

A

N

Vertrauensbildung im Kontext des
Anreizsystems der Sozialhilfe
– ein Widerspruch?

R

Vertrauen

I

Wie sich der motivationale und disziplinierende
Charakter des Anreizsystems auf die
Vertrauensbeziehung auswirkt.

Z

S

Y

S

Rahel Burckhardt
Annelies Steiner

T

Bachelor-Thesis zum Erwerb
des Bachelor Diploms

E

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

M

Vertrauensbildung im Kontext des Anreizsystems der Sozialhilfe – ein Widerspruch?

Wie sich der motivationale und disziplinierende Charakter des
Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung auswirkt.

Bachelor-Thesis zum Erwerb
des Bachelor Diploms

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

Vorgelegt von

Rahel Burckhardt
Annelies Steiner

Bern, Dezember 2011

Gutachterin: Dr. Yvonne Piesker

Dank

Wir danken Andreas, Angela, Franziska, Hannes, Heini, Daniel, Jan, Marianne, Martin, Niklaus, Timon und Verena. Sie alle haben einen wertvollen Beitrag zur Vollendung dieser Bachelorarbeit geleistet.

Frau Yvonne Piesker danken wir für die fachliche Begleitung und die unterstützenden Worte.

Vertrauensbildung im Kontext des Anreizsystems der Sozialhilfe – ein Widerspruch?

Wie sich der motivationale und disziplinierende Charakter des Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung auswirkt

Abstract

Seit 2005 sind Anreize in Form von Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen in den SKOS-Richtlinien verankert. Das nach ökonomischer Funktionslogik ausgestaltete Anreizsystem der Sozialhilfe unterstellt, dass Sozialhilfebeziehende mit Aussicht auf eine Belohnung ihre Gegenleistungspflichten besser wahrnehmen. Die Unterstellung ist mit einem Misstrauen verbunden. Dieses steht im Widerspruch zum humanistischen Menschenbild, das einer auf Vertrauen basierenden Interaktion zugrunde liegt. Aus diesem Spannungsfeld leitet sich die Forschungsfrage der vorliegenden Bachelorarbeit ab. Die Auswirkungen des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe auf die Gestaltung der Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel werden herausgearbeitet und veranschaulicht.

In einem ersten Schritt findet eine Auseinandersetzung mit den Themenbereichen Anreizsystem und Vertrauen statt. Nach einer allgemeinen Einleitung zu Anreizen wird die Einführung des Anreizsystems in die schweizerische Sozialhilfe nachgezeichnet. Die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung in der Sozialhilfe wird auf das Ausbilden von generalisiertem und spezifischem Vertrauen fokussiert und kritisch betrachtet. Weiter wird der motivationale Charakter von Anreizen untersucht. Mit Hilfe der theoretischen Überlegungen von Foucault wird die disziplinierende Funktion von Anreizsystemen offen gelegt. Im Anschluss erfolgt eine Überprüfung des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe bezüglich Motivation und Disziplin.

Die Ergebnisse dieser Überprüfung zeigen, dass die Gefahr der Verdrängung intrinsischer Motivation durch das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe besteht. Das Anreizsystem erweist sich in mehrfacher Hinsicht als disziplinierend. Die Anreize sind so ausgestaltet, dass eine Differenzierung nach der gesellschaftlichen Nützlichkeit der Sozialhilfebeziehenden vorgenommen wird. Bedingt durch die Gegenleistungspflicht, sieht das Anreizsystem zudem Sanktionierungen bei nicht erfüllten Integrationsleistungen vor. Vor dem Hintergrund einer Gegenüberstellung der festgestellten Auswirkungen der Anreize und unterstützenden Faktoren zum Vertrauensaufbau werden Anregungen für die Praxis der Sozialen Arbeit formuliert.

Erscheinungsjahr: 2011

Seitenzahl: 86

ISBN-Nr.: 978-3-03796-427-9

Elektronisches Buch: Kostenlos

Bestellung: www.soziothek.ch

Die Studie erscheint in der Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit, in welcher Arbeiten mit dem Prädikat „sehr gut“ oder „hervorragend“ aufgenommen werden.

Inhaltsverzeichnis

Dank.....	1
Abkürzungsverzeichnis.....	4
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage und Fragestellung	5
1.2 Vorgehensweise und Gliederung der Arbeit	6
1.3 Forschungsstand und verwendete Literatur.....	8
2 Anreize und Vertrauen – eine begriffliche und inhaltliche Annäherung	10
2.1 Anreize als Gegenstand psychologischer und ökonomischer Entwicklungen	10
2.2 Anreizsystem in der schweizerischen Sozialhilfe.....	17
2.3 Vertrauen in der Sozialhilfe	22
2.3.1 Blitzlicht in die Vertrauensforschung.....	23
2.3.2 Generalisiertes und spezifisches Vertrauen	24
2.3.3. Bedeutung von spezifischem Vertrauen in der Sozialen Arbeit.....	28
2.3.4 Unterstützende Faktoren für den Vertrauensaufbau	30
2.3.5 Ergebnisse und Diskussion	33
3 Anreizsysteme und ihre Wirkung auf die Motivation.....	34
3.1 Kognitive Evaluationstheorie	35
3.1.1 Intrinsische und extrinsische Motivation	36
3.1.2 Grundaussage der kognitiven Evaluationstheorie.....	36
3.1.3 Selbstbestimmungstheorie	38
3.2 Verdrängungseffekt oder die verborgenen Kosten der Belohnung.....	39
3.3 Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen.....	41
3.3.1 Objektiv und präzise nachvollziehbare Belohnung und Transparenz.....	41
3.3.2 Akzeptanz	42
3.4 Ergebnisse und Diskussion	43
4 Anreizsysteme und ihr Disziplinarcharakter	46
4.1 Machtanalytik nach Foucault	46
4.2 Disziplinargesellschaft.....	48

4.2.1	Disziplartechniken der Gefängnisse	48
4.2.2	Nutzenmaximierung durch Unterwerfung	51
4.2.3	Normalisierungsprozess	52
4.3	Von der Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft	54
4.4	Ergebnisse und Diskussion	57
5	Überprüfung des Anreizsystems auf die Aspekte Motivation und Disziplin	60
5.1	SKOS-Richtlinien und ihre drei monetären Anreize EFB, IZU und MIZ.....	60
5.2	Auswirkungen auf die Motivation von Sozialhilfebeziehenden	63
5.2.1	Objektive und präzise Belohnung, Transparenz und Selbstbestimmung	64
5.2.2	Akzeptanz	67
5.2.3	Zusammenfassung und Diskussion	68
5.3	Auswirkungen unter dem Aspekt von Disziplin und Kontrolle	70
5.3.1	Normalisierende Wirkung des Anreizsystems.....	70
5.3.2	Zusammenfassung und Diskussion	73
5.4	Ergebnisse und Diskussion	75
6	Anregungen für die Praxis	76
6.1	Anregungen auf der Ebene des spezifischen Vertrauens	76
6.2	Anregungen auf der Ebene des generalisierten Vertrauens	80
6.3	Ergebnisse und Diskussion	81
7	Schlussfolgerungen.....	83
7.1	Beantwortung der Fragestellung	83
7.2	Betrachtung der Ergebnisse und der Herangehensweise.....	84
7.3	Ausblick	85
8	Literaturverzeichnis	87
9	Abbildungsverzeichnis.....	90
10	Anhang.....	91

Abkürzungsverzeichnis

EFB Einkommensfreibetrag

IZU Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige

MIZ Minimale Integrationszulage

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

1 Einleitung

Anreizsysteme im Allgemeinen wie auch speziell in der Sozialhilfe stellen weite, wissenschaftlich erforschbare Felder dar. Dem gegenüber steht eine nicht weniger breite Vertrauensforschung, welche in den unterschiedlichsten Disziplinen betrieben wird. Die voneinander getrennten Forschungsfelder überschneiden sich in ihrer Relevanz im Moment der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel. In der schweizerischen Sozialhilfe wird verbreitet mit einem Anreizsystem gearbeitet, das in dieser Interaktion seine Umsetzung findet. Die Bestrebungen von Sozialarbeitenden eine Vertrauensbeziehung zu ihrer Klientel aufzubauen, prägen die Umsetzung des Anreizsystems. Die Schnittstelle zwischen dem Anreizsystem der Sozialhilfe und der Vertrauensthematik stellt auf der einen Seite die Ausgangslage und den Rahmen dieser Bachelorarbeit dar. Auf der anderen Seite bilden die Forschungsfelder in ihrer Überschneidung ein Spannungsfeld, das Gegenstand unserer Ausführungen sein wird.

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Vertrauen erscheint uns in der Sozialen Arbeit vorausgesetzt und massgebend für eine gelingende Interaktion mit der Klientel. Diese Voraussetzung von Vertrauen um mit der Klientel arbeiten zu können, steht in der Tradition eines humanistischen Menschenbildes. Ein Menschenbild, das von Selbstentfaltungskräften des Menschen ausgeht und ihn als ein Wesen darstellt, das nach Selbstbestimmung strebt. Die Anreize Einkommensfreibetrag, Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige und minimale Integrationszulage der schweizerischen Sozialhilfe zeugen hingegen von einem ökonomischen Menschenbild. Dieses Menschenbild geht vom Eigennutz des Menschen und dessen Bevorzugung des Müssiggangs aus und unterstellt, dass Sozialhilfebeziehende einer Belohnung bedürfen, um Integrationsbemühungen zu erbringen. Die Unterstellung ist mit einem Misstrauen verbunden. Den Sozialhilfebeziehenden wird wenig innere Motivation und Selbstentfaltungspotential zugetraut. Das humanistische und das ökonomische Menschenbild prallen im Moment der Umsetzung der Anreize in der Sozialhilfe aufeinander. In der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel tritt der Widerspruch der Menschenbilder deutlich zutage. Sozialarbeitende und ihre Klientel sind damit einem Spannungsfeld ausgesetzt, bei dem es zu Widerstand und Konflikten kommen kann, deren Ursache auch ausserhalb der Interaktion gesucht werden müssen. Dieses Spannungsfeld stellt hohe Ansprüche an Sozialarbeitende und erfordert Kompetenz im Umgang mit dieser Problematik. An dieser Stelle sei auf das Werk von Lyotard (1983/1987) *Der Widerstreit*¹ verwiesen. Seine Ausführungen zum Dissens

¹ Lyotard, J.-F. (1987). *Der Widerstreit*. München: Wilhelm Fink Verlag. (Originalarbeit erschienen 1983)

und seine Aufforderung Widersprüche nicht versöhnen zu versuchen, haben zur Herangehensweise der vorliegenden Bachelorarbeit inspiriert.

Die Wahrnehmung des Spannungsfeldes zwischen dem verhaltenslenkenden Instrument des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe und der Gestaltung einer auf Vertrauen basierenden Interaktion führt zu folgender Forschungsfrage:

Welche Auswirkungen haben Anreizsysteme in der schweizerischen Sozialhilfe auf die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel?

Ziel dieser Bachelorarbeit ist es, ein differenzierteres Verständnis der Anreizsysteme in der schweizerischen Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Vertrauensthematik zu entwickeln. Die Erkenntnisse aus der Auseinandersetzung mit der Vertrauens- und Anreizthematik sollen in unsere künftige Praxis der Sozialen Arbeit aufgenommen werden können.

Ursachen für das erläuterte Spannungsfeld sollen erkannt und reflektiert werden, um einen kompetenten Umgang mit diesem Spannungsfeld erwerben zu können.

1.2 Vorgehensweise und Gliederung der Arbeit

Um die Auswirkungen von Anreizsystemen auf die Vertrauensbeziehung erörtern zu können, bedarf es in einem ersten Schritt einer Heranführung an die beiden Themenfelder Anreizsystem und Vertrauen. Zu diesem Zweck erfolgen in Kapitel 2 eine Begriffsbestimmung und das Eingrenzen des Rahmens von Anreizsystemen und Vertrauen, welcher der Bachelorarbeit zugrunde liegt.

In Kapitel 2.1 wird dargestellt, wie die Thematisierung des verhaltensverstärkenden Anreizes über die Motivationspsychologie in der Ökonomie Eingang fand und die Ausgestaltung von Anreizsystemen im Unternehmensbereich massgeblich beeinflusste. Dabei gehen ökonomische Anreizsysteme von einem *Homo oeconomicus*, einem eigennützigem und müssiggängerischen Menschen aus, der monetäre Anreize zur Leistungssteigerung bedarf.

In Kapitel 2.2 wird aufgezeigt, dass seit den 1990er Jahren Anreize Bestandteil der schweizerischen Sozialhilfe sind. Der Prozess von der Aufnahme erster Anreize bis zur Ausgestaltung des aktuellen Anreizsystems wird nachgezeichnet. Die monetären Anreize Einkommensfreibetrag, Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige und minimale Integrationszulage und deren begleitende Änderungen werden beschrieben. Anhand der Kritik zur Aufnahme der Anreize wird der Paradigmenwechsel vom Fürsorgestaat zum aktivierenden Sozialstaat beleuchtet.

In Kapitel 2.3 wird anhand eines Blitzlichtes in die Vertrauensforschung eine erste Skizzierung des Vertrauensbegriffes vorgenommen. Im Weiteren liegt der Fokus auf dem Vertrauen, welches die Klientel den Sozialarbeitenden und der Sozialhilfe entgegenbringt. Die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung wird unter dem Aspekt des Vertrauensaufbaus betrachtet. Vertrauen wird in spezifisches und generalisiertes Vertrauen unterschieden. Die strukturellen Gegebenheiten und Handlungen in der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel, welche den Vertrauensaufbau fördern, können mit dieser Unterscheidung aufgezeigt werden. Die Bedeutung des spezifischen Vertrauens in der Sozialen Arbeit wird kritisch betrachtet und abschliessend werden unterstützende Faktoren für den Vertrauensaufbau bei der Klientel aufgeführt.

In Kapitel 3 wird der motivationale Charakter von Anreizsystemen beleuchtet. Dazu werden die Begriffe der intrinsischen und extrinsischen Motivation eingeführt. Der Verdrängungseffekt, der besagt, dass intrinsische Motivation durch extrinsische Motivationsanreize verdrängt werden kann, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Diese Debatte führte in der Folge dazu, dass an Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen gearbeitet wurde, die den Verdrängungseffekt aufgreifen und intrinsische Motivation stärker zu fördern versuchen. Anschliessend wird die Relevanz von intrinsischer Motivation für die Sozialhilfe und ihre Berücksichtigung durch das Anreizsystem der Sozialhilfe diskutiert.

In Kapitel 4 werden Anreizsysteme unter dem Aspekt der Disziplinierung betrachtet. So zeigt die Auseinandersetzung mit der Disziplinargesellschaft nach Foucault (1976/1994) auf, dass Disziplinierung im Gegensatz zu Unterwerfung die produktive Seite der Macht hervorhebt. Disziplinierung ermöglicht die Ausbeutung der Produktionskraft der Individuen und setzt Normalisierungsprozesse in Gang zur Internalisierung der Arbeitsmoral. Mit der Dynamisierung der Gesellschaft im 20. Jahrhunderts wandelt sich die stark institutionsgebundene Disziplinierung. Deleuze (1990/1993) zeigt auf, dass Nutzenmaximierung verstärkt über nicht institutionsgebundene und allumfassende Kontrolle erwirkt wird. Abschliessend erfolgt die Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern Anreizsysteme im Allgemeinen als Disziplintechniken zu bezeichnen sind.

In Kapitel 5 wird das Anreizsystem der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf seinen motivationalen und disziplinierenden Charakter anhand der Ergebnisse aus Kapitel 3 und 4 untersucht. Dabei stellt sich heraus, dass der Verdrängungseffekt von intrinsischer Motivation in der aktuellen Ausgestaltung des Anreizsystems auf der Ebene der Unterstützungsrichtlinien der drei untersuchten Städte Basel, Bern und Zürich

ernst genommen werden muss. Den monetären Anreizen der Sozialhilfe kann klar disziplinierende Funktion zugeschrieben werden.

Kapitel 6 stellt die Synthese der Bachelorarbeit dar. Der motivationale und disziplinierende Charakter des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe wird mit den Ausführungen zum generalisierten und spezifischen Vertrauen zusammengeführt. Daraus werden Anregungen für die Praxis der Sozialen Arbeit formuliert. Diese Anregungen sind auf die gewählte Eingrenzung zurückzuführen und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Anregungen sind als Reflexionsimpulse zu verstehen, um dem gefühlten Spannungsfeld aus spezifischen Blickpunkten kompetent begegnen zu können.

1.3 Forschungsstand und verwendete Literatur

Die Darstellung und Überprüfung des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe erfolgt anhand der aktuellen Richtlinien der SKOS (2005). Für die Überprüfung werden zusätzlich die Unterstützungsrichtlinien der drei untersuchten Städte Basel (2011), Bern (2011) und Zürich (2010) verwendet. Dies erlaubt einen Einblick in die Umsetzung des Anreizsystems auf der Ebene der Kantone und Städte. Der Prozess der Aufnahme von Anreizen in die schweizerische Sozialhilfe wird von Hänzi (2011) mit Hilfe der Entwicklung der SKOS-Richtlinien weitgehend beschrieben. Diese Ausführung wird an betreffender Stelle beigezogen. Wyss (2005; 2007), freiberuflicher Soziologe aus Zürich, hat sich eingehend mit der *Workfare*-Thematik auseinandergesetzt. Auch er hat das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe auf seinen disziplinierenden Charakter hin betrachtet. Seine Analyse findet Eingang in der Kritik an der Aufnahme des Anreizsystems und in der Überprüfung der Anreize unter dem Aspekt der Disziplinierung.

Die Sichtung der Literatur zeigt auf, dass die Vertrauensforschung in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat und in unterschiedlichen Disziplinen betrieben wird. Nach wie vor fehlen jedoch eine allgemeine Begriffsbestimmung von Vertrauen und ein fachspezifischer Vertrauensbegriff für die Soziale Arbeit. Um die Fragestellung dieser Bachelorarbeit bearbeiten zu können, wird dargestellt wie Vertrauen der Sozialhilfeklientel in die Institution und in die Sozialarbeitenden entstehen kann. Dazu wird auf die Literatur von Wagenblass (2004) und Arnold (2009) zurückgegriffen. Sie untersuchten beide innerhalb der Jugendhilfe Deutschlands die Bedeutung und Entstehung von Vertrauen im institutionellen Kontext. Für die Unterscheidung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen bezieht sich Wagenblass (2004) auf die theoretische Grundlage von Giddens (1995).

Die Untersuchung des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe in der vorliegenden Arbeit findet auf der Ebene der SKOS-Richtlinien und der Unterstützungsrichtlinien von Basel, Bern und Zürich statt. Die konkrete Umsetzung des Anreizsystems in der Interaktion wird nicht untersucht. Damit wird auch für die Vertrauens-thematik die direkte Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel für diese Bachelorarbeit irrelevant. Entsprechende Aspekte von Vertrauen werden in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt.

Die motivationalen Aspekte von Anreizsystemen werden anhand der kognitiven Evaluationstheorie nach Deci (1975, zitiert nach Deci & Ryan, 1993) dargestellt, die in der Sozialpsychologie anzusiedeln ist. Die dort postulierte Verdrängung von intrinsischer Motivation greift Frey (1997), Professor für Volkswirtschaft in Zürich, im Kontext der Unternehmensökonomie auf. Der Verdrängungseffekt wird zwischen Sozialpsychologen und Ökonomen kontrovers diskutiert (Gagné & Deci, 2005; Deci & Ryan, 1993; Frey, 1997; A. H. Kunz, 2005, J. Kunz & Quitmann, 2011). Obwohl der Verdrängungseffekt in der Unternehmensökonomie umstritten ist, sind Bestrebungen auszumachen, welche sich mit Kriterien für die Ausgestaltung von Anreizsystemen auseinandersetzen. J. Kunz und Quitmann (2011) formulierten Kriterien, welche die Förderung von intrinsischer Motivation im Unternehmenskontext zum Ziel haben.

Die Ausführungen zur Disziplinargesellschaft erfolgen auf der Basis von Foucaults (1976/1994) *Überwachen und Strafen* und werden durch Erläuterungen von Lemke (2005), Ruffing (2008) und Raffnsøe et al. (2011) ergänzt. Mit *Postscriptum über die Kontrollgesellschaften* von Deleuze (1990/1993) wird die Darstellung der Disziplinargesellschaft von Foucault im Hinblick auf die Postmoderne aktualisiert.

In der Literatur wurde keine spezifische Abhandlung zur Anreiz- und Vertrauens-thematik in der Sozialen Arbeit gefunden. So stellen die im Kapitel 6 ausgeführten Anregungen für die Praxis der Sozialen Arbeit eigene Überlegungen dar, die unter Bezug der oben erwähnten Literatur formuliert wurden.

2 Anreize und Vertrauen – eine begriffliche und inhaltliche Annäherung

Da die Problemstellung, die der Diplomarbeit zugrunde liegt, nach den Auswirkungen von Anreizen und Anreizsystemen auf die Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel fragt, gilt es im Folgenden den Rahmen für die Beantwortung dieser Frage abzustecken. In Kapitel 2.1 werden in einem ersten Schritt die theoretischen Ursprünge von Anreizen und Anreizsystemen aufgezeigt. Darauf folgt in Kapitel 2.2 die Darstellung der Einführung von Anreizen in der schweizerischen Sozialhilfe. In Kapitel 2.3 werden die Vertrauensthematik und deren Relevanz für die vorliegende Arbeit ausgeführt.

2.1 Anreize als Gegenstand psychologischer und ökonomischer Entwicklungen

Anreize werden in der Sozialhilfe als Motivationsverstärker zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verwendet. Ist eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht möglich, sollen Anreize gemäss SKOS (2005) als Motivationsverstärker zur sozialen und beruflichen Integration dienen. Wie unter Kapitel 2.2 noch auszuführen sein wird, finden Anreize seit den 1990er Jahren in der schweizerischen Sozialhilfe Anwendung (Tecklenburg, 1999, S. 131). Seit 2005 sind sie in Form von Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen ein fester Bestandteil der SKOS-Richtlinien (Hänzi, 2011, S. 259). Die folgenden Ausführungen sollen aufzeigen, dass der Aufnahme von Anreizen in der Sozialhilfe, eine theoretische Auseinandersetzung mit Anreizen voranging. Mitte des 20. Jahrhunderts setzte sich vorwiegend die Psychologie mit der Anreizthematik auseinander, wobei diese bald von den Wirtschaftswissenschaften aufgegriffen wurde. In der Psychologie wurden Anreize sowohl durch das operante Konditionieren als auch von der Motivationspsychologie thematisiert. Erwartungswert-Theorien, welche der Motivationspsychologie zuzuordnen sind, stiessen in den Wirtschaftswissenschaften auf Interesse und wurden Gegenstand ökonomischer Auseinandersetzungen. Diese Auseinandersetzungen stellen die Basis für ökonomisch ausgestaltete Anreizsysteme dar, wobei die Prinzipal-Agenten-Theorie als ein Beispiel dafür gilt.

Die beschriebene Entwicklung wird im Folgenden ausdifferenziert. Dabei soll auch die scheinbare Verlagerung von Anreizen und Anreizsystemen vom Gegenstand der Psychologie zum Gegenstand der Ökonomie nachvollzogen werden. Diese Verlagerung wird exemplarisch an der Prinzipal-Agenten-Theorie aufgezeigt, welche ökonomischen Anreizsystemen als Grundlage dient (Erlei & Schmidt-Mohr, 2010, S. 2425/2426).

Die Ausführungen werden ersichtlich machen, dass die psychologische und ökonomische Weiterentwicklung der Erwartungswert-Theorie in Bezug auf Anreize und Anreizsysteme grosse Unterschiede aufweist. Während die ökonomische Prinzipal-Agenten-Theorie Leistungssteigerung mittels Anreizen anvisiert, zeigt Atkinson (1957 und 1975, zitiert nach

Schlag, 2009) mit seinem psychologischen Hintergrund auf, dass die Leistungsbereitschaft in Abhängigkeit vom Streben nach Erfolg oder Vermeiden von Misserfolg entsteht (S. 85-88). Der Fokus von Atkinson (1957 und 1975, zitiert nach Schlag, 2009) lässt Anreizsysteme in einem anderen Licht erscheinen und macht deutlich, dass seinen Arbeiten ein ganz anderes Menschenbild zugrunde liegt als dies bei der Prinzipal-Agenten-Theorie der Fall ist. Es wird zu diskutieren sein, ob über die Ausgestaltung von Anreizsystemen in der Sozialhilfe das ökonomisch geprägte Menschenbild des *Homo oeconomicus* Eingang gefunden hat. Der *Homo oeconomicus* stellt dabei ein ökonomischer Erklärungsansatz dar, um menschliches Verhalten zu beschreiben. Er konstruiert einen nutzenmaximierenden, rational handelnden und auf das eigene Ziel fokussierten Idealtypus, der herangezogen wird, um makroökonomische Phänomene zu erklären (Franz, 2004, S. 2).

Im Gabler Wirtschaftslexikon wird „Anreizsystem“ definiert als die „Summe aller bewusst gestalteten Arbeitsbedingungen, um direkt oder indirekt auf die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter einzuwirken [...] bzw. gewünschte Verhaltensweisen zu verstärken“ (2010, S. 136).

Die heutige Thematisierung und Theoretisierung von Anreizen und Anreizsystemen ist stark von ökonomischer Seite geprägt. Die theoretischen Ursprünge von Anreizen samt ihrer verhaltensverstärkenden Wirkung liegen jedoch in der Psychologie. Bedeutend sind dabei die Arbeiten zum operanten Konditionieren des Behavioristen Skinner (1948, zitiert nach Schlag, 2009) der 1940er und 1950er Jahre (S. 11-15).

Operantes Konditionieren

Das operante Konditionieren greift auf den Begriff des Verstärkers zurück, um den Zugcharakter einer Belohnung auf ein bestimmtes Verhalten zu beschreiben. Dem Verstärker kommt somit die gleiche Funktion wie dem Anreiz zu. Verstärker können materieller (Geld) oder immaterieller Art (Lob) sein. Über positive und negative Verstärker wird erwünschtes Verhalten erwirkt, über direkte und indirekte Bestrafung wird unerwünschtes Verhalten vermieden (Schlag, 2009, S. 32). Die Erläuterungen im Kapitel 2.2 werden aufzeigen, dass sich die Sozialhilfe den Effekt des positiven Verstärkers zu Nutze machen will. Einkommensfreibeträge² werden eingesetzt, um die Motivation für eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Der Einkommensfreibetrag kann jedoch verursachen, dass Sozialhilfebeziehenden durch die Steuerprogression unter dem Strich nicht mehr Geld zur Verfügung steht, als wenn ein volles Unterstützungsbudget ausbezahlt würde. In Fachkreisen wird davon ausgegangen, dass sich dies negativ auf die Motivation für Arbeits-

² Für Erläuterung vgl. Kapitel 2.2 und Kapitel 5.1

bemühungen auswirkt, da eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt keine finanzielle Besserstellung bewirkt (SKOS, 2005, 12/10, E.1.2). Ein Steuererlass stellt in diesem Sinne einen negativen Verstärker dar, da dadurch die unangenehme Konsequenz einer Gleichstellung mit oder ohne Anstellung im ersten Arbeitsmarkt vermieden wird. Die Sozialhilfe greift auch auf Bestrafungen im Sinne des operanten Konditionierens zurück, dabei stellt beispielsweise eine Busse eine direkte Bestrafungen, hingegen das Kürzen von Integrationszulagen eine indirekte Bestrafung dar. Verstärkung eines bestimmten Verhaltens gilt gemeinhin als die effizientere Methode, eine Verhaltensänderung zu bewirken, als die Strafe. Bestrafung wirkt sich eher unterdrückend als abschwächend auf Verhaltensweisen aus, das heisst, die Verhaltensänderung erfährt durch die Bestrafung nicht eine langfristige Änderung (Schlag, 2009, S. 34/35).

Das Ausbleiben einer Belohnung trotz subjektiv empfundener Anstrengung führt zu Frustration, Aggression, entsprechend ist eine Leistungsverminderung zu erwarten. Anreize, die eine Belohnung erwarten lassen, ohne dass man je in den Genuss dieser Belohnung kommt, verlieren somit ihre Kontrollfunktion (ebd., S. 43).

In der Motivationspsychologie wird nicht der Begriff des Verstärkers, sondern des Anreizes verwendet. Neben Trieben und Bedürfnissen stellen Anreize motivationale Determinanten von Verhalten dar. Im Gegensatz zum Schubcharakter von Trieben und Bedürfnissen haben Anreize einen Zugcharakter. Erwartungswert-Theorien, welche der Motivationspsychologie zuzuordnen sind, beziehen sich auf diesen Fokus des motivationalen Zugcharakters von Anreizen. Da der Zugcharakter von Anreizen postuliert, dass Verhalten veränderbar und auch lenkbar wird, weckten die Erwartungswert-Theorien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts grosses Interesse bei den Wirtschaftswissenschaftlern (Schlag, 2009, S. 11-15).

Erwartungswert-Theorie

Die Erwartungswert-Theorie geht wie das operante Konditionieren davon aus, dass menschliches Verhalten im Wesentlichen durch Belohnung und Bestrafung beeinflusst wird. Ein Verhalten wird dann gezeigt, wenn damit die Erwartung verbunden ist, dass dieses Verhalten eine Belohnung zur Folge haben wird. Je höher der subjektive Wert einer Belohnung ausfällt, desto höher wird die Leistungsbereitschaft sein, dieses bestimmte Verhalten zu zeigen (Gabler Wirtschaftslexikon, 2010, S. 955/956). Anreize haben die Aufgabe, die Eintrittswahrscheinlichkeit oder die Eintrittserwartung eines bestimmten Verhaltens zu erhöhen, indem sie den Wert der Belohnung zu vergrössern versuchen. Sie führen dem Individuum vor Augen, dass das anzustrebende Ziel Eigennutzen hat. Die Wahrnehmung des

instrumentalisierenden Charakters von Anreizen wird durch den Fokus auf den Eigennutz vermindert (Schlag, 2009, S. 14/15).

Verhaltensänderungen, die durch äussere Anreize verursacht werden können, werden in der Wirtschaftstheorie ausgiebig thematisiert. So wird den Menschen unterstellt, dass sie „umso mehr und härter arbeiten, je höher der entsprechende monetäre Anreiz ist“ (Frey, 1997, S.27). Laut Frey (1997) baut die gesamte moderne Ökonomie auf dem Zusammenhang auf, dass Leistungssteigerung mittels äusserer, mehrheitlich monetärer Anreize bewirkt werden kann. Die Prinzipal-Agenten-Theorie, die für die Ausgestaltung von Anreizsystemen relevant ist, greift diesen Aspekt der Leistungssteigerung im Besonderen auf und stellt damit ein zentrales Führungsinstrument von Unternehmungen dar (S. 27).

Prinzipal-Agenten-Theorie

Die Prinzipal-Agenten-Theorie besagt, dass die Arbeitsleistung von Angestellten – Agenten – mittels Anreizsystem durch den Arbeitgeber – den Prinzipal – gesteigert werden kann und zu diesem Zweck Anreizverträge abzuschliessen sind (Frey, 1997, S. 28). Die Theorie geht davon aus, dass die Arbeitgebenden nur unvollständig über Arbeitsmotivation, Arbeitsverhalten und Arbeitsqualität der Arbeitnehmenden informiert sind. Gleichzeitig wird angenommen, dass Arbeitnehmende eigennützig und opportunistisch eigene Ziele verfolgen, die den Zielen der Arbeitgebenden zuwiderlaufen. Damit den Arbeitgebenden der Mangel an Information und die Neigung zu Drückebergerei ihrer Angestellten nicht zum Verhängnis werden, sind Anreizverträge abzuschliessen, welche die Entlohnung von der Arbeitsleistung abhängig machen. Auch betriebliche Kontrollvorrichtungen dienen dem Zweck, dass den Arbeitgebenden keine oder nur geringfügige Kosten durch ihre Angestellten entstehen, die eigenen Zielen nachgehen oder sich gar vor der Arbeit drücken (Erlei & Schmidt-Mohr, 2010, S. 2425/2426).

Die Weiterentwicklungen der Erwartungswert-Theorien in den Wirtschaftswissenschaften setzten den Fokus stark auf Belohnung und Kontrolle, mittels Anreizsystemen wurde versucht, die Leistung zu steigern. Die Psychologie rückte hingegen vielmehr die persönliche Seite der Leistungsmotivation ins Zentrum.

Leistungsmotivation nach Atkinson

Die Leistungsbereitschaft hängt davon ab, ob jemand eher dazu neigt, Erfolg anzustreben oder Misserfolg zu vermeiden (Atkinson, 1957 und 1975, zitiert nach Schlag, 2009, S. 85-88) Erfolgsstreben ist von drei Komponenten abhängig:

- *Erfolgsmotiv*: Was bewegt mich, nach Erfolg zu streben?

- *subjektive Erfolgswahrscheinlichkeit*: Wie wahrscheinlich ist es, dass ich Erfolg haben werde?
- *Wert oder Anreiz von Erfolg*: Wie viel bedeutet mir der Erfolg?

Analog zum Erfolgsstreben hängt die Tendenz, Misserfolg zu vermeiden, ebenfalls kumulativ von drei Komponenten ab (Motiv zur Misserfolgsvermeidung, subjektive Misserfolgswahrscheinlichkeit und (negativer) Wert des Misserfolgs).

