Im Gegensatz zu früheren Generationen, die sich meist an allgemeinverbindliche Normen und Werten sowie Traditionen hielten und sich auch daran orientierten, sind wir heute vermehrt und bewusst gefordert, wegen der Pluralisierung und Individualisierung der Lebensformen die Verantwortung für die Folgen unserer Handlungen und der von uns gewählten Lebensformen zu übernehmen. Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen soll und darf aber nicht nur eine moralische Forderung an Individuen sein, sondern auch an wirtschaftliche und politische Akteure, Institutionen und Organisationen.

Verschiedene Wirtschaftsethiker haben zu diesem Thema diverse, teilweise kontroverse Literatur verfasst. Im folgenden Teil unserer Arbeit halten wir uns an die Schriften von Professor Dr. Peter Ulrich, Leiter des Instituts für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen und Gründungsmitglied des Vereins „Netzwerk für sozial verantwortliche Wirtschaft – NSW“.

---

<sup>24</sup> Ein moralisches Grundprinzip muss vor allem die Einstellung/Gesinnung charakterisieren, die wir anderen und der Natur gegenüber haben sollen. Dies ist ein formales-, ein Rahmenprinzip. Beispiel: „Nimm bei jeder Entscheidung/bei jedem Handeln Rücksicht auf alle davon Betroffenen. Bedenke bei deinen Entscheidungen und Handlungen das Wohl anderer.“ (Kirtz, 1998, 106.)

Ulrich ist Verfechter der integrativen Wirtschaftsethik, die in ihrem Grundgedanken davon ausgeht, dass „sozial verantwortliches Handeln/Wirtschaften“ nicht nur durch staatliche, gesetzliche Regeln und Massnahmen eingefordert werden kann oder durch die Anrufung der Tradition gewährleistet ist, sondern dass sozial verantwortliches Handeln sich aus den Funktionsbedingungen des Wirtschaftssystems selbst generieren muss, d.h. die Funktionsbedingungen moderner Wirtschaftssysteme müssten sich primär an der ethischen Vernunft orientieren anstelle von ökonomischer Rationalität, heutzutage mehrheitlich unter der Maxime: „Gewinnmaximierung - egal, was und/oder wen es kostet.“

Zur Beantwortung der Frage, „ob und wie es möglich ist, die ‘Verursacher‘ des sozialen Problems working poor zur Verantwortung zu ziehen“, beziehen wir uns auf wirtschaftsethische Gesichtspunkte. Zu ethischem Handeln sind, wie bereits erwähnt, auch Institutionen und Organisationen aufgerufen. In einem ersten Schritt wenden wir uns dem *Individuum* zu, danach dem *Verhältnis von Ethik und Wirtschaft* (integrative Wirtschaftsethik), und abschliessend fragen wir nach der *ethischen Verantwortung von Unternehmern*.

## 2. Zentrale Grundbegriffe der Ethik

Im Duden finden wir unter dem Stichwort Ethik folgende Erklärung: “Die Lehre vom sittlichen Wollen und Handeln des Menschen in verschiedenen Lebenssituationen. Allgemeingültige Normen und Maximen der Lebensführung, die sich aus der Verantwortung gegenüber anderen herleiten.“ (Duden, Fremdwörterbuch, 1990, 230.) Ethik geht von folgenden Grundbegriffen aus, die wir als Einführung in ethisches Denken kurz umschreiben wollen (vgl. Kirtz, 1998, 1ff):

- Handeln
- Verantwortung
- Freiheit
- Gut und Böse/moralisch richtiges Handeln
- Gewissen

## **2.1 Handeln**

Menschliches Handeln zielt auf die Veränderung von Zuständen ab. Handeln ist immer ein beabsichtigtes Eingreifen in Situationen. Jeder Handlung liegt demnach eine Intention zugrunde. Handlung umfasst sowohl unser Tun wie auch unser Lassen. „Handlung nennt man jedes bewusste und überlegte Tun oder Lassen des Menschen, dem eine Entscheidung oder eine Reihe von Entscheidungen vorausgegangen ist.“ (Kirtz, 1998, 2.) Merkmale des Handelns sind damit Freiwilligkeit und Willentlichkeit.

## **2.2 Verantwortung**

Verantwortung meint, für die Folgen und Wirkungen des eigenen Handelns Rechenschaft abzulegen. Das Handeln oder Unterlassen von Handlungen kann dem Individuum zugerechnet werden. Voraussetzung für die Zuschreibung von Verantwortung ist die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Individuums.

## **2.3 Willens- und Handlungsfreiheit**

Diverse ethische Positionen gehen davon aus, dass der Mensch über einen freien Willen verfügt. Dadurch kann er für sein Tun in die Verantwortung gezogen werden. Moralische Verantwortung kann dem Individuum nur zugeschrieben werden, wenn es aufgrund von freien und willentlichen Entscheidungen handelt. Die Freiheit eines jeden wird begrenzt durch die Bedürfnisse und Ansprüche des Nächsten oder durch diejenige der Natur.

## **2.4 Gut und Böse/moralisch richtiges Handeln**

Die Ethik befasst sich mit der Frage nach moralisch richtigem Handeln. In den Fragestellungen von gutem und bösem Verhalten spiegeln sich die Moral- und Wertvorstellungen einer Gesellschaft wieder. Moralisch richtige Entscheidungen bedürfen immer einer Begründung und Rechtfertigung (vgl. Kirtz, 1998, 17).

## **2.5 Das Gewissen**

Das Gewissen liefert dem Menschen eine Selbstbewertung seiner eigenen Person als gut oder böse und bewertet sein Handeln als richtig oder falsch. Das Gewissen ist die Einsichts-, Entscheidungs- und Kontrollinstanz des Individuums, sein moralisches Bewusstsein. Das Gewis-

sen könnte auch als der Ort der inneren Beratschlagung, was zu tun oder zu lassen sei, benannt werden.

