

Syracuse University

SURFACE

Books

Document Types

2008

Sozialpolitik nach Verursacherprinzip : Beispiele der Anwendung aus Arbeit, Gesundheit, Sucht, Schule und Wohnen

Isidor Wallimann
Syracuse University

Follow this and additional works at: <https://surface.syr.edu/books>



Part of the [Sociology Commons](#)

Recommended Citation

Wallimann, Isidor, "Sozialpolitik nach Verursacherprinzip : Beispiele der Anwendung aus Arbeit, Gesundheit, Sucht, Schule und Wohnen" (2008). *Books*. 27.

<https://surface.syr.edu/books/27>

This Book is brought to you for free and open access by the Document Types at SURFACE. It has been accepted for inclusion in Books by an authorized administrator of SURFACE. For more information, please contact surface@syr.edu.



Isidor Wallimann Hrsg.



Sozialpolitik nach Verursacherprinzip

Beispiele der Anwendung
aus Arbeit, Gesundheit, Sucht,
Schule und Wohnen

■ Haupt

Isidor Wallimann
Hrsg.

Sozialpolitik nach Verursacherprinzip

■ Haupt

Isidor Wallimann
Herausgeber

Sozialpolitik nach Verursacherprinzip

Beispiele der Anwendung aus Arbeit, Gesundheit, Sucht, Schule und
Wohnen

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

1. Auflage: 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-258-07326-2

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2008 by Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Umschlaggestaltung: Pool Design, Zürich

Photos Umschlag: Photocase/krockenmitte

Satz: Verlag Die Werkstatt, D-Göttingen

Printed in Switzerland

www.haupt.ch

Inhalt

Vorwort	7
1. Verantwortliche und Profiteure von Kinderarbeit – verursacherlogische Überlegungen zu möglichen Massnahmen (Lukas Loher)	10
2. Wie die Schwarzarbeit verursacherorientiert bekämpft werden kann (Eliane Kurmann und Katja Signer)	30
3. Mehrarbeit – Die Folgekosten mit dem Verursacherprinzip verhindern (Susanne Rebsamen)	52
4. Burnout – Jetzt zahlen alle! Nicht aber bei Anwendung des Verursacherprinzips (Manfred Pfiffner und Stefan Weber)	79
5. Tabak rauchen schädigt und tötet! Wer übernimmt dafür die Verantwortung? (Michael Kuchler)	100
6. Wie liesse sich Drogenpolitik nach dem Verursacherprinzip gestalten? (Dario Schoch)	122
7. Die HIV/Aids Krankheit mit dem Verursacherprinzip bekämpfen? (Nadine Soltermann)	144
8. Wer verursacht Schulversagen? (Andrea Gerber)	162

9. Wer «macht» obdachlos? Wer trägt die Folgen?	180
(Ursula Frei, Marisa Hänni, Elvira Meister)	
Nachwort – Das paraideologische Vexierspiel des Verursacherprinzips. Anschluss an eine Zukunft gesellschaftspolitischer Regulative	205
(Esteban Piñeiro)	

Vorwort

Ein Unbehagen macht sich breit, weil die heutige Sozialpolitik zu viele Möglichkeiten bietet, durch Missbrauch die Allgemeinheit zu belasten.

So kritisieren globalisierungskritische Stimmen schon seit langem multinationale Konzerne dafür, dass sie Arbeitsplätze radikal abbauen, um Einkommen und Vermögen von Aktionären und Managern noch höher zu treiben, gleichzeitig aber der Allgemeinheit die Arbeitslosen zur Existenzsicherung und sozialen Eingliederung überlassen.

Viele haben zur Kenntnis nehmen müssen, dass durch Profitstreben Arbeitskräfte mit ihrem Können und Wissen frühzeitig verschlissen und als Kranke oder Behinderte den Versicherungswerken der Allgemeinheit zur Existenz sichernden «Entsorgung» überlassen werden. Die so entstandenen Gewinne aber werden privatisiert.

Andere wiederum zeigen auf, wie im Kontext von Outsourcing, Teilzeitarbeit und Arbeitslosigkeit Gesamtarbeitsverträge umgangen und Löhne gedrückt werden, um danach Betroffene zwecks Existenzsicherung mit zahlreichen Leistungen der Allgemeinheit zu subventionieren, während gesellschaftliche Minderheiten gleichzeitig ihr Einkommen und Vermögen erhöhen.