Im situativen Abwägen zwischen „Wie wahrscheinlich ist ein Erfolg (oder Misserfolg)?“ und „Wie wichtig ist mir der Erfolg (oder die Vermeidung des Misserfolgs)?“ liegt das Erwartungswert-Verständnis. Ist die aus den drei Komponenten zusammengesetzte Hoffnung auf Erfolg grösser als die Furcht vor Misserfolg, so resultiert daraus ein nach Erfolg strebendes Handeln. Überwiegt die Furcht vor Misserfolg, werden Vermeidungstendenzen das Handeln bestimmen. Bei erfolgstrebigem Handeln ist anzunehmen, dass ein Individuum Leistungsbereitschaft von sich aus erbringt. Bei misserfolgsvermeidendem Handeln muss davon ausgegangen werden, dass Leistungsbereitschaft nicht auf eigenen Antrieb erfolgt, da es sich vor Misserfolgen zu schützen gilt. Die Vermittlung von Erfolgserlebnissen kann die Leistungsbereitschaft bei Menschen mit misserfolgsvermeidendem Verhalten steigern (Schlag, 2009, S. 86/87). Diese letzte Aussage führt zur Vermutung, dass die Leistungsbereitschaft von Menschen mit misserfolgsvermeidendem Verhalten nicht durch monetäre Anreize gesteigert werden kann, da einer Leistungssteigerung Erfolgserlebnisse vorangehen müssen. Bei Menschen mit erfolgstrebigem Verhalten dürfte die Belohnung den Wert des Erfolges steigern, die Einschätzung der subjektiven Erfolgswahrscheinlichkeit stellt jedoch trotzdem eine Eigenleistung dar, die durch den monetären Anreiz nicht tangiert wird. Die erfolgten Ausführungen zeigen auf, dass die Leistungsmotivation nicht alleine auf monetäre Anreize zurückzuführen ist. Erfahrungen mit Erfolg und Misserfolg prägen die Leistungsmotivation nachhaltig. Da die Klientel der Sozialhilfe oft misserfolgsgeprägte Biografien aufzeigt, gilt es diesen Aspekt im Auge zu behalten.

Die Prinzipal-Agenten-Theorie und die Leistungsmotivation nach Atkinson (1957 und 1975, zitiert nach Schlag, 2009) stellen zwei ganz unterschiedliche Erklärungsansätze für das Zustandekommen von Leistung und Leistungssteigerungen dar. Beide Ansätze geben entweder direkte Anweisungen zur Ausgestaltung oder lassen Rückschlüsse auf die Ausgestaltung von Anreizsystemen zu. Die Nebeneinanderstellung dieser Ansätze macht deutlich, dass unterschiedliche Menschenbilder vorliegen.

Ökonomisches versus psychologisches Menschenbild

Der *Homo oeconomicus*, wie er als Konzept in ökonomischen Weiterentwicklungen der Erwartungswert-Theorien und der Prinzipal-Agenten-Theorie Verwendung findet, ist auf

Eigennutz bedacht, handelt rational und zieht Konsumieren der Arbeit vor. Das Menschenbild, das durch Atkinsons Theorie vermittelt wird, ist weniger determiniert und zeichnet ein Bild eines Menschen, dessen Leistungsbereitschaft sich nach den Erfahrungen mit Erfolg und Misserfolg richtet. Die unterschiedlichen Menschenbilder, die hinter Ansätzen und Theorien zur Anreizthematik stecken, sind für die vorliegende Arbeit zentral.

Menschenbilder können sich prägend auswirken, auch wenn sie – wie im Fall vom *Homo oeconomicus* – nur Modellcharakter haben. Ein Abbild, das modellhaft gewisse Zusammenhänge aufzeigen soll, kann sehr schnell die Funktion eines Leitbildes übernehmen. Nach dem Prinzip der selbsterfüllenden Prophezeiung wirkt ein Leitbild auf das Selbstverständnis des Individuums und hat damit normativen und verhaltenslenkenden Charakter³. Der für die klassische Ökonomie zentrale *Homo oeconomicus*, der rational und opportunistisch handelt, zieht sich leitbildartig durch alle Erklärungsansätze in der Verhaltensökonomik (Rost, 2008, S. 51). Siebenhühner (2000, zitiert nach Rost, 2008, S. 51) zeigte auf, dass Studierende der Wirtschaftswissenschaften am Ende ihres Studiums viel eigennütziger handelten als Studierende anderer Disziplinen. Er verweist auf eine direkte Rückkopplung des Menschenbildes auf den Menschen selbst.

„Folglich hat die Annahme eines allgegenwärtigen Homo Oeconomicus nicht nur eine erkenntnisleitende Funktion, sondern bestimmt – vermittelt Beratung und Sozialisation durch ökonomische Ausbildung – auch das Handeln politischer und unternehmerischer Entscheidungsträger“ (Falk, 2001, S. 1).

Da wohlfahrtsstaatliche Regelungen unter anderem von Ökonominen und Ökonomen analysiert, bewertet und mitgestaltet werden, muss man davon ausgehen, dass das Bild des *Homo oeconomicus* stets in die Analyse mit einfließt (Fetchenhauer & Haferkamp, 2007, S. 6). Fetchenhauer und Haferkamp (2007) haben das Menschenbild des *Homo oeconomicus* auf seine Tauglichkeit für die Durchführung wohlfahrtsstaatlicher Analysen untersucht (S.6). Viele Grundannahmen zum *Homo oeconomicus*, die aus einer neoklassischen Ökonomie stammen, gelten als empirisch falsifiziert. Menschen sind nicht nur rational, sie überschätzen sich und gehen häufig von zu optimistischen Vorannahmen aus. Der Eigennutz wurde mit Experimenten zur Spieltheorie relativiert. Menschen neigen dazu, sich sogar dann fair zu verhalten, wenn sie einmalig und anonym auf jemanden treffen und das „fair Bleiben“ sogar mit Kosten verbunden ist. Auch dass Arbeit für den Menschen lediglich Mittel zum Zweck sein soll, wurde widerlegt. Untersuchungen aus der Arbeits- und Organisationspsychologie haben aufzuzeigen vermocht, dass Arbeit wesentlich zur

³ Was im Zusammenhang mit dem Bild des *Homo oeconomicus* kritisch hinterfragt werden muss, macht man sich anderenorts zu Nutze. Eine Gesellschaft hat die Möglichkeit über die Orientierung an Leitbildern sich selbst zu formen (Rost, 2008, S. 51).

persönlichen Erfüllung, zu Erfolgserlebnissen und sozialen Kontakten beiträgt (ebd., 2007, S. 7/8). Laut Rost (2008) zeigen Konzepte wie der *Homo reciprocans*⁴ und der *Homo cooperativus*⁵, dass das Konzept des *Homo oeconomicus* an Allgegenwärtigkeit und Absolutheit in den Wirtschaftswissenschaften verliert. Das Menschenbild in den Wirtschaftswissenschaften entwickelt sich weiter, wobei Prinzipien der Gegenseitigkeit und Kooperation Eingang finden (S. 55-57).

Bevor im nächsten Unterkapitel Anreizsysteme in der Sozialhilfe thematisiert werden, gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass sich die ökonomischen Ausführungen zu Anreizen und Anreizsystemen stets auf den Unternehmenskontext bezogen und beziehen werden. Es sprechen jedoch verschiedene Argumente dafür, dass Anreizsysteme in der Sozialhilfe vergleichbar sind mit Anreizsystemen im Unternehmenskontext:

- Anreizsysteme in der Sozialhilfe zielen in erster Linie darauf ab, Sozialhilfebeziehende vermehrt in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren (Bühlmann, 2004, S. 1). Anreize sollen eine Steigerung der Arbeitsbemühungen bewirken und sind insofern vergleichbar mit der leistungssteigernden Absicht von Anreizsystemen in Unternehmungen.
- Die Aufgabe, wohlfahrtsstaatliche Regelungen⁶ zu analysieren und zu bewerten, kommt meist Ökonominen und Ökonomen zu. Diesen Analysen liegt stets ein spezifisches Menschenbild zugrunde, das oftmals noch starke Züge des *Homo oeconomicus* aufweist (Fetchenhauer & Haferkamp, 2007, S. 6). Der Aufnahme von Anreizen als fester Bestandteil der revidierten SKOS-Richtlinien von 2005 ging ein Gutachten des volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern voraus (Hänzi, 2011, S. 257). Es ist zu erwarten, dass aus diesem Grund das Anreizsystem der Sozialhilfe nach ähnlichen Funktionslogiken ausgestaltet wird, wie dies im Unternehmenskontext der Fall ist.

Es wurde aufgezeigt, dass im Laufe des 20. Jahrhunderts Anreizsysteme als ökonomisch geprägte Führungsinstrumente ein weites Feld eroberten. Im Folgenden wird das

⁴ Das Konzept des *Homo reciprocans* beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Menschen verhalten sich reziprok, sie belohnen faires, kooperatives Verhalten und bestrafen unfaires, unkooperatives Verhalten. Unfares und unkooperatives Verhalten strafen sie sogar dann, wenn es für sie mit materiellen Kosten verbunden ist (Falk, 2001, S. 1).

⁵ Das Konzept des *Homo cooperativus* weist darauf hin, dass sich Kooperation für Menschen lohnt. Anhand des Gefangenendilemmas wird aufgezeigt, dass immer zu kooperieren für den Einzelnen lohnenswerter ist als gelegentlich als einziger nicht zu kooperieren und damit, und nur damit den Höchstprofit zu erzielen (Rost, 2008, S. 55 – 57).

⁶ Nach Fetchenhauer & Haferkamp (2007) sind unter wohlfahrtsstaatlichen Regelungen alle Massnahmen zu verstehen, die zum Ziel haben, die aktuelle, finanzielle Notlage von Bürgerinnen und Bürgern zu beheben oder die zukünftige Notlage zu verhindern. Zu den Massnahmen gehören sowohl Leistungen materieller (Sozialhilfe) als auch immaterieller (Beratung) Art (S. 6).

Anreizsystem der Sozialhilfe als verhaltensbeeinflussendes oder verhaltenslenkendes Instrument eingeführt.

2.2 Anreizsystem in der schweizerischen Sozialhilfe

Die Einführung von Anreizen in der schweizerischen Sozialhilfe ist ein Prozess, der vor rund 20 Jahren seinen Anfang genommen hat. Die Sozialhilfe der Schweiz wird kantonal wie kommunal unterschiedlich ausgestaltet. Eingangs des Kapitels wird deshalb kurz auf die Rolle der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und deren Richtlinien eingegangen. Um den Prozess der Aufnahme von Anreizen in die schweizerische Sozialhilfe weiter nachvollziehbar zu machen, wird dieser zusammenfassend dargestellt. Anschliessend werden Einwände vorgestellt, welche Wyss (2005) und Nadai (2007) gegen die Einführung der Anreize und dem damit verbundenen Leistung-Gegenleistungsprinzip in der schweizerischen Sozialhilfe angebracht haben. Anhand dieser Kritik lässt sich der Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik aufzeigen, der hinter der Aufnahme von Anreizen in die schweizerische Sozialhilfe steht.

Rolle der SKOS und Bedeutung ihrer Richtlinien

Die Sozialhilfe ist ein kantonales Leistungsfeld (Hänzi, 2011, S. 1). Die Art der Umsetzung wie auch die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe variieren von Kanton zu Kanton. Auf der Ebene des Bundes fehlen ein Rahmengesetz und Bemessungsempfehlungen in Bezug auf die Sozialhilfe (ebd., S. 1). Mit ihren „Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe“ füllt die „Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe“ (SKOS) diese Lücke. Die SKOS gibt mit ihren Richtlinien Empfehlungen für die Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz (ebd., 2011, S. 1). Dabei wendet sie sich als privatrechtlicher Verein an die Sozialhilfeorgane auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wie auch an private Organisationen der Sozialhilfe (ebd., 2011, S. 1). Verbindlich geregelt werden die Standards der SKOS durch die Gesetzgebung der Kantone und/oder Gemeinden sowie durch die Rechtsprechung (SKOS, 2005, Vorwort). Zum heutigen Zeitpunkt werden die SKOS-Richtlinien aus dem Jahr 2005 von 23 Kantonshauptorten in der aktuellen Version angewendet (A. Essel, persönl. Mitteilung, 14.11.2011). Die in den Richtlinien vorgesehenen Anreize sind somit in diesen Gemeinden in Form von Einkommensfreibeträgen, Integrationszulagen und minimalen Integrationszulagen teilweise oder ganz verankert.

Wann und in welcher Form die Anreize in der schweizerischen Sozialhilfe eingeführt wurden, wird in der Folge zusammenfassend nachgezeichnet.

Einführung von Anreizen in der schweizerischen Sozialhilfe

In der schweizerischen Sozialhilfe nimmt die Einführung von Anreizmodellen in den 1990er Jahren ihren Anfang. Ab 1995 werden in der Schweiz Sozialhilfemodelle gesetzlich verankert, welche das Gegenleistungsprinzip bzw. den Eingliederungsvertrag beinhalten (Tecklenburg, 1999, S. 131). Die Einführung auf gesetzlicher Ebene beginnt in den Kantonen der Westschweiz und im Tessin. Auch in den Kantonen der Deutschschweiz werden zu derselben Zeit Änderungen in der Sozialhilfe eingeführt. Diese finden jedoch vorwiegend auf Gemeindeebene statt und bedingen keine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung (ebd., S. 131). Das Recht auf finanzielle Existenzsicherung in Notlagen wird mit der Pflicht zur Gegenleistung ergänzt. Die Sozialhilfebeziehenden sollen sich neu für die erhaltene finanzielle Leistung gesellschaftlich nützlich machen (Bühlmann, 2004, S. 1/2). Die Integration in den Arbeitsmarkt soll mit Hilfe von monetären Anreizen gefördert werden. Vielfältige Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration werden errichtet: temporäre Beschäftigung, Integrationsprojekte, berufliche Qualifizierungsmassnahmen, Coaching bei der Stellensuche usw. (ebd., S. 1). Diese Angebote werden in der Folge unter dem Begriff „Integrationsmassnahmen“ zusammengefasst.

Diese Entwicklungen in der Praxis werden von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aufgenommen. Anhand der Anpassungen der Richtlinien der SKOS wird weiter nachgezeichnet, wie sich die Einführung des Gegenleistungsprinzips in der Schweizerischen Sozialhilfe vollzieht.

Monetäre Anreize finden Ende der 1990er Jahre in Form von pauschalen Erwerbsunkosten (250.- Fr.) und der Möglichkeit zum Verzicht auf Rückerstattung von Sozialhilfegeldern Eingang in die SKOS-Richtlinien (SKOS, 2007, Stand 11/98, E.1.1, zitiert nach Hänzi, 2011, S. 253). Die berufliche Integration von ausgesteuerten Sozialhilfebeziehenden⁷ wird zu diesem Zeitpunkt unter anderem mit den Ausführungen zu den „Massnahmen zur beruflichen Integration“ der SKOS-Richtlinien thematisiert. Zusätzliche Anreize für diese Anspruchsgruppe stehen dabei im Zentrum (Hänzi, 2011, S. 253).

Im Jahr 2000 werden die SKOS-Richtlinien mit der Empfehlung ergänzt, neue Unterstützungsmodelle zu entwickeln (SKOS, 2000, zitiert nach Bühlmann, 2004, S. 20). Diese sollen die soziale und berufliche Integration fördern und einen monetären wie auch einen immateriellen⁸ Anreiz enthalten (SKOS, 2000, zitiert nach Bühlmann, 2004, S. 20). Eine grundsätzliche Einheitlichkeit der Umsetzung der SKOS-Richtlinien in den Gemeinden soll trotz des Aufrufs zu neuen Unterstützungsmodellen weiterhin gewährt werden. Von der

⁷ Diese haben keine Berechtigung mehr, Gelder der Arbeitslosenversicherung zu beziehen.

⁸ Der immaterielle Anreiz ist „im Sinne einer persönlichen Aufwertung“ (SKOS, 2000, zitiert nach Bühlmann, 2004, S. 20) zu verstehen. Er wird an dieser Stelle jedoch nicht weiter ausgeführt.

SKOS wird deshalb eine fachliche und personelle Begleitung und eine wissenschaftliche Evaluation der Pilotprojekte verlangt (Iseli et al., 2004, S. 22).

Der Systemwandel weg von der bedingungslosen Existenzsicherung hin zur Existenzsicherung nach dem Gegenleistungsprinzip wird im Jahr 2005 in den grundlegend neu überarbeiteten SKOS-Richtlinien vollzogen (Hänzi, 2011, S. 259). Der Einkommensfreibetrag (EFB), die Integrationszulage (IZU) und die minimale Integrationszulage (MIZ) werden neu als wesentliche Komponenten in die SKOS-Richtlinien aufgenommen (ebd., S. 259).

Beim EFB wird ein Teil des Einkommens als Anreiz ausgestaltet, indem er nicht als Einnahme angerechnet wird. Da in den vorangehenden Richtlinien noch ausdrücklich vom EFB abgeraten wurde, ist diese Aufnahme ein deutlicher Richtungswandel von Seiten der SKOS (ebd., S. 259). Für die Ausrichtung des EFB ist von der SKOS zu diesem Zeitpunkt eine Bandbreite von 400.- bis 700.- Franken vorgesehen. Diese soll den Kantonen einen Spielraum belassen und die Entwicklung der Abstufung der Anreize zulassen (Hohn & Tecklenburg, 2005, zitiert nach Hänzi, 2011, S. 260). Die Pauschale für die allgemeinen Erwerbsunkosten wird mit der Einführung des EFB wieder aufgehoben (Hänzi, 2011, S. 261). Die IZU richtet sich an Personen im erwerbsfähigen Alter, die trotz Integrationsbemühungen keinen Anspruch auf einen EFB erzielen. Die MIZ wird für all diejenigen eingeführt, die bereit sind eine Integrationsleistung zu erbringen, die dazu aber infolge von Krankheit oder fehlenden Integrationsmassnahmen nicht in der Lage oder im Stande sind (SKOS, 2005, zitiert nach Hänzi, 2011, S. 261).

Gleichzeitig mit der Einführung von EFB, IZU und MIZ in den SKOS-Richtlinien aus dem Jahr 2005 werden Änderungen eingeführt, die deren Anreizwirkung verstärken oder ergänzen sollen (Hänzi, 2011, S. 261). Die Höhe der materiellen Grundsicherung wird neu nicht mehr an der Referenzgrösse der ärmsten 20% der Schweizer Bevölkerung bemessen, sondern ans unterste Einkommensdezil⁹ angepasst. Dies hat Leistungskürzungen im Grundbedarf von rund 6.8% für alle Haushaltsgrössen zur Folge (ebd., S. 258). Um weiterhin dieselbe Höhe der monatlichen Sozialhilfeleistung zu erreichen, ist eine Integrationsbemühung in Form eines EFB oder einer IZU/MIZ notwendig.

Weiter wird die Aufhebung der Rückerstattungspflicht für diejenigen Sozialhilfebeziehenden empfohlen, welche einen Einkommensfreibetrag oder eine Integrationszulage erhalten (SKOS, 2005, 04/05, zitiert nach Hänzi, 2011, S. 262). Die vorangehenden Richtlinien sahen vor, dass durch die Sozialhilfebehörden Integrationsmassnahmen bereitgestellt werden sollen. Mit der Revision im Jahr 2005 werden die Behörden dazu verpflichtet (Hänzi, 2011, S. 262). Auch die Sozialhilfebeziehenden haben neue Pflichten (ebd., S. 262). Neben der Auskunft- und Meldepflicht wird die Verpflichtung zur Minderung der Bedürftigkeit aufgeführt

⁹ Die 10% der einkommensschwächsten Haushalte der Schweiz.

(SKOS, 2005, 12/10, A.5.2). Sozialhilfebeziehende müssen eine zumutbare Arbeit aufnehmen und einen Betrag zur beruflichen und sozialen Integration leisten. Sie können „zur Teilnahme an zweckmässigen und zumutbaren Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration verpflichtet werden“ (ebd., A.5.3/4). Weigert sich jemand, dieser Forderung nachzukommen, kann der Grundbedarf um maximal 15% gekürzt und die Anreize EFB, IZU oder MIZ gestrichen oder auch gekürzt werden (ebd., A.8.4). Mit der vollständigen Überarbeitung von Kapitel A (Voraussetzungen und Grundsätze) der SKOS-Richtlinien wird das Gegenleistungsprinzip in der schweizerischen Sozialhilfe durch die SKOS erläutert (SKOS, 2005, 04/05). Dabei wird als massgebende Neuerung sichtbar, „dass hinter der Sozialhilfe ein aktivierender Sozialstaat stehen soll, der fördert und fordert“ (Hänzi, 2011, S. 262).

Die Einführung des Anreizsystems in die Sozialhilfe und der damit verbundene Wechsel zu einem aktivierenden Sozialstaat sind nicht unumstritten.

Kritik an der Einführung des Anreizsystems in der schweizerischen Sozialhilfe

Der Wandel vom Fürsorgestaat zu einem aktivierenden Sozialstaat lässt sich an der Kritik verdeutlichen, welche bei der Aufnahme von Anreizen in die schweizerische Sozialhilfe ausgeübt wird. Wyss (2005) nimmt Stellung zur Einführung des Gegenleistungsprinzips, indem er auf den damit verbundenen Paradigmenwechsel eingeht. Als Vorläufer dieser Umstellung gelten die USA, Kanada und Grossbritannien, welche ab den 1980er Jahren systematisch damit begonnen haben, Sozialhilfeleistungen mit der Bedingung zur Aufnahme von definierten Arbeiten zu verknüpfen (Wyss, 2005, S. 1). Das neue Paradigma wird auf Englisch *Welfare-to-Work* oder kurz *Workfare* genannt. Damit rückt die Arbeit ins Zentrum der Wohlfahrt. Dahinter steht die Annahme, dass mit Integrationsmassnahmen Sozialhilfebeziehende aus der Sozialhilfe herausgelöst werden können und Armut beseitigt werden kann (ebd., S. 2). Wyss (2005) verweist auf die internationale Forschung (Shragge, 1997, zitiert nach Wyss, 2005, S. 3), welche diese Annahme nicht bestätigt. Entweder gelingt den Sozialhilfebeziehenden die Arbeitsaufnahme nicht oder sie werden zu *Working poor*. Diese gehen zwar einer Arbeit nach, können jedoch aufgrund der tiefen Löhne damit ihre Existenz nicht sichern (Wyss, 2005, S. 3). Dass diese Befunde entweder nicht berücksichtigt werden oder paradoxerweise gerade als Bestätigung der *Workfare* Politik benutzt werden, erklärt sich Wyss (2005) folgendermassen: All jenen, die gut verdienen und entsprechend gut integriert in die Gesellschaft scheinen, dienen Sozialhilfebeziehenden als Projektionsfläche (S. 3). Je systematischer die Sozialhilfebeziehenden zu den Ausgegrenzten der Gesellschaft werden, desto eher können sie als Sozialschmarotzer, Sozialfälle, etc. abgewertet werden. Und desto mehr entsteht die Annahme, selber integriert und nicht nur assimiliert zu sein. Mit

Workfare sollen so die negativen Auswirkungen der neoliberalen Wirtschaftsweise verschleiert werden (Wyss, 2005, S. 3).

Auch Nadai (2007) stellt die von der SKOS in ihre Richtlinien aufgenommene Haltung des „Forderns und Förderns“ durch den Staat in Frage. Diese Formel lässt sich aus ihrer Sicht „am besten mit den Stichworten *investieren, aktivieren, disziplinieren* charakterisieren“ (Nadai, 2007, S. 11). Im neuen Sozialstaat soll in die Produktivität der Bürgerinnen und Bürger investiert werden. Als Orte der Produktion von Humankapital¹⁰ soll das Geld in die Familie, Erziehung und Bildung fließen. Damit wird die Sozialpolitik in den Dienst der Wirtschafts- und Arbeitspolitik gestellt. In der Konsequenz wird eine Selektion zwischen lohnenden Investitionen und „passiven Unterstützungsleistungen für die Überflüssigen“ (ebd., S.11) vorgenommen. Gekürzt wird bei letzteren. Aktivieren heisst, für Leistungen des Staates Gegenleistungen von den Sozialhilfebeziehenden in Form von Integrationsbemühungen zu verlangen. Diese Forderung wird durch materielle Anreize verstärkt. Die Unterstützungsleistungen werden zudem auf das absolute Minimum gekürzt, damit die Anreize wirklich greifen (ebd., S.12). Was dies bedeutet, erläutert Wyss (2005) in seinen Ausführungen zum Konzept des „Abstandsgebots“ (S. 5). Die vorgenommene Senkung des Grundbedarfs und die damit verbundene Orientierung am Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10% statt 20% der Schweizer Haushaltungen signalisiert, dass Sozialhilfebeziehende in einfachen wirtschaftlichen Verhältnissen leben sollen. Die Nichtunterstützten, die in einfachen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, sollen nicht auf die Idee kommen, Sozialhilfeleistungen zu beantragen. Hinter dem Abstandsgebot steht die Annahme, „dass die Sozialhilfebeziehenden keinen so genannten Anreiz mehr besässen, eine Arbeit anzunehmen, wenn die Sozialhilfeleistungen relativ zu den tiefsten Löhnen zu hoch wären“ (ebd., S.5). Laut Wyss (2005) widerlegt die ständig wachsende Zahl der *Working Poor* in der Schweiz die Annahme fehlender Arbeitsanreize. Diese hätten ihre Arbeit zugunsten von Sozialhilfeleistungen aufgegeben, wenn damit nicht der Verlust von sozialem Prestige und Beziehungen verbunden wäre (S. 5).

Die Kritik von Wyss (2005) und Nadai (2007) zeigt auf, dass die Aufnahme von Anreizen auch in der Sozialhilfe umstritten ist und kritisch verfolgt wird. Mit der Kritik wird auf ihren disziplinierenden Charakter verwiesen. Nach einigen Jahren der Erfahrung mit Anreizen in der schweizerischen Sozialhilfe ist zudem nach wie vor fraglich, ob diese den gewünschten Erfolg zu erzielen vermögen. Im Rahmen einer Bachelor-Thesis kann nicht das ganze Anreizsystem der Sozialhilfe auf seinen Nutzen hin untersucht werden. Mit der vorliegenden

¹⁰ Lessenich, 2004; Esping-Andersen, 1999, zitiert nach Nadai, 2007, S. 11.

Fragestellung wird der Aspekt der Auswirkungen der Anreize auf die Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel ausgewählt. In welcher Form Vertrauen in der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel auftritt und welche Faktoren berücksichtigt werden müssen, damit Vertrauen bei der Klientel aufgebaut oder erhalten werden kann, wird im folgenden Kapitel ausgeführt.

2.3 Vertrauen in der Sozialhilfe

Wenn in dieser Arbeit nach den Auswirkungen des Anreizsystems in der Sozialhilfe auf die Gestaltung der Vertrauensbeziehung gefragt wird, muss zunächst das Vertrauensverhältnis zwischen den Sozialarbeitenden und ihrer Klientel thematisiert werden.

In diesem Kapitel wird die Vertrauenthematik soweit hergeleitet, dass in Kapitel 6 die Auswirkungen des Anreizsystems in Bezug zur Gestaltung der Vertrauensbeziehung gestellt werden kann.

In Form eines Blitzlichtes in die Vertrauensforschung wird in Kapitel 2.3.1 der Vertrauensbegriff skizziert. Damit soll der Bezug zum grösseren Rahmen, in den die Vertrauensforschung in der Sozialen Arbeit eingebettet ist, hergestellt werden.

Mit der vorliegenden Fragestellung steht der Aspekt der Ausgestaltung einer Vertrauensbeziehung im Zentrum. Dies erfordert eine Antwort darauf, in welcher Form Vertrauen in der Sozialen Arbeit auftritt und wie Vertrauen im Rahmen der Sozialhilfe entstehen kann. In Kapitel 2.3.2 wird die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung mit der Darstellung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen und den *access points* eingegrenzt und erste Antworten gegeben.

Der Relevanz von spezifischem Vertrauen in der Sozialen Arbeit wird in Kapitel 2.3.3 vertieft nachgegangen. Dabei wird festgestellt, dass aus Sicht der fachspezifischen Literatur die Sozialarbeitenden Vertrauen für die Steuerung des Hilfeprozesses benötigen. Als Zielbegriffe und wesentliche Merkmale für das Vertrauen von Klienten werden dort Information, Motivation und Kooperation beschrieben. Diese Bestimmung von Vertrauen wird kritisch beleuchtet.

Nach dieser fokussierten Herleitung von Vertrauen in der Sozialen Arbeit werden in Kapitel 2.3.4 Faktoren angeführt, welche für den Vertrauensaufbau in der Sozialhilfe von Bedeutung sein können. Die Faktoren werden anhand einer Synthese der Bedingungsfaktoren für den Aufbau von generalisiertem und spezifischem Vertrauen (Wagenblaus, 2004) und den Verhaltenskriterien für Sozialarbeitende von Arnold (2009) entwickelt.

In Kapitel 2.3 werden die Ergebnisse dieses Kapitels zusammenfassend festgehalten und diskutiert.

2.3.1 Blitzlicht in die Vertrauensforschung

Vertrauen ist ein Begriff der Alltagssprache. Andererseits ist Vertrauen ein Begriff, welcher in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen wie beispielsweise der Psychologie, Soziologie, Betriebswirtschaft, Theologie, Politologie und Philosophie untersucht wurde und wird. Die Vertrauensentwürfe der unterschiedlichen Disziplinen gehen dabei von widersprüchlichen und teilweise inkompatiblen Grundannahmen aus und es fehlt ein einheitliches Konzept von Vertrauen (Wagenblast, 2004, S. 159). Neben der Auseinandersetzung mit den Funktionen und Formen von Vertrauen wird in den letzten Jahren verstärkt die Relevanz von Vertrauen diskutiert (ebd., S. 9). Mit Hilfe einiger exemplarischer Erkenntnisse aus der Vertrauensforschung der Psychologie und Soziologie soll verdeutlicht werden, dass Vertrauen aus verschiedensten Blickwinkeln untersucht und hergeleitet werden kann. Gleichzeitig wird damit der Vertrauensbegriff skizziert.

Vertrauen hat zentrale Funktionen, es ist überlebenswichtig. Es stillt zentrale Sicherheits- und Kontrollbedürfnisse und strukturiert soziale Beziehungen (Schweer, 2011, S. 3). Auch ist Vertrauen ein Mechanismus, mit dem Komplexität reduziert werden kann (Luhmann, 1989, zitiert nach Schweer, 2011, S. 3). „Vertrauen ist die subjektive Sicherheit, sich in die Hand anderer Personen bzw. Institutionen begeben zu können“ (Schweer, 2011, S. 1). Es steht in enger Beziehung mit dem Misstrauen, dem blinden Vertrauen und dem Selbstvertrauen, (ebd., S. 1). Vertrauen lässt sich grundsätzlich als soziale Einstellung beschreiben. Als solche enthält Vertrauen eine kognitive, eine affektive und eine behaviorale Komponente. Damit sind im Vertrauen die drei Ebenen der Gedanken, Gefühle und der Handlungsleitung enthalten (Narowski, 1974, zitiert nach Schweer, 2003, S. 3). In der jüngeren Vertrauensforschung gibt es Ansätze¹¹, welche die zwei gegensätzlichen Konzeptionen „Vertrauen als stabile Persönlichkeitseigenschaft“ (Rotter, 1971/1981; Erikson, 1966, zitiert nach Schweer, 2003, S. 4/5) und „Vertrauen als situative Variable“ (Deutsch, 1958; Kramer, 2006, zitiert nach Schweer, 2011, S. 2) miteinander verbinden. Für Vertrauen ist damit wichtig, was eine Person an Vertrauen mitbringt und in welcher Situation Vertrauen zum Einsatz kommt. Die vier zentralen Merkmale von Vertrauen (Schweer, 2011, S. 2) sind:

- Risiko: Vertrauen kann enttäuscht werden. Damit beinhaltet es ein Risiko.
- Reziprozität: Vom Gegenüber wird ein ähnliches Vertrauen erwartet, wie selber entgegen gebracht wird. Wird dies nicht erfüllt, wird das eigene Vertrauen angepasst.
- Zeitfaktor: Vertrauen braucht Zeit, um aufgebaut werden zu können. Für den Vertrauensaufbau ist der Start von grosser Bedeutung.

¹¹ Dazu zählt die differenzielle Vertrauenstheorie von M. Schweer (Schweer, 1997, zitiert nach Schweer, 2003).

- Bereichsspezifität: Die Art des Vertrauens variiert in den verschiedenen Lebensbereichen.

Auch innerhalb der Sozialen Arbeit fehlt eine einheitliche Definition von Vertrauen.

„Vertrauen besteht in der Sozialen Arbeit bisher nicht als systematisch erprobte und begründete Kategorie. Es ist zunächst ein Konstrukt, das vornehmlich der gemeinsamen Verständigung dient und vor allem als Abstraktum dargestellt wird. Vertrauen ist weder Inhalt des professionellen Reflexionsbestandes, noch weist es einen fachlich fundierten Zusammenhang zum Methodenrepertoire der Sozialen Arbeit auf. In keiner Darlegung zur Sozialen Arbeit wird vor der Verwendung des Vertrauensbegriffs die Klärung unternommen, was genau gemeint ist“. (Arnold, 2009, S. 139)

Aufgrund dieser Ausgangslage wird für die Beantwortung der Fragestellung die Vertrauens-thematik auf die Entstehung und den Erhalt von Vertrauen im institutionellen Kontext und damit auf die Ausgestaltung von Vertrauensbeziehungen in der Sozialen Arbeit eingegrenzt. Die Konzentration auf das institutionelle Vertrauen begründet sich durch die Untersuchung des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe in Kapitel 5. Diese wird auf der Ebene der SKOS-Richtlinien und Unterstützungsrichtlinien der drei ausgewählten Städte vorgenommen. Die konkrete Interaktion zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden wird nicht berücksichtigt. Damit können auch die personalen und situativen Faktoren von Vertrauen in der vorliegenden Arbeit ausgeblendet bleiben.

2.3.2 Generalisiertes und spezifisches Vertrauen

Um das Vertrauen in Institutionen und in deren Vertretenden betrachten zu können, wird zunächst zwischen generalisiertem und spezifischem Vertrauen unterschieden. Damit wird beantwortet, welche Vertrauensformen in der Sozialhilfe auftreten und was zu deren Entstehung und Erhalt beitragen kann. Weiter werden die *access points* von Bedeutung sein, welchen eine entscheidende Funktion bei der Herausbildung von Vertrauen zugeschrieben wird.