Auf der Basis dieser Grundbegriffe denkt Ethik über die Moral, die Sitten und Gebräuche einer Gesellschaft nach. Sie reflektiert menschliches Handeln und Verhalten. Im alltäglichen Handeln beruft sie sich auf das moralische Prinzip der Anerkennung von Rechten und Ansprüchen des Nächsten, der durch das Handeln des Einzelnen immer auch mitbetroffen und allenfalls beeinträchtigt ist. Ethik ist den Grundbedürfnissen aller lebenden Wesen, inklusive der Natur, verpflichtet. Sie bezieht in ihre Überlegungen stets auch die Interessen und Lebensmöglichkeiten künftiger Generationen mit ein. In der ethischen Urteilsfindung geht es darum, in Konfliktsituationen die Interessen und Ansprüche aller Beteiligten zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Dabei auf allgemein verbindliche, moralische Grundsätze zurück greifen zu können, erweist sich als schwierig. In pluralistischen Gesellschaften herrscht eine Vielzahl weltanschaulicher Standpunkte und Grundsätze vor. Sollen ethische Grundsätze Verbindlichkeit erlangen, müssen sie über ideologische Weltanschauungen und nationale Landesgrenzen hinausreichen. Als solchermaßen anerkannte Grundsätze können die Menschenrechte bezeichnet werden. Sie billigen jedem Menschen, unabhängig von Geschlecht, Rasse, Sprache, Religion und gesellschaftlicher Stellung, persönliche Freiheitsrechte, politische Mitwirkungsrechte sowie Sozial- und Kulturrechte zu (vgl. Kirtz, 1998, 32). Die Menschenrechte, auch Grundrechte der Menschen genannt, sind in internationalen Verträgen formuliert.<sup>25</sup> Damit sie rechtliche Verbindlichkeit erlangen und einklagbar werden, müssen sie in den Verfassungen der jeweiligen Staaten verankert sein (vgl. Kirtz 1998, 93ff.).

Das Anliegen um vermehrte Anerkennung von Ethik in der Oekonomie, kann nicht im Sinne von einseitig formulierten Vorgaben erfolgen. Vielmehr müssen wirtschaftliche Funktionsbedingungen in ethische Überlegungen miteinbezogen werden. Die Disziplin Wirtschaftsethik geht diesen Fragen nach und versucht zu klären, ob und wie ethisches und ökonomisches Handeln vereinbar sind:

---

<sup>25</sup> Z.B. Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EMRK (1950), Europäische Sozialcharta, Sozial- und Arbeitsrechte (1961).

### 3. Integrative Wirtschaftsethik

Wirtschaftsethik ist eine junge Disziplin, die sich zentral mit dem Spannungsverhältnis zwischen den ethisch-praktischen Legitimationsvoraussetzungen und den Funktionsbedingungen eines modernen Wirtschaftssystems beschäftigt. Von diesem gesellschaftspolitischen Spannungsfeld her ist die Grundlagendiskussion um die Konzeption moderner Wirtschaftsethik zu verstehen (vgl. Ulrich, 1998, V). Die Wirtschaftsethik setzt sich zum Ziel, ethische Grundsätze primär vor die funktionale Rationalität der Wirtschaftssysteme zu setzen. Das Ziel soll durch einen gemeinsam geführten Diskurs zwischen Ökonomen und Philosophen erreicht werden. Es geht darum, dass sich das marktwirtschaftliche System den ethisch-vernünftigen Kriterien des guten und gerechten Zusammenlebens der Menschen unterordnet. Gemeinsam ist beiden Disziplinen die Erarbeitung „der theoretischen Erklärung und praktischen Fortsetzung des menscheitsgeschichtlichen Rationalisierungsprojekts - was sie trennt, ist im Grunde nur ihr jeweiliges Vernunft- oder Rationalitätskonzept: ethisch-praktische Vernunft vs. ökonomische Rationalität“ (Ulrich, 1998, 1).

Damit wir das Spannungsverhältnis zwischen den ethisch-praktischen Legitimationsvoraussetzungen und den Funktionsbedingungen eines modernen Wirtschaftssystems in seinen Ansätzen aufzeigen können, versuchen wir die Konzepte der Marktwirtschaft kurz vorzustellen.

Grundsätzlich sind drei Konzepte in der Marktwirtschaft zu unterscheiden: der *Ordoliberalismus*, der *Paläoliberalismus* und der *Neoliberalismus*.

#### 3.1 Ordoliberalismus

Die ordolibérale Konzeption geht davon aus, dass die Gestaltung des Marktes sich vorrangig an ethisch begründete Vorgaben der gesellschaftlichen Lebensordnung bindet, die ausserhalb und über der systemischen Funktionsrationalität stehen (vgl. Ulrich, 1998, 24): „Menschen, die auf dem Markt ihre Kräfte im Wettbewerb miteinander messen, müssen um so stärker im übrigen durch Ethik der Gemeinschaft verbunden werden, andernfalls sogar der Wettbewerb aufs schwerste entartet. Mit anderen Worten: Die Marktwirtschaft ist nicht alles. Sie muss in eine höhere Gesamtordnung eingebettet werden, die nicht auf Angebot und Nachfrage, freien Preisen und Wettbewerb beruhen kann, eine Gesamtordnung, die nicht nur die Unvollkommenheiten und Härten der Wirtschaftsfreiheit korrigiert, sondern dem Menschen die seiner

Natur gemässe Existenz schafft“ (Röpke, zit.n. Ulrich, 1998, 24). Im Sinne der Ordoliberalen soll Marktwirtschaft den Menschen dienlich sein, in Orientierung an eine menschengerechte Gesellschaftsordnung, womit Human-, Sozial-, Umwelt- und Nachhaltigkeit gemeint ist. Ordoliberalismus kann auch als „der dritte Weg“ verstanden werden zwischen kapitalistischer Marktwirtschaft und sozialistischer Planwirtschaft.

