

Zwischen Integration und Stigmatisierung

Integration ist in verschiedenen gesellschaftspolitischen Feldern ein Thema. So ist der moderne Staat immer wieder mit Situationen konfrontiert, Antworten auf Herausforderungen zu finden, die sich durch soziale Ungleichheit ergeben. Im beginnenden 20. Jahrhundert sah sich die Schweiz – wie übrigens andere westliche Industriestaaten auch – vor die Frage gestellt, wie arme bzw. verarmte Bürgerinnen und Bürger integriert werden können. *terra cognita* befragte dazu die Historikerin Brigitte Schnegg.

terra cognita: Brigitte Schnegg, im Rahmen Ihres Forschungsprojekts «Staatliche Fürsorge und gesellschaftliche Marginalität» gehen Sie der Frage nach, wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Staat, konkret die staatliche Fürsorge, mit Randständigen umgeht. Wie ist das Interesse an dieser Fragestellung aus heutiger Sicht einzuordnen?

■ Brigitte Schnegg: Das System des Wohlfahrtsstaates, das nach 1945 auch in der Schweiz schrittweise eingeführt wurde, versucht, einen Teil der Armutsrisiken durch ein Netz

von Sozialversicherungen abzufedern und auf diese Weise eine Stigmatisierung von Menschen in Not zu vermeiden. Seit dem Ende der Hochkonjunktur ist dieses System jedoch mit wachsenden Problemen konfrontiert. Während Politiker das Ende des Ausbaus des Sozialstaates proklamieren, entstehen an den Rändern der reichen Industriegesellschaften soziale Problemzonen, mit denen sich der Staat auseinandersetzen muss. Immer wieder werden Stimmen laut, die ein hartes Durchgreifen gegen Personen fordern, welche des Missbrauchs sozialstaatlicher Leistungen verdächtigt werden. Die Behörden sind dadurch mit widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert: Einerseits wird von ihnen eine effiziente, kostengünstige und missbrauchsresistente Verwaltung der sozialen Probleme verlangt, andererseits müssen sie ihre Interventionen und deren Folgen vermehrt auch ethisch rechtfertigen können. Hier setzt unser Forschungsprojekt an. Es untersucht die Veränderungen der Rolle von Fürsorge und professioneller Sozialarbeit, den Wandel ihrer Leitbilder und ihrer Praktiken und fragt nach Selbstdefinitionen und Handlungsperspektiven der Betroffenen.

Welches sind Ihre bisherigen Ergebnisse?

■ Wir sind nicht nur auf aufschlussreiche Veränderungen von Leitbildern, Problemsichten und Deutungsmustern, von Praktiken, Strategien und Politiken gestossen, sondern auch auf erstaunliche Persistenzen. Namentlich das Spannungsfeld zwischen Integration und Ausschluss erweist sich als durchgehendes Element in der theoretischen Reflexion und in der Praxis

Entre intégration et stigmatisation

L'intégration est un thème dans différents domaines de la société. Ainsi, l'Etat moderne doit-il constamment trouver des réponses aux défis lancés par le simple fait qu'il existe des inégalités sociales. Au début du 20^e siècle la Suisse – comme d'autres nations industrielles occidentales – se vit confrontée à une question: comment ses nationaux pauvres ou tombés dans la misère pouvaient-ils être intégrés dans la société? A travers les résultats de ses recherches, l'historienne Brigitte Schnegg arrive à la conclusion que le postulat consistant à prendre des mesures fondées sur le respect et la reconnaissance des nationaux peut tout à faire s'appliquer à la politique d'intégration des immigrés.

von Fürsorge und Sozialarbeit. Auch der Widerstand der Betroffenen gegen Stigmatisierung durch die Fürsorgeabhängigkeit durchzieht die Akten, die wir dazu sichten, wie ein roter Faden.

Welche Veränderungen im Umgang mit den Betroffenen sind erkennbar?