Vertrauen auf der Makroebene: generalisiertes Vertrauen

Auf der Makroebene richtet sich das *generalisierte* Vertrauen auf das Funktionieren von Institutionen¹² bzw. abstrakter Systeme (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 61). Generalisiertes Vertrauen „ist die prinzipielle Bereitschaft, Institutionen unabhängig von

¹² Giddens (1995) bezieht sich auf abstrakte Systeme. Wagenblass (2004) weist darauf hin, dass die Übertragung mit dem von ihr hergeleiteten Institutionenbegriff in der Sozialen Arbeit kompatibel ist (S. 62). In Bezug auf unsere Fragestellung wird deshalb in den folgenden Ausführungen diese Übertragung übernommen und dort, wo möglich, von Institutionen und nicht abstrakten Systemen gesprochen.

situativen Besonderheiten vertrauensvoll zu begegnen“ (Wagenblass, 2004, S. 128). Generalisiertes Vertrauen kann grundsätzlich ohne direkten Kontakt zwischen Laien und Personen, welche die Institution vertreten, entstehen (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 62).

Die Beziehungsformen, die für den Aufbau einer generalisierten Vertrauensbeziehung wichtig sind, werden *faceless commitments*¹³ genannt. Das Vertrauen in Institutionen wird dabei „nicht in die Individuen, sondern in die prinzipielle Leistungsfähigkeit von Expertensystemen und ihr Fachwissen gesetzt“ (ebd., S. 60). Vertrauen entwickelt sich hier also unabhängig von Personen in der Beziehungsform von *faceless commitments* (ebd., 2004, S. 61).

Das generalisierte Vertrauen beruht auf einer personenunabhängigen Bewertungsgrundlage für Vertrauen. Die Beurteilung wird von Laien vorgenommen und bezieht sich dabei auf die grundsätzliche Leistungsfähigkeit der Institution und deren Legitimität (ebd., 2004, S. 60).

Die Basis für das generalisierte Vertrauen ist der Glaube an die Leitidee und Legitimität der Institution sowie die „Erwartung, dass sich das zukünftige Handeln der beteiligten Akteure an den repräsentierten Wertvorstellungen orientiert“ (ebd., S. 62).

Vertrauen auf der Mikroebene: spezifisches und persönliches Vertrauen

Auf der Mikroebene bezieht sich das Vertrauen auf einzelne Personen (*Personenvertrauen*), welches wiederum in zwei verschiedene Formen, nämlich spezifisches und persönliches Vertrauen unterschieden wird (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 61).

Spezifisches Vertrauen

Im Kontext von institutionalisierten Beziehungen (wie zum Beispiel bei Sozialarbeitenden in der gesetzlichen Sozialhilfe und ihrer Klientel) wird Vertrauen in Form von *spezifischem Vertrauen* entgegengebracht (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 61). Wichtig dabei ist, dass hier Vertrauen gegenüber den Vertretenden einer Institution aus bestimmten Rollenzuschreibungen entstehen kann. Persönliche Eigenschaften dieser Person müssen dazu nicht bekannt sein (Wagenblass, 2004, S. 159). Spezifisches Vertrauen bezieht sich auf die fachlichen Handlungsweisen und die professionellen Kompetenzen der Vertretenden der Institution (Sozialarbeitenden). Es handelt sich somit wie beim generalisierten Vertrauen um ein Vertrauen in Institutionen. Jedoch wird beim spezifischen Vertrauen die konkrete Begegnung zwischen Laien und Personen, welche die Institution vertreten, vorausgesetzt (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 62).

¹³ Übersetzt: gesichtsunabhängige Bindungen (Wagenblass, 2004, S. 60).

Die Beziehungsformen, welche für den Aufbau einer spezifischen Vertrauensbeziehung wichtig sind, werden *facework commitments*¹⁴ genannt (ebd., S. 60). Die Vertrauensbeziehung zwischen den Vertretenden der Institution und den Laien (Sozialarbeitenden und ihrer Klientel) wird bei *facework commitments* durch Kopräsenz, also Vertrautheit und Nähe, hergestellt (Treibel, 1994, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 60). Die *facework commitments* werden dadurch zu quasi-personalisierten sozialen Beziehungen. Die Bewertungsgrundlage für spezifisches Vertrauen ist von Personen abhängig. Die Beurteilung erfolgt aufgrund der Bewertung oder Unterstellung der fachlichen Fähigkeiten und Kompetenzen der Vertretenden der Institution (Sozialarbeitenden) (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 60). Spezifisches Vertrauen „bezieht sich auf die konkrete Interaktionsbeziehung und die Erfahrung der AdressatInnen mit Abweichungen bzw. Übereinstimmung des sozialen Handelns vom institutionellen Erwartungskontext“ (ebd., S. 62).

Persönliches Vertrauen

Auch das *persönliche Vertrauen* vollzieht sich auf der Mikroebene. Wie das *spezifische Vertrauen* beruht es auf der Beziehungsform des *facework commitments* (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 62). Neben der Nähe und Vertrautheit der Beteiligten braucht es hier für den Vertrauensaufbau jedoch zusätzlich Intimität und gegenseitige Selbstopfenerbarung. Persönliches Vertrauen ist an private Beziehungen und Kontakte gebunden und wächst in Familien und zwischen Freunden. Es resultiert aus den besonderen Eigenschaften und den Verhaltensweisen der einzelnen Personen (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 60/61). Der Aufbau von persönlichem Vertrauen findet also ausserhalb des Rahmens der Sozialhilfe statt.

Die verschiedenen Ebenen und Formen von Vertrauen werden zur Verdeutlichung in Form einer Tabelle zusammenfassend dargestellt.

Abb.1: Ebenen und Formen des Vertrauens

Vertrauens-ebene	Vertrauensform	Vertrauen in	Beziehung zwischen	Beziehungsform
Makroebene	generalisiertes Vertrauen	Institutionen	Institutionen und Laien	<i>faceless commitments</i>
Mikroebene	spezifisches Vertrauen	Institutionen	Vertretenden von Institutionen und Laien	<i>facework commitments</i>
	persönliches Vertrauen	private Beziehungen	Einzelpersonen in privaten Beziehungen	<i>facework commitments</i>

¹⁴ Übersetzt: gesichtsabhängige Bindungen (Wagenblass, 2004, S. 60).

Mit der Beschreibung von generalisiertem, spezifischem und persönlichem Vertrauen wird deutlich, dass Vertrauen „in fast allen Lebensbereichen eine Grundlage sozialer Beziehungen“ bildet (Wagenblass, 2004, S. 61).

Access points: Die Schnittstellen zwischen generalisiertem und spezifischem Vertrauen

Die Orte, an denen die Begegnungen zwischen Laien und Vertreterinnen und Vertretern von Institutionen stattfinden, werden als *access points*¹⁵ von Institutionen bezeichnet (Giddens, 1995, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 60). Sie bilden „den Bereich, in dem *facework* und *faceless commitments* miteinander in Berührung kommen“ (ebd., S. 60). Die *access points* haben als Schnittstelle eine entscheidende Funktion für die Herausbildung von Vertrauen. Beim Zusammentreffen von Vertretenden der Institution mit Einzelpersonen ohne Fachkenntnisse werden die sozialen Beziehungen ein Stück weit personalisiert. Dies geschieht insofern, als es um das Herstellen eines verbindlichen Bezugsrahmens von und für Interaktionsbeziehungen geht (ebd., S. 60/61).

Das Vertrauen in die Vertretenden der Institutionen orientiert sich nicht an deren individuellen Eigenschaften, sondern an deren fachlichen Handlungsweisen und Kompetenzen. Das Handeln „kann demnach nicht als Ausdruck ihrer Persönlichkeit oder als Ausdruck individuell getroffener Entscheidungen gedeutet werden“ (ebd., S. 61). Ihr Handeln ist als Ausdruck ihrer professionellen Funktion bzw. ihrer Rolle als Vertreter und Vertreterin der Institutionen zu verstehen. Es ist eingebunden in institutionelle Vorgaben, Zwänge und Erwartungskontexte. Im und durch das Handeln der Vertretenden von Institutionen werden die Institutionen produziert und reproduziert. Damit werden sie zur sozialen Realität. Beim Aufbau und Erhalt von Vertrauen spielt deshalb das Handeln der Sozialarbeitenden an den *access points* eine zentrale Rolle (ebd., S. 61).

Der Sozialhilfe als Expertensystem wird mehr oder weniger generalisiertes Vertrauen von ihrer Klientel entgegengebracht. Für das Entgegenbringen von spezifischem Vertrauen der Klientel ist die Beziehung zu den konkret am Hilfeprozess beteiligten Sozialarbeitenden entscheidend. Generalisiertes und spezifisches Vertrauen können grundsätzlich unabhängig voneinander aufgebaut werden (Wagenblass, 2004, S. 113). Sie stehen jedoch insofern miteinander in Beziehung, als sie sich in ihrer Wirkung wechselseitig positiv, aber auch negativ unterstützen können. Positive persönliche Erfahrungen an den *access points* können das generalisierte Vertrauen fördern. Der Bedarf an generalisiertem Vertrauen steigt im Gegensatz dazu an, wenn an den *access points* spezifisches Vertrauen verloren geht. Der Aufbau von generalisiertem und spezifischem Vertrauen ist dann am gesichertsten, wenn die

¹⁵ Zugangspunkte

Risiken und Unsicherheiten für die Klientel, die mit dem Schenken von Vertrauen einhergehen, sowohl „auf der Ebene der Institution als auch auf der der Interaktion auf ein akzeptables Mass reduziert werden können“ (ebd., 2004, S. 113). Im besten Fall entsteht generalisiertes und spezifisches Vertrauen, welche sich gegenseitig verstärken. Damit diese stabilste Form der Vertrauensbasis hergestellt werden kann, müssen verschiedene Bedingungsfaktoren erfüllt sein (ebd., S. 113).

Bevor in Kapitel 2.3.4 diese Bedingungsfaktoren dargestellt werden, wird näher auf die Bedeutung von spezifischem Vertrauen in der Sozialen Arbeit eingegangen.

2.3.3. Bedeutung von spezifischem Vertrauen in der Sozialen Arbeit

Den Handlungen der Sozialarbeitenden an den *access points* kommt, wie hergeleitet wurde, eine wichtige Funktion bei der Herausbildung von Vertrauen zu. Mit den Ausführungen zum spezifischen Vertrauen kann gezeigt werden, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Handlungsweisen der Sozialarbeitenden den Aufbau von spezifischem Vertrauen zu unterstützen vermögen.

Bevor Arnold (2009) untersucht, welche Verhaltensweisen von Sozialarbeitenden spezifisches Vertrauen fördern, leitet sie die Relevanz von Vertrauen¹⁶ für die Soziale Arbeit her (S.139-184). Dies erörtert Arnold (2009) anhand der Frage, wozu die Sozialarbeitenden Vertrauen von Seite der Klientel benötigen (S. 140/182). Sie untersucht Fachliteratur der Sozialen Arbeit, um darin die potentiell beschriebenen Voraussetzungen für das Vertrauen der Klientel zu bestimmen (ebd., S. 140). Sie stellt fest, dass Vertrauen für die Sozialarbeitenden von grosser Bedeutung ist, wenn es die Steuerung des Hilfeprozesses unterstützt (S. 182). Weiter bemerkt sie, dass Sozialarbeitende das Vertrauen der Klientel in die Sozialarbeitenden in den unmittelbaren Bezug zu den Begriffen Motivation, Kooperation und (konstruktive) Information setzen. Das Auftreten dieser drei Sachverhalte scheinen Sozialarbeitende als Hinweis für Vertrauen der Klientel zu den Sozialarbeitenden zu deuten (ebd., S. 175). Damit stellen Kooperation, Motivation und Information Zielbegriffe für das Klientenvertrauen aus der Sicht der Sozialarbeitenden dar (ebd., S. 183). Für Kooperation von Seite der Klientel wird Vertrauen in der Fachliteratur als Bedingung beschrieben und dieser Zustand zugleich „als ein Anzeichen für Vertrauen angesehen“ (ebd., S. 185). Fehlende Kooperation, Motivation und Auskünfte der Klientel werden folglich mit fehlendem Vertrauen erklärt (ebd., S. 184).

¹⁶ Der Fokus der Arbeit von Arnold (2009) liegt auf dem spezifischen Vertrauen der Klientel zu den Sozialarbeitenden (S. 140). Der Zusatz „spezifisch“ wird von Arnold (2009) in den Ausführungen dazu nicht weiter verwendet, so dass in der Darstellung ihrer Arbeit von Vertrauen gesprochen wird.

Durch Vertrauen von Seite der Klientel soll eine reibungslose Zusammenarbeit gewährleistet werden (ebd., S. 183). In der Sozialen Arbeit bestehen jedoch vier wesentliche Bereiche, die für spezifisches Vertrauen problematisch sind:

- „vertrauenshemmende bis misstrauensauslösende [sic] strukturelle Gegebenheiten¹⁷
- geringes generalisiertes Vertrauen aufseiten der Adressaten
- strukturell fehlende Vertraulichkeit
- geringe Vertrautheit und unklare Erwartungen von den (potentiellen) Klienten“ (ebd., S. 183).

Die strukturell fehlende Vertraulichkeit in der Sozialen Arbeit gründet darauf, dass absolute Verschwiegenheit nicht gewährt werden kann (ebd., S. 181). Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Klientel nicht genau weiss, welches Mass an Vertraulichkeit sie erwarten kann. Die Erklärung von nicht verhandelbaren und strukturell gegebenen Bedingungen wie z. B. Interventionsaufgaben und Kontrollaufträge ist für die Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und Klientel je nach Situation zentral (ebd., S. 379).

Arnold (2009) verweist mit der Ausführung der Zielbegriffe Motivation, Information und Kooperation auf die Gefahr der strategischen Anwendung von Vertrauen durch die Sozialarbeitenden (S. 171). Solange kein Konsens darüber besteht, was in der Sozialen Arbeit unter Vertrauen verstanden wird, können bei den Klientinnen und Klienten falsche Erwartungen geweckt werden. Es bleibt offen, ob Sozialarbeitende wie Klientel dasselbe unter Vertrauen verstehen (ebd., S. 387). Die Erfüllung des Versprechens, welches dem allgemeinen Angebot einer vertrauensvollen Beziehung zu Grunde liegt, kann durch die einzelnen Sozialarbeitenden schwer kontrolliert werden, auch wenn die Fähigkeit zum aktiven Herstellen von wechselseitigem Vertrauen gemeinhin als deren professionelle soziale Kompetenz vorausgesetzt wird (ebd., S. 387). Eine mit Vertrauenskriterien besetzte Bringschuld von Seite der Klientel muss relativiert werden. Der persönliche Einsatz von Sozialarbeitenden reicht für den Vertrauensaufbau nicht aus, solange die strukturellen Hindernisse weiter bestehen. Vertrauen muss vielmehr von Sozialarbeitenden und ihrer Klientel gemeinsam konstruiert werden, wobei die Forderung nach spezifischem Vertrauen unter der Vorgabe stehen muss, „dass es dem Klienten nützen kann“ (ebd., S. 387).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass spezifisches Vertrauen in der Sozialen Arbeit von Bedeutung ist. In der Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und Klientel besteht die latente Gefahr, dass Vertrauen von den Sozialarbeitenden als Bedingung an die Klientel gestellt wird, um die Zusammenarbeit zu erleichtern. Solange unklar ist, ob Sozialarbeitende

¹⁷ Inwiefern das Anreizsystem in der Sozialen Arbeit dazu gezählt werden kann, wird in Kapitel 6 diskutiert.

und ihre Klientel dasselbe unter Vertrauen verstehen, bedarf es einer gemeinsamen Konstruktion von Vertrauen, welche im Dienst der Klientel steht. Wie der Vertrauensaufbau begünstigt werden kann, wird in der Folge thematisiert.

2.3.4 Unterstützende Faktoren für den Vertrauensaufbau

Nach der kritischen Beleuchtung der Relevanz von Vertrauen in der Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel geht es um die Frage, welche Umstände den Vertrauensaufbau und -erhalt auf der strukturellen Ebene und in der Interaktion unterstützen können. Dabei wird auf die Bedingungsfaktoren der Generierung von Vertrauen von Wagenblass (2004) und die Kriterien zum Vertrauensaufbau von Arnold (2009) Bezug genommen.

Faktoren für den Aufbau von generalisiertem und spezifischem Vertrauen

Die Bedingungsfaktoren von Wagenblass (2004) wurden für die Makro- und Mikroebene der Institution¹⁸, also für die Herausbildung und Stabilisierung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen entwickelt (S. 116). Die Kriterien von Arnold (2009) wurden aus einer empirischen Untersuchung¹⁹ hergeleitet, in welcher erforscht wurde, welche Verhaltensweisen von Sozialarbeitenden vertrauensfördernden Charakter haben (S. 185). Für die vorliegende Arbeit werden die Bedingungsfaktoren und Kriterien in Form einer Synthese zu folgenden vier Faktoren zusammengefügt.

1. Information und Transparenz

Generalisiertes Vertrauen kann entstehen, wenn ausführliche Informationen über die Aufgaben, Leistungen und die Funktion der Institution bereitstehen (Wagenblass, 2004, S. 114). Nur so können realistische Annahmen über künftige Leistungen und Verhaltensweisen der Sozialarbeitenden gemacht werden. Für die Ausbildung von Vertrauen ist diese Grundlage zentral. Ob diese Informationen anhand von allgemeinen, öffentlichen Diskursen, durch stellvertretendes Wissen von anderen Personen oder aus eigenem Wissen gewonnen werden, spielt keine Rolle. Die Vertrauensbasis wird umso diffuser, je weniger Informationen vorhanden sind. Und je unklarer die Vertrauensbasis ist, desto weniger kann erwartet werden, dass ein stabiles Vertrauen aufgebaut werden kann (ebd., S. 114). Indirekt ist damit auch das *public image* der Sozialhilfe angesprochen. Das öffentliche Erscheinungsbild ist zentral, weil es einerseits die Zuschreibungen der Öffentlichkeit, andererseits die subjektiven Wahrnehmungen der Institution umfasst. Auf dieser Grundlage

¹⁸ Die Bedingungsfaktoren von Wagenblass (2004) wurden entwickelt, um die Generierung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen in die Jugendhilfe in den neuen Bundesländern Deutschlands zu überprüfen (S. 116).

¹⁹ Diese fand im Rahmen der stationären Kinder- und Jugendhilfe Deutschlands statt (Arnold, 2009, S.185).

wird das Verhältnis der Bevölkerung und der Institution strukturiert und werden die Erwartungen an zukünftige institutionelle Leistungen gebildet (ebd., S. 114).

Die „Schaffung von *Transparenz* über die verfügbaren Leistungen sowie über den Verlauf der internen Entscheidungswege und -vollzüge“ (ebd., S. 114) sind eng mit dem Bereitstellen von Informationen verbunden. Die Klientel muss wissen, welche konkreten Leistungen angeboten werden, wie die internen Entscheidungswege geregelt sind und wie Entscheidungen vollzogen werden. Für die Klientel ist es weiter wichtig, die Deutungs- und Entscheidungsprozesse von Problemlagen durch die Sozialarbeitenden nachvollziehen zu können (ebd., S. 114).

Für den Aufbau von spezifischem Vertrauen ist Nachvollziehbarkeit und Transparenz wichtig (Arnold, 2009, S. 367). Wenn Sozialhilfebeziehende nachvollziehen können, wie die Sozialarbeitenden handeln (werden), schafft dies Sicherheit und Orientiertheit. Dies ist Voraussetzung für Vertrautheit, welche eine wichtige Grundlage von Vertrauen bildet. In den Bereich der Transparenz und Nachvollziehbarkeit gehört das Erläutern der eigenen Kompetenzen, Zuständigkeiten und Unterstützungsbereitschaft (ebd., S.367).

2. Wechselspiel an den *access points* zwischen Hilfsangebot und Bedürfnissen der Klientel

Der individuelle Bezug zur Situation der Klientel ist für den Aufbau von spezifischem Vertrauen von Bedeutung. Die kontext- und situationsspezifische Ausdeutung des Falls bildet dazu die grundlegende Voraussetzung (Wagenblass, 2004, S. 114/115).

Um Anknüpfungspunkte für die Klientel schaffen zu können, braucht es ein Verständnis darüber, was dem Gegenüber von Bedeutung ist (Arnold, 2009, S. 367). Dies erfordert Zuwendung und Bereitschaft zum Verstehen von Seiten der Sozialarbeitenden. Hilfreich dazu können Fragen nach Motiven und Informationen, Aufforderungen zur Klärung von eigenen Wünschen, Bedürfnissen etc. wie auch Hilfestellungen zur Orientierung innerhalb der Situation sein. Der Vertrauensaufbau wird unterstützt, wenn Freiräume hergestellt werden, in denen sich die Klientel zurückziehen und/oder Orientierung in der Situation finden kann. (ebd., S. 367/368).

Weiter müssen die Sozialarbeitenden ihr Handeln reflektieren können (Wagenblass, 2004, S. 115). Die eigene professionelle Praxis muss von den Sozialarbeitenden verstanden werden. Die Sozialarbeitenden brauchen ein Bewusstsein davon, welche Auswirkungen das eigene Handeln in der Lebenswelt der Klientel haben kann (Giddens, 1997, zitiert nach Wagenblass, 2004, S. 115). Das bedeutet auch, dass eine Rückkoppelung zwischen der Hilfeleistung, dem Bedarf sowie den Erwartungen der Klientel vollzogen werden muss.

Dadurch sollen Enttäuschungen begrenzt werden, welche durch falsche Erwartungen entstehen (Wagenblass, 2004, S. 115/116).

Gleichzeitig braucht es die Fähigkeit zur Flexibilität. Die vorhandenen institutionellen Handlungsspielräume sollen im Interesse der Klientel genutzt werden (ebd., S. 114).

3. Partizipation

Institutionell verankerte Partizipationsmöglichkeiten an den Entscheidungsprozessen sind eine weitere Grundlage für generalisiertes Vertrauen. In deren Umsetzung sind echte Partizipationsmöglichkeiten entscheidend dafür, ob generalisiertes Vertrauen hergestellt werden kann (Wagenblass, 2004, S. 115).

Beim spezifischen Vertrauen rückt das Zutrauen der Sozialarbeitenden in die Fähigkeiten der Klientel ins Zentrum (Arnold, 2009, S. 384). Um spezifisches Vertrauen aufbauen zu können, braucht es die Möglichkeit, eigene Lösungswege zu entwerfen und darin Verantwortung zu übernehmen. Dies ist Voraussetzung für Partizipation. Damit wird auf die Wechselseitigkeit von Vertrauen hingewiesen. Ist Raum für Beteiligung durch die Klientel vorhanden, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass „Pseudo-Mitwirkung“ wie zum Beispiel in Form von Unterwürfigkeit vermindert und Vertrauen ermöglicht wird (ebd., S. 386).

4. Widerspruchsverfahren

Wenn die Möglichkeit der einseitigen Machtausübung durch die Sozialarbeitenden besteht, ist die institutionelle Verankerung von Widerspruchsverfahren für die Klientel notwendig, damit generalisiertes Vertrauen aufgebaut werden kann (Wagenblass, 2004, S. 115). Bei Dissens über die Art der Leistung müssen sich die Klientinnen und Klienten darauf verlassen können, dass Einspruchsmöglichkeiten institutionalisiert sind und die Überprüfung nicht von willkürlichen Entscheidungen einzelner Personen abhängt. Die Bedeutung von wirksamen Sanktions- und Kontrollmechanismen ist zentral. Die Institutionalisierung von Verfahren, welche Begründungen in Bezug auf das Handeln und die Problemdeutung durch die Sozialarbeitenden verlangt, ist notwendig (ebd., S. 115).

Damit die vorgestellten Faktoren für den Vertrauensaufbau wirksam werden, braucht es ein Wechselspiel zwischen den einzelnen Faktoren (Wagenblass, 2004, S. 116). Die Entfaltung von Vertrauen kann nur unterstützt werden, wenn die Voraussetzungen dazu auf den verschiedenen Ebenen der Institution berücksichtigt werden. Vertrauen (hier in die Sozialhilfe) ist weiter das spezifische Resultat eines komplexen Gefüges verschiedener Faktoren. Diese können ihre Dynamik erst im Zusammenwirken entfalten (ebd., S. 116).

Die vier dargestellten Faktoren bilden für die vorliegende Arbeit einen Anhaltspunkt dafür, wie der Vertrauensaufbau bei der Klientel der Sozialhilfe unterstützt werden kann.

Eine empirische Untersuchung, welche die Validität der vier dargestellten Faktoren für den Kontext der Sozialhilfe zu überprüfen vermag, wäre Aufgabe einer ausführlichen Forschungsstudie und sprengt klar den Rahmen einer Bachelorarbeit.

2.3.5 Ergebnisse und Diskussion

Mit den Ausführungen zu Vertrauen wurde festgestellt, dass Vertrauen ein komplexes Phänomen ist, dessen Erforschung in den verschiedensten Disziplinen Gegenstand der Untersuchung ist. Es fehlt eine allgemeine, wie auch eine für die Soziale Arbeit gültige Vertrauensdefinition. Die Relevanz von Vertrauen ist im Allgemeinen und in der Sozialen Arbeit hoch. In der Sozialen Arbeit tritt es in Form von generalisiertem und spezifischem Vertrauen auf. Für den Aufbau von Vertrauen haben die *access points* eine zentrale Bedeutung. Als Unterstützung für die Steuerung des Hilfeprozesses wird spezifisches Vertrauen in der Fachliteratur der Sozialen Arbeit als bedeutend beschrieben. Die damit formulierten Zielbegriffe an Vertrauen, nämlich Motivation, Kooperation und Information, können dann als bedenklich eingestuft werden, wenn sie zum strategischen Einsatz von Vertrauen in der Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel führen. Um den Aufbau von generalisiertem und spezifischem Vertrauen der Sozialhilfeklientel unterstützen zu können, braucht es bestimmte Voraussetzungen. Diese wurden in Form der Faktoren „Information und Transparenz“, „Wechselspiel an den *access points* zwischen Hilfsangebot und Bedürfnissen der Klientel“, „Partizipation“ und „Widerspruchsverfahren“ festgehalten.

Mit der Eingrenzung auf spezifisches und generalisiertes Vertrauen wurde hergeleitet, dass strukturelle Voraussetzungen wie auch die Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel für die Vertrauensbeziehung in der Sozialhilfe von Bedeutung sind.

Die Aufnahme von Anreizsystemen in die Sozialhilfe könnte somit gleichzeitig den Aufbau und Erhalt von generalisiertem und spezifischem Vertrauen der Klientel betreffen.

Anreizsysteme haben eine verhaltenslenkende Funktion, indem sie Einfluss auf die Arbeitsmotivation nehmen wollen. Gleichzeitig zielen Anreizsysteme darauf ab, dass Arbeitsmotivation nicht immer wieder von neuem gefördert werden muss, sondern in Form einer Arbeitsmoral internalisiert wird. Diese kurzfristige und langfristige Funktion von Anreizsystemen wird in den folgenden zwei Kapiteln 3 und 4 ausgeführt. Motivation steigern und Arbeitsmoral internalisieren stellen Mechanismen einer ökonomisierten Sozialhilfe dar. Der Frage, inwiefern sich diese Mechanismen mit dem Aufbau und dem Erhalt einer Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel vereinbaren lassen, wird in Kapitel 6 nachgegangen.

3 Anreizsysteme und ihre Wirkung auf die Motivation

Im Kapitel 2.1 wurde aufgezeigt, wie Erkenntnisse über Anreize und Anreizsysteme aus dem Behaviorismus (Psychologie) und der Motivationspsychologie von der Ökonomie aufgegriffen und weiterentwickelt wurden. Monetäre Anreizsysteme, die von einem opportunistischen Menschenbild ausgehen, stellen in den heutigen Finanz- und Unternehmensbranchen ein nicht mehr wegzudenkendes Führungsinstrument dar. Auch in der Sozialhilfe wird seit einigen Jahren auf monetäre Lenkungsmaßnahmen zurückgegriffen. Pointiert ausgedrückt, wird die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt lukrativer gemacht, in der Hoffnung, dass dadurch die Arbeitsbemühungen gesteigert werden und daraus eine höhere Ablösungsquote der Sozialhilfe resultiert. Stellt sich die berufliche Reintegration als hoffnungslos heraus, wird die soziale Integration angestrebt, um Integrationsbestrebungen von Menschen mit schlechteren Voraussetzungen für den ersten Arbeitsmarkt belohnen zu können.

Die breite Implementierung von monetären Anreizsystemen führt zur Tendenz, die verhaltenslenkende und vor allem leistungssteigernde Wirkung dieser Anreizsysteme als gegeben zu betrachten. In diesem Kapitel wird der Annahme nachgegangen, dass monetäre Anreizsysteme die Arbeitsleistung zu erhöhen vermögen.

In einem ersten Schritt wird in Kapitel 3.1 die kognitive Evaluationstheorie nach Deci (1975, zitiert nach Deci & Ryan, 1993) vorgestellt. Dabei wird die Unterscheidung in intrinsische und extrinsische Motivation²⁰ eingeführt. Unter gewissen Bedingungen können extrinsische Motivationsanreize die intrinsische Motivation verdrängen. Eine differenzierte Befassung mit dem *Verdrängungseffekt* (Frey, 1997) in Kapitel 3.2 führt in Kapitel 3.3 zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen. Anschliessend wird in Kapitel 3.4 die Relevanz von intrinsischer Motivation für die Sozialhilfe und deren Berücksichtigung durch das Anreizsystem der Sozialhilfe diskutiert.

Die Untersuchungen, die zur kognitiven Evaluationstheorie, zum Verdrängungseffekt wie auch zu Kriterien für die Ausgestaltung von Anreizsystemen führten, stammen vorwiegend aus dem Arbeitskontext in Unternehmungen. Es ist also stets die Arbeitsmotivation im ersten Arbeitsmarkt Gegenstand der Untersuchungen. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, stellt sich auch hier die berechtigte Frage, ob Erkenntnisse dieser Untersuchungen für die Auseinandersetzung von Anreizsystemen in der Sozialhilfe verwendbar sind. In der Sozialen Arbeit wird eher von motivierten oder unmotivierten Klientinnen und Klienten gesprochen und weniger von intrinsisch oder extrinsisch motivierter Klientel. Ob jemand als motiviert oder unmotiviert bezeichnet wird, sagt jedoch mehr über die Person aus, welche die Zuschreibung

²⁰ Intrinsische Motivation: eine Handlung erfolgt aus sich selbst heraus, ohne Aussicht auf eine Belohnung. Extrinsische Motivation: Eine Handlung wird von aussen angeregt, wird vollzogen, um in den Genuss einer Belohnung zu kommen (Bourne & Ekstrand, 2005, S. 303).

vornimmt, als über die Qualität der Motivation (Conen & Cecchin, 2009, S. 52-60). Will man Anreizsysteme auf ihre leistungssteigernde Wirkung untersuchen, so muss geschaut werden, wie sie auf die Qualität der Motivation einwirken. Somit drängt sich eine Unterscheidung von intrinsischer und extrinsischer Motivation bei der Thematisierung von Anreizsystemen in der Sozialhilfe auf. Die kritischen Stimmen (vgl. Kap. 2.2) in Bezug auf die Einführung des Anreizsystems in der Sozialhilfe weisen darauf hin, dass die leistungssteigernde Wirkung von Anreizen bei Sozialhilfebeziehenden nicht unhinterfragt angenommen werden darf. So sind die folgenden Ausführungen als Aufforderung zu verstehen, die Aspekte des Verdrängungseffektes auch in der Sozialhilfe zu reflektieren.

3.1 Kognitive Evaluationstheorie

Die kognitive Evaluationstheorie geht auf Deci (1975, zitiert nach J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 56/57) zurück und ist in der Sozialpsychologie anzusiedeln. Sie thematisiert die intrinsische und extrinsische Qualität von Motivation und untersucht die Auswirkungen von extrinsischen Motivationsanreizen auf die intrinsische Motivation. Die kognitive Evaluationstheorie liefert eine Erklärung für die in Experimenten nachgewiesene Verminderung von intrinsischer Motivation bei Verwendung von extrinsischen Motivationsanreizen. Dieser Effekt wird als „verborgene Kosten der Belohnung“ oder „Verdrängungseffekt“ (Frey, 1997, S. 15 - 40) bezeichnet. Mit dem Verdrängungseffekt stellte die kognitive Evaluationstheorie die weitverbreiteten Anreizsysteme in Unternehmungen in Frage, was zu einer bis heute andauernden Kontroverse zwischen Fachleuten aus der Sozialpsychologie und der Betriebsökonomie führte. Die Kontroverse löste eine Vielzahl von Studien²¹ und Meta-Analysen (siehe Deci et al., 1999, zitiert nach A. H. Kunz, S. 61; Cameron et al., 2001, zitiert nach A. H. Kunz, S. 61) auf sozialpsychologischer und auf betriebsökonomischer Seite aus. Dabei schien sich abzuzeichnen, dass die „verborgenen Kosten der Belohnung“ in der Praxis nicht ganz so stark ausfallen, wie es von Deci (1975, zitiert nach J. Kunz & Quitmann, 2011) in seiner kognitiven Evaluationstheorie postuliert wird. Hingegen scheint die Sensibilisierung für das mögliche Auftreten eines Verdrängungseffektes zu einer kritischeren oder differenzierteren Implementierung von Anreizsystemen geführt zu haben. J. Kunz & Quitmann (2011) greifen den möglichen Verdrängungseffekt auf und untersuchen die Bedingungen, unter welchen der Verdrängungseffekt vermindert oder aufgehoben werden kann. Zudem wird aufgezeigt, dass die kognitive Evaluationstheorie auch eine Erklärung für die Verstärkung von intrinsischer Motivation durch extrinsische Motivationsanreize liefert, was zu Empfehlungen für die Ausgestaltung von Anreizsystemen geführt hat (S. 56/57).

²¹ Deci et al. (1999, zitiert nach A. H. Kunz, 2005, S. 60) nahmen eine Sichtung der bestehenden Studien vor.

Die kognitive Evaluationstheorie ist für unsere Fragestellung aus folgenden Gründen interessant und soll im Folgenden ausführlicher dargestellt werden:

- Es wird die Qualität von intrinsischer und extrinsischer Motivation in Abhängigkeit des Kontinuums „Selbstbestimmung und Kontrolle“ thematisiert.
- Extrinsische Motivation wird auf ihre Auswirkung auf die intrinsische Motivation untersucht. Extrinsische Motivationsanreize (monetäre Anreize) können unter bestimmten Bedingungen die intrinsische Motivation vermindern.

