

Das doppelte Mandat, die Machtverschiebung und die Ausschaffungsinitiative: Folgen für die Sozialarbeitenden

Bei der linken Euphorie um die deutliche Ablehnung der Durchsetzungsinitiative im Februar dieses Jahres geht beinahe vergessen, dass im November 2010 die Ausschaffungsinitiative durch die Mehrheit der Wahlberechtigten angenommen wurde. Die neuen Regelungen werden per 1. Oktober 2016 schweizweit umgesetzt und haben eine massive Verschärfung der Rechtsprechung für ausländische Mitmenschen zur Folge. Betroffen sind ausländische Sozialhilfebeziehende, wodurch auch Sozialarbeitende in ihren Aufgabenbereichen tangiert werden. Die Umsetzung hat drastische Konsequenz auf das Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbeitenden und ihren Adressatinnen und Adressaten. Denn die Regelungen der Ausschaffungsinitiative stellen sich nicht nur stark entgegen der ethischen und theoretischen Grundlagen der Sozialen Arbeit. Der Konflikt zwischen den Zielen der Sozialen Arbeit und dem öffentlichen Interesse wird zusätzlich verschärft. Es ist davon auszugehen, dass Ausschaffungen zunehmen werden, mit all ihren massiven Konsequenzen für Betroffene und ihr Umfeld. Ökonomisch Schwache werden weiter kriminalisiert. Die KriSo Basel versucht mit folgendem Text die möglichen Konsequenzen der Umsetzung zu skizzieren, in einen theoretischen Kontext zu stellen und Handlungsspielräume für Sozialarbeitende aufzuzeigen.

Neuer Strafbestand

Ab 1. Oktober 2016 wird neben dem Betrug auch der unrechtmässige Sozialhilfebezug als Straftat ins Bundesrecht aufgenommen (Art. 148a StGB). Für Ausländerinnen und Ausländer bedeutet das, dass bereits bei einer Verurteilung wegen unrechtmässigem Bezug in leichten Fällen die Ausweisung geprüft wird. Ein Verschweigen (Bsp. unvollständige Angaben) durch die Adressatin oder den Adressaten kann ausreichend sein, damit das Verhalten als Delikt gilt. Es ist davon auszugehen, dass Sozialdienste vermehrt Strafanzeigen einreichen müssen.

Bisher wird der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht in allen Kantonen als Straftat aufgeführt. Wo unrechtmässiger Bezug, aber kein Betrug vorliegt, werden Delikte mit sozialhilferechtlichen Sanktionen bestraft. Das Bundesrecht sieht zwar keine Anzeigepflicht für Verwaltungsangestellte vor, Kantone können jedoch eine Anzeigepflicht im Sozialhilfegesetz verankern. Es ist davon auszugehen, dass es in den Kantonen grosse Unterschiede bei der Umsetzung geben wird. Hier gilt es, ein besonderes Augenmerk auf die kantonale Umsetzung zu richten.

Folgen für die Sozialhilfebeziehenden: Zunahme der Stigmatisierung, vermehrte Kontrolle, Rechtsungleichheit

Die Adressatinnen und Adressaten der Sozialhilfe trifft diese Gesetzesverschärfung am stärksten. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist der Sozialhilfebezug stigmatisiert. Durch den neuen Straftatbestand wird die Repression verschärft und die Stigmatisierung weiter verstärkt. Wer Sozialhilfe bezieht, muss befürchten, dass sie oder er durch ein Missverständnis oder ein kleines Fehlverhalten unverhältnismässig stark bestraft wird. Menschen in prekären Situationen arbeiten oft Teilzeit, Arbeitspesen und Erwerbseinkommen können sich kurzfristig ändern. Wird eine Veränderung nicht rechtzeitig gemeldet, selbst ohne böse Absicht, sind die möglichen Konsequenzen unverhältnismässig hoch. Trägt diese neue Regelung zur Armutsminderung bei oder verstärkt sie sie noch? Sozialhilfebeziehende ohne Schweizer Pass leben künftig zusätzlich mit der ständigen Angst

vor einer Ausschaffung. Man kann sich denken, welcher psychischer Stress eine solche Situation bedeutet.

Schon bei der aktuellen Ausgestaltung der Sozialhilfe nehmen die Verpflichtungen für Sozialhilfebeziehenden als Gegenwert für den Bezug von Leistungen zu. Laufend werden neue Anreiz- und Kontrollsysteme geschaffen. Die Pflichten der Sozialhilfebeziehenden werden fokussiert, während ihre Rechte in den Hintergrund rücken. Diese Überbestimmung des Staats auf das Individuum und eine starke Kontrollfunktion der Sozialdienste wird durch die neue Gesetzesbestimmung erneut verstärkt.

Mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative nimmt die Rechtsungleichheit zwischen Schweizer Staatsbürgerinnen und -bürgern und Ausländerinnen und Ausländern nochmals zu. Bei unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfe wird ein Strafverfahren ausgelöst, egal bei welchem Pass. Für Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft droht in diesem Fall eine Freiheitsstrafe von einem Jahr oder eine Geldstrafe. Für Sozialhilfebeziehende ohne Schweizer Pass kann eine Verurteilung – auch bei geringer Deliktsumme – zu einer Ausschaffung führen. Nicht nur die Rechtsgleichheit wird hier ignoriert; dieses Gesetz verdächtigt und kriminalisiert vorsätzlich eine grosse Zahl von Menschen.

Folgen für die Sozialarbeitenden: Das Dilemma der Meldepflicht, Degradierung zu Handlangern der Justiz, Verlust der Fachlichkeit, Ausweitung der Macht

Das Dilemma der Meldepflicht

Die ambivalente Zuständigkeit der Sozialen Arbeit (das doppelte Mandat) wird durch die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative verhärtet und den Sozialarbeitenden werden **neue Verantwortlichkeiten** zugeteilt. Das neue Bundesrecht sieht im Gesetzestext keine Verpflichtung zur Einreichung einer Strafanzeige für die Sozialdienste vor. In einigen Kantonen ist diese Meldepflicht jedoch heute schon im kantonalen Sozialhilfegesetz geregelt. Die KriSo Basel befürchtet, dass weitere Kantone diese Meldepflicht einführen werden. Durch das neue Bundesrecht wird die Meldepflicht für die Sozialarbeitenden weiter institutionalisiert und legitimiert. Entscheidend wird sein, wie Kantone und Gemeinden die Meldepflicht im kantonalen Sozialhilfegesetz verankern. Im Falle eines unrechtmässigen Bezugs von Sozialhilfe, bei dem die Vorsätzlichkeit deutlich fehlt, kann der Sozialdienst bisher auf eine Strafverfolgung verzichten. Wenn jedoch die Meldepflicht im Sozialhilfegesetz verankert wird, kommt es zwangsweise zu einem Strafverfahren und kann so zur Einleitung eines Ausschaffungsverfahrens führen. **Deswegen fordert die KriSo Basel die Sozialarbeitenden und im speziellen die Sozialdienste auf, sich gegen eine Verankerung der Meldepflicht im Sozialhilfegesetz zu positionieren und politisch einzusetzen. Lassen wir uns nicht in einen Prozess der Bürokratisierung einspannen, der Leid und Not für die Betroffene auslöst.**

Meldepflicht: Degradierung zu Handlangern der Justiz, Verlust der Fachlichkeit und Parteilichkeit

Es stellt sich die Frage, ob die Soziale Arbeit ihre „Professionalität“ verliert, wenn sie als Systemelement juristische Anklagen stellen muss und somit den ethischen Grundlagen der Sozialen Arbeit widerspricht.

Der ethische Konflikt der Sozialarbeitenden mit sich selbst, dem Zweck der Sozialen Arbeit und der Öffentlichkeit (Gesetz) wird durch die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative verstärkt. Die Meldepflicht führt unweigerlich zu einem Dilemma für Sozialarbeitende, wenn damit gerechnet werden muss, dass bereits bei einer Strafanzeige wegen geringen Deliktsummen ein Ausschaffungsmechanismus in Gang gesetzt wird. Die Sozi-

alarbeitenden werden durch die Ausschaffungsinitiative zum Handlanger der Justiz (Exekutive) und im Bezug auf die Fallarbeit in ihrer **Fachlichkeit**, durch die Pflicht bei Verdacht Anzeige zu erstatten, deskreditiert. Das Ausschaffungsgesetz untergräbt diese Fachlichkeit und verwandelt die Sozialhilfe mehr und mehr in einen bürokratischen Systemautomatismus, der mit den eigentlichen Aufgaben von Sozialer Arbeit (Ermöglichen von Teilhabe, Integration) nichts mehr zu tun hat. Aus Perspektive der KriSo Basel schöpft die Soziale Arbeit ihre Existenzberechtigung aus der Bekämpfung der ökonomischen Unterdrückung der Menschen. Sie beweist und belegt die Abhängigkeit und die Kausalität der Ökonomie auf die Verelendung der Leute. Sie steht auf der Seite der ökonomisch Schwachen. Dieser parteiliche Einsatz für die durch das System Benachteiligten, muss wieder vermehrt in den Fokus der Sozialen Arbeit rücken.