■ Die Erkenntnis, dass der Staat sich um die soziale Integration seiner marginalisierten Bürgerinnen und Bürger bemühen muss, löste um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert Vorstellungen ab, denen zufolge die Obrigkeit lediglich für die Linderung der Not der Armen verantwortlich war. Die traditionellen Formen der Armutsbekämpfung wie etwa die Armenspeisung oder das Verteilen von Almosen galten zunehmend als ungenügend. Die Kritik an den herkömmlichen Praktiken verband sich mit Forderungen nach mehr Professionalität und verdichtete sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu einem eigentlichen Expertendiskurs. Die jungen Wissenschaften Ökonomie und Soziologie begannen, sich mit den verarmten und verelendeten Gruppen und Individuen der Gesellschaft zu befassen, und lieferten damit nicht zuletzt den politischen Behörden das Expertenwissen, auf das sie bei der Lösung der brennenden «sozialen Frage» angewiesen waren. Neben den Wissenschaften positionierten sich auch die Vertreter der öffentlichen Armenpflege als Experten. Die in der Wohltätigkeit ehrenamtlich engagierten Frauen aus dem Bürgertum schufen Frauenschulen für Soziale Arbeit. Auch sie sahen sich als Expertinnen und verwiesen auf die soziale Mütterlichkeit, kraft derer sie über eine genuine Eignung für die soziale Arbeit zu verfügen beanspruchten. Die Expertinnen und Experten debattierten – durchaus in Konkurrenz miteinander – sozialarbeiterisches und fürsorgerisches Handeln, verhandelten Problem Diagnosen, entwickelten Handlungsstrategien und definierten Politiken.

Welches waren die zentralen Diskussionspunkte in dieser Auseinandersetzung und wie entwickelten sie sich im Laufe der Zeit?

■ Die Forderung, die «Armengenössigen» in die Gesellschaft zu integrieren, spielte in diesen Debatten eine wichtige Rolle. Durch neue Formen der Unterstützung, die nicht mehr den Charakter von Almosen hatten, sollte eine kollektive Stigmatisierung

vermieden werden. Eine detaillierte Überprüfung jedes Einzelfalls sollte der individuellen Problemlage gerecht werden, und die Unterstützung sollte aus der Not helfen. Um die Jahrhundertwende etablierte sich die «rationelle Einzelfallhilfe» als Methode in der Sozialhilfe. Praktiziert wurde sie, indem über jede zu unterstützende Person weitläufige Informationen beschafft und umfangreiche Dossiers angelegt wurden. Die Folgen davon waren indes zwiespältig: Da man Vermieter, Nachbarn oder Arbeitgeber über die Klientinnen und Klienten befragte, wurde deren Notlage nicht nur publik, sondern auch Gegenstand von Klatsch und Gerüchten. Die daraus resultierende Stigmatisierung wurde noch dadurch verstärkt, dass nicht Bargeld, sondern Einkaufsgutscheine ausgestellt oder Mietzuschüsse direkt an die Vermieter gezahlt wurden. Immer wieder kämpften die Betroffenen deshalb für Barauszahlungen, um der Demütigung im Quartierladen oder gegenüber ihren Vermietern zu entgehen.

Eine Sensibilisierung für die negativen Implikationen der auf Kontrolle und Überwachung basierenden Fürsorge entwickelte sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Es war die UNO, die dabei eine entscheidende Rolle spielte. Im Zuge ihres Engagements für die Menschenrechte forderte die neu gegründete Weltorganisation einen menschenrechtskonformen Umgang mit den sozialen Rand- und Problemgruppen. Die Methode des «Social Case Work», die auf eine gemeinsame Erarbeitung von partnerschaftlich-konsensuellen Lösungen für die Betroffenen setzt, schien diesen Ansprüchen zu entsprechen. Sie wurde in den 1950er Jahren als «demokratische Sozialarbeit» breit propagiert. Fachleute aus Europa erhielten an Weiterbildungskursen, die auch von zahlreichen Sozialarbeiterinnen aus der Schweiz in den USA besucht wurden, Gelegenheit, sich damit vertraut zu machen. Der Siegeszug des «Social Case Work» in den schweizerischen Expertenkreisen ist eindrucksvoll. Im Laufe weniger Jahre entwickelte sich ein Konsens über Sinn und Notwendigkeit der neuen Methode.