3.1.1 Intrinsische und extrinsische Motivation

Intrinsische Motivation besteht dann, wenn das Arbeiten an einer Aufgabe aufgrund eines an der Aufgabe liegenden Interesses erfolgt. Die Handlung wird unabhängig von der Konsequenz, also einer möglichen Belohnung vollzogen. Es ist weniger das Resultat, das zum Handeln antreibt, als vielmehr der Prozess, der zu Befriedigung führt. Intrinsische Motivation ist durch Neugier und Spontaneität gekennzeichnet (Deci & Ryan, 1993, S. 225).

Die extrinsische Motivation verfügt hingegen über eine instrumentelle Absicht. Die Handlung ist nur Mittel zum Zweck. Es ist die Konsequenz, das Ergebnis einer Handlung, das angestrebt wird. Extrinsisch motivierte Verhaltensweisen treten meist unter Aufforderung auf und sind auf eine Belohnung ausgerichtet, die in Aussicht gestellt wurde (ebd., S. 225). Lange Zeit ging man von der Annahme aus, dass die Arbeitsmotivation die Summe aus intrinsischer und extrinsischer Motivation sei. Deci (1975, zitiert nach Gagné & Deci, 2005) stellte diese Annahme in Frage, in dem er aufzeigte, dass intrinsische Motivation durch extrinsische Motivationsanreize vermindert werden kann. Hat man Versuchspersonen eine finanzielle Belohnung für eine ursprünglich intrinsisch motivierte Arbeit gegeben, so waren die Versuchspersonen nach der Belohnung, also nach dem Einsetzen eines monetären Motivationsanreizes nicht mehr im selben Umfang an der Arbeit interessiert oder bereit, sie auch in der Freizeit fortzuführen. Die unterschiedlichen Auswirkungen von extrinsischer auf intrinsische Motivation wurden in der kognitiven Evaluationstheorie zusammengefasst (S. 332).

3.1.2 Grundaussage der kognitiven Evaluationstheorie

Nach der kognitiven Evaluationstheorie wird die Qualität von motiviertem Handeln, intrinsisch oder extrinsisch motiviertem Handeln, vom Grad der Selbstbestimmung und dem Ausmass von Kontrolle beeinflusst. Selbstbestimmtes und kontrolliertes Verhalten stellen die Endpunkte auf einem Kontinuum dar, auf welchem intrinsische und extrinsische Motivation zu liegen kommen. Intrinsische Motivation ist tendenziell durch ein hohes Mass an Selbstbestimmung gekennzeichnet, sie hängt weitgehend vom eigenen Willen ab. Extrinsisch motivierte Handlungen unterliegen jedoch tendenziell einer externen Kontrolle. Ein Anreiz

wird kontrolliert eingesetzt, um das Verhalten eines Individuums zu lenken. Da intrinsische und extrinsische Motivation nicht als reine Formen auftreten, ist stets das Wirkungsverhältnis der beiden Motivationsqualitäten dafür verantwortlich, wo auf dem Kontinuum zwischen Selbstbestimmung und Kontrolle sie zu verorten sind (Deci & Ryan, 1993, S. 225).

Die Theorie besagt nun, dass extrinsische Motivationsanreize wie monetäre Anreize, Abgabetermine oder Arbeitsaufsicht das Gefühl von Selbstbestimmung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vermindern. Der Ort der Handlungskontrolle wird nicht mehr in der eigenen Person, sondern extern wahrgenommen. Dieser Vorgang geht einher mit einer Verminderung des Interesses, die Arbeit alleine wegen ihrer intrinsischen Befriedigung auszuüben. Externe Faktoren wie Mitspracherecht, positive Feedbacks sind ebenfalls als extrinsische Motivationsanreize zu betrachten, diese wirken sich jedoch positiv auf die intrinsische Motivation aus, da sie die Selbstbestimmung von Mitarbeitenden fördern. Positives Feedback löst bei den Mitarbeitenden ein Gefühl der Kompetenz aus. Das Gefühl der Kompetenz gekoppelt mit einer gewissen Autonomie in Bezug auf die Arbeitsgestaltung führt dazu, dass sich Mitarbeitende für ihre Arbeit verantwortlich fühlen. Es zeigt sich, dass sich in einem durch extrinsische Motivationsanreize geprägten Arbeitsumfeld gleichwohl intrinsische Motivation bilden kann. Negatives Feedback hat den gegenteiligen Effekt. Negatives Feedback vermittelt ein Gefühl von Inkompetenz, was sich auf die intrinsische Motivation auswirkt und auch mit extrinsischen Motivationsanreizen nicht behoben werden kann. Extrinsische Motivationsanreize wirken sich somit nicht in allen Fällen vermindern auf die intrinsische Motivation aus. Dieser Effekt stellt sich nur dann ein, wenn Selbstbestimmung zu stark von Kontrollmassnahmen überlagert wird. Die durch die Ergebnisse ausgelöste Kontroverse reichte weit über die Sozialpsychologie hinaus (Gagné & Deci, 2005, S. 332/333). Kritik wurde vor allem an den lediglich aus Experimenten gewonnenen Erkenntnissen geübt und es wurde in Frage gestellt, ob intrinsische Motivation für die Arbeit in Unternehmungen überhaupt relevant sei (A. H. Kunz, 2005, S. 69).

Für die Forschungsgruppe um Deci (1985, zitiert nach Gagné & Deci, 2005) war das ein Anlass, sich einer differenzierteren Analyse von extrinsischer Motivation zu widmen. So wurde noch stärker hervorgehoben, dass unter bestimmten Bedingungen extrinsische Motivationsanreize die intrinsische Motivation aufrechtzuerhalten vermochten, was den Verdrängungseffekt relativierte. Weiter wurde aufgezeigt, dass extrinsisch motiviertes Verhalten durchaus auch selbstbestimmt sein kann. Der Verdrängungseffekt wurde nicht gänzlich widerlegt, die Bedingungen, unter denen er auftritt, wurden jedoch ausdifferenziert. Die überarbeiteten Ergebnisse wurden als Selbstbestimmungstheorie 1985 veröffentlicht (S. 332/333).

3.1.3 Selbstbestimmungstheorie

Die Neuerung der Selbstbestimmungstheorie gegenüber der kognitiven Evaluationstheorie liegt darin, dass aufgezeigt wird, wie extrinsisch motiviertes Verhalten über den Prozess der Internalisierung in das Selbstverständnis eines Menschen integriert wird. Nach der Auffassung von Deci und Ryan (1993) verfolgt der Mensch auf der einen Seite Autonomie, auf der anderen Seite soziale Zugehörigkeit. Damit die beiden Komponenten nicht in einen Widerspruch zueinander geraten, internalisiert der Mensch Verhaltensregeln, die ihm die soziale Zugehörigkeit sichern und ihm gleichzeitig die Möglichkeit schaffen, sein Handeln als selbstbestimmt wahrnehmen zu können. Die Internalisierung von Verhaltensregeln erfolgt allerdings nur, wenn ein Mensch sich in einem sozialen Umfeld befindet, in dem entsprechendes Verhalten verstärkt wird. Wie stark ein Verhalten selbstbestimmt oder kontrolliert wahrgenommen wird, hängt davon ab, wie effektiv die Verhaltensregeln internalisiert wurden (S. 226/227).

Die Internalisierung von Verhaltensregeln erfolgt in unterschiedlicher Ausprägung. Deci und Ryan (1993, S. 227/228) führen vier Typen von extrinsischen Verhaltensregulationen aus:

- *Externale Regulation:* Verhaltensweisen, auf die das Individuum keinen direkten Einfluss hat und die ausgeführt werden, um eine Belohnung zu erhalten oder einer Bestrafung zu entgehen. Diese Verhaltensweisen sind von äusseren Anregungs- und Steuerungsfaktoren abhängig. Autonomie und Freiwilligkeit sind nicht gegeben.
- *Introjierte Regulation:* Verhaltensweisen, die aus innerem Druck erfolgen, „weil es sich gehört“. Äussere Handlungsanstösse sind nicht notwendig, die Verhaltensweisen werden durch innere Kräfte erzwungen, der handlungsverursachende Ort wird hingegen als external, vom Selbst noch abgespalten, wahrgenommen.
- *Identifizierte Regulation:* Verhaltensweisen, die vom Selbst als persönlich wichtig wahrgenommen werden. Eine Handlung wird nicht mehr vollbracht, weil es sich so gehört, sondern weil man es für wichtig hält. Man hat sich mit den Werten, die den Verhaltensweisen zugrundeliegen, identifiziert und sie ins Selbstkonzept integriert.
- *Integrierte Regulation:* Diese Verhaltensweisen zeichnen sich durch den höchsten Grad an Selbstbestimmung aus. Die Integration des Identifikationsprozesses erfolgt noch in ausgeprägterem Masse. Der handlungsverursachende Ort wird internal wahrgenommen.

Die integrierte Regulation und die intrinsische Motivation sind sich sehr ähnlich, was das Ausmass betrifft, in dem Selbstbestimmung zugelassen wird. Sie unterscheiden sich dadurch, dass intrinsisch motivierte Verhaltensweisen einen Selbstzweck erfüllen und integrierte (extrinsische) Verhaltensweisen trotz der Freiwilligkeit eine instrumentelle Funktion ausüben (ebd., S. 227/228).

Die Ausdifferenzierung der extrinsischen Motivation zeigt auf, dass der Verdrängungseffekt am stärksten bei der externalen Regulation zu erwarten ist (Gagné & Deci, 2005, S. 332/333).

Trotz der Weiterentwicklung und der Ausdifferenzierung wurde Kritik sowohl an der kognitiven Evaluationstheorie als auch an der Selbstbestimmungstheorie geübt. Vor allem von ökonomischer Seite wurde der Verdrängungseffekt als zu überzeichnet oder gar als ein Produkt des Untersuchungsdesigns verworfen. A. H. Kunz (2005) meint dazu: „Da die Bedingungen, unter denen im Labor dysfunktionale Anreizeffekte nachgewiesen wurden, in der Praxis kaum vorliegen und zudem durch geeignete Massnahmen der Personalabteilung auch leicht zu vermeiden sind, scheinen negative Belohnungseffekte mehr eine Funktion des Experimentaldesigns als ein ernstzunehmendes praxisrelevantes Phänomen darzustellen“ (S. 69).

Die Erkenntnisse aus den sozialpsychologischen Experimenten würden die Frage, ob extrinsische Anreize ökonomische Folgewirkungen hätten, nicht beantworten. Zwar könne man nach eingehender Auseinandersetzung mit der Thematik und Bereinigung einiger Ungenauigkeiten im Forschungsdesign mehr oder weniger starke Auswirkungen von extrinsischen Anreizen formulieren. Inwiefern intrinsisch motivierte Menschen besser arbeiten als extrinsisch motivierte, werde jedoch nicht beantwortet (ebd., S. 69).

3.2 Verdrängungseffekt oder die verborgenen Kosten der Belohnung

Schon einige Jahr vor der Kritik durch A. H. Kunz (2005) greift Frey (1997, S. 15-19) als Volkswirtschaftler die Theorie der kognitiven Evaluation auf, um differenziert den Verdrängungseffekt im Unternehmenskontext darzulegen.

Frey (1997) zeigt in seinem Werk *Markt und Motivation, wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen*, dass der Mensch zwar auf monetäre Anreize reagiert, dass sich jedoch Leistungssteigerungen nicht zwingend aus monetären Anreizen ableiten lassen. Monetäre Anreize, die zum Zweck der Leistungssteigerung eingesetzt werden, können laut Frey drei verschiedene Effekte auslösen: einen Verdrängungs-Effekt, einen Verstärkungs-Effekt und einen Übertragungs-Effekt. Das Bild des *Homo oeconomicus* hat lange Zeit den Verstärkungs-Effekt von monetären Anreizen unhinterfragt gelassen. Die Ausdifferenzierung der verschiedenen Effekte zeigt auf, dass monetäre Anreize in gewissen Situationen nicht die gewünschte Verhaltensänderung zur Folge haben und sogar einen leistungsvermindernden Effekt, den sogenannten Verdrängungseffekt haben können (1997, S. 15-19).

Dem Verdrängungseffekt liegen verschiedene psychologische Prozesse zugrunde:

- *Eingeschränkte Selbstbestimmung*: Wird der extrinsische Motivationsanreiz von einer Person als Einschränkung des Handlungsspielraumes, als Kontrolle wahrgenommen, weil eine Belohnung an eine bestimmte Leistung gebunden ist, so vermindert sich die intrinsische Motivation zugunsten der externen Kontrolle. Die Verantwortlichkeit wird nicht mehr bei sich selbst gesehen, sondern bei jener Person, die den Anreiz setzte.
- *Verminderte Selbsteinschätzung*: Ein extrinsischer Motivationsanreiz kann als mangelnde Wertschätzung gegenüber der eigenen Beweggründe für ein bestimmtes Handeln verstanden werden. Durch das Setzen von Anreizen wird intrinsische Motivation nicht gewürdigt und man gibt dadurch zu verstehen, dass die Motivation der betroffenen Person steigerungsbedürftig ist. Es kommt zur Einstellung von intrinsischer Motivation, da sich Frustration über die ungenügende Motivation breit macht.
- *Reduzierte Ausdrucksmöglichkeit*: Extrinsische Motivationsanreize vermindern die Möglichkeit, der intrinsischen Motivation Ausdruck zu verleihen und sie auszuleben. Die mangelnde Anerkennung gegenüber der intrinsischen Motivation wird schliesslich zur Folge haben, dass diese vermehrt der extrinsischen Motivation weicht.

Die psychologischen Prozesse lassen sich nur in der Theorie voneinander trennen, praktisch verlaufen die Übergänge fließend. Allen gemein ist, dass intrinsische durch extrinsische Motivation verdrängt wird (ebd., S. 23/24).

Die Ausführungen zu den psychologischen Prozessen machen deutlich, dass intrinsische Motivation verdrängt wird, wenn extrinsische Motivationsanreize, die an eine spezifische Leistung gekoppelt sind, als kontrollierend empfunden werden. Extrinsische Motivationsanreize vermindern die Selbstbestimmung, die Selbsteinschätzung und die Ausdrucksmöglichkeit. Werden externe Eingriffe als unterstützend empfunden, so erhöhen sie die intrinsische Motivation, eine positive Selbsteinschätzung wird aufgebaut und der erweiterte Verhaltensspielraum bewirkt eine Zunahme der Selbstbestimmung (ebd., 1997, S. 24/25).

Die Ausführungen zum Verdrängungseffekt machen Folgendes deutlich: extrinsische Motivationsanreize wirken sich nur dann negativ auf die intrinsische Motivation aus, wenn sie als kontrollierend und wenig wertschätzend der intrinsischen Motivation gegenüber wahrgenommen werden. Auch wenn die Möglichkeit verwehrt wird, der intrinsischen Motivation Ausdruck zu verleihen, wird diese beeinträchtigt. Diese Auswirkungen können jedoch vermieden werden, wenn bei der Ausgestaltung von Anreizsystemen gewisse Bedingungen berücksichtigt werden. Im Folgenden sollen Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen ausgearbeitet werden, die diesen Bedingungen gerecht werden.

3.3 Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen

J. Kunz & Quitmann (2011) haben untersucht, wie sich die Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen, welche auf der Prinzipal-Agenten-Theorie beruhen, auf die intrinsische Motivation auswirken. Aus dieser Untersuchung heraus formulierten sie Konsequenzen für die Ausgestaltung von Anreizsystemen, welche die negativen Auswirkungen des Verdrängungseffektes berücksichtigen (S. 63-71). Für die vorliegende Bachelorarbeit sind dabei folgende Kriterien von besonderem Interesse und wurden aufgrund ihrer Relevanz für die Sozialhilfe ausgesucht²²:

- Zwischen der Leistungserbringung und der Belohnung bedarf es einer objektiven und präzise messbaren Beziehung, wobei der Zusammenhang von Leistung und Belohnung transparent kommuniziert werden muss (ebd., 2011, S. 65-67).
- Das Anreizsystem muss von Mitarbeitenden akzeptiert sein (ebd., 2011, S. 67/68).

Diese beiden Kriterien nach J. Kunz & Quitmann (2011) werden im Folgenden ausdifferenziert und mit den von Frey (1997) formulierten Bedingungen für eine Ausgestaltung von Anreizsystemen unterlegt. Im Kapitel 5 werden die genannten Kriterien erneut aufgegriffen, wobei sie als Vorlage dienen, das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe zu reflektieren.

3.3.1 Objektiv und präzise nachvollziehbare Belohnung und Transparenz

Zwischen der Leistungserbringung und der Belohnung bedarf es einer objektiven und präzise messbaren Beziehung, wobei der Zusammenhang von Leistung und Belohnung transparent kommuniziert werden muss (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 65-67).

Eine transparente, objektive und präzise messbare Beziehung zwischen der erbrachten Leistung und der Belohnung macht es dem Mitarbeitenden möglich, die Kontrolle über das Ausmass der Belohnung zu behalten. Er kann selbstbestimmt auf die Höhe der Belohnung Einfluss nehmen oder ganz auf sie verzichten. Aus der engen Kopplung von Leistung und Belohnungshöhe kann er Rückschlüsse auf seine Kompetenz ziehen. Diese Kriterien führen zu einer informativen Wirkung und fördern intrinsische Motivation. Sobald eine präzise und transparente Ausgestaltung von Anreizsystemen jedoch als rigide Kontrolle und als Manipulationsinstrument wahrgenommen wird, wird Selbstbestimmung eingeschränkt, was sich negativ auf die intrinsische Motivation auswirkt (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 65-67).

²² J. Kunz & Quitmann (2011) haben nebst den in der Arbeit aufgegriffenen Kriterien noch folgende Kriterien ausgeführt und untersucht: Verantwortlichkeit, Vollständigkeit, Anreizkompatibilität und paretoeffiziente Risikoteilung. Für die vorliegende Arbeit wurden zwei Kriterien ausgewählt, um im Kapitel 5 die SKOS-Richtlinien daraufhin untersuchen zu können. Es stellt eine sehr beschränkte Auswahl dar, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Es ist als Versuch zu verstehen, die Anreize in den SKOS-Richtlinien aufgrund von Kriterien, die den Verdrängungseffekt berücksichtigen, zu betrachten.

Belohnungen, die sehr eng an eine bestimmte Leistung geknüpft sind und kaum Spielraum für eigene Ideen lassen, laufen Gefahr, intrinsische Motivation zu verdrängen (Frey, 1997, S. 32 – 38).

Da sich das Kriterium sowohl positiv als auch negativ auf die intrinsische Motivation auswirken kann, bedarf es einer Umsetzung, welche die Selbstbestimmung von Mitarbeitenden fördert:

- Die präzise Bemessungsgrundlage kann als kontrollierend wahrgenommen werden. Ihr Nutzen als Werkzeug der Selbstkontrolle muss stärker gewichtet werden. Eine präzise Bemessungsgrundlage der Leistung muss die Weiterentwicklung des Mitarbeitenden im Fokus haben (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 65-67).
- Nicht nur das Erreichen von vorgegebenen Leistungen, sondern auch intrinsische Motivation in Form von Eigeninitiative soll belohnt werden (Frey, 1997, S. 32-38).

3.3.2 Akzeptanz

Das Anreizsystem muss von Mitarbeitenden akzeptiert sein (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 67/68).

Mitarbeitende müssen das Anreizsystem als fair und angemessen ansehen, damit es seine Wirkung erzielen kann. Die Leitlinien, die dem Anreizsystem zugrunde liegen, müssen von Mitarbeitenden verinnerlicht werden, damit die externe Handlungsanweisung durch eine innere Überzeugung ersetzt wird²³. Wenn der Ort der Handlungsverursachung stärker intern als extern wahrgenommen wird, so wird das Gefühl von Selbstbestimmung zunehmen. Wird das Anreizsystem akzeptiert, so wird es valable Auskünfte über die eigene Kompetenz geben, da diese mit der Belohnung korrelieren. Die Selbsteinschätzung wird insofern positiv ausfallen, als sich ein Gefühl der Wertschätzung gegenüber der intrinsischen Motivation einstellen wird. Somit hat das Anreizsystem informative Wirkung. Eine geringe Belohnung kann als Zeichen von Inkompetenz und mangelnder Wertschätzung der intrinsischen Motivation wahrgenommen werden, wirkt dementsprechend amotivierend und kann in Frustration enden. In diesem Fall wird das Anreizsystem nicht seine leistungssteigernde Funktion erfüllen.

Fehlende Akzeptanz führt wiederum zu einer kontrollierenden Wirkung von Anreizsystemen und wirkt sich damit vermindern auf die intrinsische Motivation aus. Je persönlicher die Beziehung zwischen dem Arbeitgeber und Angestellten ist, desto höher ist die intrinsische Motivation zur Zusammenarbeit. Wird der monetäre Anreiz als Würdigung und als Belohnung

²³ siehe Ausdifferenzierung von extrinsischer Motivation nach Deci (Kap. 3.1.3).

der intrinsischen Motivation wahrgenommen, ist kein Verdrängungseffekt zu erwarten (Frey, 1997, S. 32-38).

Damit das Anreizsystem akzeptiert wird, bedarf es erneut einer Umsetzung, die Selbstbestimmung fördert und auch eine positive Selbsteinschätzung ermöglicht:

- Mitarbeitende sollen in die Ausgestaltung von Anreizsystemen einbezogen werden.
- Zu häufige geringe Belohnungen können amotivierend wirken. Ziele und damit auch Belohnungen sollen erreichbar sein. Nebst monetären Anreizen sollen auch Weiterbildungen dazu dienen, dass die Mitarbeitenden langfristig in der Lage sind, ihre Belohnungen zu erhöhen (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 66).

J. Kunz & Quitman (2011, S. 69) kommen zum Schluss, dass alle aufgeführten Kriterien (auch jene, die hier nicht ausgeführt sind) eine positive Wirkung auf die intrinsische Motivation haben, unter der Voraussetzung, dass die unter den Konsequenzen erwähnten Massnahmen ergriffen werden. Da die Kriterien nicht von sich aus eine positive Wirkung auf die intrinsische Motivation haben, ist es wichtig, dass sich ihre Umsetzung stets auf die erweiterte Selbstbestimmung, die positive Selbsteinschätzung und die Ausdrucksmöglichkeiten fokussiert. Inwiefern diese Kriterien auch in der Sozialhilfe zur Anwendung kommen, wird Gegenstand des Kapitels 5 sein.

3.4 Ergebnisse und Diskussion

In diesem Kapitel wurde der durch die kognitive Evaluationstheorie postulierte Verdrängungseffekt vorgestellt und relativiert. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass extrinsische Motivationsanreize dann einen Nutzen haben, wenn sie als unterstützend empfunden werden. Unterstützend werden sie dann wahrgenommen, wenn die Selbstbestimmung erhöht wird, die Selbsteinschätzung positiv ausfällt und Ausdrucksmöglichkeiten bestehen. Wurden hingegen extrinsische Motivationsanreize nicht oder nur teilweise internalisiert und als kontrollierend wahrgenommen, vermindern sie intrinsische Motivation. Inwiefern verminderte intrinsische Motivation sich negativ auf die Arbeitsleistung oder im Kontext der Sozialhilfe auf die Arbeitsbemühungen auswirkt, wird nicht explizit ausgeführt. Aus der Kontroverse um den Verdrängungseffekt und den Kriterien, wie extrinsische Motivationsanreize auszugestalten seien, kann zumindest geschlossen werden, dass die intrinsische Motivation als leistungsrelevant erachtet wird.

In diesem Kapitel wurden folgende Kriterien für die Ausgestaltung von Anreizsystemen definiert:

- Präzise und objektiv messbare, transparente Beziehung zwischen Leistungserbringung und Belohnung.
- Akzeptanz der Mitarbeitenden dem Anreizsystem gegenüber.

Auch in der Sozialhilfe kann davon ausgegangen werden, dass sich intrinsische Motivation positiv auf die Arbeitsbemühungen auswirkt. Und nicht nur das; da Menschen über die Arbeit Bestätigung erhalten, in einem sozialen Netz eingebettet sind, kann davon ausgegangen werden, dass auch bei einem Grossteil der Sozialhilfebeziehenden intrinsische Motivation besteht, eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Intrinsische Motivation kommt auch im Wunsch, den Lebensunterhalt selbständig bestreiten zu können, unabhängig zu sein, niemandem Rechenschaft über die eigene Lebensführung ablegen zu müssen, zum Ausdruck. Das Bild von einem Menschen, der intrinsisch motiviert ist eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden, deckt sich jedoch nicht mit dem Bild des *Homo oeconomicus*. Wie bereits dargestellt, steht das Bild vom *Homo oeconomicus* für die Unterstellung, dass Menschen allgemein und Sozialhilfebeziehende im Besonderen die Arbeit scheuen. Diese Unterstellung führt zu einer reduzierten Wahrnehmung von intrinsischer Motivation oder lässt diese ganz ausser Acht. Die Entwicklung von differenzierten Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen, welche der intrinsischen Motivation gerecht zu werden versuchen, bezieht sich auf eine abgeschwächte Form des *Homo oeconomicus*. Zwar werden Anreizsysteme nach wie vor als sinnvoll und effektiv erachtet, jedoch lediglich unter der Voraussetzung, dass Anreizsysteme nicht auf Kosten der intrinsischen Motivation ausgestaltet und eingesetzt werden. Es stellt sich jedoch trotzdem die Frage, ob eine differenzierte, den Verdrängungseffekt berücksichtigende Ausgestaltung von Anreizsystemen überhaupt ausreicht, um die intrinsische Motivation von Sozialhilfebeziehenden anzuerkennen und zu würdigen. Kapitel 5 geht dieser Frage weiter nach, indem die monetären Anreize der SKOS-Richtlinien anhand der in diesem Kapitel dargelegten Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen reflektiert werden.

Darüber hinaus stellt das aktuelle Kapitel erste Bezüge zur Vertrauensthematik her:

Es wurde – wenn auch indirekt – dargelegt, dass intrinsische Motivation im Unternehmenskontext wie auch im Kontext der Sozialhilfe zentral ist. Die Aufschlüsselung von intrinsischer und extrinsischer Motivation zeigt in Bezug zur Vertrauensbeziehung auf, dass monetäre Anreize ein Ausdruck von Misstrauen sind. Das Misstrauen lässt sich an der Unterstellung ablesen, dass Sozialhilfebeziehende ohne monetären Anreiz die Zahlungen durch die Sozialhilfe einer Beschäftigung (beruflicher oder sozialintegrativer Art) vorziehen würden. Es ist zu erwarten, dass dieses strukturell bedingte Misstrauen sich implizit oder explizit in der Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel niederschlägt. Wird

jedoch die intrinsische Motivation der Sozialhilfeklientel anerkannt und das Anreizsystem wo immer möglich in ihren Dienst gestellt, besteht die Möglichkeit, dass spezifisches Vertrauen aufgebaut wird. Auf diese Art kann trotz strukturell bedingten Misstrauens, was vermindern auf das generalisierte Vertrauen wirkt, spezifisches Vertrauen aufgebaut werden. Damit ist auch eine positive Auswirkung auf die Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel zu erwarten.

Analog zur Auseinandersetzung mit monetären Anreizen in Verbindung mit intrinsischer und extrinsischer Motivation erfolgt nun eine Thematisierung des Zusammenhangs von monetären Anreizen mit Foucaults (1994) Theorie zur Disziplinargesellschaft.

4 Anreizsysteme und ihr Disziplinarcharakter

Im vorangehenden Kapitel wurden Anreizsysteme zur Verhaltenslenkung und deren Einfluss auf die Motivation diskutiert. Die Debatte um den Verdrängungseffekt zeigt auf, dass es Argumente gäbe, Anreizsysteme grundsätzlich und nicht nur ihre Ausgestaltung in Frage zu stellen. Trotz Zweifel und Kritik an der Wirksamkeit von Anreizsystemen vermag sich die Überzeugung, dass Anreizsysteme Menschen zu höheren Leistungen antreiben, hartnäckig zu halten. Dies wirft die Frage auf, ob Anreizsysteme nicht noch eine andere Funktion haben, als Menschen zum Arbeiten oder Sozialhilfebeziehende zu Arbeits- und Integrationsbemühungen zu motivieren. Die Auseinandersetzung mit Foucaults Disziplinargesellschaft, wie sie in *Überwachen und Strafen*²⁴ (1976/1994) dargestellt wird, lässt die Vermutung aufkommen, dass Anreizsysteme Disziplinartechniken darstellen, um die Individuen zu nützlichen und produktiven Mitglieder der Gesellschaft zu machen. Dieser Vermutung wird im Folgenden nachgegangen.

In einem ersten Schritt wird in Kapitel 4.1 das Machtverständnis von Foucault (1976/1994) kurz vorgestellt. Da die Machtkonzeption nach Foucault im Laufe seiner wissenschaftlichen Arbeit einen Wandel durchmachte, beschränken sich die vorliegenden Ausführungen auf das Machtverständnis von Foucault in *Überwachen und Strafen*. Anschliessend sollen in Kapitel 4.2 die Hauptcharakteristiken der Disziplinargesellschaft „Nutzenmaximierung mittels Unterwerfung“ und „Normalisierungsprozesse“ dargelegt werden. Mit der Dynamisierung der Gesellschaft im 20. Jahrhundert in den westlichen Industrienationen zeichnete sich ab, dass sich die Disziplinargesellschaft veränderte. Wie in Kapitel 4.3 erläutert wird, stellt für Deleuze (1990/1993) die zunehmende und umfassende Kontrolle ein wesentliches Element dieser Veränderung dar. Er sieht in der Kontrolle ein postmodernes Instrument zur Nutzenmaximierung. In Kapitel 4.3 wird abschliessend diskutiert, inwiefern Anreizsysteme als Disziplinierungstechniken bezeichnet werden können.

4.1 Machtanalytik nach Foucault

Die Auseinandersetzung mit der Machtthematik prägt einen Grossteil von Foucaults wissenschaftlichem Arbeiten. Dabei geht es ihm nicht darum, eine Theorie der Macht zu konstruieren. Ihm geht es vielmehr um eine Analyse der Macht, es geht um das Nachvollziehen von Machtstrukturen (Foucault, 2005, zitiert nach Raffnsøe et al., 2011, S. 225). Die detailgenaue Rekonstruktion von historischen Begebenheiten stellt Foucaults methodisches Vorgehen seiner Machtanalytik dar. Durch die historische Reflexion der Machtbeziehungen wird das

²⁴ Im Original: *Surveiller et punir*

Verständnis der Gegenwart gefördert und eine Diagnose der Gegenwart wird möglich (Lemke, 2005, S. 320).

In *Überwachen und Strafen* (1976/1994) gilt Foucaults Aufmerksamkeit im Gegensatz zu früheren Werken dem produktiven Charakter von Macht und weniger dem Repressions- und Unterdrückungscharakter (S. 328).

- Macht ist etwas, das sich zwischen den kleinsten Elementen der Gesellschaft entfaltet und auf diese einwirkt (ebd., S. 38/39). Macht ist omnipräsent und definiert nicht nur die Beziehung zwischen herrschender und untergebener Klasse. Die Macht, die sich in den kleinsten Elementen der Gesellschaft manifestiert, ist die Macht von Autoritätspersonen wie auch die Macht jener, welche Autoritätspersonen ausgesetzt sind, wie Schüler oder Angestellte. Über die Mikrophysik der Macht baut sich Macht von unten her auf (Ruffing, 2008, S. 56/57). Dabei stellt die Mikrophysik der Macht keinen vernunftgesteuerten Plan dar, sondern ist das Ergebnis von historischen Herausforderungen²⁵ und ihren zeitgenössischen Bewältigungsstrategien (Foucault, 1976/1994, S. 178).
- Macht hat produktiven Charakter²⁶. Laut Ruffing (2008) habe die moderne Macht nach Foucault nicht mehr zum Ziel, die Entfaltung des Individuums zu unterdrücken, sondern sie fördere Identitätsfindung und Partizipation, damit das Individuum für das ökonomische Wachstum nutzbar gemacht werden kann (S. 109).
- Macht generiert Wissen und Wissen generiert Macht. Der Macht/Wissens-Komplex nach Foucault zeigt auf, dass über Disziplinierungsprozesse die ökonomische Nutzbarmachung des Individuums und neue Wissensformen hervorgebracht wurden. Auf deren Grundlage entstanden die Humanwissenschaften (Foucault, 1976/1994, S. 287/288). Nach Foucault bringt Macht also Wissen hervor. Er distanziert sich vom Glauben, dass Wissen nur unter Verzicht auf Macht zustande kommen kann (ebd., S. 39).

Dieser *produktive* Charakter der Macht ist für die vorliegende Arbeit von grossem Interesse und bedeutsamer Relevanz. Der Macht ist ein Gestaltungspotential inhärent, welches auch bei Anreizsystemen feststellbar ist.

²⁵ Foucault (1976/1994) beschreibt das Aufkommen der Pest als eine dieser historischen Herausforderungen, wobei Ende des 17. Jahrhunderts die Ausbreitung der Pest mittels Kontrollmassnahmen eingedämmt werden konnte. Die Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt wurden unter Strafe angehalten in ihren Häusern zu bleiben. Ein Beamter führte täglich Personenkontrollen durch. Vor jedem Haus rief der Beamte die Namen der Bewohner auf, diese mussten sich daraufhin am Fenster zeigen. Wer nicht erschien, galt als erkrankt. Das genaue Protokollieren erlaubte die Ausbreitung aufzuzeichnen und das unter Quarantäne Stellen verlangsamte die Ausbreitung (S. 254-256).

²⁶ Macht lässt sich laut Foucault (1975, zitiert nach Lemke, 2005) nicht auf repressive, funktionale oder reproduktive Aspekte reduzieren.