### **3.2 Paläoliberalismus**

Hinter Paläoliberalismus steht die Idee der evolutionären Entwicklung des Marktes. Es liegt die Annahme des Marktes als „spontaner Ordnung“ im unübersichtlichen Geschehen zugrunde, dass sich der freie Markt also aufgrund der naturrechtlichen Metaphysik des Marktes<sup>26</sup> von selbst regelt. Dieser Annahme ist zu entnehmen, dass der Paläoliberalismus keiner Rahmenordnung bedarf, da der Markt an sich „Ordnung“ ist. Dieses Konzept steht in dieser Beziehung in klarem Gegensatz zum Ordo- wie auch zum Neoliberalismus, die beide davon ausgehen, dass der Markt an sich eine politische Veranstaltung ist, die einer Rahmenordnung bedarf.

### **3.3 Neoliberalismus**

Grundsätzlich unterscheidet sich der Neoliberalismus wenig vom Paläoliberalismus. Wie bereits beschrieben, erkennen und befürworten Neoliberalisten im Gegensatz zu Paläoliberalisten die Notwendigkeit einer Rahmenordnung für den Markt.

Im Gegensatz zu den Ordoliberalen ist das neoliberale Verständnis von Marktwirtschaft u.a. dadurch gekennzeichnet, dass selbst die Ordnungspolitik sich den Massstäben der Wirtschaft zu unterwerfen hat und dadurch von der systemischen Funktionsrationalität<sup>27</sup> des Marktes abhängig wird, wo es doch grundsätzlich die Aufgabe der Ordnungspolitik ist, genau diese systemische Funktionsrationalität des Marktes im Sinne eines gerechten und guten Zusammenlebens der Menschen zu begrenzen und zu legitimieren.

Die neoliberalistische Ideologie geht davon aus, dass alles „Heil“ im freien Markt liegt, d.h. das unternehmerische Gewinnmotiv einer totalen Marktgesellschaft trägt schlussendlich zum Gemeinwohl aller bei. Ulrich sagt dazu: „Aus dem lebensweltlichen Motiv persönlichen Vorteils- und Gewinnstrebens wird so, vermittelt über das unparteiliche System des generalisier-

---

<sup>26</sup> Die „unsichtbare Hand“, die alles regelt, das sogenannte Naturgesetz des frei, aus sich selbst heraus, funktionierenden Marktes.

<sup>27</sup> Selbstreferentielle, autopoietische rein ökonomische Systemlogik im Sinne von totaler Markteffizienz.

ten wechselseitigen Vorteiltausches, zugleich die allgemeine Pflicht zur Maximierung des individuellen Eigeninteresses und damit das seltsame Konstrukt einer scheinbar rein funktional begründeten Norm: Anonyme ökonomische ‘Systemrationalität‘ wird als Wirtschaftsethik – gleichsam als ‘Systemethik‘ – normativ aufgeladen.“ Aufgrund dieser Aussage kann behauptet werden, dass der Unternehmer im Rahmen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht nur das Recht, sondern sogar die moralische Pflicht zur privaten Gewinnmaximierung hat (vgl. Ulrich, 1998, 27). Solche Statements bezeichnet Ulrich als ideologische „Denkzwänge“ anstelle von Sachzwängen wie beispielsweise Gewinnorientierung, die zur Erhaltung des Wirtschaftssystems unentbehrlich ist.

### **3.4 Fazit**

Der Ordoliberalismus und die sozialen Grundsätze der Marktwirtschaft haben sich wirtschafts- und sozialpolitisch in den vergangenen Jahrzehnten in Westeuropa als recht erfolgreich erwiesen. Seit dem Fall der Mauer, der wirtschaftlichen Öffnung des Ostens und der rasch voranschreitenden Globalisierung der Märkte werden aber die Forderungen aus der neoliberalen Ecke wegen der sich international verschärfenden Wettbewerbsbedingungen immer lauter, „nach der bedingungslosen Unterwerfung der jeweiligen nationalen Rahmenordnung unter die vorgefundenen Sachzwänge der real existierenden Weltwirtschaftsunordnung“ (Ulrich, 1998, 24). Aufgrund der Orientierung der Ordnungspolitik an der Ökonomie und des daraus resultierenden „ökonomischen Imperialismus“ (vgl. Ulrich, 1998, 2) verlieren die ordoliberalistischen Errungenschaften einer human-, sozial- und umweltverträglichen Wirtschaftsordnung immer mehr an Boden. Die Folgen dieser negativen Entwicklung sind nur allzugut bekannt, z.B. Schliessung der Adtranz, massiver Arbeitsplatzabbau, beispielsweise in der Sulzer-Giesserei, Fusionen (Daimler-Chrysler-Mitsubishi) etc. Solche Entwicklungen könnten zu einem inneren Zerfall der Gesellschaft führen, und als Folge daraus würden Unruhen und Gewalt resultieren. Um eine solch negative Entwicklung zu verhindern, auf nationaler und internationaler Ebene, ist es „überlebenswichtig“ den neuen Verhältnissen angepasste Rahmenbedingungen zu schaffen, beispielsweise zwecks Durchsetzung der weltweiten Anerkennung der Menschenrechte, Social Chartas etc.

Diese Forderung bringt Ulrich deutlich zum Ausdruck: „Wer den globalen Wettbewerb will, muss aus wirtschaftlicher Sicht auch eine globale Wettbewerbsordnung (Weltwirtschaftsordnung) wollen, die vorrangig ethischen Kriterien der sozialen, globalen und intergenerationellen Gerechtigkeit und damit der ordoliberalen Grundkonzeption folgt. Wer dem nicht zu-



stimmen mag, der ist vermutlich gar nicht an der Wiedergewinnung des Primats der Ordnungspolitik über die unkontrollierten Sachzwänge des globalen Konkurrenzkampfs interessiert, sondern befürwortet offenbar eine restlos ökonomisierte, totale Marktgesellschaft“ (1998, 25).