Im Suchtbereich ist schon lange bekannt, dass süchtig machende Substanzen in Zirkulation gebracht werden, um danach – durch die generierte, stabile «Suchtnachfrage» für solche Substanzen – mit stabilen Umsätzen und Gewinnen rechnen zu können, während die Allgemeinheit für die verursachten Sozial- und Gesundheitsschäden und Therapie- und Eingliederungskosten aufzukommen hat.

Zudem macht die Umweltbewegung immer wieder auf verkehrsbedingte Schadstoffbelastungen in der Luft aufmerksam, für deren Gesundheits- und Sachschäden

in Milliardenhöhe nicht Verkehrsteilnehmer und die Motorfahrzeughersteller aufzukommen haben, sondern Schadensbetroffene und die Allgemeinheit.

Viele andere Beispiele könnten angeführt werden. Sie zeigen auf, dass die Sozialpolitik, wie sie heute strukturiert ist, allzu leicht zum Vorteil und Gewinn von wenigen missbraucht werden kann. Auch deshalb stösst ihre Finanzierung ständig an neue Grenzen.

Die Anwendung des Verursacherprinzips kann dieser Tendenz Einhalt gebieten, ähnlich wie schon seine Teil-Anwendung mitgewirkt hat, die Inlandgewässer sauber(er) zu halten und andern Umweltproblemen entgegenzuwirken. Denn im Kontext der Umweltpolitik ist das Verursacherprinzip als Instrument auch ausserhalb des Versicherungssektors weiter entwickelt und erfolgreich angewandt worden – juristisch, ökonomisch und gesellschaftspolitisch. Diese Erfahrung kann nun auf die Sozialpolitik übertragen werden.

Das Verursacherprinzip geht davon aus, dass Akteure für ihr Verhalten verantwortlich sind und – dort, wo sie aus eigenem Antrieb nicht so handeln – zur Übernahme dieser Verantwortung verpflichtet werden: zum Beispiel indem sie die selber verursachte Belastung wieder gut machen und/oder diese im Voraus vermeiden. Das Verursacherprinzip ist also auch Verantwortungsprinzip, Wiedergutmachungsprinzip, Schaden-Verhinderungsprinzip.

Der Begriff «Verursacherprinzip» ist heute geläufiger als vor ein paar Jahren und es wird implizit oder explizit öfter in Verursacherprinzip-Kategorien gedacht, debattiert und gehandelt. So zum Beispiel wenn gefragt wird, ob über- oder untergewichtige Menschen nicht mehr Verantwortung dafür übernehmen sollten, dass sie mit ihrem Ernährungs- und Essverhalten sich und andern soziale und gesundheitliche Belastungen auferlegen. Oder: Sollten Alkoholsüchtige nicht für ihre Therapiekosten (mit)bezahlen müssen und Arbeitslose nicht grössere Abzüge beim Arbeitslosengeld erfahren, wenn sie sich nicht in nützlicher Frist wieder durch Arbeitseinkommen unabhängig gemacht haben?

In der Debatte ums Tabakrauchen wurde in erster Linie gefragt, ob Raucher und Raucherinnen gezwungen werden sollten, andere vor rauchbelasteter Luft und dem damit einhergehenden Gesundheitsrisiko zu schützen. Wenig diskutiert wurde, ob Raucher und Raucherinnen für die von ihnen verursachten Gesundheitskosten ver-

mehrt selber aufkommen sollten. Und im Gegensatz zu den USA wurde auch die Verantwortung der Hersteller und Verteiler von schädlichen Tabakwaren kaum debattiert. Dies ganz anders bei Medikamenten (sowohl in den USA als auch in der Schweiz), die – wenn schädlich – oft recht zügig vom Markt genommen werden, selbst wenn der erwartete Schaden viel weniger hoch wäre als der durch das Tabakrauchen umfänglich dokumentierte Schaden. Hat das Tabakrauchen etwa doch noch eine unbekannte, überwiegend heilende Wirkung, deren Dokumentation bevorsteht?

Das Unbehagen um den Missbrauch der Mittel zur Sozialen Sicherung ist allgegenwärtig. Und mit ihm die Ahnung, dass mehr Verantwortung durch eine Anwendung des Verursacherprinzips eingefordert werden müsste. Ob und wie genau das Verursacherprinzip aber in der Sozialpolitik Anwendung finden könnte, darüber herrscht noch grosse Ratlosigkeit und Uneinigkeit. Die oben angedeuteten Versuche, in den Verantwortungskategorien des Verursacherprinzips zu denken und zu handeln, sind oft Ausdruck davon.