In *Überwachen und Strafen* wird die historische Implementierung der Haftstrafe Ende 18., anfangs 19. Jahrhundert nachgezeichnet. Die auf diesen historischen Darlegungen beruhende Machtanalyse zeigt folgende Entwicklungen auf (Foucault, 2005, zitiert nach Raffnsøe et al., 2011, S. 225):

- Mit der Einführung der Haftstrafe entwickelten sich Disziplinartechniken, mittels derer Individuen unterworfen und ihre Produktionskraft ausgebeutet werden konnten.
- Das Implementieren der Haftstrafe im 19. Jahrhundert hatte eine sukzessive Verankerung von (Verhaltens-)Normen in der Gesellschaft zur Folge, die nicht gesetzlich festgehalten, sondern von den Gesellschaftsmitgliedern internalisiert wurden.

Unterwerfung zur Ausbeutung der Produktionskraft und Normalisierungsprozesse stellen charakteristische Aspekte der Disziplinargesellschaft nach Foucault (1976/1994) dar. Diese historischen Entwicklungen mit ihren Auswirkungen bis in die Gegenwart werden im Folgenden eingehender dargestellt.

4.2 Disziplinargesellschaft

Foucaults (1976/1994) Analyse und geschichtliche Aufarbeitung der Haftstrafe zeigt auf, wie die Disziplinierung als spezifische Technik des Gefängnisses zu einem institutionenübergreifenden Disziplinierungsmechanismus wurde. Als Machttechnologie wirkte dieser Disziplinierungsmechanismus auf die ganze Gesellschaft ein. Den Ausführungen liegen folgende drei Ebenen zur inhaltlichen Strukturierung zugrunde:

- Mittels Haftstrafe soll das Verhalten von Häftlingen korrigiert werden. Disziplinartechniken dienen zur Umerziehung (Kap. 4.2.1).
- Disziplinartechniken erweisen sich als nützlich, da die Häftlinge über die Unterwerfung zu arbeitsamen und produktiven Individuen werden. Individualisierungsprozesse bewirken eine Ausdifferenzierung von Institutionen. Die Disziplinartechniken finden auch in Schulen, Kliniken oder Werkstätten Anwendung. Die Disziplinarmechanismen auf institutioneller Ebene gründen die politische Ökonomie des Körpers, die Nutzenmaximierung über die Unterwerfung des Körpers erzielen kann (Kap. 4.2.2).
- Über die weitere Ausdifferenzierung der Institutionen werden Disziplinierungs- und Normalisierungsprozesse in Gang gesetzt, welche die gesamte Gesellschaft umfassen (Kap. 4.2.3).

4.2.1 Disziplinartechniken der Gefängnisse

Foucault stellt in *Überwachen und Strafen* dar, wie ab 1810 die Haftstrafe zur zentralen Bestrafungsform wurde (Foucault, 1976/1994, S. 148/149). Während zu Zeiten des Absolu-

tismus Strafe eine Machtdemonstration darstellte und am Körper mittels Marter ein Exempel statuiert wurde, ging es der modernen Gesellschaft um einen Umerziehungsakt (ebd., S. 63). Diese Bestrafungsform hatte neu die Funktion, eine Verhaltenskorrektur beim Gesetzesbrecher vorzunehmen (Raffnsøe et al., 2011, S. 204/205). Im Fokus der Strafe stand die Besserung der Seele (Ruffing, 2008, S. 58). Der Fokus auf die Besserung brachte die Entwicklung von Erziehungstechniken hervor, den sogenannten Disziplinen oder Disziplintechniken. Gleichzeitig hatte dieser Fokus zur Folge, dass individuell auf die Sträflinge und ihre spezifische Verhaltenskorrektur eingegangen wurde, was zur ersten Ausdifferenzierung von Institutionen führte.

Disziplinartechniken

Die Disziplinartechnik mit den weitreichendsten Folgen war die permanente Überwachung, welche durch die räumliche Ausgestaltung des Gefängnisses nach dem Vorbild von Benthams (1791, zitiert nach Foucault, 1976/1994) Panopticon gewährleistet wurde. Das Ringgebäude mit einem zentralen Kontrollturm ermöglichte eine permanente Überwachung der Insassen, womit das Verhalten beobachtet, kontrolliert und korrigiert werden konnte (S. 256-258).

Die panoptische Ausgestaltung von Gefängnissen erwies sich aus folgenden Gründen als nützlich bei der Verhaltenskorrektur:

- Die Isolation unter den Insassen verhinderte Gruppenansammlungen. Aufrührerische Bewegungen wurden im Keim erstickt und die Ordnung garantiert (Foucault, 1976/1994, S. 257).
- Durch die panoptische Haftanstalt etablierte sich ein Dokumentationssystem, die „moralische Buchführung“, welche Beobachtungen über die Häftlinge enthielt. Damit wurde der Häftling zum wahrgenommenen Individuum, was eine individuelle Umerziehung erlaubte (ebd, S. 321/322).
- Das Panopticon förderte Selbstdisziplin. Die reine Möglichkeit, dass man ständig unter Beobachtung stehen könnte, zwingt einen auf der Hut zu sein. Die eigenen Handlungen werden durch die eigene Person kontrolliert, bis die disziplinierende Überwachung internalisiert ist und die kontrollierten Handlungen aus einem Selbstverständnis heraus erfolgen (ebd., S. 260).
- Durch die Internierung standen die Körper der Insassen dem wissenschaftlichen Blick zur Verfügung, womit Wissen generiert wurde, auf welchem die Humanwissenschaften begründet wurden (ebd., S. 263).

Nebst der panoptischen Ausgestaltung der Gefängnisse stellte der minutiös vorgeschriebene Tagesablauf eine weitere Disziplinartechnik dar. Es gab präzise Vorschriften, wann eine

bestimmte Alltagshandlung wie Körperreinigung, Ernährung, Gebet erfolgen musste (Foucault, 1976/1994, S. 197).

Auch Disziplinierung über Arbeit stellte eine Disziplinartechnik dar (ebd., S. 307/308). Die Häftlinge sollten zu einer gesunden Arbeitsmoral erzogen werden (ebd., S. 310-312). Die Disziplinierung über Arbeit erfolgte nach dem Modell des Zwangshauses von Gent: Da Müßiggang als Ursache für die meisten Verbrechen galt, sollte den Arbeitsscheuen das Arbeiten beigebracht werden, dies hatte den Vorteil, dass arbeitende Häftlinge den Staat weniger kosteten (Vilan, 1773, zitiert nach Foucault, 1976/1994, S. 156/157). Im Zwangshaus wurde somit die Lektion, „wer leben will, muss arbeiten“ (Foucault, 1976/1994, S. 157), erteilt.

So kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Disziplinierung in den Gefängnissen über permanente Überwachung, rigide Tagesstrukturen und Arbeitszwang erfolgte. Die Wirksamkeit dieser Disziplinierung konnte fortlaufend mittels der permanenten Überwachung überprüft werden, was zu der Weiterentwicklung von Disziplinartechniken beitrug (Ruffing, 2008, S. 62).

Erste Ausdifferenzierung von Institutionen

Dadurch, dass der Fokus der Strafe auf Umerziehen der Gesetzesbrecher ausgerichtet war und die permanente Überwachung viele Informationen über die Häftlinge lieferte, entwickelte sich eine individuelle Wahrnehmung derselben. Es gab nicht mehr die Gesamtheit der Sträflinge, sondern es gab Sträflinge, die aufgrund einer psychischen Problematik interniert wurden, andere, weil sie als Landstreicher das öffentliche Ärgernis auf sich zogen. Die individuelle Wahrnehmung führte zu einer Gruppierung der Sträflinge nach ähnlichen Kriterien. Auf der Grundlage dieser differenzierten Wahrnehmung von Sträflingen entstanden in der Folge weitere Institutionen. Im 17. Jahrhundert stellte das Hôpital général ein Gefängnis dar, dessen Insassen Geisteskranke, Landstreicher, Arbeitsverweigerer, Gewalttätige und Diebe waren. Erste Differenzierungen in Gefängnisse, Heime und Kliniken sind ab dem 18. Jahrhundert festzustellen. Ab dem 19. Jahrhundert entstanden weitere Institutionen, wie Besserungsanstalten, Fabriken, Manufakturschulen, Waisenhäuser, um nur einige zu nennen. Die Disziplinartechniken fanden auch in diesen Institutionen Anwendung (Foucault, 1976/1994, S. 383-385).

Die Implementierung der Haftstrafe und der Fokus auf der Verhaltenskorrektur von Häftlingen stehen am Anfang der von Foucault beschriebenen Disziplinargesellschaft. In der Folge werden die Nutzenmaximierung mittels Unterwerfung und der Normalisierungsprozess als besondere Charakteristiken der Disziplinargesellschaft erläutert.

4.2.2 Nutzenmaximierung durch Unterwerfung

Die Anfänge der Disziplinargesellschaft fallen in die Zeit der Industrialisierung, wobei der zunehmende Disziplinierungsprozess eng an eine kapitalistische Wirtschaftsform gekoppelt ist (Foucault, 1976/1994, S. 284). Wie das Individuum dazu gebracht werden kann, seine Produktionskraft in den Dienst der Gesellschaft zu stellen, soll im folgenden Abschnitt erläutert werden.

Politische Ökonomie des Körpers

Über die Erfahrungen mit den Disziplinartechniken als Erziehungsinstrumente wurde ein Prozess in Gang gesetzt, bei dem sich Unterwerfung und ökonomische Nützlichkeit des Individuums gegenseitig verstärkten (Foucault, 1976/1994, S. 176). Die Fähigkeiten des Individuums wurden in dem Ausmass gefördert, in dem ein Nutzen für die Gesellschaft entstand. Es galt, für jedes Individuum die passende Tätigkeit zu finden, damit ausnahmslos alle am ökonomischen Produktionsprozess beteiligt waren und kein potentiell ökonomischer Nutzen verschwendet wurde (ebd., S. 213). Da zunehmende Fähigkeiten einem Individuum aber auch zu einem kritischeren Geist verhelfen können, mussten Disziplinartechniken stets dafür sorgen, dass diese Fähigkeiten in den Dienst der modernen Gesellschaft gestellt wurden. Im Gefängnis zeigten die Disziplinartechniken, dass über die Unterwerfung Einfluss auf den Körper, seine Nützlichkeit und Gelehrigkeit genommen werden konnte. Überträgt sich diese Disziplinartechnik auf weitere Institutionen wie beispielsweise die Fabrik oder die Manufakturschule, so zeigt sich der ökonomische Nutzen für die moderne Gesellschaft. Ein „produktiver wie unterworfenen Körper“ (ebd., S. 37) stellt eine ökonomisch ausnutzbare Kraft dar. Die politische Ökonomie des Körpers steht nach Foucault (1976/1994) für akkumuliertes Wissen. Dieses Wissen bezieht sich auf Kenntnisse, wie ein Körper unterworfen und seine Produktionskraft ausgebeutet werden kann. Dabei wurde das Wissen über Disziplinartechniken und Disziplinierungsmechanismen im Laufe der Zeit durch vielfaches Anwenden verfeinert (ebd., S. 36/37).

Panoptismus

Mit der Vervielfältigung der Disziplinarinstitutionen im 18. Jahrhundert erlebte das Modell des Panopticons eine Transformation. Die dem Panopticon zugrunde liegende Funktionsweise „Einschliessen“ und „totale Überwachung“ zwecks Unterwerfung und Ausbeutung der Produktionskraft erfuhr mit dem Zunehmen von Disziplinarinstitutionen eine Verallgemeinerung: „Es [das Panopticon] programmiert auf der Ebene eines einfachen und leicht zu übertragenden Mechanismus das elementare Funktionieren einer von Disziplinarmechanismen vollständig durchsetzten Gesellschaft“ (Foucault, 1976/1994, S. 268).

Der Panoptismus – die transformierte, verallgemeinerte und auf die Gesellschaft angewandte Form des Panopticons – ist ein Prinzip zur Steigerung der Gesellschaftskräfte. Die Produktion soll erhöht, das Wirtschaftswachstum gefördert, Bildungsfortschritte unterstützt und die öffentliche Moral verbessert werden. Der Panoptismus steht somit für die Nutzung der produktiven Seite von Macht (ebd., S. 267).

Die Kontrollfunktion des Panoptismus reichte über den institutionellen Rahmen hinaus. Während Schulen gelehrige und gehorsame Kinder heranzogen, gerieten auch Eltern in den Fokus deren Kontrolle. Es bedurfte der Gewissheit, dass die institutionellen Bemühungen, Kinder zu produktiven Gesellschaftsmitgliedern heranzuziehen, im familiären Rahmen nicht zunichte gemacht wurden. So wurden beispielsweise mittels Familienbesuche durch Mitglieder von Mildtätigkeitsvereinen die Erziehungskompetenz und die sittlich-moralische Lebensführung von Armen überprüft (ebd., S. 271-273).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Disziplinierungsmechanismen die Funktion haben, die Gesellschaftskräfte zu maximieren, um einen Mehrwert daraus schöpfen zu können. Disziplinierungsmechanismen haben jedoch auch eine einflussnehmende Wirkung auf (Verhaltens-)Normen und haben normalisierenden Charakter.

4.2.3 Normalisierungsprozess

Die Haftstrafe und die in den Fokus geratene Verhaltenskorrektur bringen zum Ausdruck, dass Häftlinge nicht nur für vergangenes rechtswidriges Verhalten bestraft wurden, sondern dass zusätzlich auf ihr künftiges Verhalten Einfluss genommen werden sollte. Für die Haftstrafe besteht eine gesetzliche Grundlage, für die Umsetzung der Verhaltenskorrektur jedoch nicht. Diese Verhaltenskorrektur folgt Normen, welche die Richtschnur von menschlichem Handeln darstellen. Im Gefängnis wird in einem Akt der Disziplinierung versucht, beim Häftling eine Verhaltenskorrektur zu bewirken, indem er gesellschaftliche Normen zu internalisieren hat.

Mit der Disziplinierung über Normen zeigt sich ein noch tieferer Zugriff auf das menschliche Verhalten. Das Recht unterscheidet lediglich zwischen rechtskonformem und rechtswidrigem Verhalten, auf die Ausgestaltung des Verhaltens innerhalb des rechtskonformen Rahmens hat es keinen Einfluss. Normen hingegen setzen genau an diesem Punkt an. Rechtskonformes Verhalten wird in normales und anormales oder in normkonformes und abweichendes Verhalten unterteilt. Es liegt in der Natur der Normen, dass keine klare Grenze zwischen normalem und anormalem Verhalten gezogen werden kann (Foucault, 1976/1994, S. 286). Die unscharfen Grenzen zwischen normkonformem und abweichendem Verhalten lassen somit jeden Menschen mehr oder weniger suspekt, als Abweichler erscheinen, womit eine permanente Manipulation des Individuums gerechtfertigt wird. Da auf das künftige Verhalten

Einfluss genommen werden soll, müssen Abweichungen im Keim erstickt werden, was lediglich durch eine permanente Überwachung zu gewährleisten ist (Foucault, 1976/1994, zitiert nach Raffnsøe et al., 2011, S. 223).

Während diese Normalisierungsprozesse mit der Implementierung der Haftstrafen eng an den Gefängniskontext gebunden waren, fand mit der Zunahme und Ausdifferenzierung der Disziplinarinstitutionen auch eine Übertragung der Normalisierungsprozesse statt. Die Loslösung der Normalisierungsprozesse vom Kontext des Gefängnisses nennt Foucault Kerker-Archipel, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass Normalisierungsprozesse nicht nur Häftlinge betrafen, sondern die gesamte Bevölkerung (Foucault, 1976/1994, S. 379). Der Kerker-Archipel wacht über die permanenten Normalisierungsprozesse (ebd., S. 384), wobei auch hier die panoptische Überwachung, die zu Selbstkontrolle führen soll, wahrzunehmen ist. Diese Normalisierungsprozesse finden in Anstalten, Vereinen und gemeinnützigen Organisationen statt. Die Disziplinierungstechniken und Disziplinierungsmechanismen bleiben jedoch dieselben wie im Gefängnis (ebd., S. 385/386).

Die Normalisierungsprozesse zeigen Folgendes auf:

- Nicht nur Gesetzesbrüche, sondern auch Normabweichungen können sanktioniert werden. Um Normabweichungen feststellen zu können, bedarf es einer flächendeckenden Überwachung. Sanktionen setzen früher ein. Es findet ein nahtloser Übergang von Normabweichungen zu Gesetzesbrüchen statt (Foucault, 1976/1994, S. 386/387).
- Disziplinierung setzt dort ein, wo der Zugriff des Rechts auf den Individualkörper aufhört. Dieser umfassende, verhaltenslenkende Zugriff auf das Individuum wird von Foucault als Ökonomie der Macht bezeichnet (ebd., S. 389-392).
- Macht wird nicht nur durch Gesetze, sondern auch durch Normen definiert. Während Richter über die Einhaltung von Gesetzen wachen, wachen Ärztinnen und Ärzte, Pädagoginnen und Pädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und weitere Berufsgruppen über die Einhaltung von Normen. Alle Berufsgruppen arbeiten normativ, wobei Beobachtungs-, Eingliederungs-, Überwachungssysteme Bestandteile von Normalisierungsprozessen sind. Damit wird auch ersichtlich, dass diesen Institutionen zunehmend Kontroll- und Sanktionsfunktionen übertragen werden (ebd., S.392-395).

Die Schilderungen zu den Normalisierungsprozessen zeigen auf, dass der verhaltenslenkende Zugriff auf das Individuum eine starke Erweiterung erfuhr, die sich über die Einführung der Haftstrafe hinaus über die gesamte Bevölkerung erstreckte. Individuen, die anormales Verhalten an den Tag legen, die sich abweichend verhalten, soll eine verhaltenskorrigierende Erziehung erteilt werden. Anormales Verhalten soll normalisiert werden. Diese

Verhaltenskorrektur legitimiert Überwachung und Kontrolle, damit abweichendes Verhalten aus der Masse heraus überhaupt auffindig gemacht werden kann.

Widerstände gegen die Disziplinierung in Form von Gefängnisaufläufen oder Studentenbewegungen der 1960er oder 1970er Jahre zeigen für Foucault auf (1976/1994, zitiert nach Raffnsøe et al., 2011), dass Disziplinierung auch in der Gegenwart als prägend wahrgenommen wird. Disziplintechniken sind auch heute noch relevant. Durch die Dynamisierung der Gesellschaft im 20. Jahrhundert zeichnet sich jedoch ein Wandel der Disziplinargesellschaft ab. Der permanente Disziplinierungsprozess zeigt auf, dass in keinem Moment der Geschichte von einer disziplinierten Gesellschaft gesprochen werden konnte. In der Disziplinargesellschaft ist die Disziplin zwar allgegenwärtig, jedoch keine statische Größe und wird durch historische Begebenheiten moduliert (S. 234-236). Deleuze (1990/1993) greift Foucaults Ausführungen zur Disziplinargesellschaft auf und erweitert sie um ein von der Postmoderne geprägtes Kontrollverständnis. Die Dynamisierung der Gesellschaft ab dem zweiten Weltkrieg, die abnehmende Bedeutung von Institutionen in Form von Anstalten, die rasante Entwicklung von komplexen Kommunikations- und Informationsmitteln zeigen auf, dass Disziplinierung in der Postmoderne über flexiblere Formen der Kontrolle erfolgt.

4.3 Von der Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft

Nach der Ausbildung und Festigung der Disziplinargesellschaft im 18. und 19. Jahrhundert und deren Höhepunkt in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts traten die Disziplinierungen in eine entscheidende Wendung (Deleuze, 1990/1993, S. 254). „Die Disziplin, die so effizient war, um die Macht aufrechtzuerhalten, verlor einen Teil ihrer Wirksamkeit“ (S. 145). Indem Foucault (1977/2005a) die Entwicklung der „Absicherungsgesellschaften“ innerhalb zweier Interviews beschreibt, verweist er selber auf den Wandel der Disziplinargesellschaft.

Solange das Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung innerhalb eines Territorialvertrages geregelt war, war die Hauptaufgabe des Staates die Sicherung der Grenzen und des Friedens innerhalb der Grenzen. Da sich das Problem der Grenzen kaum mehr stellt, könnte das heutige Angebot des Staates das eines „Sicherheitsvertrags“ genannt werden (ebd., S. 139). Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, gute polizeiliche Überwachung und Umerziehung von Straftätern und Straftäterinnen sind Sicherheitsangebote vor Unsicherheiten (ebd., S. 139/140). Abweichende, vielfältige, ja gar gegensätzliche Verhaltensweisen werden in den entstehenden „Absicherungsgesellschaften“ toleriert, wenn sie sich innerhalb eines bestimmten Rahmens bewegen. Ausgeschlossen werden diejenigen Menschen,

Verhaltensweisen und Dinge, welche von der Macht, die einem neuen Typus²⁷ entspricht, als gefährlich eingestuft werden (ebd., S. 141). Foucault (1978/2005b) führt weiter aus, dass die Individuen in der sich verändernden Gesellschaft unabhängiger und unterschiedlicher geworden sind (S. 145). Auch wenn die herrschende Klasse von der alten Technik der Disziplin weiterhin durchdrungen ist, bilden sich „mehr und mehr Kategorien von Leuten, die nicht unter dem Zwang der Disziplin stehen, so dass wir die Entwicklung einer Gesellschaft ohne Disziplin denken müssen“ (Foucault, 1977/2005a, S. 145).

Deleuze (1990/1993) greift nach dem Tod von Foucault das Thema der Ablösung der Disziplinargesellschaft in *Postskriptum über die Kontrollgesellschaften* anhand einer skizzenhaften Ergänzung und Aktualisierung auf (S. 254-262). In Anlehnung an die Texte von Burroughs²⁸ sind es für Deleuze (1990/1993) die Kontrollgesellschaften, die auf die Disziplinargesellschaften folgen (S. 255). Die Krise der Disziplinargesellschaften macht Deleuze (1990/1993) an den ständigen Reformen der Einschliessungsmilieus (Familie, Schule, Fabrik, Krankenhaus, Gefängnis) fest (S. 255). Für ihn ist offensichtlich, dass diese Institutionen längerfristig nicht bestehen werden. Die Reformen dienen aus seiner Sicht dazu, die Menschen zu beschäftigen, bis eine neue Herrschaftsform aufgebaut ist. Für ihn ist deutlich erkennbar, dass die Gesellschaft am Anfang von etwas Neuem steht (ebd., S. 255; 262). Um feststellen zu können, was als Ersatz der disziplinarischen Einschliessungsmilieus errichtet wird, müssten gemäss Deleuze (1990/1993) die Kontrollmechanismen bei ihrem Auftreten im Rahmen einer sozio-technischen Untersuchung erfasst werden (S. 261).

Der zentrale Unterschied zwischen der Disziplin und der Kontrolle ist die Flexibilität der Kontrolle, ihre Modulation (Deleuze, 1990/1993, S. 256). Die Kontrollen können sich von einem zum anderen Moment ändern, wie „eine sich selbst verändernde Gussform“ (ebd., S. 256). In den Disziplinargesellschaften hingegen sind die Einschliessungen starre Formen. Die Einschliessungsmilieus, die ein Individuum in den Disziplinargesellschaften durchläuft, sind analoge, voneinander unabhängig Milieus mit einer gemeinsamen Sprache (ebd., S. 256). Das Eintreten in ein neues Milieu ist ein Neuanfang. Da ein Milieu an das andere anschliesst (Familie, Schule, Kaserne, Fabrik), muss das Individuum in den Disziplinargesellschaften immer wieder neu anfangen. Die Mechanismen der Kontrollgesellschaften sind jedoch untrennbare Variationen. Die Fabriken werden in den Kontrollgesellschaften durch

²⁷ Foucault (1977/2005a) macht an dieser Stelle – in Bezug auf die Fragestellung im Interview - die Abgrenzung von einer totalitären Macht. Wie diese neue Macht zu beschreiben ist, muss gemäss Foucault noch analysiert und beschrieben werden (S. 141)

²⁸ „Kontrolle“ ist der Name, den Burroughs vorschlägt, um das neue Monster zu bezeichnen, in dem Foucault unsere nahe Zukunft sieht“ (Deleuze, 1993, S. 255). Zum Verhältnis von Deleuze und William S. Burroughs vgl. auch Moore, N. (2007). *Nova Law: William S. Burroughs and the Logic of Control*. *Law and Literature*, Vol. 19, No 3, 435-470. Gefunden am 31.10.2010 unter <http://www.jstor.org/pss/10.1525/lal.2007.19.3.435>

Unternehmen abgelöst. An Stelle der Schule tritt tendenziell die ununterbrochene Weiterbildung und statt des Examens wird die ständige Kontrolle eingeführt. In den Kontrollgesellschaften wird man nie mit etwas fertig (ebd., S. 256/257). „Unternehmen, Weiterbildung, Dienstleistung sind metastabile und koexistierende Zustände ein und derselben Modulation“ (ebd., S. 257). Das heisst, dass sie gleichzeitig vorhanden sind. Gegenüber kleinen Änderungen sind sie stabil, gegenüber grösseren Änderungen instabil. Die Kontrollmechanismen bilden ein System mit einer veränderbaren Geometrie (ebd., S. 256).

In den Kontrollgesellschaften wie in den Disziplingesellschaften bedient sich die Macht der Freiheiten der Einzelnen, um sie nützlich zu machen. In den Disziplingesellschaften finden Normierungen mit Hilfe von Zwang und Angst vor Sanktionen statt (Kap. 4.1-4.3).

Die Kontrollgesellschaften werden jedoch nicht mit Parolen, sondern mit Losungen geregelt (Deleuze, 1990/1993, S. 258). Der Zugang zu Informationen wird über Chiffren (anonyme Kommunikation, Geheimzeichen) gewährt oder verwehrt (ebd., S. 258). Deleuze (1990/1993) stellt sich dabei einen Kontrollmechanismus vor, „der in jedem Moment die Position eines Elements (Mensch oder Tier) in einem offenen Milieu angibt“ (S. 261). Die (elektronischen) Spuren jedes Einzelnen werden dabei erfasst. Die Positionen können somit in erlaubte und unerlaubte eingeteilt werden (ebd., S. 261). Damit werden die scheinbar gewährten Freiheiten der einzelnen Individuen Bestandteil der neuen Kontrollmechanismen (ebd., S. 255). Die häusliche Krankenpflege, Tageskliniken, elektronische Fussfesseln für den Strafvollzug, Weiterbildungen, Leistungslöhne, technologischer Fortschritt bieten im Vergleich zu den geschlossenen Milieus der Disziplingesellschaften ungekannte Freiheiten (ebd., S. 255-262). Mit dem Aufkommen der Kontrollgesellschaften werden diese Freiheiten jedoch in den Dienst einer neuen Herrschaftsform gestellt (ebd., S. 262). Während in den Disziplingesellschaften die unterschiedlichen analogen Milieus Fabrik, Schule und Familie auf den Staat oder eine private Macht als Eigentümer zusammenfallen, sind sie in den Kontrollgesellschaften transformierbare, deformierbare und chiffrierte Figuren „ein und desselben Unternehmens, das nur noch Geschäftsführer kennt“ (ebd., S. 260). Die Dienstleistung des Verkaufs ist zum Zentrum des Unternehmens geworden und die soziale Kontrolle geschieht über Marketing. Die Disziplin war unendlich, wies Unterbrüche auf und war von langer Dauer. Die Kontrolle jedoch ist kontinuierlich, unbegrenzt, aber auch kurzfristig und am schnellen Umsatz orientiert (ebd., S. 260).

Der Wandel von der Disziplingesellschaft zur Kontrollgesellschaft, wie Deleuze (1990/1993) ihn beschreibt, kann zusammenfassend folgendermassen beschrieben werden: Deleuze (1990/1993) erkennt an den Reformen der Institutionen die Krise der Disziplingesellschaften, welche bereits Foucault (1977/2005a; 1978/2005b) gesehen hat. Die Disziplin

ist nicht mehr das geeignete Mittel, um die Macht aufrechtzuerhalten und aufzubauen. Die Kontrolle ist flexibler, subtiler, allgegenwärtiger und weniger an Institutionen gebunden als die Disziplin. Sie ist wendig und dringt weit in das Leben der Einzelnen ein. Um dies vollbringen zu können, macht die Kontrolle Versprechungen, statt zu drohen. Freiheit in Form von Vielfalt und von Teilhabe am Konsum wird unter der Bedingung grenzenloser Kontrolle gewährt. Die Kontrolle ermöglicht der Macht die Steuerung des Zugangs zur Information. Wer sich der Kontrolle zu entziehen vermag, grenzt sich selber aus. Das Ziel der Nutzenmaximierung menschlicher Vielfalt bleibt in den Kontrollgesellschaften dasselbe, der Weg dazu ist ein anderer.

4.4 Ergebnisse und Diskussion

Die Ausführungen zur Disziplinargesellschaft von Foucault (1976/1994) zeigen auf, dass über die Disziplinierung menschliche Vielfalt für die Nutzenmaximierung sichergestellt werden kann (S. 279/280). Dabei handelt es sich bei Disziplinartechniken „um Machtmechanismen, die nicht durch Abschöpfung wirken, sondern im Gegenteil durch Wertschöpfung“ (Foucault, 1976/1994, S. 281). Mit dem Zitat wird ersichtlich, dass die Entwicklung der Disziplinargesellschaft eng an die kapitalistische Wirtschaftsform gekoppelt ist (ebd., S. 284). Darüber hinaus haben Normalisierungsprozesse zur Folge, dass abweichendes Verhalten immer sensibler wahrgenommen wird und mit einer Vielzahl von verhaltenslenkenden Interventionen darauf reagiert wird (ebd., S. 385/386). Institutionen, wie der Sozialhilfe, kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Sie tragen wesentlich zum Fortbestehen und zur Weiterentwicklung solcher Normalisierungsprozesse bei.

Auch wenn Foucault (1976/1994) selbst Anreizsysteme als Disziplinartechnik nicht erwähnt oder ausführt, ist der Disziplinarcharakter von Anreizsystemen augenfällig. Der Disziplinarcharakter zeigt sich am verhaltenslenkenden Ansatz von Anreizsystemen. Anreizsysteme bezwecken Leistungssteigerung, was als wesentlicher Bedingungsfaktor für Wirtschaftswachstum gilt. Nutzenmaximierung und Wertschöpfung können über steigende Leistungen erhöht werden. Das Anreizsystem ordnet die Leistungen einem monetären Wert zu, woraus abgelesen werden kann, welche Leistung den grössten gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Nutzen hat. Mit der Internalisierung dieser Leistungshierarchie wird bewirkt, dass die Höhe der Leistungsentschädigung legitimiert wird. Die Höhe der Leistungsentschädigung richtet sich somit nicht nach dem zeitlichen Aufwand, sondern nach dem Nutzen dieser Leistung für die Gesellschaft. Die Kriterien, an welchen der Nutzen einer Leistung abgelesen werden kann, werden von jenen definiert, welche die grössten Nutzniesser der erhöhten Wertschöpfung sind. Aus diesem Blickwinkel haben Anreizsysteme die Funktion, Leistungs-

steigerungen zu bewirken, wobei die Beurteilung des Nutzens für die Gesellschaft einer Leistungshierarchie unterworfen ist.

Der Blickwinkel von Deleuzes (1990/1993) Kontrollgesellschaft verweist darauf, dass über Anreizsysteme umfassende Kontrolle legitimiert wird. Um beurteilen zu können, welche Leistung welche Belohnung verdient, bedarf es differenzierter Informationen über die Qualität der Leistungserbringung. Die Legitimation der Kontrolle über das Belohnungssystem reduziert die kritische Wahrnehmung der allumfassenden Kontrolle. Kontrolle stellt ein subtileres Instrument als die Disziplintechniken dar, um sich der Produktionskraft des Einzelnen zu bedienen. Die Bereitschaft, sich der Kontrolle zu unterziehen, steigt mit der Erwartung einer Belohnung oder einer erweiterten Teilhabe an der Gesellschaft. Anreizsysteme weisen dabei auf das Gestaltungspotential jedes Einzelnen hin. Da Anreizsysteme die Motivation für eine Leistungssteigerung erhöhen wollen, wird vermittelt, dass jede Person auf die Höhe der Belohnung Einfluss nehmen kann, wenn sie nur genügend motiviert ist. In der Sozialhilfe zeigt sich, dass wenn Anreize keine Leistungssteigerung bewirken, Anreize nicht zu Integrationsbemühungen führen, ein nahtloser Übergang vom Anreizsystem zum Sanktionssystem stattfindet. Auch wenn sich das 20. Jahrhundert durch erweiterte Handlungsspielräume des Individuums auszeichnet, so zeigen die Ausführungen auf, dass diese mit Kontrolle und Selbstkontrolle einhergehen und das Individuum unter einen Zwang gestellt wird. Dieser Zwang manifestiert sich nicht mehr am Körper, wie das noch zu Zeiten des Absolutismus der Fall war, sondern zeigt sich in einem permanenten Erziehungs- und Normalisierungsprozess. In Kapitel 5.3 wird der Frage nach dem disziplinierenden Charakter von Anreizsystem in der schweizerischen Sozialhilfe nachgegangen, wobei der Kontrollaspekt ergänzend zum Disziplinarcharakter aufgegriffen wird.

Die Auseinandersetzung mit dem Disziplinierungs- und Kontrollcharakter von Anreizsystemen lässt vermuten, dass Auswirkungen auf die Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden zu erwarten sind. Disziplinierung und subtile Kontrolle lösen Widerstand aus (Conen & Cecchin, 2009, S. 88). Das durch den Widerstand ausgelöste Unbehagen in der Arbeit mit der Klientel kann als Reaktion auf Disziplinierungsbestrebungen verstanden werden. Widerstand kann sowohl bei Sozialarbeitenden als auch bei der Klientel wahrgenommen werden. Bei den Sozialarbeitenden richtet sich der Widerstand gegen die Disziplinierungs- und Kontrollfunktion, der sie sich am liebsten entziehen würden, jedoch strukturell bedingt nicht können. Bei den Sozialhilfebeziehenden ist Widerstand meist Ausdruck von unterdrückter Selbstbestimmung und einem Gefühl, „in die Enge getrieben zu sein“. Dies kann zu Widerstand in Form von mangelnder Kooperation führen. Von Sozialarbeitenden wird dies nicht selten als mangelnde Kooperation und Motivation wahrgenommen

und damit als Mangel an spezifischem Vertrauen gedeutet. Der Blickwinkel der Disziplinargesellschaft sensibilisiert für gesellschaftliche Zusammenhänge, die sich in der Interaktion mit Sozialhilfebeziehenden niederschlagen. Es besteht die Hoffnung, dass diese Erkenntnis den Druck beseitigt, Widerstände in der Interaktion mit Sozialhilfebeziehende vorschnell bereinigen zu wollen.