## **4. Verantwortung der Wirtschaft**

Wie wir bereits thematisiert haben, kann die Ausrichtung der Wirtschaft auf eine maximale Gewinnorientierung als eine Gefahr für die soziale Ordnung unserer Gesellschaft bezeichnet werden. Die heute proklamierten Gesetzmässigkeiten von Markt, Wettbewerb und Gewinnoptimierung sind jedoch viel mehr als menschliche Denkwänge denn als übergeordnete Sachzwänge zu werten: „Markt und Wettbewerb sind Produkte menschlichen Handelns im Rahmen der von Menschen geschaffenen Bedingungen“ (vgl. NSW/RSE, 1999, 11). Die Forderung nach einer ethischen Rückbindung der Wirtschaft kann deshalb nicht a priori als unmöglich bezeichnet werden. Die Frage nach moralisch richtigem Handeln sollte nicht nur für Individuen, sondern auch für Institutionen und Organisationen Gültigkeit erlangen. Sozial verantwortliches Handeln kann sich deshalb nicht nur an der Leitlinie des unmittelbaren Eigeninteresses oder des maximierten Gewinns orientieren (vgl. NSW/RSE, 1999, 4). Vielmehr ist es so zu gestalten, dass andere Mitglieder der Gesellschaft in ihren Grundbedürfnissen und –rechten nicht verletzt werden, sondern dass die Gesellschaft als Ganzes gefördert wird (vgl. NSW/RSE, 1999, 3). Wir wollen zu klären versuchen, welche Rollen Unternehmen in der Gesellschaft spielen und wie sozial verantwortliches Handeln von Unternehmen aussehen könnte.

### **4.1 Koevolutive Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft**

Unternehmen agieren in die Gesellschaft eingebettet und stehen in einer fortwährenden Interaktion mit ihr. Die Entwicklung beider Systeme verläuft koevolutiv. Unternehmen beeinflussen, den ökonomischen Gesetzen des Marktes gehorchend, die gesellschaftliche Entwicklung. Menschliche Bedürfnisse werden zu einem guten Teil durch ökonomische Güter befriedigt, und die Auswirkungen von Produkten und Produktion finden ihren Niederschlag in gesellschaftlichen Prozessen. Dies kann sowohl auf der Ebene der Rahmenbedingungen der Arbeit (Arbeitsteilung, Arbeitszeiten, Freizeitkultur), wie auch auf der Ebene von Produkten (Ver-

sorgung mit materiellen Gütern etc.) beobachtet werden (vgl. Kappler/Scheytt, 1995, 45ff.). Wirtschaftliches Handeln kann deshalb nicht losgelöst von der Restgesellschaft verstanden werden, sondern ist in enger Interaktion mit ihr wahrzunehmen. Die wirtschaftlichen Entwicklungen in den letzten Jahren wirken jedoch für immer grössere Teile der Bevölkerung bedrohlich: Fusionen, Massenentlassungen und strikte Gewinnoptimierung entziehen sich weitgehend dem Verständnis grosser Gesellschaftskreise. Immer lauter werden die Rufe nach wirtschaftlich verantwortlichem Handeln, das über den kurzfristigen wirtschaftlichen Erfolg hinaus auch die gesellschaftlichen Folgen der Entscheidungen berücksichtigt. Doch wo kann diese unternehmerische Verantwortung gesehen werden?

## 4.2 Ethische Verantwortung von Unternehmen

Wie wir bereits geklärt haben, bedürfen ethisch legitimierte Handlungen einer Begründung. Die Interessen und Ansprüche aller Beteiligten sind zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Dieser Aspekt gilt auch im unternehmensethischen Dialog. Das Interesse einer strikten Gewinnmaximierung<sup>28</sup> steht den Interessen von Mitbeteiligten<sup>29</sup> an einer Unternehmung, sogenannten Stakeholders<sup>30</sup>, teilweise entgegen. Im Dialog gilt es deshalb die Ansprüche und Interessen mit ethisch legitimen Argumenten zu begründen. Legitimes Gewinnstreben ist unter ethischen Aspekten immer moralisch begrenztes Gewinnstreben. Die Grundlage für den ethischen Diskurs ist deshalb die Bereitschaft zur unternehmerischen Selbstbegrenzung, wo legitim ausgewiesene Ansprüche dem Gewinnziel entgegenstehen. Die Bestimmung solcher Ansprüche hat in der Praxis in einem Diskurs zu erfolgen, der alle Geltungsansprüche unter dem Aspekt ihrer Unparteilichkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit zu prüfen hat. Ulrich meint dazu: „Zu bestimmen, in welchem Mass welche Ansprüche in einem konkreten Problemfall anerkennungswert sind, ist ein praktisches Problem, für das es keine einfache theoretische Lösung gibt“ (1998, 11). Lösungen sind deshalb argumentativ aus diskursethischer Perspektive zu suchen (vgl. ebd., 11). In der unternehmensethischen Diskussion wird dieser Ansatz Stakeholder-Dialog<sup>31</sup> genannt, und er kann durch die Bereitschaft zur Ausei-

---

<sup>28</sup> Im Sinne einer Aktiengesellschaft Shareholder Value genannt. Er meint die strikte Maximierung des finanziellen Unternehmenswertes (vgl. Ulrich, 1998, 1).

<sup>29</sup> Z.B. ArbeitnehmerInnen, die von einer Entlassung bedroht sind; working poor, die im Niedriglohnsegment arbeiten, etc.

<sup>30</sup> Stakeholder ist, wer gegenüber Unternehmen Ansprüche hat, die als legitim ausgewiesen sind (was in einem Diskurs zu klären ist). Stakeholders können auch Personen oder Gruppen sein, die nicht oder nicht unmittelbar vom Handeln eines bestimmten Unternehmens betroffen sind, wie z.B. BürgerInneninitiativen, die Öffentlichkeit etc. (vgl. Ulrich, 1998 12f.).