Das vorliegende Buch soll – wie die ihm vorausgehende Grundlage *Sozialpolitik anders denken*, Haupt 2004 – den Weg dafür öffnen, das Verursacherprinzip auch in der Sozialpolitik zu denken und anzuwenden. Damit wird die Allgemeinheit entlastet und darf aufhören, die Interessen von wenigen zu subventionieren, indem sie für verantwortungslos zugeführten Schaden die finanziellen und gesellschaftlichen Konsequenzen zu tragen hat.

Verantwortliche und Profiteure von Kinderarbeit – verursacherlogische Überlegungen zu möglichen Massnahmen

Lukas Loher

Einleitung

Wenn von Kinderarbeit in der Schweiz die Rede ist, denkt man in erster Linie an Arbeitsbedingungen im 19. Jahrhundert. Wegweisend für die Einschränkung der Kinderarbeit in der Schweiz ist das Fabrikgesetz von 1871, wo im Artikel 6 folgendes festgehalten ist:

Kinder, welche das vierzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, dürfen nicht zur Arbeit in Fabriken verwendet werden. Für Kinder zwischen dem angetretenen fünfzehnten bis und mit dem vollendeten sechzehnten Jahre sollen der Schul- und Religionsunterricht und die Arbeit in der Fabrik zusammen elf Stunden per Tag nicht übersteigen. Der Schul- und Religionsunterricht darf durch die Fabrikarbeit nicht beeinträchtigt werden. Sonntags- und Nachtarbeit von jungen Leuten unter achtzehn Jahren ist untersagt.¹

Tatsächlich war das Ausmass der Kinderarbeit in der Schweiz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erschreckend gross. Vor allem innerhalb der Familie – in erster Linie in Stickereibetrieben der Ostschweiz, sowie in Bauernbetrieben im ganzen Land – aber auch in Tabakfabriken gehörte die Beschäftigung von Kindern zum unternehmerischen Konzept. Ein erster Schritt zum Schutz vor Kinderarbeit wurde mit der Einführung der obligatorischen Volksschule gemacht (in Zürich 1832), die auch auf heftigen Widerstand von Seiten der Industriellen stiess. Ganz verboten wurde sie rund 40 Jahre später mit dem oben zitierten Fabrikgesetz von 1871.²

Auch wenn man sich der Vergangenheit der Kinderarbeit in der Schweiz sehr wohl bewusst ist, so gilt dieses Phänomen heute als Problem der dritten Welt. Entgegen dieser gängigen Vorstellung existiert die Kinderarbeit auch in reichen Industrieländern nach dem zweiten Weltkrieg. So schätzt VON DER HAAR, dass im Stichtag 1976 in der damaligen BRD ungefähr 300 000 Kinder temporär oder immer arbeiteten, davon etwa ein Drittel im Landwirtschaftsbereich (Erntearbeiten etc.).³ In der Fachliteratur lassen sich trotz dieser alarmierenden Erkenntnisse keine aktuelleren Zahlen zur Kinderarbeit in Deutschland ausfindig machen, ebenso fehlen quantitative Studien zur Situation in der Schweiz.

Unter dem Aspekt der Globalisierung und dem «outsourcing» von Arbeitsplätzen und Produktionsstätten in billigere Regionen und auch dem Verkauf von Produkten in der westlichen Welt, die in «Billiglohnländer» ohne vollkommenen Ausschluss von Kinderarbeit produziert wurden, können sich Europa und damit auch die Schweiz als indirekte Nutzniesser nicht vollständig von der Verantwortung für die Kinderarbeit zurückziehen. Deshalb ist es sinnvoll, die Einschätzung nicht auf die – spärlich dokumentierte – Kinderarbeit in Europa zu begrenzen, sondern dieses Problem aus anderen Ländern auch für die Einschätzung der möglichen Verursachung durch europäische Bedürfnisse zu verwenden.

Sehr wichtig in der ganzen Diskussion über Kinderarbeit ist das Bewusstsein, dass Begriffe wie «Kinder» und «Arbeit» in unterschiedlichen soziokulturellen Kontexten völlig unterschiedlich definiert werden.⁴ Als eine der wenigen Gemeinsamkeiten, wird in (fast) allen Ländern unterschieden zwischen Arbeit, die für die Entwicklung des Kindes förderlich ist (Helfen im Haushalt, etc.) und Arbeit, die die Entwicklung schädigt. Das schweizerische Komitee für UNICEF charakterisiert ausbeuterische Kinderarbeit ganz allgemein mit folgenden Merkmalen: Vollzeitarbeit in zu jungen Jahren; zu viele Arbeitsstunden täglich; Tätigkeiten, welche die Gesundheit des Kindes ruinieren (Verletzungen, Abnahme des Hör- und Sehvermögens, Beeinträchtigung der Koordinationsfähigkeit, etc.); Arbeiten und Leben auf der Strasse in schlechten Verhältnissen; unzureichende oder überhaupt keine Entlohnung; zu grosse, nicht altersgerechte Verantwortung; Tätigkeiten, die den Zugang zu Bildung blockieren; Tätigkeiten, die die Würde und das Selbstwertgefühl des Kindes untergraben, wie beispielsweise Sklaverei, Schuldknechtschaft oder sexuelle Ausbeutung.⁵