Mit dem Fokus der gewonnenen Erkenntnisse gilt es im folgenden Kapitel, das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe zu überprüfen.

5 Überprüfung des Anreizsystems auf die Aspekte Motivation und Disziplin

Nachdem in den vorangehenden Kapiteln die theoretische Grundlage geschaffen wurde, wird in diesem Kapitel das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe auf seinen motivationalen und disziplinierenden Charakter untersucht.

Die drei Elemente des Anreizsystems EFB, IZU und MIZ, wie sie von der SKOS in ihren Richtlinien vorgesehen sind, werden in Kapitel 5.1 einzeln dargestellt.

In Kapitel 5.2 wird das Anreizsystem den in Kapitel 3.3 hergeleiteten Kriterien zur Ausgestaltung von Anreizsystemen gegenübergestellt. Um die Umsetzung der drei Anreize EFB, IZU und MIZ betrachten zu können, werden die Unterstützungsrichtlinien für die drei Städte Basel, Bern und Zürich beigezogen. Auf der Basis der Ausführungen der SKOS zum EFB und den Integrationszulagen und deren vorgesehene Ausgestaltung in den drei Städten können Aussagen zum Verdrängungseffekt der drei Anreize gemacht werden. Anreize können als Instrument der Disziplinargesellschaft betrachtet werden. In Kapitel 5.3 wird das Anreizsystem auf diesen Aspekt hin untersucht. Zum Schluss des Kapitels werden unter 5.4 die Ergebnisse festgehalten und diskutiert.

5.1 SKOS-Richtlinien und ihre drei monetären Anreize EFB, IZU und MIZ

Die Verantwortung für die Ausgestaltung der schweizerischen Sozialhilfe liegt bei den Kantonen. Um grosse Differenzen bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu vermeiden, hat die SKOS Richtlinien verfasst. Darin werden die Eckpunkte zur Ausgestaltung der Sozialhilfe festgehalten (vgl. Kap.2.2).

Die SKOS-Richtlinien und das darin enthaltene Anreizsystem gelten für alle in Privathaushaltungen lebenden Personen, welche längerfristig durch die Sozialhilfe unterstützt werden und den damit verbundenen Verpflichtungen nachgehen können²⁹ (SKOS, 2005, Vorwort). Als unterstes Netz der sozialen Sicherheit hat die Sozialhilfe den Zweck der materiellen Existenzsicherung und das Ziel der beruflichen und sozialen Integration (SKOS, 2005, 12/07 A.3.1/04 und 04/05 D.2.1). Die durch die Sozialhilfe vorgesehene materielle Hilfe wird durch die SKOS in bedarfsbezogene und leistungsbezogene Hilfe unterschieden. Die Existenzminima (absolutes Existenzminimum, materielle Grundsicherung und soziales Existenzminimum) werden in erster Linie bedarfsbezogen berechnet³⁰ (ebd., A.3.1 und 04/05 A.3.2). Die materiellen Anreize werden dagegen leistungsbezogen ausgerichtet. Zu den

²⁹ Bei Personen ohne eigenen Haushalt oder mit kurzfristiger Unterstützung können die Richtlinien nur der individuellen Situation angepasst und sinngemäss angewendet werden. Auf die Situation von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, Asylsuchenden wie auch vorläufig Aufgenommenen sind die SKOS-Richtlinien nicht ausgerichtet (SKOS, 2005, Vorwort).

³⁰ Auf die situationsbezogenen Leistungen (SIL), welche im sozialen Existenzminimum berücksichtigt werden, wird in dieser Arbeit nicht eingegangen.

materiellen Anreizen der SKOS-Richtlinien zählen der EFB, die IZU und MIZ³¹ (ebd., A.3.1). Nach dem Prinzip „Leistung und Gegenleistung“ soll durch materielle Anreize zur Eigenständigkeit motiviert werden. Als Leistung wird den Sozialhilfebeziehenden Nachbarschaftshilfe, gemeinnützige Tätigkeiten, jede zumutbare Erwerbsarbeit, berufliche oder persönliche Qualifizierung usw. anerkannt. In Form von Integrationszulagen oder Einkommensfreibeträgen wird dies von den Sozialhilfebehörden als Gegenleistung honoriert. (SKOS, 2005, 04/05, A 4.3/4.4).

Für die unter 5.2 und 5.3 vorgenommene Untersuchung werden die Anreize nachfolgenden näher beschrieben.

Einkommensfreibetrag (EFB) für Erwerbstätige³²

Für die Berechnung der finanziellen Sozialhilfeleistung wird grundsätzlich das gesamte verfügbare Einkommen eingerechnet (Subsidiaritätsprinzip). Eine Ausnahme bildet das Erwerbseinkommen. Der EFB ist für alle Sozialhilfebeziehenden, die über 16 Jahre alt sind, vorgesehen (SKOS, 2005, 12/10, E.1.2). Voraussetzung ist die Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Die von der SKOS festgelegte Bandbreite für den EFB beträgt zwischen 400.- bis 700.- Fr. pro Person und Monat. Die genaue Höhe der EFB wird von den Kantonen und/oder Gemeinden festgelegt. Dies geschieht in Abhängigkeit der Lohnhöhe und/oder des Beschäftigungsumfangs. Dabei sollen die Auswirkungen der kantonalen Steuergesetzgebung auf niedrige Einkommen berücksichtigt werden (ebd., E.1.2).

Für die Anrechnung von Lehrlingslöhnen wie auch von Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden bis zum vollendeten 25. Lebensjahr können abweichende Regelungen getroffen werden (ebd., E.1.2).

Mit dem EFB sollen als primäres Ziel die Integrationschancen durch eine erleichterte Aufnahme von Erwerbsarbeit oder Erhöhung des Arbeitspensums verbessert werden. Sozialhilfebeziehende sollen damit einen Anreiz zu einer möglichst einträglichen und umfassenden Erwerbsarbeit erhalten, „wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können“ (ebd., E.1.2).

Integrationszulage (IZU) für Nicht-Erwerbstätige

Diese Anreizkomponente richtet sich, wie der volle Name bereits aussagt, an Sozialhilfebeziehende, die keine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt vorweisen können (SKOS, 2005, 12/10, C.2.1). Die IZU sieht einen Anreiz für Sozialhilfebeziehende ab dem vollendeten 16. Lebensjahr vor. Wenn sich diese besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration

³¹ Von der SKOS wird an dieser Stelle die MIZ nicht erwähnt. Sie kann zu den Anreizen gezählt werden, da die Sozialhilfebeziehenden Bemühungen für deren Erhalt zeigen müssen.

³² Die Situation von selbständig erwerbenden Sozialhilfebeziehenden wird in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

sowie derjenigen von Menschen im eigenen Umfeld bemühen, sollen sie eine IZU erhalten. Folgende Tätigkeiten sollen über die IZU gefördert und monetär belohnt werden (ebd., C.2.1):

- Gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten und Pflege von Angehörigen
- Besuch einer Schule auf Sekundarstufe II, Berufslehre, Berufspraktikum
- Teilnahme an Beschäftigungs-, Qualifikations- oder Integrationsprogrammen (wenn kein entsprechender Lohn ausgerichtet wird)
- Ausbildung, Schulung und berufliche Qualifizierung

Die von der SKOS vorgesehene Höhe der IZU beträgt zwischen 100-300.- Fr. pro Person und Monat. Die Bemessung erfolgt aufgrund der erbrachten Leistung und deren Bedeutung für den Integrationsprozess. Die Sozialhilfeorgane können für die Anwendung innerhalb dieser verbindlichen Vorgabe die Einzelheiten festlegen (ebd., C.2.1). Für alleinerziehenden Personen³³, die aufgrund der Kinderbetreuung keiner ausserfamiliären Integrationsleistung/Erwerbsarbeit nachgehen können, soll eine IZU von mindestens 200.- Fr. pro Monat ausgerichtet werden (ebd., C.2.2).

Die IZU soll den Aufwand und die Bedeutung der erbrachten Leistungen zur beruflichen und sozialen Integration angemessen belohnen. Dadurch wird die IZU aus Sicht der SKOS (neben dem EFB) ein bedeutendes Instrument der Sozialen Arbeit innerhalb der Sozialhilfe (ebd., C.2.1).

Minimale Integrationszulage (MIZ)

Nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, welche über 16 Jahre alt sind, können eine MIZ erhalten (SKOS, 2005, 04/05, C.3.1). Trotz ausgewiesener Eigenleistungen müssen sie ausser Stande sein, besondere Integrationsleistungen zu erbringen. Diejenigen Sozialhilfebeziehenden sollen belohnt werden, die entweder aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund von fehlenden Angeboten die eigene Situation nicht verbessern können, obwohl sie dies möchten. Ihre Bereitschaft soll mit 100.- Fr pro Monat und Person belohnt werden (ebd., C.3.1).

Mit der Ausrichtung der minimalen Integrationszulage soll eine Abgrenzung zu denjenigen Sozialhilfebeziehenden vollzogen werden, die keine besonderen Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Situation nachweisen. Die SKOS will damit über monetäre Anerkennung jene Ungerechtigkeit kompensieren oder mildern, die (aus ihrer Sicht) entstehen würde, wenn alle unabhängig von ihren Integrationsbemühungen gleich viel monetäre Unterstützung erhalten (ebd., C.3.1).

³³ Die SKOS hält damit fest, dass bei Alleinerziehenden mit mindestens einem Kleinkind, die nicht in einer Partnerschaft leben, weder besondere familienexterne Integrationsleistungen, noch Erwerbsarbeit verlangt werden kann.

Als Orientierungshilfe für die folgende Überprüfung werden die drei monetären Anreize nochmals zusammenfassend dargestellt.

Abb.2: EFB, IZU und MIZ im Überblick

Einkommensfreibetrag (EFB)	
Anspruchsgruppe	Erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, über 16 Jahre alt
Voraussetzungen	Erwerbstätigkeit im 1. Arbeitsmarkt.
Höhe des Betrages/Monat	400-700.- Fr.
Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige (IZU)	
Anspruchsgruppe	Nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende ab dem vollendeten 16. Lebensjahr
Voraussetzungen	Besondere Bemühungen zur eigenen sozialen/beruflichen Integration sowie derjenigen von Menschen im eigenen Umfeld.
Höhe des Betrages/Monat	100-300.- Fr. je nach erbrachter Leistung und der Bedeutung für den Integrationsprozess.
Minimale Integrationszulage (MIZ)	
Anspruchsgruppe	Nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, über 16 Jahre alt.
Voraussetzungen	Vorhandene Bereitschaft zu Eigenleistungen, jedoch nicht in der Lage besondere Leistungen zur Integration zu erbringen.
Höhe des Betrages / Monat	100.- Fr.

Spezielle Regelungen bei EFB und IZU für junge Erwachsene

Die Situation von jungen Erwachsenen³⁴ in der Sozialhilfe soll besonders berücksichtigt werden (SKOS, 2005, 12/10, C.2.1 und 12/10, E.1.2). Die SKOS-Richtlinien (2005, 04/05) gehen darauf in Kapitel H.11. speziell ein. Bei den jungen Erwachsenen stehe die berufliche Integration im Vordergrund. Gemäss SKOS sei aus pädagogischen Gründen „das Gegenleistungsprinzip durch ein gezieltes Anreizsystem zu fördern“ (ebd., H11.1). Bei Bezug von Sozialhilfeleistungen von jungen Erwachsenen sollen die Gegenleistungen eingefordert werden, in Form von Arbeitsaufnahme, Ausbildung oder Teilnahme an Integrationsprojekten. Die Anreize sollen motivieren, ohne übermässig zu bevorteilen. Ein Anspruch, der im Einzelfall Massarbeit bei der Festlegung der finanziellen Anreize verlange. Der Situation von Jugendlichen angepasste Strukturen der Angebote und Programme sind für die SKOS zentral. Coaching, Motivations- und Beratungsarbeit sollen dort in den Vordergrund gestellt werden (ebd., H.11.2).

5.2 Auswirkungen auf die Motivation von Sozialhilfebeziehenden

Mit der Gewährung von EFB, IZU und MIZ sollen berufliche und/oder soziale Integrationsleistungen von Sozialhilfebeziehenden monetär belohnt werden. Die Belohnung soll einen

³⁴ „Zwischen dem vollendeten 18. und dem vollendeten 25. Lebensjahr“ (SKOS, 2005, 04/05, H.11.1)

Anreiz darstellen und damit die Sozialhilfebeziehenden zu Integrationsleistungen motivieren. Ob und in welcher Form durch die drei Komponenten des Anreizsystems der SKOS-Richtlinien Motivation hergestellt werden kann, soll in der Folge untersucht werden. Die Überprüfung wird anhand der in Kapitel 3.3 festgehaltenen Kriterien vorgenommen. Zur Veranschaulichung der Kriterien werden diese eingangs zusammenfassend in Erinnerung gerufen. Um die Wirkung der Anreize der SKOS-Richtlinien konkretisieren zu können, wird auf deren Umsetzung in den drei grössten Deutschschweizer Kantonshauptstädten (Basel, Bern, Zürich) eingegangen. Dazu werden die Unterstützungsrichtlinien³⁵ der jeweiligen Städte beigezogen.

5.2.1 Objektive und präzise Belohnung, Transparenz und Selbstbestimmung

Zwischen der Leistungserbringung und der Belohnung bedarf es einer objektiven und präzise messbaren Beziehung, wobei der Zusammenhang von Leistung und Belohnung transparent kommuniziert werden muss. Die Umsetzung muss die Selbstbestimmung und die Weiterentwicklung der Klientel anstreben, damit die Bemessungsgrundlage nicht als kontrollierend empfunden wird. (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 65-67).

Leistungserbringung und Lohnhöhe – objektive und präzise messbare Leistung

Die Höhe des Einkommensfreibetrages bemisst sich gemäss SKOS-Richtlinien an der Lohnhöhe und am Beschäftigungsumfang. Die genaue Ausgestaltung wird durch die Kantone bzw. Gemeinden vorgenommen. Alle drei untersuchten Städte haben die Höhe des EFB in ihren Unterstützungsrichtlinien in Bezug auf Lohnhöhe und/oder Beschäftigungsumfang geregelt (Basel-Stadt, 2011, EFB; Stadt Bern, 2011, EFB; Stadt Zürich, 2010, EFB).

Für den EFB ist damit auf der Ebene der Unterstützungsrichtlinien eine objektive und präzise messbare Beziehung zwischen Leistungserbringung und Lohnhöhe gegeben.

Auch bei den Integrationszulagen IZU und MIZ ist in allen drei Städten die Höhe von IZU für bestimmte Integrationsleistungen und -bemühungen (und allenfalls deren Umfang) geregelt. In Bern weisen folgende Formulierungen zur IZU für berufliche und soziale Integration auf Schwierigkeiten bei der Messbarkeit der Leistung hin: „Konsequente Arbeitssuche“, „zuverlässiges Zusammenarbeiten“ (Stadt Bern, 2011, IZU). Die Messbarkeit und objektive Beurteilung der Leistung in den Vereinbarungen zwischen den Sozialarbeitenden und den Sozialhilfebeziehenden bleibt an dieser Stelle offen.

Für die MIZ in Basel und Bern wird das untersuchte Kriterium als erfüllt beurteilt. Wer aktiv den Nachweis erbringt, dass keine Integrationsbemühungen erbracht werden können, kann

³⁵ In Zürich sind dies die Handlungsanweisungen der Direktorin. Diese sind in der vorliegenden Arbeit im Anhang abgedruckt. Die Unterstützungsrichtlinien von Basel und Bern sind unter den im Literaturverzeichnis angegebenen Links im Internet abrufbar. Zur Vereinfachung wird in der Folge bei allen drei Städten von Unterstützungsrichtlinien gesprochen.

eine MIZ geltend machen (Basel-Stadt, 2011; Stadt Bern 2011). Die Stadt Zürich weicht mit ihrer Regelung zur MIZ von den Vorgaben der SKOS ab. Auch mit der MIZ sollen Leistungen und nicht nur Bereitschaft zur Leistung belohnt werden (Stadt Zürich, 2011, MIZ). Zudem soll erwünschtes Verhalten honoriert werden (ebd., MIZ). Darunter fällt die kooperative Zusammenarbeit mit dem RAV oder der IV. Was Kooperation bedeutet, wird nicht umschrieben und es kann angenommen werden, dass die Messbarkeit des Zusammenhangs zwischen Leistungserbringung und Belohnung nicht präzise und objektiv gehandhabt werden kann.

Transparente Kommunikation

Die Regelung des EFB der Stadt Basel ist einfach formuliert (Basel-Stadt, 2011, S. 17). Eine transparente Kommunikation zwischen Integrationsleistung und Belohnung kann vermutet werden. Anders sieht dies in Bern und Zürich aus (Stadt Bern, 2011, EFB; Stadt Zürich, 2010, EFB). Durch verfeinerte Berechnungssysteme verändert sich der EFB je nach Arbeitspensum, Art der Arbeitsstelle und/oder Dauer der Erwerbstätigkeit. Zusätzliche Regelungen gelten für Alleinerziehende und junge Erwachsene. Ob die Sozialhilfebeziehenden genau wissen, welche Veränderung ihrer Arbeitsleistung und/oder Arbeitsstelle welche Anpassung beim EFB nach sich zieht, kann hier nicht beurteilt werden. Es wird aber davon ausgegangen, dass es zum Verständnis eine bewusste Anstrengung von Seite der Sozialarbeitenden und/oder der Sozialhilfebeziehenden benötigt. Die Transparenz wird ergo erst gewährleistet, wenn eine sorgfältige Kommunikation erfolgt.

Bei der IZU wird ein dem EFB entsprechendes Resultat festgestellt. Wobei auch in Basel die Komplexität der Bedingungen für den Erhalt einer IZU zunimmt. Die Ausführungen zur IZU sind in den Unterstützungsrichtlinien (Basel-Stadt, 2011, S.17/18) auf relativ einfache Weise ausgeführt. Deren konkrete Umsetzung wird im internen Lexikon festgehalten (S. Hoerni, persönl. Mitteilung, 28.09.2011). Die Gefahr einer unsorgfältigen Kommunikation steigt somit in Bezug auf die IZU auch in Basel. Bei der MIZ sind die Voraussetzungen für eine transparente Kommunikation am ehesten gegeben. Die Bedingungen für den Erhalt einer MIZ sind in Basel und Bern einfach verständlich. Einzig die in Zürich mit der MIZ verbundene Belohnung von Verhalten in Form von Kooperation bringt eine erhebliche Gefahr von Missverständnissen mit sich. Dies dann, wenn Sozialarbeitende und die Klientel nicht dasselbe darunter verstehen.

Selbstbestimmung

Die SKOS legt in ihren Richtlinien den Rahmen für die Integrationsleistungen fest. Dabei wird festgehalten, welche Leistungen zur beruflichen und sozialen Integration prinzipiell belohnt werden. Die Integrationsleistungen werden anhand der Unterstützungsrichtlinien und Handbücher der einzelnen Gemeinden/Kantone konkretisiert. Beim EFB wird ökonomische

Leistung in Form von Arbeit im ersten³⁶ Arbeitsmarkt belohnt. Das Erreichen der Leistung ist dazu zwingend, die Eigeninitiative z. B. in Form von Bewerbungen reicht für den Erhalt eines EFB nicht aus, dazu ist die IZU bestimmt.

Auch die IZU wird erst gewährt, wenn die Leistung in der gewünschten Form erbracht wird. Dabei wird das Leistungsfeld gegenüber dem EFB erweitert, indem Bemühungen zur beruflichen Integration, gemeinnützige Arbeit, Pflege von Angehörigen und die Betreuung von Kindern (mindesten teilweise) als Leistung mit angerechnet werden.

Die MIZ ist ein Ausdruck dafür, dass die SKOS keinen Nutzen in Form einer gesellschaftlichen Leistung von den Sozialhilfebeziehenden mehr erwartet oder fordert. Damit honoriert die MIZ Eigeninitiative in Form von Integrationsbemühungen (und nicht mehr das Erreichen einer Leistung). Dies ist nur für Basel und Bern der Fall. In Zürich sind wie oben ausgeführt auch hier Leistungen oder bestimmte Verhaltensweisen für den Erhalt einer MIZ gefordert.

Dem Spielraum für Eigeninitiative der Sozialhilfebeziehenden in Bezug auf ihre Integrationsleistungen und -bemühungen ist somit ein enger Rahmen gesetzt. Durch die enge Verknüpfung der Belohnung an bestimmte Leistungen besteht die Gefahr, dass das Anreizsystem von den Sozialhilfebeziehenden als kontrollierend und damit als Manipulationsinstrument wahrgenommen wird. Geschieht dies, ist eine negative Wirkung auf die intrinsische Motivation aufgrund der Einschränkung der Selbstbestimmung zu erwarten (J.Kunz & Quitmann, 2011, S. 65-67).

Gelingt es, bei der Umsetzung des Anreizsystems die Weiterentwicklung der einzelnen Sozialhilfebeziehenden ausreichend zu berücksichtigen, kann sich dies positiv auf deren intrinsische Motivation auswirken (vgl. Kap.3.2). Die Weiterentwicklung der einzelnen Sozialhilfebeziehenden kann gefördert werden, indem aus der Bandbreite der vorgesehenen Integrationsleistungen gemeinsam mit den Sozialhilfebeziehenden eine möglichst passende Integrationsmöglichkeit gefunden wird. Dies setzt ein breites Angebot an Integrationsmassnahmen voraus. Die Palette von Angeboten muss so verschiedenartig sein, dass Sozialhilfebeziehende in den verschiedensten Lebenssituationen und -lagen eine Wahl treffen können, die ihre Weiterentwicklung und damit auch Selbstbestimmung berücksichtigt. Das heisst, dass Integrationsmassnahmen Platz für verschiedene Lebensentwürfe, religiöse Haltungen, kulturelle Hintergründe, Gesundheitszustände usw. bieten müssen. Eine Vielfalt an Anbieterinnen und Anbietern von Integrationsmassnahmen, welche verschiedene Schwerpunkte setzen, kann dies unterstützen. Mit einem weiten Spektrum an Integrationsmassnahmen und -möglichkeiten kann mit der IZU dem Aspekt der Selbstbestimmung mehr Rechnung getragen werden, als mit dem EFB und der MIZ. Dies könnte sich als ihre Stärke in Bezug auf die intrinsische Motivation erweisen.

³⁶ In Zürich teilweise auch im zweiten Arbeitsmarkt, in Form von Teillohnjobs und subventionierten Arbeitsplätzen. (Stadt Zürich, 2010, Kap. EFB)

5.2.2 Akzeptanz

Das Anreizsystem muss von den Mitarbeitenden (Sozialhilfebeziehenden) akzeptiert sein (J. Kunz & Quitmann, 2011, S. 67/68).

Einbezug der Sozialhilfebeziehenden in die Ausgestaltung des Anreizsystems

In Kapitel 3.3.2 wurde ausgeführt, dass Mitarbeitende in die Ausgestaltung der Anreizsysteme einbezogen werden sollen, damit die Akzeptanz der Anreizsysteme hergestellt werden kann. Mit den Regelungen der SKOS und der Kantone/Gemeinden sind die Vorgaben für die Gewährung der EFB, IZU und MIZ aber bereits festgelegt. So haben Sozialhilfebeziehende in ihrer Alltagssituation keine Möglichkeit, direkt auf die Ausgestaltung des Anreizsystems Einfluss zu nehmen.

Höhe und Häufigkeit der Belohnung als Auskunft über die eigene Kompetenz

Damit die EFB, IZU oder MIZ ihre Wirkung als Anreize erzielen können, müssen sie von den Sozialhilfebeziehenden als gerecht und angemessen anerkannt werden (vgl. Kap. 3.3.2). Je stärker sie selbst von der Integrationsmassnahme überzeugt sind, desto selbstbestimmter werden sie die Integrationsleistung wahrnehmen. Wenn die Belohnung als eine ernst zu nehmende Auskunft über die eigene Kompetenz wahrgenommen wird und mit Anerkennung verbunden ist, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Anreize EFB, IZU und MIZ von den Sozialhilfebeziehenden akzeptiert werden. Zu häufige und zu niedrige Belohnungen signalisieren der Klientel eine niedrige Kompetenz, was demotivierend wirken kann (vgl. Kap. 3.3.2).

Für die Gewährung des EFB sieht die SKOS eine Bandbreite von 400.- bis 700.- Fr. vor. Die genaue Abstufung wird auch hier von den Kantonen bzw. Gemeinden vorgenommen. Die Ausgestaltung der EFB variiert in den drei Städten zwischen 150.- bis 400.- Fr. (Basel-Stadt, 2011, S. 17), 200.- bis 400.- Fr.³⁷ (Stadt Bern, 2011, EFB) und 100.- bis 600.- Fr. (Stadt Zürich, 2010, EFB). Keine der drei untersuchten Städte schöpft beim EFB den Maximalbetrag der SKOS aus. Zudem unterschreiten alle drei den Minimalbetrag von 400.- Fr.

Von wie vielen Sozialhilfebeziehenden die Bandbreite des EFB der SKOS als ausreichende Anerkennung ihrer Kompetenzen wahrgenommen wird, ist offen. Dass der Anreiz seine Wirkung entfaltet, kann aufgrund der deutlichen Unterschreitung der vorgesehenen Höhe des EFB durch die Städte bezweifelt werden.

Für die IZU ist ein Spektrum in der Höhe von 100.- bis 300.- Fr. vorgesehen (SKOS, 2005, 12/10, C.2.1). In Basel erhalten Sozialhilfebeziehende mit einer IZU 100.- Fr., sind sie alleinerziehend, 200.- Fr. Abstufungen gibt es keine (Basel-Stadt, 2011, 17/18). In Bern

³⁷ Plus 100.- Fr. für Alleinerziehende

beträgt die IZU grundsätzlich 100.- Fr. Jedoch sind Abstufungen für berufliche Qualifikationen (150.- bis 300.- Fr.), junge Erwachsene in Ausbildung, Praktika oder beruflichen Qualifikationsmassnahmen (150.- bis 300.-) und für Alleinerziehende (200.- bis 300.- Fr.) vorgesehen (Stadt Bern, 2011, Kap. IZU). In Zürich besteht eine Abstufung in fünf Kategorien. Die Höhe des Betrages wird anhand des zeitlichen Umfangs und/oder der Art der Leistung bemessen. Die Bandbreite beträgt zwischen 100.- bis 300.- Fr. (junge Erwachsene erhalten die Hälfte) (Stadt Zürich, 2010, Kap. IZU).

Die differenzierte Anwendung der IZU in Bern und Zürich kann ein Hinweis darauf sein, dass der Versuch unternommen wird, die Integrationsleistungen differenziert zu belohnen. Dies mit dem Ziel, eine Rückmeldung auf die Kompetenz zu geben und die zu tiefe Belohnung zu vermeiden. Ob damit die Akzeptanz des Anreizes bei den einzelnen Sozialhilfebeziehenden hergestellt werden kann, bleibt offen. Und ob die Anreizwirkung auf die intrinsische Motivation bei einem Betrag von 100.- Fr./Monat auf die Dauer (bei längerfristiger Sozialhilfeunterstützung) beibehalten werden kann, ist ebenfalls fraglich.

Die MIZ beträgt in allen drei Städten 100.- Fr. (Basel-Stadt, 2011, S. 18; Stadt Bern, 2011, Kap. MIZ; Stadt Zürich, 2011, Kap. MIZ). In Basel und Bern muss keine Integrationsleistung für eine MIZ erbracht werden. Der Wille, eine Leistung zu erbringen, die objektiv gar nicht erbracht werden kann, wird dort zur eigentlichen Leistung. Auch hier kann bezweifelt werden, ob 100.- Fr. als Anreiz ausreichen, um allenfalls über mehrere Jahre die Bemühung aufrechtzuerhalten. Ob die 100.- Fr. in Zürich einen angemessenen Anreiz darstellen, um die Integrationsleistungen zu erbringen, müsste anhand der einzelnen vorgesehenen Integrationsleistungen diskutiert werden. Darauf wird an dieser Stelle verzichtet, da ähnliche Resultate wie beim EFB zu erwarten sind.

5.2.3 Zusammenfassung und Diskussion

Auf der Ebene der Unterstützungsrichtlinien wird die objektive und präzise messbare Beziehung zwischen der Leistungserbringung und der Belohnung je nach Anreiz und Stadt unterschiedlich beurteilt. Die Erfüllung dieses Kriteriums kann erst abschliessend beantwortet werden, wenn Aussagen darüber gemacht werden können, ob innerhalb desselben Sozialdienstes dieselben Integrationsleistungen auch wirklich gleich beurteilt werden. Pfister (2009) hat dies untersucht und dabei festgestellt, dass erhebliche Unterschiede darüber bestehen, ob Integrationsleistungen in Form von Freibeträgen und Integrationszulagen honoriert werden (S. 6; 28/29). Tendenziell werden die Zulagen restriktiv umgesetzt. Zudem scheint die Beurteilung der Integrationsleistung durch die Sozialarbeitenden von grosser Bedeutung zu sein (Pfister, 2009, S. 6; 28/29). Wird dieses Resultat mit berücksichtigt, muss die Erfüllung des untersuchten Kriteriums klar in Frage gestellt werden.

Die Transparenz anhand der schriftlichen Ausführungen in den Unterstützungsrichtlinien der einzelnen Städte ist nur teilweise gegeben. Nur korrekte Informationen über die Ausgestaltung der Anreize erlauben den Sozialhilfebeziehenden, Kontrolle über das Ausmass der Belohnung zu erlangen oder zu behalten. Dies wäre, wie in Kapitel 3.3.1 ausgeführt wurde, wichtig, um selbstbestimmt auf die Höhe der Belohnung Einfluss nehmen oder ganz darauf verzichten zu können. Erschwerend zu diesem Befund kommt in der schweizerischen Sozialhilfe hinzu, dass infolge der Sanktionsmöglichkeiten auf die durch den Anreiz in Aussicht gestellte Belohnung nicht verzichtet werden kann. Dieser Verzicht kommt einer Verweigerung gleich, die bestraft werden kann. Durch die enge Verknüpfung von EFB, IZU und MIZ an bestimmte Leistungen besteht das Risiko, dass die Sozialhilfebeziehenden das Anreizsystem der Sozialhilfe als Kontroll- oder Manipulationsinstrument empfinden. In diesem Fall sind negative Auswirkungen auf die intrinsische Motivation aufgrund der verminderten Selbstbestimmung zu erwarten (vgl. Kap. 3.3.1). Bei einem grossen Spektrum an Integrationsmassnahmen und -möglichkeiten weist die IZU in Bezug auf die Selbstbestimmung ein gewisses Potential auf.

Es muss zusammenfassend angenommen werden, dass die Ausgestaltung der EFB, IZU und MIZ unter dem Blickwinkel des ersten Kriteriums den Verdrängungseffekt nicht ausreichend zu vermindern vermögen. Eine negative Auswirkung auf die intrinsische Motivation der Sozialhilfebeziehenden ist weitgehend zu erwarten.

Die Akzeptanz des Anreizsystems kann nicht über den Einbezug der Sozialhilfebeziehenden in die Ausgestaltung der Anreize hergestellt werden. Mit der Abstufung von EFB und IZU wird versucht, eine differenzierte Antwort auf die Kompetenz der einzelnen Sozialhilfebeziehenden zu geben. Durch die geringe Höhe von EFB und IZU besteht jedoch das Risiko der demotivierenden Wirkung aufgrund der zu tiefen Belohnung. Erst eine ausreichend hohe Belohnung drückt Anerkennung gegenüber den Kompetenzen der Sozialhilfebeziehenden aus. Besonders bei Sozialhilfebeziehenden, die über lange Zeit Sozialhilfe beziehen, sind bei der IZU und MIZ ein Ermüdungseffekt und damit die Abnahme der intrinsischen Motivation zu erwarten.

Die Resultate der beiden untersuchten Kriterien lassen die Annahme zu, dass die drei monetären Anreize EFB, IZU und MIZ der schweizerischen Sozialhilfe die intrinsische Motivation der Sozialhilfebeziehenden in einem geringen Mass anerkennen und würdigen. Sie sind in Bezug auf den Verdrängungseffekt wenig differenziert ausgestaltet, so dass dieser ernst genommen werden muss. Eine allfällige Anpassung der Anreize mit dem Ziel, den Verdrängungseffekt zu mildern, würde dennoch die Unterstellung des *Homo oeconomici*

cus beibehalten. Was diese Unterstellung mit sich bringt, soll im Anschluss unter dem Aspekt der Disziplinierung weiter untersucht werden.

5.3 Auswirkungen unter dem Aspekt von Disziplin und Kontrolle

Die Disziplinargesellschaften wie auch die Kontrollgesellschaften verfolgen das Ziel der Produktion von nützlichen Gesellschaftsmitgliedern (vgl. Kap. 4). Bei der Überprüfung des Anreizsystems zeigt sich, dass der Produktion von nützlichen Gesellschaftsmitgliedern der Normalisierungsprozess inhärent ist. In der Darstellung der Anreize EFB, IZU und MIZ sind die Erläuterungen der SKOS zu deren Bedeutung mit aufgeführt (vgl. Kap. 5.1). Diese Erläuterungen machen sichtbar, welche Ziele hinter den Anreizen stehen und welche Bedeutung die SKOS den Anreizen beimisst. Sie sind deshalb an dieser Stelle von Bedeutung und werden mit berücksichtigt. Ebenfalls bedeutsam sind die begleitenden Massnahmen, welche die Aufnahme der Anreize in die schweizerische Sozialhilfe flankieren. Dies gilt insbesondere für die Senkung des Grundbedarfs, die Pflicht zur Gegenleistung und die Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verweigerung oder Nichteinhalten der Gegenleistungspflicht, wie sie in Kap. 2.2.1 ausgeführt wurden. Wyss (2005) hat die Frage der Disziplinierung in Bezug auf die Einführung der Anreizsysteme bereits untersucht. Seine Analyse wird für die folgende Bearbeitung mit einbezogen.