<sup>31</sup> auch „Unternehmensdialog“.

nandersetzung bereits schon als Wahrnehmung unternehmensethischer Verantwortung bezeichnet werden. Die Frage nach der ethischen Verantwortung von Unternehmern hat sich also auf die moralischen Rechte aller vom unternehmerischen Handeln direkt oder indirekt Betroffenen zu beziehen. Als moralische Rechte der Stakeholders können als kleinster Nenner wiederum die Achtung der Menschenwürde und die grundlegenden Menschenrechte genannt werden. Sie stellen auch für die Wirtschaft einen normativen Bezugspunkt dar, der zumindest in den grundlegendsten Dimensionen für wirtschaftliches Handeln verbindlich ist (vgl. Liedtke, 1997).

### **4.3 Grenzen der Ansprüche an eine Unternehmung**

Offen bleibt die Frage, wie weit sich eine Unternehmung auf die Erfüllung der Stakeholder-Ansprüche einlassen kann, ohne gleichzeitig ihre Aufgabe der Selbstbehauptung auf dem Markt zu gefährden. Selbstbegrenzung und zumutbare Rücksichtnahme auf Stakeholder-Ansprüche sind abhängig von der Wettbewerbsintensität auf dem Markt. Die aktuell gewünschte neoliberal geprägte Politik der grenzenlosen Deregulierung, Marktöffnung und Wettbewerbsinitiative wirkt sich auf die ethischen Anliegen fatal aus. Ordnungspolitik sollte aus dieser Sicht - im strikten Gegensatz zur neoliberalen Tendenz - Selbstbegrenzungspolitik sein (vgl. Ulrich, 1998, 18f.). Die Grenzen sowohl der Shareholder- wie auch der Stakeholder-Ansprüche ergeben sich aus der ethisch legitimen Begründung. Weder die eine noch die andere Partei kann sich einer Begründung pauschal entziehen: „Die (stets begrenzte) Berechtigung von Ansprüchen lässt sich nie pauschal, sondern nur in Abwägung der verschiedenen, teilweise konfligierenden Ansprüche begründen“ (Ulrich, 1998, 21).

### **4.4 Wie sind ethische Grundsätze praktisch umzusetzen?**

Wie wir bereits festgestellt haben, können ethische Grundsätze weder durch Moralpredigt noch durch Indoktrination einer politischen oder religiösen Instanz erfolgreich verwirklicht werden. Auf staatlicher Ebene sind höchstens Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Berücksichtigung ethischer Aspekte begünstigen. Konkret umsetzbare Handlungsansätze sind von den am unternehmensethischen Diskurs beteiligten Wirtschaftsakteuren selber zu definieren und umzusetzen. Ein solches Ziel verfolgt u.a. der neugegründete Verein Netzwerk für

sozial verantwortliche Wirtschaft (NSW/RSE).<sup>32</sup> Er geht von folgenden Thesen und Zielsetzungen aus (vgl. NSW/RSE, 1999, 1ff.):

1. Wirtschaftliches Handeln wird durch eine Vielfalt von Akteuren gestaltet
2. Sozial verantwortliches wirtschaftliches Handeln dient den Grundbedürfnissen und – rechten der Gesellschaft und vermeidet es, sie zu verletzen oder zu schädigen
3. Staatliche Institutionen können heute das Handeln grosser wirtschaftlicher Akteure nicht mehr ausreichend kontrollieren
4. Die Ideologie des freien Marktes als einzig handlungsleitender Vorstellung schädigt die Gesellschaft
5. Unzureichende gesellschaftsdienliche Wertvorstellungen wirtschaftlicher Akteure gefährden unsere Gesellschaft und Kultur
6. Wirtschaftswissenschaftliche Theorien werden zu Bausteinen einer gesellschaftsschädigenden Ideologie
7. Der Ideologie des radikalen Wirtschaftsliberalismus müssen bessere Vorstellungen entgegengesetzt werden, die wirtschaftliche Akteure überzeugen, gesellschaftsdienlich und – verträglich zu handeln. Dies kann durch internalisierte Regeln (interne Machtkontrollen) geschehen
8. Benötigt werden Netzwerke von Wissenschaftern, Wirtschaftsführern und Unternehmern, die diese Vorstellungen anwenden und weitertragen

Der Verein verfolgt die grundlegenden Ziele der Erarbeitung eines Codex für verantwortliches wirtschaftliches Handeln, sowie die Etablierung eines Netzwerkes aus Wissenschaftern und Wirtschaftsverantwortlichen. Dieses Netzwerk soll als Plattform für die Weiterentwicklung von Regeln sowie für die Diskussion von ordnungspolitischen Massnahmen dienen. Dieses Beispiel zeigt uns auf, wie wirtschaftlich verantwortliches Handeln umgesetzt werden könnte. Die VerfasserInnen der Thesen sind sich der kurzen und teilweise scharfen Formulierungen bewusst. Detaillierte Handlungspläne müssten denn auch von den beteiligten Akteuren gemeinsam erarbeitet werden. Die Bemühungen des Vereins NSW/RSE sind exemplarisch für viele verwandte Bestrebungen auf nationaler und internationaler Ebene, die sich für ein verantwortungsvolles Wirtschaften einsetzen.

---

<sup>32</sup> Gründungsmitglieder sind UniversitätsprofessorInnen, UnternehmerInnen, HochschullehrerInnen sowie BürgerInnen.

Im vorliegenden Kapitel haben wir an die Wirtschaft adressierte Ansprüche und Forderungen aufgezeigt. Wir sind uns bewusst, dass dieses Adressat an die Wirtschaft, den Fokus vor allem auf Defizite lenkt und viele positive Ansätze nicht berücksichtigt.

## **4.5 Beispiele sozial verantwortlichen Handelns in der Praxis**

Die folgenden Beispiele zeigen unterschiedliche Formen punktuell sozial verantwortlichen Handelns, einzelner, nach dem Zufallsprinzip ausgewählter Grossunternehmen auf.