Härtefallregelung: Ausweitung der Macht, Machtmissbrauch / Individualisierung von Problemlagen / Für eine parteiliche Sozial Arbeit

Falls das Gericht entscheidet, dass namentlich ein Missbrauchs- und Betrugsfall im Bereich der Sozialhilfe vorliegt, kann dies bei ausländischen Adressatinnen und Adressaten zu einer Ausschaffung führen. Dank der Ablehnung gilt der DSI weiterhin eine Interessenabwägung seitens der Gerichte, welche dadurch von der Ausschaffung absehen können. Die Gerichte müssen die Folgen einer Ausschaffung gegenüber den Interessen von Betroffenen und dem öffentlichen Interesse abwägen und können beim Vorliegen eines Härtefalls auf die Ausschaffung verzichten. Der Einfluss von Sozialarbeitenden auf die Entscheidungsbildung beim Härtefall darf nicht unterschätzt werden. Denn sie haben Informationen über die Lebensverhältnisse der Sozialhilfebeziehenden und können dort für oder gegen eine Ausschaffung argumentieren. Dieser Einfluss bedeutet ein zusätzliches Machtgefälle und hat wiederum einen enormen Einfluss auf das Vertrauensverhältnis zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden.

Betrug muss juristisch geahndet werden

Sozialbetrug ist kein Missbrauch, sondern einfach ein Betrug und muss allenfalls juristisch, aber sicher nicht sozialarbeiterisch geahndet werden. Aufgrund der Machtverhältnisse ist eher davon auszugehen, dass Sozialdienste Sozialhilfemissbrauch begehen können. Dies indem sie repressiv auf die Sozialhilfebeziehenden einwirken und/oder gesetzeswidrig (Bsp. doppelte Sanktionierung) handeln. **Die Soziale Arbeit muss ihre Adressatinnen und Adressaten zu autonomen Menschen bemächtigen und ihnen nicht durch Sanktionen ihre Machtlosigkeit aufzeigen.** Zudem ist es keine Demokratie, insofern sie die Gesellschaftsmitglieder nicht zu autonom handelnden Menschen erzieht oder ihnen nicht die Zwänge wegnimmt, die ihre Entscheidungen manipulieren.

Wenn Sozialarbeitende in ihrer Tätigkeit auf den Sozialdiensten Kontrolle und Sanktionierungen ausüben müssen, ist dies hoch problematisch. Es zerstört die Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und Adressatinnen und Adressaten, welche für die Zusammenarbeit grundlegend ist. Es ist logisch, dass Missverständnisse geklärt werden müssen. Diese Klärung soll nicht nur aus der Motivation der Aufklärung von Verdacht auf unrechtmässigem Bezug kommen.

Selbstverantwortlichkeit als neue Haltung

Unserer Ansicht nach liegt ein Paradigmenwechsel, von der Selbstbefähigung zur Selbstverantwortlichkeit, vor. Bei dieser Haltung geht der Blick für die strukturellen Ursachen (prekäre Arbeitsbedingungen, nicht existenzsichernde Löhne, usw.) von Armut jedoch verloren.

Der Druck auf das System der Sozialhilfe sowie dessen bürokratischen Strukturen (hohe Anzahl Dossiers, Sozialarbeitende als „Repräsentanten“ der Steuerzahler) können dazu führen, dass Sozialarbeitende der Einhaltung der Regeln der Gemeinden mehr Bedeutung zuordnen als den Interessen der Sozialhilfebeziehenden.

Sozialarbeitende müssen in der Beziehungsarbeit mit ihren Adressatinnen und Adressaten immer wie mehr achtsam sein, dass sie das im System vermittelte Misstrauen und den vorhandenen Druck nicht selbst übernehmen und dies den Adressatinnen und Adressaten weitervermitteln. Die Sozialarbeitenden müssen auf die strukturellen Ursachen von Armut hinweisen und gegen eine Schuldzuweisung auf das Individuum wirken. Denn ein gelungenes Arbeitsbündnis sowie die Freiwilligkeit trägt elementar zum Erfolg der Hilfe- und Unterstützungsleistung bei.

Für Parteilichkeit und Verständigung: Analyse des doppelten Mandats / ethische Soziale Arbeit

Das doppelte Mandat der Sozialen Arbeit wird mehrheitlich unzureichend als die Ambivalenz der intersubjektiven und subjektiven Perspektive beschrieben. Auf der einen Seite als administrativ und rechtspflegerisch (Kontrolle) und der anderen Seite als beratend und bildend (Hilfe). Diese unzureichende Betrachtung soll folgend durch weitere essentielle Gedanken ergänzt werden.

Die Soziale Arbeit hat ihr Handeln ethisch zu begründen. Dies weil sie zielgerichtet und strategisch handelt und somit Wertvorstellungen in ihre Ziele impliziert. Zudem muss die Soziale Arbeit gegenüber der Gesellschaft Rechenschaft über ihr Handeln ablegen. Dies führt zur Herausforderung für die Soziale Arbeit, Erklärungen abzugeben, die ihr Handeln im Sinne der Adressatinnen und Adressaten oder der Öffentlichkeit argumentativ stützt.