5.3.1 Normalisierende Wirkung des Anreizsystems

Generell setzt die normalisierende Wirkung der Anreize und ihren flankierenden Massnahmen die Internalisierung deren Funktionslogik voraus. Wie sich diese Internalisierung abspielt, wird exemplarisch ausgeführt.

Anreizsysteme als pädagogisches Instrument

Pädagogische Gründe sprechen aus Sicht der SKOS (2005, 04/05) dafür, bei jungen Erwachsenen das Prinzip der Gegenleistung durch ein massgeschneidertes Anreizsystem zu fördern (H11.1). Beratung, Coaching und Motivation sollen bei der Suche nach Arbeit im Zentrum stehen. Bei dieser Altersgruppe ist die Erziehung von grosser Bedeutung. Das Gegenleistungsprinzip soll in Form von Ausbildung, Arbeitssuche oder -aufnahme eingefordert (ebd., H.11.2) und damit verinnerlicht werden. Mit Anreizen und den damit enthaltenen Versprechen wird unabhängig von der Arbeits- und Lehrstellenmarktsituation vermittelt, dass ein Platz in der Arbeitswelt das Ziel für die Einzelnen und die Erwartung ans Individuum ist. Wer diesen Weg nicht gehen will oder kann, muss damit rechnen, dafür sanktioniert zu werden.

Bewegliche Höhe der Existenzsicherung als Mittel zur Arbeitserziehung

Zeitgleich mit der Aufnahme der Anreize EFB, IZU und MIZ in die schweizerische Sozialhilfe wurde die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt abgesenkt. Dadurch, dass die Anreize mit Sanktionen verknüpft sind, wurde die materielle Grundsicherung³⁸ mit der Überarbeitung der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 zu einer fiktiven Grösse. Der von der SKOS (2005, 12/10) vorgesehene Grundbedarf für den Lebensunterhalt beträgt 960.- Fr. pro Monat für eine Einzelperson (B.2.4). Werden Integrationsleistungen erbracht, steigt der Betrag der materiellen Grundsicherung im Rahmen des EFB oder einer Integrationszulage. Bei Verweigerung der Gegenleistungspflicht durch die Sozialhilfebeziehenden hat die SKOS (2005, 12/10) die Möglichkeit der Leistungskürzung um maximal 15% des Grundbedarfes vorgesehen (A. 8.1-4). Die Höhe der Existenzsicherung ist somit an die Beurteilung des Integrationswillens gekoppelt und genau genommen fehlt somit deren feste Grösse (Wyss, 2005, S. 7). Nicht mehr die soziale Existenzsicherung steht im Zentrum, sondern die Arbeitserziehung der Sozialhilfebeziehenden (Wyss, 2005, S. 7).

Druck zur Arbeitsaufnahme aufgrund der Individualisierung der Problemlage

Das Finden einer bezahlten Arbeit hängt zum Teil von der Person, ihrem Verhalten und ihrer beruflichen Qualifikation ab. Weiter ist es aber eine Frage der gesellschaftlichen Realität, ob für alle genügend Arbeitsstellen vorhanden sind. Steigt die Arbeitslosenquote an, hängt der Erhalt einer Stelle immer weniger von den individuellen Voraussetzungen einer Person ab. Wird der Anreiz trotz struktureller Hindernisse beibehalten, besteht die Gefahr, dass die Verantwortung für die Situation individualisiert wird. Strukturell kann nicht gewährleistet werden, dass Arbeit für alle vorhanden ist. Trotzdem wird in der Sozialhilfe das Ziel der gesellschaftlichen Nützlichkeit in Form von bezahlter oder gemeinnütziger Arbeit beibehalten. Anhand des abgestuften Anreizsystems wird durch die Sozialarbeitenden und/oder Behörden die Beurteilung vorgenommen, ob jemand alles ihm oder ihr Mögliche tut, um eine Integrationsleistung zu erbringen (Wyss, 2005, S.9). Die Integration wird als genügend eingestuft und belohnt oder es wird sanktioniert, wenn die Integrationsleistung als ungenügend beurteilt wird. Welches Verhalten der Integration dient oder nicht, ist jedoch eine sehr normative Frage. Es besteht das Risiko, dass losgelöst von den realen Integrationschancen darüber befunden wird, ob sich die Sozialhilfebeziehenden „arbeitsam und angepasst verhalten“ (ebd., S. 9). Sozialhilfebeziehende, die ihre Erfolgchancen eine Anstellung zu

³⁸ Sie enthält neben dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt auch die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung. Dies ist für die folgenden Erläuterungen nicht von Bedeutung und wird deshalb nicht ausgeführt.

finden als klein einschätzen³⁹ und sich gegen die Teilnahme an Integrationsmassnahmen wehren, sind der Gefahr einer für sie nachteiligen normativen Beurteilung ausgesetzt.

Der Effekt der Individualisierung der Problemlage lässt sich auch an der Bedeutung, welche die SKOS (2005, 12/10) dem EFB zuschreibt, erkennen. Mit dem EFB sollen als primäres Ziel die Integrationschancen durch eine erleichterte Aufnahme von Erwerbsarbeit oder Erhöhung des Arbeitspensums verbessert werden (ebd., E.1.2). Sozialhilfebeziehende sollen damit einen Anreiz zu einer möglichst einträglichen und umfassenden Erwerbsarbeit erhalten, „wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können“ (ebd., E.1.2). Diese Ausführung zum EFB wird an dieser Stelle wiederholt, da sie unter dem Blick der Disziplinierung aufhorchen lässt. Das Ziel, die Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, kommt klar zum Vorschein und bedarf keiner weiteren Ausführungen mehr. Wie aber kann ein Einkommensfreibetrag die Aufnahme von Erwerbsarbeit oder die Erhöhung des Arbeitspensums erleichtern? Mit dem EFB werden keine weiteren regulären Arbeitsstellen im ersten Arbeitsmarkt⁴⁰ geschaffen und strukturelle Mängel bleiben weiter bestehen. Hinter der Formulierung der „erleichterten Arbeitsaufnahme/Erhöhung des Pensums“ zeigt sich die Annahme, dass es den Sozialhilfebeziehenden durch den Anreiz leichter fallen soll, Motivationsdefizite zu überwinden. Und wer motiviert ist, so weiter die Annahme, findet schneller eine Anstellung. Im Druck zur Motivation, welcher dem Anreiz inhärent ist, zeigt sich die Kontrolle. Über extrinsische Motivationsanreize wird Druck ausgeübt, sich zu bemühen. Gleichzeitig wird kontrolliert, ob die Anreize tatsächlich eine Leistungssteigerung bewirken. Langfristig haben extrinsische Motivationsanreize die Verinnerlichung der Arbeitsmoral zum Ziel. Durch die Verinnerlichung wird die Leistungsmotivation unter die Selbstkontrolle gestellt. Diese vermittelt, dass mit genügend Motivation die Höhe der Belohnung beeinflusst werden kann. Der Zwang zur Leistungssteigerung soll in einem ersten Schritt mit dem Anreiz hergestellt werden. Wird diesem nicht nachgegangen, ist er durch Sanktionen gesichert.

EFB, IZU und MIZ – als elementare Disziplinierungsmittel und Normalisierungsinstrumente

Die Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden hat keine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt, welche zu einem EFB führt (Sozialhilfestatistik, 2007, zitiert nach Hänzi, 2011, S. 259). Der EFB reicht damit nicht aus, um all jene belohnen zu können, deren Integration gefördert und deren Bemühungen anerkannt werden sollen. Die IZU und die MIZ sollen diese Lücke füllen

³⁹ z.B. aufgrund ihres Alters, ihren beruflichen Qualifikationen, der Anzahl ausgeschriebener Stellen in ihrem Berufsfeld oder ihrer gesundheitlichen oder familiären Situation.

⁴⁰ In Zürich werden mit dem EFB auch Verdienste aus subventionierten Arbeitsplätzen berücksichtigt. Für Sozialhilfebeziehende entstehen dadurch weitere Arbeitsstellen. Durch diese mögliche versteckte Subventionierung von Unternehmen besteht in der Folge jedoch das Risiko des Lohndumpings und der Verdrängung von Nicht-Sozialhilfebeziehenden aus dem tiefsten Lohnsegment. Mehr dazu siehe Wyss (2005, S. 12).

(Hänzi, 2011, S. 259). Die SKOS (2005, 12/10) unterscheidet bei der IZU Leistungen zur beruflichen wie auch sozialen Integration (C.2.1). Auch die soziale Integration ist mit dem Ziel der gesellschaftlichen Nützlichkeit verbunden. Als soziale Integration gilt gemeinnützige Arbeit, Pflege von Angehörigen und die Betreuung von Kindern. In Basel müssen mindestens 5 Stunden pro Woche geleistet werden, damit eine IZU ausgerichtet wird. Auch muss die Integrationsleistung von Dritten bestätigt werden (S. Hoerni, persönl. Mitteilung, 28.09.2011). Ein Hobby wie beispielsweise Briefmarkensammeln reicht allerdings für den Erhalt einer IZU nicht aus, auch wenn das Sammeln mit sozialen Kontakten verbunden wird. Es behält den Verdacht des Müssiggangs.

Das Suchen von möglichst passenden Integrationsmöglichkeiten, wie es unter 5.2.1 beschrieben wurde, erhält dann einen schalen Beigeschmack, wenn für die Integrationsleistung in erster Linie das Angebot der Integrationsmassnahmen erweitert wird. Durch die Verknüpfung des Anreizes mit dem Zwang zur Integration wird dann deutlich, dass mit allen Mitteln Lösungen gesucht werden, wie sich Sozialhilfebeziehende gesellschaftlich nützlich machen können. Das Anbieten von verschiedensten Integrationsmassnahmen macht das Netz enger. Immer mehr Sozialhilfebeziehende erhalten die Möglichkeit und damit die Verpflichtung, ihre Arbeitskraft produktiv einzusetzen. Dabei steht nicht die soziale Integration, sondern das Verinnerlichen der Arbeitsmoral im Mittelpunkt.

Die MIZ als Normalisierungsinstrument

Die MIZ richtet sich an all diejenigen, denen der gesellschaftliche Nutzen aberkannt wird. Individuelle Gründe oder fehlende Integrationsmassnahmen gestehen den einzelnen MIZ-Beziehenden zu, dass sie nicht in der Lage sind, ihre Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig bedarf es jedoch der sichtbaren Verinnerlichung des Gegenleistungsprinzips jedes Einzelnen. Nur wer zeigt, dass er oder sie die Situation mit einer Eigenleistung verändern würde, wenn er oder sie nur könnte, erhält eine MIZ (SKOS, 2005, 04/05, C.3.1). Wer sich gegen diese Normalisierung wehrt, kann sanktioniert werden. Was von der SKOS (2005, 04/05) als Milderung von Ungerechtigkeit verstanden wird, entpuppt sich als Normalisierungsinstrument.

5.3.2 Zusammenfassung und Diskussion

In der Pflicht zur Gegenleistung und in den bestehenden Sanktionierungsmöglichkeiten bei Nichteinhalten dieser Pflicht wird der Disziplinarcharakter der Anreize EFB, IZU und MIZ deutlich sichtbar. In der Sozialhilfe wird damit der Druck auf die Sozialhilfebeziehenden erhöht, den gesellschaftlichen Mehrwert aufrechtzuerhalten oder wieder herzustellen. Auch auf der untersten Stufe der Leistungshierarchie wird mit dem EFB und den beiden Integrationszulagen eine Nuancierung vorgenommen, wie die gesellschaftliche Nützlichkeit der

einzelnen Sozialhilfebeziehenden zu bewerten ist. Die jungen Erwachsenen sollen mit besonderen pädagogischen Massnahmen und mit einer noch differenzierteren Abstufung der Anreize gelehrt werden, dass sie ihren Platz in der Arbeitswelt einzunehmen haben. Unabhängig davon, ob dieser Platz überhaupt existiert oder nicht. Sogar die MIZ dient der Verinnerlichung des Gegenleistungsprinzips. Mit der Individualisierung des Problems der fehlenden oder nicht ausreichenden Anstellung zur Existenzsicherung wird mit den Anreizen weiter Druck auf die Sozialhilfebeziehenden ausgeübt. Die Sozialhilfebeziehenden sollen sich mit allen drei Anreizen zu Eigen machen, dass sie dann etwas wert sind, wenn sie einen ökonomischen Nutzen für die Gesellschaft bringen. Der Anreiz soll Selbstbestimmung vermitteln, indem die Motivation als ausschlaggebend für die Reintegration in den Arbeitsmarkt bezeichnet wird. Reicht der Anreize nicht aus, um die Sozialhilfebeziehenden zu motivieren, ist er durch die Sanktionierungsmöglichkeiten gesichert. Die Mechanismen der Kontroll- und Disziplinargesellschaften ergänzen sich gegenseitig.

Dass nicht nur die Sozialhilfebeziehenden dem Normalisierungsdruck ausgesetzt sind, sondern dieser Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft hat, ist von Wyss (2007) vertieft untersucht worden. Die Internalisierung der Leistungshierarchie grenzt Sozialhilfebeziehende als nutzlose Individuen für die Gesellschaft aus. Wyss (2007) beschreibt in seinem Werk *Workfare – Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus*, dass die damit einhergehende Stigmatisierung der Abschreckung dient. Nicht nur Stellenlose, sondern auch alle, die im Arbeitsmarkt aufgenommen sind, sollen sich dem Ziel der gesellschaftlichen Nützlichkeit unterwerfen. Der Druck der Stigmatisierung soll Menschen dazu treiben, Arbeiten auch unter prekären Anstellungsverhältnissen anzunehmen (S. 9-31). Die Internalisierung der Nützlichkeitsmaxime führt auf direktem Weg zu Unterwerfung. Da Sozialhilfebeziehende der Nützlichkeitsmaxime nicht Folge leisten, wird bei ihnen abweichendes Verhalten vermutet, womit sie in den Fokus von verhaltenskorrigierenden Interventionen geraten (ebd., S. 9-31). Die Sozialhilfe übernimmt damit die Aufgabe der Verhaltenslenkung und hilft die Normalisierungsprozesse beizubehalten und weiterzuentwickeln (vgl. Kap. 4.4).

Die Mechanismen der Disziplinargesellschaft kommen in der vorgenommenen Analyse deutlicher zum Vorschein als die der Kontrollgesellschaften. Dies ist auf die verhaltenslenkende Wirkung der Anreize zurückzuführen. In der Praxis, also der konkreten Umsetzung der Anreize, sind weitere und deutlichere Resultate zu den Kontrollmechanismen anhand der Aktennotizen und der Datenerhebung für die Sozialhilfestatistik zu erwarten.

5.4 Ergebnisse und Diskussion

Die Untersuchung der drei monetären Anreize EFB, IZU und MIZ auf ihre Auswirkung auf die intrinsische Motivation der Sozialhilfebeziehenden hin zeigt auf, dass der Verdrängungseffekt zu beachten ist. Um mit den Anreizen intrinsische Motivation ausreichend zu würdigen, braucht es Anpassungen in deren Ausgestaltung gegenüber den Vorgaben der aktuellen SKOS-Richtlinien und/oder der Unterstützungsrichtlinien der drei ausgewählten Städte.

Unter dem Aspekt der Motivation sind Anreize ein konkretes Instrument zur Leistungssteigerung und zur Verinnerlichung der Arbeitsmoral. Die Anreize EFB, IZU und MIZ sind mit diesem Ziel an die Sozialhilfebeziehenden gerichtet. Die vorgenommenen Untersuchungen zeigen aber auf, dass die drei monetären Anreize der Sozialhilfe den in Kapitel 3 formulierten Kriterien weitgehend nicht zu genügen vermögen.

Mit dem Blick auf den Disziplinierungscharakter von EFB, IZU und MIZ wird deutlich, dass diese auf der untersten Stufe der Leistungshierarchie gezielt zur Normalisierung und Leistungssteigerung eingesetzt werden. Den Anreizen EFB, IZU und MIZ kann damit die Funktion der Disziplinierung und der Sozialhilfe die Aufgabe der Verhaltenslenkung zugeschrieben werden. Dabei geraten neben den Sozialhilfebeziehenden alle Gesellschaftsmitglieder in den Fokus.

Das Anreizsystem in der Sozialhilfe kann aufgrund der Resultate grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Auch die SKOS hat Mängel in Bezug auf die Anreize EFB, IZU und MIZ erkannt. Im Rahmen einer Standortbestimmung untersuchte Pfister (2009) die Umsetzung des Integrationsauftrages der Sozialhilfe. Dem Aspekt der Disziplinierung wird im von Pfister (2009) formulierten Handlungsbedarf zwar keine Bedeutung zugemessen, wohl aber der verfeinerten Ausgestaltung der Anreize und Integrationsmassnahmen.

Solange das Anreizsystem in der Sozialhilfe beibehalten wird, bleibt deren Disziplinarcharakter bestehen. Mit einer verfeinerten Ausgestaltung des Anreizsystems wird dieser allenfalls besser verdeckt und schwieriger erkennbar gemacht.

Eine grundsätzliche Abkehr von den drei monetären Anreizen in der schweizerischen Sozialhilfe ist im Moment nicht absehbar. Deren konkrete Umsetzung findet innerhalb der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel statt. Damit behalten die Auswirkungen des Anreizsystems weiterhin Bedeutung für den Aufbau und Erhalt von spezifischem und generalisiertem Vertrauen der Klientel. Wie den Auswirkungen des Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel konstruktiv begegnet werden kann, wird anhand der nachstehenden Anregungen in Kapitel 6 ausgeführt.

6 Anregungen für die Praxis

Die gewonnenen Erkenntnisse zum motivationalen (vgl. Kap. 3) und disziplinierenden (vgl. Kap. 4) Charakter von Anreizsystemen auf die Sozialhilfe werden mit den Einsichten zum Aufbau einer Vertrauensbeziehung (vgl. Kap. 2.3) zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel in Beziehung gebracht. Aus der Verknüpfung der gewonnenen Erkenntnisse werden Anregungen für die Praxis der Sozialhilfe hergeleitet. Diese stellen Überlegungen der Autorinnen dar. Die Form der Anregungen wurde gewählt, um aus der theoretischen Auseinandersetzung der vorliegenden Thematik praktikable Ansätze für die Soziale Arbeit extrahieren zu können. Sie sollen zusammen mit der theoretischen Vorarbeit einen Anstoss für den kompetenten Umgang mit der thematisierten Problematik im Alltag der Sozialhilfe geben. Die Anregungen stellen keine abschliessende Empfehlung dar. Sie sind als exemplarische Hilfestellung zu sehen, deren Ergebnis auf die theoretische Eingrenzung der vorliegenden Arbeit zurück zu führen ist. Die Strukturierung der Anregungen richtet sich nach deren Auswirkung auf spezifisches und generalisiertes Vertrauen.

6.1 Anregungen auf der Ebene des spezifischen Vertrauens

Widerstand von Sozialhilfebeziehenden unter dem Aspekt von generalisiertem und spezifischem Vertrauen wahrnehmen

Für Sozialarbeitende ist es zentral, ein Bewusstsein für die Unterscheidung zwischen generalisiertem und spezifischem Vertrauen zu entwickeln. Beratungsgespräche mit Sozialhilfebeziehenden stellen *access points* dar, in denen generalisiertes und spezifisches Vertrauen entstehen kann, respektive in denen generalisiertes und spezifisches Vertrauen sich gegenseitig verstärken oder vermindern können. Das Anreizsystem findet in den *access points*, in der Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel ihre Ausgestaltung. Dabei wird die Klientel mit dem Zwangscharakter des Anreizsystems konfrontiert. Sie müssen Arbeitsbemühungen vorweisen, müssen auf Geheiss Integrationsmassnahmen besuchen oder mittels ärztlichen Attests vorweisen, dass sie nicht in der Lage sind, die vom Anreizsystem geforderten Leistungen zu erbringen. Das Anreizsystem, das eine Belohnung für eine erhöhte Leistung in Aussicht stellt, wird in der Sozialhilfe nahtlos mit einem Sanktionssystem verbunden. Bei mangelnden Integrationsbemühungen fällt nicht nur die Belohnung weg, sondern kann gleichzeitig der Grundbedarf gesenkt werden. Dies wirft den Verdacht auf, dass Sanktionen mehr Wirkung zugetraut wird als Anreizen. Während das Anreizsystem für das Misstrauen gegenüber der intrinsischen Motivation des *Homo oeconomicus* steht, verkörpert der nahtlose Übergang vom Anreizsystem zum Sanktionssystem das Misstrauen gegenüber der grundsätzlichen Arbeitsmotivation von Sozialhilfebeziehenden.

Der Zwangscharakter und das damit verbundene Misstrauen können bei Sozialhilfebeziehenden zu Widerstand führen, da sie einen Angriff auf die Integrität des Menschen darstellen (vgl. Kap. 4). Sozialarbeitende bekommen diesen Widerstand in der Interaktion mit Sozialhilfebeziehenden direkt zu spüren. Dabei besteht die Gefahr, dass dieser Widerstand als mangelndes Vertrauen in die Fachperson der Sozialen Arbeit (spezifisches Vertrauen) gedeutet wird. Die Aufschlüsselung in spezifisches und generalisiertes Vertrauen hilft in diesem Fall, den Widerstand von Klientinnen und Klienten als mangelndes generalisiertes Vertrauen zu verstehen. Als solches ist es nachvollziehbar und in Gesprächen thematisierbar. So kann die Gefahr, dass Widerstand und Sanktionen sich gegenseitig verstärken und in einem Kräfterennen eskalieren, vermindert werden.

Bedeutung von Vertrauen reflektieren, eigene Bilder reflektieren

Der Anregung, die eigenen Bilder von Vertrauen zu reflektieren, liegt die Annahme zugrunde, dass das Vertrauensverständnis von Sozialarbeitenden stark von eigenen Erfahrungen und Bedürfnissen nach Vertrauen geprägt ist. Als Sozialarbeitende wird ein Rollenwechsel vollzogen. Die Rolle von Vater, Mutter, Freundin, Freund, Bruder oder Schwester gerät in den Hintergrund und zentral wird die Rolle der Fachperson der Sozialen Arbeit. Mit dem Rollenwechsel wird spezifisches Vertrauen relevant und persönliches Vertrauen sollte in den Hintergrund treten. Die Frage „Weswegen ist mir eine Vertrauensbeziehung zur Klientel wichtig?“ will reflektiert sein, da das eigene Bedürfnis nach einer persönlichen Vertrauensbeziehung in die Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel einfließen kann. Sich das eigene Vertrauensverständnis bewusst zu machen, soll verhindern, dass sich die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung nach den Bedürfnissen der Sozialarbeitenden richtet. Analog zur Unterscheidung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen gilt es auch hier persönliches und spezifisches Vertrauen zu unterscheiden. Im Berufsalltag sind die Grenzen zwischen persönlichem und spezifischem Vertrauen nicht klar definierbar. Die analytische Trennung beugt jedoch einer strategischen, den eigenen Bedürfnissen entsprechenden Verwendung von Vertrauen vor.

Gerade im Kontext einer kritischen Auseinandersetzung mit Anreizsystemen mögen Sozialarbeitende versucht sein, einen Spagat zu machen zwischen dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung zur Klientel und dem institutionellen Misstrauen, das der Klientel entgegengebracht wird. Vertrauen wird dann strategisch verwendet, wenn es dazu dienen soll, das systemimmanente Misstrauen zu verniedlichen. Eine reflektierte Vertrauensbeziehung zur Sozialhilfeklientel vermag mangelndes Vertrauen auch als gesunde Reaktion auf die disziplinierenden Eingriffe des Anreizsystems der Sozialhilfe zu verstehen.

Nicht nur Sozialarbeitende, sondern auch Sozialhilfebeziehende bringen ihre Erfahrungen und Bedürfnisse hinsichtlich persönlichen Vertrauens in die Interaktion ein. So kann eine vertrauensvolle Beziehung zur Klientel Erwartungen auslösen, die strukturell bedingt enttäuscht werden können. Um dieser Enttäuschung vorzubeugen, bedarf es einer gemeinsamen Ausgangslage, was das Vertrauensverständnis betrifft. Von Sozialarbeitenden verlangt dies, die Vertrauensbeziehung in der Interaktion mit Sozialhilfebeziehenden zu thematisieren, Erwartungen zu klären und das eigene Vertrauensbild auf das spezifische Vertrauen hin anzupassen.

Auswirkungen des Anreizsystems der Sozialhilfe auf die Sozialhilfebeziehenden wahrnehmen und thematisieren

Mit den Anreizen EFB, IZU und MIZ wird Druck auf Sozialhilfebeziehende ausgeübt. Wenn ihnen Leistungsvorgaben gemacht werden, denen sie nicht Folge zu leisten vermögen, drohen Kürzungen im Grundbedarf. Der Zwang und der damit verbundene Normalisierungsdruck des Anreizsystems kann das Gefühl, „in die Enge getrieben zu werden“, auslösen. Die Wahrnehmung des Wunsches nach Unabhängigkeit, nach einer Beschäftigung, die existenzsichernd und auch befriedigend ist, wird durch den Generalverdacht verdrängt, „Sozialhilfebeziehende sind Müssiggänger“. Zwang und die damit einhergehende Stigmatisierung können zu Frustration und Widerstand führen. Es ist Aufgabe von Sozialarbeitenden, den Druck, der auf Sozialhilfebeziehenden lastet, und ihre Frustration im Gespräch aufzunehmen. Sozialhilfebeziehenden soll die Möglichkeit geboten werden, ihrem Ärger Ausdruck zu verleihen. Auf diese Weise können Sozialarbeitende auf die Sicht der Klientel eingehen, wobei dieses Eingehen nicht der Verharmlosung der Anreizmechanismen dienen soll, sondern es soll der Klientel aufzeigen, dass sie in ihren Empfindungen ernst genommen wird. Es ist anzunehmen, dass dieses Ernst-Nehmen des Gegenübers vertrauensfördernd wirkt (vgl. Kap. 2.3.4). Dies schafft eine Grundlage, um innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen nach einer optimalen, individuellen Ausgestaltung des Anreizsystems zu suchen. Sozialarbeitende müssen sich also nicht auf die Seite der Klientel schlagen und gemeinsam mit ihnen das Anreizsystem kritisieren, um deren Vertrauen zu gewinnen. In der Interaktion mit der Klientel haben Sozialarbeitende die Aufgabe, den Druck und allfällige Frustration wahrzunehmen und zu thematisieren. Den Fokus gilt es auf den Handlungsspielraum zu lenken, auf das, was gestaltbar und verhandelbar ist. Sozialarbeitende haben sehr wohl auch die Aufgabe, sich kritisch mit dem Anreizsystem auseinanderzusetzen und zu deren Verbesserung oder Abschaffung beizutragen. Die Wahrnehmung dieser sozialpolitischen Verantwortung darf jedoch nicht dazu führen, dass Sozialarbeitende beginnen, sich

mit ihrer Klientel zu verbünden, mit der Absicht, dadurch spezifisches Vertrauen zu gewinnen.

Handlungsspielräume ermöglichen und nutzen

Die SKOS-Richtlinien, wie auch die Unterstützungsrichtlinien, gewähren einen Ermessensspielraum in der Anwendung der EFB, IZU und MIZ. Mindestens innerhalb desselben Sozialdienstes sollen gleiche Integrationsleistungen möglichst gleich belohnt werden. Dies setzt objektive und transparente Kriterien für den Erhalt von EFB, IZU und MIZ voraus. Je klarer die Kriterien festgehalten werden, desto mehr besteht jedoch die Gefahr einer standardisierten Anwendung der Anreize, welche die Handlungsspielräume der einzelnen Sozialarbeitenden beseitigen. Mit der Aufnahme von Kriterien, die auch individuelle Integrationsbemühungen ausserhalb der vorgesehenen Integrationsmassnahmen belohnen, kann Handlungsspielraum geschaffen werden⁴¹. Damit kann eine Balance hergestellt werden zwischen Objektivität und Transparenz der Kriterien einerseits und dem Herstellen von Spielraum bei der Berücksichtigung von Integrationsleistungen andererseits. Eigenleistungen, die von intrinsischer Motivation zeugen, jedoch ausserhalb der Integrationsmassnahmen liegen, können honoriert werden. Damit kann mit den Sozialhilfebeziehenden an ihrer Integration auch ausserhalb des primären Ziels der gesellschaftlichen Nützlichkeit gearbeitet werden. Die Kunst dabei ist, Disziplinierungen nicht weiter zu verschleiern.

Wenn die Ausgestaltung des Anreizsystems auch den Sozialhilfebeziehenden Handlungsspielraum einräumt, erhöht sich die Chance zu einer aktiven Partizipation. Sozialhilfebeziehende sollen eigene Ideen und Lösungen für das Erbringen von Integrationsleistungen einbringen und diese selber verantworten können. Wo dies möglich ist, kann das Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten wachsen und die Anerkennung der Sozialarbeitenden erlangt werden.

Nachvollziehbarkeit des eigenen Handelns herstellen

Sicherheit und Orientierung sind wichtige Voraussetzungen für Vertrautheit und damit für spezifisches Vertrauen. Vertrautheit setzt wiederum voraus, dass die Handlungen der Sozialarbeitenden nachvollzogen werden können (vgl. Kap. 2.3.4).

⁴¹ Pfister (2009) sieht in diesem Punkt Handlungsbedarf bei der Umsetzung des Anreizsystems der schweizerischen Sozialhilfe. Sie schlägt eine Schulung der Fallführenden Sozialarbeitenden vor, damit der in den SKOS-Richtlinien dafür vorgesehene Spielraum besser ausgenutzt werde (S. 62).

Sozialhilfebeziehende können das Anreizsystem der Sozialhilfe dann nachvollziehen, wenn sie ausreichend darüber orientiert sind. Die Kenntnis der Bedingungen und Anforderungen, welche zu einer Gewährung oder Verweigerung von EFB, IZU und MIZ führen, ist deshalb von Bedeutung. Dies erfordert eine transparente, für die einzelnen Sozialhilfebeziehenden verständliche Erläuterung des Anreizsystems durch die Sozialarbeitenden.

Für die konkrete Umsetzung des Anreizsystems in der Interaktion mit den Sozialhilfebeziehenden braucht es weiter ein hohes Mass an Transparenz, damit Vertrautheit hergestellt werden kann (vgl. Kap. 2.3.4). Neben den allgemeinen Informationen zum Anreizsystem müssen die gegenseitigen Erwartungen offengelegt werden. Dazu zählt das Aufzeigen der eigenen Möglichkeiten und Grenzen der Sozialarbeitenden. Je offener Sozialarbeitende deklarieren, wie weit ihre Unterstützungsbereitschaft in Bezug auf das Erfüllen der Anforderungen des Anreizsystems geht, desto klarer wird für die Sozialhilfebeziehenden, welche Eigenleistungen sie erbringen müssen. Die Sozialhilfebeziehenden müssen neben den unverhandelbaren Gegebenheiten ihre Handlungsspielräume und die der Sozialarbeitenden kennen. Auch bei den Mitsprachemöglichkeiten ist es wichtig festzuhalten, wie weit die Partizipation der Sozialhilfebeziehenden reicht und wo deren Grenzen liegen. Dies hilft Scheinpartizipation und damit verbundene Enttäuschungen zu verhindern.

6.2 Anregungen auf der Ebene des generalisierten Vertrauens

Bereitstellen von verständlichen, transparenten und einfach zugänglichen Informationen

Für den Aufbau von generalisiertem Vertrauen ist eine möglichst transparente Information über die Leistungen und Aufgaben der Sozialhilfe zentral (vgl. Kap. 2.3.4). Das heisst, dass auch das Anreizsystem offen und verständlich kommuniziert werden soll, damit sich Sozialhilfebeziehende wie die breite Öffentlichkeit darüber informieren können. Werden gleichzeitig die Widerspruchsrechte kommuniziert, welche in der schweizerischen Sozialhilfe gesetzlich verankert sind, hilft dies, zusätzliche Transparenz herzustellen (vgl. Kap. 2.3.4).

Beim Bereitstellen von Informationen über das Anreizsystem in der Sozialhilfe zeigt sich jedoch, dass ein Spagat vollbracht werden muss, wenn gleichzeitig das Vertrauen der Bevölkerung und das der Sozialhilfebeziehenden gewonnen werden will. Transparenz heisst auf der einen Seite, sich als Sozialdienst zum Anreizsystem zu bekennen. Je nach politischer Stimmung hilft das Hervorheben der Anreize und der damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten das generalisierte Vertrauen in die Sozialhilfe bei einer Mehrheit der Bevölkerung zu stabilisieren oder aufzubauen. Mit dem Bekenntnis zum Anreizsystem wird die Unterstellung kommuniziert, dass Sozialhilfebeziehende nur mit Anreizen zu Integrationsleistungen zu bewegen sind. Auf der anderen Seite muss davon ausgegangen

werden, dass unreflektiertes und einseitiges Hervorheben der Anreize und Sanktionsmöglichkeiten das generalisierte Vertrauen der Sozialhilfebeziehenden vermindert, da sie mit Stigmatisierungen konfrontiert sind. Es ist Aufgabe der Sozialarbeitenden und insbesondere der Verantwortlichen der Sozialhilfe, gegen die Ausgrenzung und Stigmatisierung von Sozialhilfebeziehenden einzustehen. Eine gründliche Reflexion und sorgfältige Aufbereitung der Kommunikation nach aussen, welche auch der Klientel zugutekommt, ist somit ein wichtiges und anspruchsvolles Element, um generalisiertes Vertrauen in die Sozialhilfe zu ermöglichen.

6.3 Ergebnisse und Diskussion

Das eingangs erläuterte Spannungsfeld zwischen dem Umgang mit Anreizen und dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel wird durch die Ausführungen verdeutlicht, die zu den oben beschriebenen Anregungen führen. Er wird abschliessend an dieser Stelle aufgegriffen.