### **4.5.1 Novartis**

Bei der Novartis (Ciba und Sandoz) herrscht nach Aussage eines Mitarbeiters, der für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist, seit jeher eine gute Sozialpartnerschaft zwischen den ArbeitnehmerInnen und dem Arbeitgeber. In der Produktion beispielsweise werden bei 100-prozentigem Beschäftigungsgrad keine Jahreseinkommen unter 50 000 Franken ausbezahlt. Zum Gehalt von Teilzeitangestellten wurden keine Angaben gemacht. Novartis unterhält einen firmeneigenen Sozialberatungsdienst. Für Mitarbeiter, die sich diesem aber nicht anvertrauen wollen, besteht die Alternative, heikle persönliche Probleme dem Industriepfarrer vorzutragen. Weiter hat Novartis, finanziert aus einem Teil des Reingewinns, verschiedene Hilfsfonds geschaffen; einer davon ist beispielsweise zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung von Kindern der MitarbeiterInnen gedacht.

### **4.5.2 Sulzer**

Der Verwaltung angeschlossen ist der Bereich Beitragswesen, das durch einen Teil des Reingewinns finanziert wird. Mit diesem Geld werden kulturelle, fachspezifische und soziale Anlässe finanziert sowie soziale Institutionen (z.B. das Rote Kreuz) unterstützt. Sozial verantwortlich handelt das Unternehmen zudem, indem es im betriebsinternen Postdienst mehrheitlich Menschen mit einer Behinderung beschäftigt.

### **4.5.3 UBS**

Die UBS hat die UBS Optimus Foundation gegründet, eine Stiftung, die mit einem Stiftungskapital von zwei Millionen Franken ausgestattet ist. Die Kosten für das Management und die Administration der Stiftung trägt die UBS. Die Stiftung verfolgt keine wirtschaftlichen Interessen. Sie wurde ins Leben gerufen, um Kindern zu helfen, den Nachwuchs zu fördern und medizinische Forschungsprojekte zu unterstützen. Mit ihren Leistungen will die Stiftung aber

weder staatliche Organisationen noch andere private Stiftungen konkurrenzieren, sondern sie ergänzen.

Persönliche Stellungnahme: Die Gründung dieser Stiftung ist aus unserer Sicht kompensatorisch für wahres wirtschaftsethisches Handeln ins Leben gerufen worden.

Wir wissen, dass nebst vielen Grossunternehmen auch viele Klein- und Mittelbetriebe im Geschäftsleben sozial verantwortlich handeln. Es würde jedoch den Rahmen unserer Arbeit sprengen, wenn wir konkret umschreiben möchten, was alles in diesem Bereich unternommen wird. In einem nächsten Schritt stellen wir ein Projekt vor, wie die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Sozialer Arbeit aussehen könnte.

## **5. Zusammenarbeit von Sozialer Arbeit und Wirtschaft**

Der Austausch zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft offenbart sich uns heute vor allem in der Positionierung diametraler Anliegen in der Politik. Auf vielen verschiedenen Ebenen begegnen sich Soziale Arbeit und Wirtschaft jedoch in einem konstruktiven Dialog. Als Beispiel sei die Zusammenarbeit in Projekten zur Reintegration ausgesteuerter, sozialhilfeabhängiger Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt genannt. Als ein weiteres Beispiel kann eine Initiative des Kantons Zug aufgeführt werden: das Departement des Innern hatte eine empirische Untersuchung zum sozialen Engagement der Zuger Wirtschaft sowie zu den Chancen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik in Auftrag gegeben. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Impulsveranstaltungen zu den Themen „Armut in Zug – unsere Verantwortung“ und „Armut in Zug - die Verantwortung der Wirtschaft“ wurden von Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft, Politik und Sozialer Arbeit zahlreich besucht. Die vorläufigen Ergebnisse der Kontakte sind interessant: Die Zuger Wirtschaft ist zu einer grundlegenden Zusammenarbeit bereit. Sie deutet die Initiative des Kantons als einen „Schritt in die richtige Richtung“ und äussert folgende positiven Gedanken zu diesem Projekt (vgl. Departement des Innern des Kantons Zug, 1999, 6ff.):

- Abkehr von der „Sozialarbeitermentalität“<sup>33</sup>
- Abkehr vom Prinzip der Schuldzuweisung
- willkommene Gelegenheit das Negativ-Image der ArbeitgeberInnen zu korrigieren

Unter folgenden Umständen kann sich die Zuger-Wirtschaft eine vermehrte Zusammenarbeit mit dem Kanton vorstellen:

- Projekte müssen konkret und pragmatisch sein
- wenn möglich verbunden mit ökonomischen Anreizen durch den Kanton oder einer „win-win-Konstellation“<sup>34</sup>
- Impulse müssen von den sozialen Institutionen kommen

Der hier begangene Weg versucht eine Annäherung an die Wirtschaft, die nicht über die sozialpolitische Diskussion der Löhne führt. Vielmehr geht es darum eine Zusammenarbeit in konkreten Teilprojekten anzustreben. Als erster Schritt dazu wird die Vermittlung von Informationen zu Sozialen Problemen und die Bildung einer ständigen Diskussionsplattform angestrebt.

---

<sup>33</sup> Der Ausdruck Sozialarbeitermentalität bezieht sich auf 4 bis 5 Aussagen der befragten WirtschaftsvertreterInnen, anlässlich der empirischen Untersuchung im Kanton Zug. Gemeint wurde damit die Forderungshaltung, die vom linkspolitischen Lager gegenüber den bürgerlichen Parteien vertreten wird. Laut Aussage der Studienleitung fällt es anscheinend schwer, die Ebene der politischen VertreterInnen und der praktisch tätigen SozialarbeiterInnen zu unterscheiden.

<sup>34</sup> Unter win-win-Konstellation ist eine Situation zu verstehen, die allen Parteien dient. Dabei bezieht sich der gemeinte „Gewinn“ nicht nur auf die materielle Ebene. Es sind durchaus auch weitere Faktoren wie z.B. eine hohe Arbeitszufriedenheit, ein gutes Betriebsklima etc. gemeint.