Die ILO⁶ (International Labour Organization) versucht trotz der kulturellen Differenzen ihrer Mitglieder allgemeingültige Bestimmungen zu erlassen, die zum Schutz der Kinder vor ausbeuterischer Arbeit dienen.

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

In Forschungen über die Kinderarbeit und ihre Auswirkungen werden in erster Linie Probleme erwähnt, die nicht ausschliesslich auf die Arbeit als Ursache zurückgeführt werden können.⁷ Oft werden durch die zusätzliche Belastung bereits vorhandene, durch die sozialen und ökonomischen Voraussetzungen der jeweiligen Länder determinierte Probleme verstärkt. Somit lassen sich diese Erkenntnisse nur bedingt auf die Kinderarbeit in Europa anwenden, trotzdem erlauben sie gewisse Schlüsse für die Situation in westlichen Ländern.

Schlechte Arbeitsverhältnisse sind oft mit ein Grund weshalb arbeitende Kinder eher in Kontakt mit Krankheiten kommen. Eine Longitudinal-Studie, die während 17 Jahren die Gesundheit arbeitender Kinder mit jener von Schulkindern in Indien vergleicht kommt zum Schluss, dass arbeitende Kinder unter signifikanten Wachstumsdefiziten leiden, daneben sind Erwachsene, die während der Kindheit gearbeitet haben bedeutend leichter als «erwachsene Schulkinder».⁸

Auch FORASTIERI erwähnt das Wachstum und die Entwicklung der Kinder als bedeutende und äusserst sensible Indikatoren für die Gesundheit eines Kindes.⁹ Wichtigste Ursache für eine Fehlentwicklung ist demnach eine Unter- oder Fehlernährung (die jedoch nicht direkt mit der Arbeit, sondern zum Beispiel mit der Armut in Zusammenhang steht), die zwar teilweise durch nachträgliche Massnahmen wieder korrigiert werden kann, bei chronischer Fehlernährung jedoch zu bleibenden Schäden führt.

Aufgrund der meist schlechten Infrastruktur an den Arbeitsplätzen der Kinder sind diese häufiger als Schulkinder von Krankheiten betroffen. FORASTIERI nennt als Beispiele Tuberkulose, parasitäre Infektionen die zu Durchfall führen können, Vitamindefizite, Eisen- und Joddefizite, Malaria, Tetanus, etc...¹⁰

Eine komparative Fallstudie der WHO aus dem Jahre 1984 weist auf weitere arbeitsbedingte Gefahren hin. So sind arbeitende Kinder oft von ergonomischen Schädigungen (unnatürliche Muskel- und Knochenentwicklung) betroffen, die auf Überforderung durch körperliche Arbeit sowie auf ungenügende Arbeitsplatzverhältnisse zurückzuführen sind.¹¹

Wie bereits erwähnt, betont FORASTIERI jedoch, dass es mit den vorhandenen Informationen schwierig ist, die Arbeit direkt verantwortlich für Gesundheitsschäden zu machen, da in Ländern, wo Kinderarbeit keine Ausnahme bedeutet, oft auch der Lebensstandard von Schulkindern sehr niedrig ist.¹²

Darstellung 1:**Ursachen für Kinderarbeit auf individueller und struktureller Ebene**

Strukturelle Ebene	Individuelle Ebene
<ul style="list-style-type: none"> – schlechte Überwachung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf Kinderarbeit – höhere Produktionskosten bei normalen Arbeitsbedingungen – gesellschaftliche Akzeptanz der leichten, aber verbotenen Kinderarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> – Skepsis gegenüber dem Sinn der Gesetze – ökonomische Faktoren – soziales Umfeld (Stellung der Schule; Stellung der Arbeit)