Das Fördern von spezifischem Vertrauen in der Sozialhilfe bedingt eine gemeinsame Vertrauenskonstruktion von Sozialarbeitenden und ihrer Klientel, die sich nach dem Wohl der Klientel richtet (vgl. Kap 2.3.3). Der Druck zur Arbeitsaufnahme und zur Normalisierung, welcher den Anreizen inhärent ist, kann ein Hindernis beim Aufbau von spezifischem Vertrauen darstellen, das nur mit einer sorgfältigen Kommunikation und Reflexion überwunden werden kann. Die dargestellten Anregungen sollen dabei helfen.

Generalisiertes Vertrauen wird unter anderem über das Bild generiert, welches die Sozialhilfe von sich abgibt. Dieses Bild richtet sich an die gesamte Bevölkerung, ohne einen Adressatenunterschied zwischen der Sozialhilfeklientel und der restlichen Bevölkerung machen zu können. Wegen der politischen Abhängigkeit der Sozialhilfe und wegen des damit verbundenen Rechtfertigungszwangs betreffend der Verwendung der Steuergelder gilt es, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen. Die Aufnahme von Anreizen in die schweizerische Sozialhilfe kann unter dem Blickwinkel des Vertrauens als Versuch gedeutet werden, bei Verantwortlichen der Politik und bei der Bevölkerung generalisiertes Vertrauen in die Sozialhilfe herzustellen oder zu erhalten. Der Generalverdacht des Müssiggangs von Sozialhilfebeziehenden, der dem Anreizsystem zugrunde liegt, kann jedoch zu einer vertrauenshemmenden strukturellen Gegebenheit (vgl. Kap. 2.3.3) werden, die dem Vertrauensaufbau bei der Klientel im Wege steht.

Die vertrauenshemmenden und misstrauensauslösenden Auswirkungen von Anreizen können durch die Wechselwirkung von generalisiertem und spezifischem Vertrauen verstärkt werden. Die Anregungen für die Praxis sollen mithelfen, das Spannungsfeld über das

Thematisieren und Reflektieren auszuhalten und nach Integrationsmöglichkeiten ausserhalb des Ziels der gesellschaftlichen Nützlichkeit zu suchen.

7 Schlussfolgerungen

Die Fragestellung der vorliegenden Bachelorarbeit wird nochmals aufgegriffen, um im Folgenden auf deren konkrete Beantwortung einzugehen:

Welche Auswirkungen haben Anreizsysteme in der schweizerischen Sozialhilfe auf die Ausgestaltung der Vertrauensbeziehung zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel?

7.1 Beantwortung der Fragestellung

Das Anreizsystem der Sozialhilfe folgt der Funktionslogik von Anreizsystemen in der Unternehmensökonomie. Da die Anreize EFB, IZU und MIZ in einer minimalen Version umgesetzt werden, stellt sich jedoch die Frage, ob das Anreizsystem der schweizerischen Sozialhilfe überhaupt ein solches darstellt. Nicht nur die geringe Höhe der monetären Anreize, sondern auch die Sanktionierungsmöglichkeiten zeigen auf, dass das Anreizsystem der Sozialhilfe keiner klassisch-ökonomischen Umsetzung entspricht. Die niedrigen Belohnungen von Integrationsleistungen wecken den Verdacht, dass den Sanktionsmöglichkeiten mehr Wirkung zugetraut wird als dem Ansporn durch Anreize. Dies wird nachvollziehbar, wenn die oftmals beschränkten Möglichkeiten für Sozialhilfebeziehende im ersten Arbeitsmarkt betrachtet werden. Das Sanktionssystem bezweckt die Internalisierung einer Arbeitsmoral, welche im Dienste der Gesellschaft steht. Irgendeine Arbeit, sei sie mit noch so prekären Anstellungsbedingungen verbunden, ist besser als keine Anstellung zu haben und von der Sozialhilfe leben zu müssen. Dieser Normalisierungsprozess, an dem die Sozialhilfe massgeblich beteiligt ist, verschafft der Wirtschaft Nachschub an billigen Arbeitskräften. Normal ist, wer sich für diese Arbeitsstellen motivieren lässt. Die Auswirkungen des Anreizsystems der Sozialhilfe schlagen sich sowohl im generalisierten als auch im spezifischen Vertrauen nieder.

Das Anreizsystem gründet auf einem Misstrauen gegenüber der Leistungsmotivation von Sozialhilfebeziehenden. Dieses Misstrauen kann zu mangelndem generalisiertem Vertrauen und in der Folge zu Widerstand führen. Wird Widerstand als mangelndes spezifisches Vertrauen gedeutet, ist das ein Anzeichen dafür, dass der Disziplinierungs- und Normalisierungsdruck verdeckt bleibt, der allenfalls als Unbehagen auftaucht.

Das Erkennen des systemimmanenten Misstrauens Sozialhilfebeziehenden gegenüber birgt die Gefahr, dass daraufhin ein strategischer Aufbau von Vertrauen erfolgt: Bezweckt eine auf spezifischem Vertrauen basierende Interaktion zur Klientel die Neutralisierung des systemimmanenten Misstrauens, so stellt dies einen strategischen Akt dar.

Das Anreizsystem dient der Legitimation der Sozialhilfe. Es wird in der Bevölkerung und bei Verantwortlichen der Politik bekannt gemacht, um ihr generalisiertes Vertrauen zu gewinnen. Dabei wird jedoch die Botschaft vermittelt, dass Sozialhilfebeziehende extrinsische Motivationsanreize und Sanktionsandrohungen benötigen, damit sie sich um die Ablösung von der Sozialhilfe bemühen. Diese Stigmatisierung kann das generalisierte Vertrauen der Klientel in die Sozialhilfe vermindern.

Die Anregungen für die Praxis der Sozialen Arbeit formulieren Ansätze, wie die Auswirkungen des Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung aufgegriffen werden können. Werden die Auswirkungen des Anreizsystems thematisiert und reflektiert, kann der systemimmanente Widerspruch aufgedeckt und fassbar gemacht werden. Mit dem Offenlegen der Disziplinierungs- und Normalisierungsabsichten von Anreizsystemen der Sozialhilfe ist ein wesentlicher Schritt gemacht, um trotz des Widerspruchs generalisiertes und spezifisches Vertrauen zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel aufbauen zu können. In dem Sinne wird die im Titel der Bachelorarbeit suggerierte Vermutung bestätigt, dass der Vertrauensbildung im Kontext des Anreizsystems der Sozialhilfe ein Widerspruch entgegensteht. Die Bewusstwerdung des Widerspruchs ist der erste Schritt zu einem konstruktiven Umgang damit und kann Sozialarbeitende davor bewahren, diesem Widerspruch ohnmächtig ausgeliefert zu sein. Mit der vorliegenden Arbeit wurde ein erster Impuls für diesen Umgang gesetzt, dessen Umsetzung in der Praxis und in weiterer Forschung ausgebaut werden kann.

7.2 Betrachtung der Ergebnisse und der Herangehensweise

Die Ergebnisse zu den Auswirkungen des Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung fallen weitgehend negativ aus. Sie stellen die Ausgestaltung des aktuellen Anreizsystems in der Sozialhilfe, aber auch Anreizsysteme an sich in Frage. Die kritischen Ergebnisse sind auf den ausgewählten Fokus des motivationalen und disziplinierenden Charakters von Anreizsystemen zurückzuführen. Die gewählte Vorgehensweise bedingt, dass positive Auswirkungen von Anreizsystemen weitgehend unbearbeitet blieben. Mögliche positive Wirkungen werden im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Anreizsystems dann gesehen, wenn eine valable und anerkennende Auskunft über die Kompetenz von Sozialhilfebeziehenden zustande kommt.

Die Wahl des Fokus wird rückblickend als entscheidend beurteilt. Das Spannungsfeld konnte deutlich zur Geltung gebracht werden. Werden Anreizsysteme auf ihre positive Wirkung hin

untersucht, besteht die Gefahr, dass die Wahrnehmung des nicht minder existierenden Spannungsfeldes verdeckt wird.

Anfänglich stellte die Vertrauens-thematik den Gegenpol zum Anreizsystem der Sozialhilfe dar. Aus der Gegenüberstellung der Vertrauens- und Anreizthematik bildet sich das Spannungsfeld, aus welchem sich die Forschungsfrage der vorliegenden Bachelorarbeit abgeleitet hatte. Mit zunehmender Vertiefung des nach Arnold (2009) dargestellten spezifischen Vertrauens wurde die Bedeutung von Vertrauen für die Sozialhilfe komplexer und facettenreicher. Die Auseinandersetzung mit dem strategischen Vertrauensaufbau machte deutlich, dass Vertrauen nicht lediglich als Gegenpol betrachtet werden kann. Der Vertrauensaufbau kann nicht nur Disziplinartechniken zum Opfer fallen, sondern kann selber strategisch-disziplinierend eingesetzt werden. Das zu Beginn positiv konnotierte Vertrauensverständnis musste revidiert werden. Vertrauen kann zur Verschleierung von Disziplinierung und Kontrolle beitragen. Im Wunsch nach einer auf Vertrauen basierenden Interaktion zwischen Sozialarbeitenden und ihrer Klientel steckt die Gefahr, dass negative Auswirkungen von Anreizsystemen mit einem strategischen Einsatz von Vertrauen verdeckt werden. Diese Sensibilisierung ermöglichte es, beim Formulieren der Anregungen für die Praxis dem beschriebenen Mechanismus nicht zu verfallen und dem Spannungsfeld nicht auszuweichen.

7.3 Ausblick

Die vorliegende Bachelorarbeit wirft weiterführende Fragen auf, deren Bearbeitung für die Soziale Arbeit von Relevanz ist.

Die positiven Aspekte des Anreizsystems der Sozialhilfe blieben durch die gewählte Vorgehensweise dieser Bachelorarbeit weitgehend unbestimmt. Als weiterführende Fragestellung könnte der Fokus auf mögliche Chancen und deren Auswirkung auf die Vertrauensbeziehung gerichtet werden. Es könnte der Frage nachgegangen werden, inwiefern extrinsische Motivationsanreize misserfolgsvermeidende Verhaltenstendenzen⁴² zu überwinden helfen, um sich einer bestimmten Aufgabe widmen zu können. Ob das erfolgreiche Lösen einer Aufgabe bei misserfolgsgeplagten Menschen zu einer revidierten Einschätzung der Misserfolgswahrscheinlichkeit führt und ob dabei Selbstvertrauen aufgebaut werden kann, könnte Gegenstand der Untersuchung sein.

⁴² Interessant wäre, dabei auf die Arbeiten von Seligman (1979) zur erlernten Hilflosigkeit und von Atkinson (1957 und 1975) zur Leistungsmotivation einzugehen.

Die Funktion von Vertrauen in der Sozialen Arbeit könnte mit Blickwinkel auf die Disziplinar- und Kontrollgesellschaft untersucht werden, um zu diskutieren, inwiefern Vertrauen dazu dient, die Mechanismen der Macht unsichtbar zu machen. Daraus könnte sich die Suche nach Widerstandsmöglichkeiten innerhalb der Disziplinar- und insbesondere der Kontrollgesellschaften ableiten.

Diese Bachelorarbeit stellt eine erste theoretische Basis dar, die eine Untersuchung ermöglicht, wie sich das Anreizsystem auf die Gestaltung der Vertrauensbeziehung auf der Ebene der konkreten Interaktion auswirkt. Es könnte untersucht werden, wie das beschriebene Spannungsfeld von Sozialarbeitenden und ihrer Klientel wahrgenommen und bearbeitet wird. Weitere Aspekte von Vertrauen, wie beispielsweise situative und personale Faktoren, könnten dabei berücksichtigt und weitere Anregungen für die Praxis abgeleitet werden.

Die erfolgten Auseinandersetzungen zeigen auf, dass auch Alternativen zum aktuellen Anreizsystem in der Sozialhilfe gedacht werden müssen. Die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse über die Auswirkungen des Anreizsystems auf die Vertrauensbeziehung zeigen die Notwendigkeit auf, nach neuen Lösungen für die berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden zu suchen. Die von der SKOS⁴³ verfolgten Lösungsansätze der Ergänzungsleistungen für Familien und ein entsprechendes Modell für Langzeitarbeitslose sind Schritte in Richtung eines eingeschränkten Einsatzes des Anreizsystems in der Sozialhilfe. Es ist zu hoffen, dass neue Lösungsmodelle nicht nur aufgrund ihres ökonomischen Nutzens oder wegen der gesellschaftlichen Legitimierung der Sozialhilfe implementiert werden. Welche Entwicklungen sich auch vollziehen werden, die Frage nach dem Menschenbild, auf das sich die Sozialhilfe bezieht, und die Gefahr der Stigmatisierung der eigenen Klientel werden auch in Zukunft Diskussionsgegenstand für Studium und Praxis der Sozialen Arbeit sein.

⁴³ Guggisberg, D. (2011). In SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Hrsg.). Jahresbericht / Rapport annuell 2010 (S.5/6). Gefunden am 02.12.2011 unter http://www.skos.ch/store/pdf_d/ueberuns/taetigkeitsberichte/tb_10.pdf

8 Literaturverzeichnis

- Arnold, S. (2009). *Vertrauen als Konstrukt. Sozialarbeiter und Klient in Beziehung*. Marburg: Tectum Verlag.
- Basel-Stadt, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Hrsg.). (2011). *Unterstützungsrichtlinien*. Gefunden am 29.09.2011 unter <http://www.wsu.bs.ch/unterstuetzungsrichtlinien.pdf>
- Bourne, L. E. & Ekstrand, B. R. (2005). *Einführung in die Psychologie* (4. Aufl.). Frankfurt am Main: Verlag Dietmar Klotz.
- Bühlmann, M. (2004). *Das Chancenmodell: Ein finanzielles Anreizmodell in der Sozialhilfe der Stadt Zürich*. Bern: Edition Soziothek.
- Conen, M. L. & Cecchin G. (2009). *Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung mit unmotivierten Klienten in Zwangskontexten* (2. Aufl.). Heidelberg: Carl-Auer Verlag.
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (1993). *Die Selbstbestimmungstheorie der Motivation und ihre Bedeutung für die Pädagogik*. Gefunden am 26.10.2011 unter http://www.psych.rochester.edu/SDT/documents/1993_DeciRyan_DieSelbstbestimmungstheoriederMotivation-German.pdf
- Deleuze, G. (1993). Postskriptum über die Kontrollgesellschaften. In G. Deleuze. *Unterhandlungen 1972-1990* (S. 254-262). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (Originalarbeit erschienen 1990)
- Erlei, M. & Schmidt-Mohr, U. (2010). Prinzipal-Agent-Theorie. In *Gabler Wirtschaftslexikon*. (17., komplett aktualisierte und erweiterte Aufl.). Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Falk, A. (2001). *Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein Neues Wirtschaftspolitisches Leitbild?* Gefunden am 21.10.2011 unter <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:25582/eth-25582-01.pdf>
- Fetchenhauer, D. & Haferkamp, A. (2007). Viel zu tun – Umriss einer Psychologie des Wohlfahrtsstaats. *Wirtschaftspsychologie* 5, S. 5-24.
- Foucault, M. (1994). *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (Originalarbeit erschienen 1976)
- Foucault, M. (2005a). Michel Foucault: die Sicherheit und der Staat. In *Michel Foucault. Analytik der Macht* (S. 137-143). Hrsg. von D. Defert & F. Ewald. (1. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (Originalarbeit erschienen 1977)
- Foucault, M. (2005b). Die Disziplargesellschaft in der Krise. In *Michel Foucault. Analytik der Macht* (S. 144-147). Hrsg. von D. Defert & F. Ewald. (1. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. (Originalarbeit erschienen 1978)

- Franz, S. (2004). *Grundlagen des ökonomischen Ansatzes: Das Erklärungskonzept des Homo Oeconomicus*. Gefunden am 21.10.2011 unter <http://www.uni-potsdam.de/u/makrooekonomie/docs/studoc/stud7.pdf>
- Frey, B. S. (1997). *Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen*. München: Verlag Vahlen.
- Gabler *Wirtschaftslexikon* (2010). (17., komplett aktualisierte und erweiterte Aufl.) Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Gagné, M. & Deci, E. L. (2005). *Self-determination theory and work motivation*. Gefunden am 26.10.2011 unter http://sdtheory.org/SDT/documents/2005_GagneDeci_JOB_SDTtheory.pdf
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Iseli, D. & Imoberdorf, M. (2004). Die Sozialpolitik gleicht in manchen Kantonen einem Blindflug. *Sozial Aktuell*, 9, 22-24.
- Kunz, A. H. (2005). Personalcontrolling zwischen Ökonomie und Sozialpsychologie: Schaden finanzielle Anreizsysteme der Mitarbeitermotivation? *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 57 (1), 58-74.
- Kunz, J. & Quitmann, A. (2011). Der Einfluss von Anreizsystemen auf die intrinsische Motivation. *Zeitschrift für Personalforschung*, 25(1), 55-76.
- Lemke, T. (2005). Nachwort. Geschichte und Erfahrung. Michel Foucault und die Spuren der Macht. In *Michel Foucault. Analytik der Macht*. (S. 319-347). Hrsg. von D. Defert & F. Ewald. (1. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Nadai, E. (2007). Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat. In Denknetz (Hrsg.), *Jahrbuch 2007. Zur politischen Ökonomie der Schweiz*. (S. 10-19). Zürich: edition 8.
- Pfister, N. (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*. Bern: SKOS
- Raffnsøe, S., Gudmand-Høyer, M. & Thaning, M. S. (2011). *Foucault. Studienhandbuch*. München: Wilhelm Fink.
- Rost, N. (2008). Der Homo Oeconomicus – Eine Fiktion der Standardökonomie. *Zeitschrift für Sozialökonomie* 45, 50-58.
- Ruffing, R. (2008). *Michel Foucault*. Paderborn: Wilhelm Fink Verlag.
- Schlag, B. (2009). *Lern- und Leistungsmotivation* (3. Aufl.). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schweer, M. (2003). *Vertrauen als Organisationsprinzip. Perspektiven für komplexe soziale Systeme*. Bern: Verlag Hans Huber.

- Schweer, M. (2011, Juni). *Kontrolle ist gut. Vertrauen ist viel besser. Zur Bedeutung des Vertrauens für das soziale Miteinander*. Handout des Vortrages vom 21. Juni 2011 an der Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.
- SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Hrsg.). (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4., überarbeitete Ausgabe. Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10). Bern: Selbstverlag.
- SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Hrsg.). (2007). *Häufig gestellte Fragen zur Sozialhilfe*. Gefunden am 08.11.2011 unter http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/FAQ.pdf
- Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport (Hrsg.). (2011). *Unterstützungsrichtlinien*. Gefunden am 26.09.2011 unter <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/sozialamt/sozialdienst/leistungen/unterstuetzung>
- Stadt Zürich, Soziale Dienste (Hrsg.). (2010). *Handlungsanweisung der Direktorin*. Version 1.3. (erhältlich bei der Stadt Zürich, Soziale Dienste, Direktion, Werdstrasse 75, Verwaltungszentrum Werd, Postfach, 8036 Zürich).
- Tecklenburg, U. (1999). Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene. In Caritas Schweiz (Hrsg.), *Sozialalmanach 1999. Existenzsicherung in der Schweiz* (S.131-144). Luzern: Caritas-Verlag.
- Wagenblass, S. (2004). *Vertrauen in der Sozialen Arbeit. Theoretische und empirische Ergebnisse zur Relevanz von Vertrauen als eigenständiger Dimension*. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Wyss, K. (2005). *Sozialhilfe zwischen Disziplinierung, Armutsverwaltung und Integration: Eine Standortbestimmung und mögliche Perspektive aus linker Sicht* [Manuskript]. Gefunden am 20.11.2011 unter http://www.liste13.ch/IMG/pdf/wyss_muttENZ.pdf
- Wyss, K. (2007). *Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus* (1. Aufl.). Zürich: edition 8.

9 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Ebenen und Formen des Vertrauens. S. 26

Abb. 2: EFB, IZU und MIZ im Überblick. S. 63

10 Anhang

Stadt Zürich, Soziale Dienste – Handlungsanweisung der Direktorin.

Festlegung und Gewährung des Einkommensfreibetrages, Integrationszulage und der minimalen Integrationszulage

Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Sozialen Dienste der Stadt Zürich. Die Handlungsanweisungen sind aktuelle Versionen, welche seit dem 1.09.2010 in Kraft sind. Sie können jederzeit angepasst werden.

Zuordnung: SKOS E	Handlungsanweisung der Direktorin	Gültig ab 01.09.2010 ersetzt 01.04.2009
Festlegung und Gewährung des Einkommensfreibetrages		

1 Definition und Inhalt des Einkommensfreibetrages (EFB)

Der EFB reduziert das im Budget anrechenbare Einkommen um einen vom Stellenumfang abhängigen Betrag. Ein Teil des EFB ist für die Bezahlung der anfallenden Steuern bestimmt. Deklaration und Bezahlen der Steuern liegen in der Verantwortung der Sozialhilfebeziehenden. Bei Auszahlung eines EFB werden keine Abschreibungs- und Erlassgesuche an das Steueramt gestellt.

2 Umfang des EFB

2.1 Bei Erwerbsarbeit im Anstellungsverhältnis auf dem freien Arbeitsmarkt

- bei Arbeitsverhältnissen mit festem Beschäftigungsumfang in %

Erwerbsumfang	EFB für Personen ab 20 Jahren	EFB für Personen zw. 16 und 20 Jahren
100% Erwerbstätigkeit	600.-	300.-
Teilzeiterwerbstätigkeit	% - Anteil von 600.-	% - Anteil von 300.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 33%	% - Anteil von 600.-	100.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 17%	100.-	100.-

- bei Arbeitsverhältnissen ohne festgelegten prozentualen Stellenumfang (im Stundenlohn, auf Abruf etc.)

Erwerbsumfang	EFB für Personen ab 20 Jahren	EFB für Personen zw. 16 und 20 Jahren
ab 40 Wochenstunden	600.-	300.-
14 bis 39 Wochenstunden*	% - Anteil von 600.-	% - Anteil von 300.-
7 bis 13 Wochenstunden*	% - Anteil von 600.-	100.-
weniger als 7 Wochenstunden	100.-	100.-

*Berechnung des EFB = 600 bzw. 300 / 40 x Anzahl Wochenstunden

- Der EFB darf nie höher sein als der erwirtschaftete Nettolohn.
- Bei unregelmässigen Arbeitsverhältnissen kann (zur Vereinfachung) von einem durchschnittlichen Stellenumfang und einem Durchschnittslohn ausgegangen werden.

2.2 Bei Teillohn-Jobs und anderen subventionierten Arbeitsplätzen

Teillohn Stufe 1 (gemäss Definition Arbeitsintegration Stadt Zürich) anderer subventionierter Arbeitsplatz (z.B. geschützter Arbeitsplatz IV)

Erwerbsumfang	EFB für Personen ab 20 Jahren	EFB für Personen zw. 16 und 20 Jahren
100% Erwerbstätigkeit	400.-	200.-
Teilzeiterwerbstätigkeit	% - Anteil von 400.-	% - Anteil von 200.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 50%	% - Anteil von 400.-	100.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 25%	100.-	100.-

Teillohn Stufe 2 (gemäss Definition Arbeitsintegration Stadt Zürich)

Erwerbsumfang	EFB für Personen ab 20 Jahren	EFB für Personen zw. 16 und 20 Jahren
100% Erwerbstätigkeit	500.-	250.-
Teilzeiterwerbstätigkeit	% - Anteil von 500.-	% - Anteil von 250.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 40%	% - Anteil von 500.-	100.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 20%	100.-	100.-

Teillohn Stufen 3 und 4 (gemäss Definition Arbeitsintegration Stadt Zürich)

Erwerbsumfang	EFB für Personen ab 20 Jahren	EFB für Personen zw. 16 und 20 Jahren
100% Erwerbstätigkeit	600.-	300.-
Teilzeiterwerbstätigkeit	% - Anteil von 600.-	% - Anteil von 300.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 33%	% - Anteil von 600.-	100.-
Teilzeiterwerbstätigkeit weniger als 17%	100.-	100.-

- Der EFB darf auch in diesen Fällen nie höher sein als der erwirtschaftete Nettolohn.

3 Maximalbetrag pro Fall für EFB, IZU, MIZ

EFB, Integrationszulagen (IZU) und Minimale Integrationszulagen (MIZ) dürfen zusammen Fr. 850.- pro Fall nicht überschreiten. Würde sich dies in einem Einzelfall doch ergeben, sind die Zulagen sinnvoll zu reduzieren.

4 Gewährung des EFB

4.1 Der EFB wird gewährt bei

- Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Vollzeit und Teilzeit)
- Einkommen, das parallel zu Versicherungsleistungen erworben wird (Zwischenverdienst, Teilrente und Erwerb etc.)
- Lohnfortzahlung infolge Krankheit / Unfall bis zu einem Monat
- Einkommen im Rahmen eines Arbeitsplatzes mit speziellen Bedingungen (Teillohnjobs, subventionierte Arbeitsplätze etc.), sofern Sozialversicherungsbeiträge (AHV /IV etc.) geleistet werden

Der EFB wird auch bei laufenden Lohnpfändungen gewährt. Er muss (durch den Klienten) beim Betreibungsamt deklariert werden. Unter Umständen hat er eine Teillohnpfändung zur Folge.

4.2 Der EFB wird nicht gewährt, wenn

- die erwerbstätige Person gleichzeitig eine Ausbildung absolviert
- das Einkommen im Rahmen eines Praktikums generiert wird
- die Einnahmen aus selbständiger Erwerbstätigkeit stammen
- der Erwerbstätigkeit nicht nachgegangen wird (z.B. bei Lohnfortzahlung infolge Krankheit / Unfall ab dem zweiten Monat)
- es sich um den 13. Monatslohn handelt
- es sich um einen klar voraussehbaren Überbrückungsfall (weniger als 3 Monate Unterstützung) handelt.

4.3 Zeitpunkt der Gewährung des EFB

Der EFB wird gewährt, sobald die finanzielle Situation geklärt ist. Bei Arbeitsaufnahme wird er bei der ersten Lohnzahlung für die darauf folgende Verwendungsperiode einbezogen. Der EFB wird nur bei vorhandener Erwerbstätigkeit gewährt. Sobald die Erwerbstätigkeit beendet oder unterbrochen wird, wird kein EFB mehr einbezogen. Dafür ist kein spezielles Verfahren notwendig. Im Konfliktfall kann ein schriftlicher Entscheid erstellt werden.

4.4 Kombination von EFB und IZU bzw. MIZ

EFB und IZU

Bei Erwerbstätigkeit und anderer honorierbarer Leistung (gemäss Richtlinie) sind EFB und IZU für eine Person kumulierbar.

EFB und Minimalzulage

EFB und MIZ sind nie kumulierbar.

5 Kürzung / Verrechnung des EFB

Liegt Erwerbstätigkeit vor, so kann der EFB nur schriftlich mit vorgängiger Verwarnung und Kürzungsandrohung (vgl. § 24 SHG) mittels anfechtbarem Entscheid gekürzt oder verrechnet werden (Vorgehen gemäss A. 8. der SKOS-Richtlinien).

6 Kompetenzregelung

Die Ausrichtung von EFB liegt in der Kompetenz der Sozialarbeitenden.

Zuordnung: SKOS C.2	Handlungsanweisung der Direktorin	Gültig ab 01.09.2010 ersetzt 01.10.2009
Festlegung und Gewährung der Integrationszulage		

1 Inhalt und Umfang der Integrationszulage (IZU)

1.1 Leistungen mit IZU (abschliessende Auflistung)

	Leistung	IZU für Personen über 20 J.	IZU für Personen zw. 16 u. 20 J.
Basisbe- schäftigung	Basisbeschäftigung mit Empfehlung absolviert	100.00	50.00
Kategorie A	Teilnahme an gemeinnütziger Arbeit (gem. Liste AREX, mind. 50%)	300.-	150.-
	Teilnahme an Qualifizierungsprogramm (mind. 50%)	300.-	150.-
	Teilnahme an Motivationssemester (mind. 50%)	300.-	150.-
	Teilnahme an berufs- oder ausbildungsvorbereitender Massnahme (Vollzeit)	300.-	150.-
	Absolvieren von Praktikum/Ausbildung (Vollzeit)	300.-	150.-
	Schulbesuch, nur Vollzeit (Mittelschule, 10. Schuljahr, Schulabschluss nachholen etc.)	300.-	150.-
	Regelmässige Pflege von Angehörigen (mindestens 20 Std./Woche)	300.-	150.-
Kategorie B	Teilnahme an Personalvermittlung	100.-	50.-
	Teilnahme an Bewerbungcoaching	100.-	50.-
	Regelmässige Pflege von Angehörigen (bis zu 20 Stunden/Woche)	100.-	50.-
Kategorie C	Selber organisierte Freiwilligenarbeit	Mindestens Fr.	Mindestens
	Durch Institution organisierte Freiwilligenarbeit oder Gemeinnützige Arbeit (bis 50%)	100.- oder Fr. 6.-/Std. (bis max. Fr. 300.-)	Fr. 50.- oder Fr. 3.-/Std bis max. Fr. 150.-
Kategorie D	Stundenweise- oder tageweise Beschäftigung (Jobkar- te)	Fr. 6.-/Std. (bis max. Fr. 300.-)	Teilnahme grundsätzlich nicht möglich (nur in Aus- nahmefällen)
	Auszahlung direkt durch Leistungserbringer		

1.2 IZU für alleinerziehende Personen mit Kleinkindern

Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren, die wegen ihrer Betreuungsaufgaben weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, erhalten eine IZU von Fr. 200.-

1.3 Maximalbetrag pro Fall für Einkommensfreibetrag (EFB), IZU, Minimale Integrationszulage (MIZ)

EFB, IZU und MIZ dürfen zusammen Fr. 850.- pro Fall nicht überschreiten.

1.4 Zeitpunkt der Ausrichtung der IZU

Die IZU wird dann ausgerichtet, wenn die vorgesehene Leistung erbracht wird. Sobald die honorierte Tätigkeit beendet oder unterbrochen wird, wird keine IZU mehr gewährt. Dafür ist kein spezielles Verfahren notwendig. Im Konfliktfall kann ein schriftlicher Entscheid erstellt werden.

Kann eine vereinbarte Leistung aufgrund von internen Vollzugsschwierigkeiten nicht erbracht werden (Wartefristen), so wird nach Ablauf von einem Monat eine MIZ gewährt, bis die Leistungserbringung möglich ist (*siehe HAW Festlegung und Gewährung der Minimalen Integrationszulage*).

1.5 Kombination von EFB und IZU bzw. MIZ

IZU und EFB

Bei einer Leistung mit IZU und parallel vorhandener Teilzeiterwerbstätigkeit sind IZU und EFB für eine Person kumulierbar.

IZU und MIZ

IZU und MIZ sind für eine Person nie kumulierbar.

2 Kürzung / Verrechnung der IZU

Liegt die entsprechende Leistung vor, so kann die IZU nur schriftlich mit vorgängiger Verwarnung mittels anfechtbaren Entscheids gekürzt oder verrechnet werden (Vorgehen gemäss A. 8. der SKOS-Richtlinien).

3 Kompetenzregelung

Die Ausrichtung von IZU liegt in der Kompetenz der Sozialarbeitenden.

Zuordnung: SKOS C.3	Handlungsanweisung der Direktorin	Gültig ab 01.09.2010 ersetzt 01.10.2009
Festlegung und Gewährung der Minimalen Integrationszulage		

1 Inhalt und Umfang der Minimalen Integrationszulage (MIZ)

1.1 Umfang der MIZ

	MIZ für Personen ab 20 Jahren	MIZ für Personen zw. 16 und 20 Jahren
pauschal	100.-	50.-

1.2 Maximalbetrag pro Fall für Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulage (IZU) und MIZ

EFB, IZU und MIZ dürfen zusammen Fr. 850.- pro Fall nicht überschreiten.

1.3 Leistungen / Verhalten mit MIZ

Folgende Leistungen / Verhalten werden mit MIZ honoriert (abschliessende Auflistung):

- Teilnahme an Intensivkursen, die mindestens einen Monat dauern und eine andere Integrationsleistung verhindern
- Bewilligte selbständige Erwerbstätigkeit
- Kooperation in der Zusammenarbeit mit dem RAV (inkl. Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen etc./ die blosser Anmeldung zum Bezug von Arbeitslosengeldern reicht für die Ausrichtung der MIZ aber nicht).
- Kooperation in der Zusammenarbeit mit der IV während der Abklärungszeit (inkl. Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen/ die blosser IV-Anmeldung zum Bezug von Rentenleistungen reicht für die Ausrichtung der MIZ aber nicht).
- Teilnahme an über die medizinisch notwendigen Leistungen hinausgehende Aktivitäten bei belegtem Vorliegen von Krankheit (mittels Arztzeugnis) (z.B. Teilnahme an einer Selbsthilfegruppe etc.)
- Wartefristen ab einem Monat nach Abschluss Basisbeschäftigung mit Empfehlung und Commitment oder bei vereinbarten Leistungen (Wartefrist begründet durch interne Vollzugsschwierigkeiten und nicht aufgrund von Klientenverhalten)

1.4 Zeitpunkt der Gewährung der MIZ

Die MIZ wird dann gewährt, wenn eine vorgesehene Leistung erbracht wird, bzw. das erwartete Verhalten auftritt. Sobald dies nicht mehr der Fall ist, wird die MIZ nicht mehr gewährt. Dafür ist kein spezielles rechtliches Verfahren notwendig. Im Konfliktfall kann ein schriftlicher Entscheid erwirkt werden.

1.5 Kombination von EFB und IZU bzw. MIZ

MIZ und EFB / IZU sind für eine Person nie kumulierbar.

2 Kürzung / Verrechnung der MIZ



2/2

Die MIZ wird nur bei erbrachter Leistung bzw. entsprechendem Verhalten erbracht. Liegt die entsprechende Leistung oder das entsprechende Verhalten vor, so kann die MIZ nur schriftlich mit vorgängiger Verwarnung mittels anfechtbaren Entscheids gekürzt oder verrechnet werden (Vorgehen gemäss A. 8. der SKOS-Richtlinien).

3 Kompetenzregelung

Die Ausrichtung von MIZ liegt in der Kompetenz der Sozialarbeitenden.