## Teil IV:

### Ausblick

## 1. Wirtschaftsethische Aspekte in der Sozialarbeitspraxis

In der KlientInnengruppe working poor sind wir während unserer täglichen Arbeit als Sozialarbeiterinnen direkt mit den Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns konfrontiert. Uns beschäftigt deshalb die Frage, wie wir in unserem konkreten Arbeitsfeld eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Problembereich working poor erreichen können. Aus unseren Interviews war zu erfahren, dass auf kommunaler Ebene durchaus situativ die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gesucht wird. In den meisten Fällen erfolgt die Initiative dazu von seiten der Sozialen Arbeit, indem z.B. in konkreten Fallsituationen Kontakt zu einer / einem ArbeitgeberIn eines working poor aufgenommen wird. Solche Kontakte beabsichtigen eine direkte Verbesserung der konkreten Situation. Wir gehen davon aus, dass eine solche Zusammenarbeit heute noch viel zu wenig praktiziert wird. Den Grund dafür vermuten wir in Berührungspunkten auf beiden Seiten, bedingt durch gegenseitige Feindbilder, Mangel an zeitlichen Ressourcen etc. Das grundlegende Hindernis für die Zusammenarbeit sehen wir aber in der unterschiedlichen Funktionsrationalität der Systeme Soziale Arbeit und Wirtschaft, die sich u.a. in der unterschiedlichen Sprache, Wahrnehmung und Beurteilung von Problemen etc. äussert. Wie wir in der Auseinandersetzung mit der Wirtschaftsethik gesehen haben, muss sich wirtschaftsethisches Denken und das daraus resultierende sozialverantwortliche Handeln aus dem System Wirtschaft autopoietisch<sup>35</sup> generieren. Wir sind deshalb der Überzeugung, dass die Aufnahme direkter Kontakte mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern von working poor und das Aufzeigen der Lebenssituationen der davon Betroffenen, dazu beitragen kann, diesen Prozess anzuregen.

---

<sup>35</sup> Autopoiesis meint die Selbsterstellung, Selbstschöpfung. Das System erzeugt die Elemente, aus denen es sich selbst erhält, wandelt und erneuert, in einem fortwährenden Prozess selber (vgl. Eugster, 1997, 1).



Abschliessend stellen wir eine Vision vor, wie wir uns als angehende Sozialarbeiterinnen eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Berufsalltag vorstellen.

## 2. Eine Vision

Aus den Expertinneninterviews ist explizit hervorgegangen, dass zeitliche Ressourcen im sozialarbeiterischen Alltag in bezug auf kreative Lösungsansätze kaum vorhanden sind. Nicht zuletzt aufgrund dieser Aussage nutzen wir den letzten Abschnitt unserer Arbeit, einen uns aus der Praxis noch nicht bekannten Lösungsweg in bezug auf den Problemkreis working poor vorzustellen. Wir lassen der Fantasie im Sinne einer Wunschvorstellung freien Lauf ohne dabei allfällige Unzulänglichkeiten zu reflektieren.

Wir stellen uns vor, dass sich für ein Projekt „Wirtschaftsnahe Sozialarbeit – wirtschaftliche Sozialhilfe“ mehrere Gemeinden regional zusammenschliessen und den finanziellen Aufwand untereinander aufteilen. Ziel des Projekts ist es, die Institution Sozialberatung-Sozialhilfe der Öffentlichkeit und vor allem der Wirtschaft näherzubringen und mit ihr gemeinsam eine für alle Beteiligten erfolgreiche Zusammenarbeit aufzubauen. Zu diesem Zweck soll eine relativ autonome Stelle/Stabsstelle zur Unterstützung der zusammengeschlossenen Sozialämter geschaffen werden, die Öffentlichkeitsarbeit betreibt und im Sinne des Case-Management u.a. Organisations- und Koordinationsaufgaben übernimmt, wofür den Sozialämtern die zeitlichen Ressourcen fehlen. Als StelleninhaberInnen scheinen uns SozialarbeiterInnen geeignet, die nebst den berufsspezifischen Kompetenzen folgende Fähigkeiten als Voraussetzung mitbringen: kommunikative Sprachkompetenz, Offenheit sowie sehr gute Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Bereich Marktwirtschaft. Unter dem eben beschriebenen Aspekt der beruflichen Qualifikation wäre es wichtig an den Hochschulen für Soziale Arbeit Unterrichtssequenzen zu den Themen, „Wirtschaftsethik“ und „Zusammenarbeit zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft“ mit entsprechenden AussendozentInnen aus dem Wirtschaftsbereich, einzubauen. Die Aufgabe der Stelleninhaberin/des Stelleninhabers ist es, in direkter Zusammenarbeit mit den beteiligten Ämtern kreative, effektive und effiziente Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten, die den Bedürfnissen der Auftraggeber (Sozialämter und Sozialberatungen) angepasst sind. Im Falle von working poor könnten wir uns dies wie folgt vorstellen: Eine/ein Sozial-

arbeiterIn informiert die regionale Öffentlichkeit (ArbeitgeberInnen und MedienvertreterInnen erhalten eine persönliche Einladung) beispielsweise in Form einer Informationsveranstaltung, über das soziale Problem working poor. An dieser Veranstaltung nutzt sie/er die Gelegenheit die Arbeit der Sozialämter und der Sozialberatungen am Beispiel des Problemkreises working poor vorzustellen. Das Ziel dieses Anlasses ist, die Öffentlichkeit über sozial- und wirtschaftspolitische Zusammenhänge aktuell zu informieren und aufzuklären. In einem weiteren Schritt sucht die/der zuständige SozialarbeiterIn ArbeitgeberInnen auf, die working poor beschäftigen. Sie/er versucht in direkter Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeit und Wirtschaft neue Lösungsmöglichkeiten und Ressourcen zu erarbeiten, welche die Sozialämter und -beratungen im finanziellen wie auch im beratenden Sektor entlasten. Die Zusammenarbeit soll ebenfalls den Unternehmen einen Gewinn bringen, beispielsweise in Form eines „Verantwortungs-Labels“<sup>36</sup> etc. Aufgrund dieser Zusammenarbeit ist die Möglichkeit gegeben, weitere gemeinsame Projekte zu lancieren, die sowohl der Wirtschaft wie auch der Sozialarbeit und letztendlich der Gesellschaft dienlich sind. Diese Form der Zusammenarbeit könnte u.a. dazu beitragen, die Wirtschaft mittels Vorschlägen zu sozial verantwortlichem Handeln anzuregen und sie in diesem Prozess zu unterstützen. In diesem Sinn kann die Aufgabe der Sozialen Arbeit darin bestehen, sozial verantwortliches Handeln in der Öffentlichkeit und in der Wirtschaft zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen.