Bisherige Reaktionsmuster auf das Problem

Für die Kinderarbeit in der Schweiz besteht das Reaktionsmuster in erster Linie aus Geboten und Verboten. Das Gesetz sieht in der Schweiz vor, dass Kinder bis zu ihrem vollendeten 15. Lebensjahr nicht beschäftigt werden dürfen.¹³ Dabei gibt es aber Ausnahmen. Ab dem 13. Lebensjahr dürfen sie zu leichten Arbeiten und Botengängen herangezogen werden.¹⁴ Weiter können kantonale Verordnungen gelten, wenn in einem Kanton die Schulpflicht vor dem 15. Altersjahr endet. Bei den Ausnahmen gelten jedoch strenge Auflagen betreffend der Art und Dauer der Tätigkeit.¹⁵ Wie in der Einleitung erwähnt wurde, war auf der anderen Seite, als wichtigstes Gebot, die Einführung der obligatorischen Grundschule ein ausschlaggebender Faktor für die Einschränkung der Kinderarbeit in der Schweiz.

Für andere Länder sehen die Reaktionsmuster bedeutend vielfältiger aus. In einem Buch über Aktionen gegen Kinderarbeit, das die ILO veröffentlichte, werden unterschiedliche Strategien erwähnt, um gegen die Verbreitung von Kinderarbeit vorzugehen.¹⁶

Nationale Politik und Programme

Eine wünschenswerte nationale Politik beschreibt THIJS¹⁷ als «a public commitment to work towards the elimination of child labour», was sich darin widerspiegelt, dass Politiker die Kinderarbeit mit einschränkenden Bestimmungen angreifen.

Auf der anderen Seite müssen Programme gegen die Kinderarbeit durch die Politik angeordnet und gefördert werden. Zusätzlich in den Bereich der nationalen Politik gehört eine Definition der Ziele betreffend Kinderarbeit, eine Beschreibung des Kontextes der Kinderarbeit, die Identifizierung und Beschreibung der Zielgruppe, eine grobe Umschreibung des Aktionsfeldes der Programme sowie eine Bestimmung von institutionellen Akteuren, die in die Programmgestaltung einbezogen werden.

Im Artikel 32 der UN-Kinderrechtskonvention, die im Jahre 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, werden die Vertragsstaaten verpflichtet, Arbeiten für Kinder¹⁸ zu verbieten, die die Erziehung, die Gesundheit oder die körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung behindern könnten.¹⁹ Die neue Verfassung der EU geht in der Definition des Kindes nicht ganz so weit und schreibt vor, dass «das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht (unterschreiten darf).» Beschränkte Ausnahmen sind zwar erlaubt, jedoch sind zur Arbeit zugelassene Jugendliche im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention besonders zu schützen.²⁰

Wie bereits beschrieben, versucht die ILO auf verschiedenen Ebenen die Kinderarbeit einzuschränken. In der Konvention No. 182²¹ werden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, gegen die «schlimmsten Formen der Kinderarbeit» (Sklaverei, Leibeigenschaft, Prostitution, Drogenhandel, etc.) effektive Massnahmen zu ergreifen und Gesetze zu erlassen. In einer weiteren Konvention (No. 138) und einer Empfehlung (No. 146) werden Richtlinien zum Mindestalter zum Ausüben einer Erwerbstätigkeit erlassen, welche sich zum einen an der Grundausbildung des jeweiligen Landes orientieren, zum andern aber eine absolute Mindestgrenze von 15 Jahren vorschreibt.²² Eine der wichtigsten Massnahmen ist demnach die Inspektion von Arbeitsstellen. Dass diese jedoch in verschiedenen Ländern vollkommen unterschiedlich ausfallen liegt auf der Hand. Ausbildungslücken der Inspektoren, schwierige Erreichbarkeit gewisser Regionen, keine klaren Richtlinien und unterschiedliche Prioritätensetzung steuern das ihre bei, um das Zusammenstellen annähernd ähnlicher Informationen über das Ausmass der Kinderarbeit zu behindern. Hinzu kommt, dass ineffiziente Rechtssysteme eine Bestrafung der Widerhandlungen erschweren.²³

Kinderarbeit entsteht oft aus einer Not heraus, da sich viele Familien die direkten Kosten für den Schulbesuch der Kinder (Bücher, Gebühren, etc.) oder die Opportunitätskosten (Ausfall eines zusätzlichen Verdienstes durch das Kind, wenn statt der Arbeit die Schule besucht wird) nicht leisten können.²⁴ Somit wirken sich

Programme im Bereich der Grundausbildung (erleichterter Zugang, verbesserte Qualität, Verpflichtung, etc.) die ursprünglich als direkte Förderung der Bildung geplant sind auch positiv auf die Bekämpfung der Kinderarbeit aus.