55

Welche Schlüsse ziehen Sie für die gegenwärtige Diskussion um Integration?

■ Angesichts der aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse, die mit der Marginalisierung breiter gesellschaftlicher Gruppen einhergeht, und angesichts der Debatten über einen Umbau des Sozialstaates scheint die Forderung nach einer demokratischen, auf Respekt und Anerkennung basierenden Form der Sozialfürsorge von besonderem Interesse. Die Einsicht in die Notwendigkeit, Ausgrenzung und Demütigung der sozial und wirtschaftlich Schwachen zu vermeiden, um eine stabile Demokratie zu gewährleisten, ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Katastrophe des Nationalsozialismus gereift. Sie scheint uns für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen genau so bedeutsam wie die historischen Erfahrungen, die mit einem auf Kontrolle und Überwachung basierenden Umgang mit Fürsorgeabhängigen gemacht worden sind.

Was können wir aus diesen Erkenntnissen für die Anliegen der Integration von Migrantinnen und Migranten lernen?

■ Die ethischen Prinzipien, die nach 1945 zur Forderung nach einem menschenrechts- und demokratiekonformen Umgang mit den Schwächsten in einer Gesellschaft führten, haben nichts von ihrer Aktualität verloren. Allerdings ist es nicht leicht, historische Erfahrungen direkt auf die Integrationsproblematik von Migrantinnen und Migranten zu übertragen. Die zunehmenden und komplexen globalen Interdependenzen und die gleichzeitig vorhandenen globalen Ungleichheiten stellen uns auch im Bezug auf gesellschaftliche Integrationsprozesse vor neue und schwierige Herausforderungen. Die zu integrierenden Menschen, die bei weitem keine homogene Gruppe darstellen, kommen aus verschiedenen ökonomischen und kulturellen Kontexten und mit unterschiedlichen Ressourcen zu uns. Es muss erst einmal geklärt und auch gegenseitig ausgehandelt werden, was Integration unter diesen Bedingungen heissen kann und soll.

Das Problem der Stigmatisierung, das sich in der Vergangenheit als ausgesprochen hartnäckig erwiesen hat, bleibt im Zusammenhang mit den Migrantinnen und Migranten gerade auch wegen der offensichtlichen kulturellen Unterschiede virulent. An den komplexen Prozessen der Ausgrenzung sind heute ganz verschiedene Gruppen beteiligt: So spielen neben den Behörden auch die Medien, die Parteien, die Arbeitgeber und auch Private – Nachbarn, Arbeitskollegen, Jugendgruppen, eine bedeutende Rolle.

Dennoch – bei allen Unterschieden: Zwei Einsichten, die sich im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts in Bezug auf die Armen und in Not geratenen Schweizerinnen und Schweizer durchgesetzt haben, scheinen mir nach wie vor aktuell. Es ist zum einen die Erkenntnis, dass die Ausgrenzung von Menschen ein für eine demokratische Gesellschaft risikoreicher Weg ist, der das friedliche Zusammenleben in Freiheit gefährdet. Zum anderen ist es die Überzeugung, dass die Menschenrechte universell gültig sind, dass sie nicht auf Menschen mit einem bestimmten Pass begrenzt werden können und dass sie sich gerade auch in der respektvollen Zusammenarbeit zwischen Angehörigen der «Mehrheitsgesellschaft» und ihrer Institutionen auf der einen und den zugewanderten Menschen und ihrer Gemeinschaften auf der anderen Seite bewähren müssen. Ich denke, diese beiden Punkte könnten die Grundlage einer zukunftsorientierten Integrationspolitik sein.

Brigitte Schnegg ist promovierte Historikerin und Verantwortliche des Forschungsprojekts «Staatliche Fürsorge und gesellschaftliche Marginalität. Geschlechterordnung, Leitbilder und Interventionspraktiken der Sozialarbeit in der Stadt Bern des ausgehenden 19. und 20. Jahrhunderts» im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 51 «Integration und Ausschluss». Sie leitet das Interdisziplinäre Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung an der Universität Bern.