---

<sup>36</sup> Ähnlich wie bei den bereits standartisierten Oekolabels wäre zum Beispiel ein „Verantwortungs-Label“ denkbar. Der kritisch denkenden Öffentlichkeit, den Shareholdern sowie den Stakeholdern käme dabei eine wesentliche Verantwortung zu, indem sie Unternehmen, die diesem Label entsprechen positiv sanktionieren.

## Schlusswort

Aufgrund der kritischen und reflexiven Auseinandersetzung mit unserer gemeinsamen Diplomarbeit sind wir zu folgendem Schluss gekommen:

Es ist uns gelungen, die unserer Arbeit zugrundeliegenden Hauptfragen zu beantworten und gleichzeitig unser gemeinsames Interesse in bezug auf individuelle und gesellschaftliche Verantwortung sowie die daraus resultierenden individuellen respektive sozialpolitischen und die für die Soziale Arbeit relevanten Konsequenzen in Form der vorliegenden Diplomarbeit zu formulieren.

Rückblickend war es ein wichtiger, anregender und herausfordernder Arbeitsprozess, die Auseinandersetzung mit den eigenen Sichtweisen und denjenigen des Gegenübers in sinnvolle Ergebnisse umzugestalten. Die Arbeit hat uns grosse Freude bereitet und wir haben in bezug auf gesellschaftliche Zusammenhänge viel gelernt. Katharina Ingold empfand das Erforschen der Ursachen der Armut und der Lebenslagen von working poor als spannend und bereichernd. Als echte Herausforderung galt ihr jedoch die Auseinandersetzung mit wirtschaftsethischen Fragen und die Klärung der Verantwortlichkeiten. Esther Hilber Bürgi ist erfreut, dass sie sich im Rahmen dieser Arbeit u.a. Kenntnisse bezüglich der Denkansätze und des Funktionierens der Marktwirtschaft aneignen konnte. Besonders wichtig und interessant ist für uns am Thema working poor, dass es ein neues soziales Problem ist, das zurzeit noch wenig erforscht ist, weshalb dementsprechend wenig spezifische Literatur zu finden ist. Aufgrund dieser Ausgangslage standen uns viele Möglichkeiten offen, das Thema nach unseren Vorstellungen zu bearbeiten. Diese Chancen nutzten wir vor allem im dritten und vierten Teil unserer Arbeit. Die Ausrichtung auf die Wirtschaftsethik und die Beleuchtung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Sozialer Arbeit bilden das „Herzstück“ unserer Arbeit. Wir sind der Meinung, dass gerade die Zusammenarbeit zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft in der Sozialen Arbeit kaum thematisiert wird, weder am Arbeitsplatz noch in der Ausbildung. Wir sehen in diesem Bereich ein neues, wichtiges und sehr interessantes Betätigungsfeld für die Soziale Arbeit.

Einerseits sind wir froh, dass unsere Diplomarbeit termingerecht beendet zu haben, andererseits würden wir uns am liebsten an die praktische Umsetzung kreativer Lösungsmöglichkeiten machen. Wir sind uns bewusst, dass die Realisierung der Zusammenarbeit zwischen Sozi-

aler Arbeit und Wirtschaft hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellt. Wir würden uns freuen, wenn unsere Arbeit dazu einen Beitrag leisten könnte.

Folgende Gedanken möchten wir in Form von offenen Fragen an den Schluss unserer Arbeit setzen:

- Wie werden gegenseitig Feindbilder und Schwellenangst abgebaut?
- Wie kann eine offene und effiziente Gesprächskultur zwischen den beiden Systemen aufgebaut und gefördert werden?
- Welche bildungs- und unternehmenspolitischen Massnahmen würden einen Austausch zwischen den beiden Systemen ermöglichen?  
Beispielsweise könnte ein Austausch in der Form eines Seitenwechsels, in der Ausbildung oder am angestammten Arbeitsplatz erfolgen. Personen aus der Wirtschaft und der Sozialen Arbeit würden sich eine gewisse Zeit im jeweils anderen Berufsfeld engagieren. (Der Schweizerische Bankverein, heute UBS, schaffte für seine Kadermitglieder bereits einmal die Möglichkeit, während einer Woche in einer sozialen Institution mitzuwirken.)
- Müsste sich das Berufsbild von SozialarbeiterInnen wandeln?
- Sollten von Seite der Sozialen Arbeit Anreize geschaffen werden, um eine Kooperation für die Wirtschaft attraktiv zu machen?
- Könnten sozialpolitische Massnahmen der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Sozialer Arbeit dienlich sein?
- Wie könnte die Zusammenarbeit zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft finanziert werden?
- Was für weitere Konsequenzen hätte eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft für die Soziale Arbeit?
- Könnte die vorgestellte Vision in einer bereits bestehenden Institution (z.B. RAV) umgesetzt werden?

Die aufgeführten Punkte umreissen nicht abschliessend alle Fragen, die es im Vorfeld der Zusammenarbeit zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft zu klären gibt. Sie sollen jedoch zum Weiterdenken und -arbeiten anregen und könnten vielleicht Anknüpfungspunkte für eine andere Diplomarbeit zum Thema "Zusammenarbeit zwischen Sozialer Arbeit und Wirtschaft" bilden.