In etlichen Ländern wird aber als erster Schritt versucht die Ausbildung neben der Arbeit zu ermöglichen, da oft die Kontrollen am Arbeitsplatz aus den bereits erwähnten Gründen nicht umfassend sind. So laufen beispielsweise in Indien, Nicaragua oder auf den philippinischen Inseln Programme, um Kinder in die Schule einzubeziehen, welche die Grundschule nicht vollständig absolvierten. In Guatemala, Mexiko, Peru, Bolivien und den Philippinen wurden flexible Stundenpläne ausgearbeitet, die vermehrt auf Unterricht in Modulen und Schulzeiten während der arbeitsfreien Zeit setzen. In Brasilien und in Mexiko werden Familien finanziell unterstützt, wenn sie ihre Kinder zur Schule schicken (manchmal wird 90% Anwesenheit verlangt). Ein weiterer Ansatzpunkt betrifft die Infrastruktur, wobei in Lehrmaterial und in Schulen investiert wird (Ägypten, Brasilien, Philippinen, Türkei). In einigen Ländern wird eine Sensibilisierung angestrebt, durch offenes Ansprechen der Probleme, wie zum Beispiel in Thailand, wo Lehrer von Schulen mit einer hohen Durchfallsrate (Kinder, die durchfallen, gehen in der Regel arbeiten) die Kinder und ihre Eltern vor den Folgen der Kinderarbeit warnen, oder in Tansania, wo Bemühungen bestehen, um Kinder bereits im Vorschulalter vor der Arbeit zu schützen. Weitere Programme beschäftigen sich mit der Einbindung durchgefallener Kinder, beispielsweise durch die verbreitete Einführung von Schulstufen, die schulisch weniger leistungsfähige Kinder betreuen. Um die Opportunitätskosten zu senken, werden in einigen Ländern Schul-Ernährungsprogramme durchgeführt. Entweder werden die Schüler in der Schule verpflegt, oder aber der Staat entschädigt die Familien in Form von Nahrung für die Schulpräsenz.²⁵

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Da die Schädigung in der Kindheit und somit in einer wichtigen Entwicklungsphase erfolgt, muss davon ausgegangen werden, dass sie weitreichende Folgen hat, und dass diese deshalb nur schwer abzuschätzen sind. Wie bereits erwähnt, werden als Folgen oft gesundheitliche Probleme genannt, die direkt mit der schlechten Ausstattung der Arbeitsplätze in Zusammenhang stehen wie ergonomische Schäden, Tuberkulose, parasitäre Infektionen die zu Durchfall führen, Vitamindefizite, Eisen- und Joddefizite, Malaria, Tetanus, etc...²⁶ Noch schwerer abschätzbar sind die psychosozialen Schädigungen, die Formen «leichterer» Kinderarbeit, wie sie

beispielsweise in Europa vorkommt nach sich ziehen. Kinder müssen durch ihre Arbeit oft Rollen übernehmen, die nicht ihren physischen und mentalen Fähigkeiten und Bedürfnissen entsprechen. Falls die Kinder zum Unterhalt der Familie beitragen müssen, stehen sie unter einem, ihrer Situation völlig unangepasstem Druck. Zudem handeln Kinder in gewissen Situationen oft anders als es erwachsene Menschen tun würden. Forastieri²⁷ erwähnt die situationsabhängige höhere Risikobereitschaft der Kinder, da zum einen die Gefahr nicht richtig abgeschätzt werden kann, zum andern aber ist der Profilierungsdruck innerhalb einer Gruppe von Kindern ungleich grösser als unter Erwachsenen, was dazu führt, dass Kinder nicht nur im Verhältnis zum Alter, sondern auch absolut gesehen risikoreiche Arbeiten ausführen. 1988 veröffentlichte die WHO eine Studie²⁸, welche die Gesundheit von arbeitenden Kindern untersuchte. Darin kommt zum Vorschein, dass sich während dem Alter zwischen dem sechsten und dem zwölften Lebensjahr normalerweise nicht nur die visuellen und motorischen Fähigkeiten stark verbessern, auch entwickeln sich zu dieser Zeit die intellektuellen Fähigkeiten wie das Abschätzen der Folgen der eigenen Handlung, Verantwortungsgefühl oder eine längere Konzentrationsfähigkeit. Um diese Fähigkeiten zu entwickeln brauchen die Kinder jedoch adäquate Aufmerksamkeit, Motivation und eine Freiheit von Angst. Kinder brauchen nach FORASTIERI²⁹ die Möglichkeit um soziokulturelle Regeln und Werte der Gesellschaft zu erfahren, sie brauchen Zeit um zu Spielen und die Interaktion mit Gleichaltrigen, sowie mit Erwachsenen zu lernen. Arbeitenden Kindern – in Schwellenländern wie auch in Europa – wird die Möglichkeit, eine «normale» Entwicklung zu durchlaufen begrenzt. Somit hat Kinderarbeit vor allem auch langfristige Folgen für die soziale Entwicklung, wenn man berücksichtigt, dass das Fehlen von Ausbildung zu schlechten Arbeits- und Verdienstaussichten führt. Mit Bezug zu den makroökonomischen Folgen erwähnt FORASTIERI³⁰, dass die mögliche Entwicklung aus der Armutssituation durch ausgebildete Kinder selber gebrochen wird und somit wertvolle Ressourcen zerstört werden.