Hier zeigt sich der Kampf im Zwiespalt des doppelten Mandats. Die Soziale Arbeit muss die auf der einen Seite des doppelten Mandats vorhandene Macht und Geldverteilung (Interventionsebene, strategisch) sich so zu nutzen machen, sodass sie die Adressatinnen und Adressaten in möglichst hohem Masse befähigt, sich autonom zu äussern und eigenständig zu handeln. Das bedeutet, sie muss eine Verständigung zwischen Sozialarbeitenden und Adressantinnen und Adressaten ermöglichen, damit eine Sättigung der Kommunikation stattfinden kann. Sobald eine Adressatin oder ein Adressat nur bestimmte Aussagen macht, im Bewusstsein, wenn sie oder er auf eine bestimmte Art und Weise handelt, bekommt sie oder er mehr Leistungen, unterdrückt dies im Diskurs vorhandene Bedürfnisse und Anliegen und erzeugt eine Latenz (Verstecktheit) in der Sprache. Alfred Lorenzer (1973) würde dies Desymbolisierung der Sprache nennen. Denn die im Sozialisierungsprozess erlernte Sprachsymbolik der Adressatinnen und Adressaten passt nicht mit der allgemein akzeptierten Sprachsymbolik zusammen. Wenn Kinder in der Schule lügen müssen, dann ist schon einiges schiefgegangen. So entstehen gesellschaftliche, durch Gesetze institutionalisierte Neurosen, und verzerren die Kommunikation. Das doppelte Mandat sowie die Sanktionierungsmethoden stellen sich entgegen einer erwünschten diskursiven Sättigung, welche notwendig wäre, die eigentliche Problem- und Ursachenlage zum Vorschein zu bringen, sowie die verzerrte Kommunikation wahrnehmbar zu machen, um sie dann kritisch zu hinterfragen. Geschieht dies nicht, befindet sich die Entwicklung im Hilfeprozess in der Zusammenarbeit mit den Adressatinnen und Adressaten in einem neurotischen Zustand und ist illusionär.

Die Ambivalenz des doppelten Mandats muss immer im Fokus bleiben. Die Lösung dieses Problems vom doppelten Mandat ist, dass das strategische Handeln auf die Verständigung und das Ziel bezogen wird.

Verständigung anstatt Verdrängung

Eine Ausschaffung löst gar keine Probleme, sondern verschiebt sie einfach, womit sie diametral den Zwecken Sozialer Arbeit widerspricht, zur Lösungsfindung beizutragen. Eine Ausschaffung als Strafe für einen unrechtmässigen Sozialhilfebezug ist völlig absurd. Nicht zu vergessen die menschlichen Tragödien, Traumas und den Schmerz für Angehörige, welche eine Ausschaffung auslösen kann. Die KriSo Basel fordert Sozialarbeitende auf, sich gegen Ausschaffungen einzusetzen und alles zu tun, um diese zu verhindern. Es ist der Auftrag der Sozialarbeitenden, für Ihre Adressaten und Adressatinnen Stellung zu beziehen und ihre Stigmatisierung und Kriminalisierung zu verhindern. Die Sozialarbeitenden sollen sich mit ihren Adressatinnen und Adressaten auseinandersetzen und Verständigung schaffen.

Wir fordern deshalb:

- Bündnisse kritischer Sozialarbeitender überprüfen perfide genau die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in den Kantonen
- Den Fokus vermehrt darauflegen, den Adressatinnen und Adressaten die Angst/ Unsicherheit zu nehmen (Prävention). Wir schlagen ein Merkblatt vor, dass bei einer Konsultation erklärt, allenfalls übersetzt wird.
- Unentgeltliche Ombudsstellen und Rechtsdienste sind zu fördern, auch in ländlichen Gebieten
- Ziviler Ungehorsam gegen die Meldepflicht, Verzicht auf Anzeige wo es nur möglich ist (zum Beispiel mit der Begründung fehlender Vorsätzlichkeit)
- Bewusstsein schaffen, Thematik skandalisieren und der Öffentlichkeit zugänglich machen (z.B. mit überregionalen Aktionen, zusammen mit Betroffenen/KriSo, Studierendenorganisationen, Organisationen etc.)

Quellen:

SKOS (2016). *Umsetzung der Ausschaffungsinitiative per 1. Oktober 2016*. Abgerufen von http://skos.ch/uploads/media/2016_Ausschaffungsinitiative-Umsetzung_01.pdf

Lorenzer, Alfred (1973). *Über den Gegenstand der Psychoanalyse oder: Sprache und Interaktion*. Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.