Zumessung der Verantwortung

Bei der Zumessung der Verantwortung muss im Bereich der Kinderarbeit bei vielen Akteuren nach Art der Kinderarbeit unterschieden werden. So muss beispielsweise die Verantwortung eines 14 Jährigen, der in der Schweiz während den Ferien mit Hilfe einer, nach Arbeitsgesetz unerlaubten, Erwerbstätigkeit sein Taschengeld aufbessern möchte anders beurteilt werden als die Verantwortung einer 14 jährigen

Kaffeepflückerin in Guatemala, die durch ihre Arbeit mithilft, die Familie zu ernähren. Um diese Tatsache zu berücksichtigen, werden in der folgenden Einschätzung die unterschiedlichen Arbeiten getrennt behandelt.

Im Zusammenhang mit *schwerer Kinderarbeit, die existenziell* ist, trifft das Kind und damit die Eltern, welche eigentlich die Verantwortung für das Kind tragen eine (wenn überhaupt) sehr geringe Schuld. Durch zum Teil verdeckte, strukturelle Faktoren, sind die Familien gezwungen für das Familieneinkommen zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, worunter im schlimmsten Fall die Kinderarbeit fallen würde. Ein naheliegender Verursacher ist die staatliche Exekutive (dies setzt voraus, dass die Legislative bereits entsprechende Gesetze verabschiedet hat), die es versäumt, die Einwohner vor der Armut zu schützen, die die Kinder schlussendlich in die Arbeit treibt, oder es unterlässt die Schulpflicht und Arbeitsgesetze durchzusetzen.³¹

Die direkte und sicher auch die schwerwiegendste Verantwortung tragen jedoch die Arbeitgeber, die gegen nationale Gesetze und internationale Konventionen verstossen. Sie müssen sich bewusst sein, ob ihre ArbeiterInnen einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen und können ihr Handeln weder durch Unkenntnis der Verbote, noch durch eine armutsbedingte Notsituation rechtfertigen, da sie sich als Arbeitgeber bereits in einer privilegierten Position befinden. Unangebracht ist an dieser Stelle die Argumentation der potentiellen Notsituation beim Einhalten der Gesetze (Respektieren des Arbeitsverbotes für Kinder) und der damit verbundenen zwanghaften Aufgabe des (Klein-) Unternehmens. Wenn das Wohl eines Arbeitgebers nur durch die Arbeit und das Leiden von Kindern garantiert werden kann, müsste bereits von vornherein klar sein, dass ein solcher Betrieb keine Existenzberechtigung hat und dem zufolge die Aufgabe des Unternehmens und damit die Arbeitslosigkeit des Unternehmers in Kauf genommen werden muss, um das Wohl der Kinder zu sichern.

Bei *schwerer Kinderarbeit, die keine existenzielle Bedeutung* hat, muss zu den vorhergehenden Überlegungen ergänzend gesagt werden, dass die Eltern eine wesentlich stärkere Schuld trifft. In diesem Fall erfolgt die Handlung aus (in dieser Hinsicht) freiem Wille, es kann zumindest nicht von einer, für die Familie lebensnotwendigen Bedingung gesprochen werden. Alle weiteren Bedingungen, die von den Betroffenen als Gründe für die Ausübung der Kinderarbeit erwähnt werden, wären auf ihre Priorität hin zu untersuchen, aber wie bereits erwähnt, wäre auch in diesem Fall (zum Beispiel in Familienbetrieben) als letzte Konsequenz eine Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit der Beschäftigung der Kinder im Betrieb vorzuziehen. Die politische Exekutive setzt zwar auch in die-

sem Problemfeld die Umsetzung seiner Gesetze wohl zuwenig effizient durch. Wie dem Bericht über Kinderarbeit in Deutschland der deutschen Bundesregierung zu entnehmen ist³², sind sich viele Kinder und Eltern ihres Vergehens gar nicht bewusst, oder das Verbot stösst auf wenig Verständnis (insbesondere Verbot der Kinderarbeit im Gastgewerbe). Nach diesen Erkenntnissen müsste jedoch eine Reaktion des Staates nicht nur durch striktere Kontrolle sichtbar werden, vielmehr wäre in diesem Fall eine verbesserte Information und Prävention nötig. Die Betroffenen sollten (evtl. über die Schule) über die Folgen schwerer Kinderarbeit ins Bild gesetzt werden, um die Bedeutung des Schutzes der Kinder zu vermitteln und damit eine breitere Akzeptanz der Verbote der Kinderarbeit garantieren zu können.

Eine weitere Kenntnis aus dem Bericht der deutschen Bundesregierung³³ über die Situation der Kinderarbeit in Deutschland ist, dass es sich bei *leichter, verbotener Kinderarbeit* oft um leichte Verstösse gegen das Arbeitsgesetz handelt (als Beispiele werden Verstösse gegen das Wochenend-Arbeitsverbot, Beschäftigung nach 18 Uhr, etc., aber weniger die Anstellung in Bereichen, wo Kinderarbeit verboten ist (z.B. Bau- und Gastgewerbe), angefügt). Einmal mehr muss betont werden, dass der Arbeitgeber für die Kontrolle der Berechtigung seiner Angestellten verantwortlich ist, somit trägt auch in diesem Fall der Arbeitgeber die grösste Verantwortung. Auch hier bleibt zu prüfen wie weit die politische Exekutive für eine bessere Aufklärung der Bevölkerung zuständig ist.

Zum Schluss muss noch die Rolle des Konsumenten berücksichtigt werden, wobei sich nicht wie bis anhin eine Unterteilung betreffend Art der Kinderarbeit machen lässt. Die Konsumenten begünstigen durch ihren Kauf von Produkten, die durch Kinderarbeit hergestellt wurden, die Produzenten. Natürlich handelt der Konsument unter erschwerten Bedingungen, da für ihn der Produktionsprozess nicht einfach einsehbar ist. Aus diesem Grund trifft den Vertreiber und den Importeur in dieser Hinsicht die Hauptschuld, aber auch die öffentliche Verwaltung übernimmt (bei genügender gesetzlicher Grundlage) eine gewisse Verantwortung. Das europäische Parlament hat bereits 1993 einen Beschluss gefasst, um Einfuhrverbote von Produkten, die mit Kinderarbeit entstanden sind, durchzusetzen. Dieser wurde jedoch noch nie von der zuständigen Kommission aufgenommen. In Deutschland erachtet die Bundesregierung ein Einfuhrverbot als nicht geeignete Massnahme zur Bekämpfung der Kinderarbeit.³⁴ Auch Terre des Hommes weist explizit darauf hin, dass ein Boykott von Produkten der Kinderarbeit zur Zerstörung des gesamten lokalen Gewerbes führt und nicht nur die Kinder, sondern auch Erwachsene arbeitslos werden lässt.³⁵

Auch wenn die Verursacher im Bereich der Kinderarbeit umfassend identifiziert werden können, so bleibt das Ausmass der Verantwortung unklar. Wie bereits bei der Analyse der negativen Externalitäten / Sozialkosten klar wurde, besteht die Schädigung durch Kinderarbeit vorwiegend aus langfristigen Folgen. Diese sind im Voraus sehr schwer abschätzbar, zum andern sind die Schäden retrospektiv oft nicht eindeutig ausschliesslich der Kinderarbeit anzulasten, da diese in einigen Ländern in einem Kontext der verbreiteten Armut erfolgt.

Darstellung 2:

Zusammenfassung identifizierbare und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Nicht identifizierbare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> - ArbeitgeberInnen - Eltern (Verantwortung für die Kinder) - Exekutive (Massnahmen zur Durchsetzung der Kinderarbeits-Schutzbestimmungen) - Konsument von Produkten, die durch Kinderarbeit hergestellt wurden - Vertreiber von Produkten, die durch Kinderarbeit hergestellt wurden - (IWF/Weltbank) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwortliche für internationale Verschuldung und Verarmung

Zielrichtungen des Verursacherprinzips im Problemfeld der Kinderarbeit

Da die Konventionen der UNO eigentlich für alle Mitgliedsstaaten als rechtlicher Standard (die Ratifizierung der Konventionen und damit die Anerkennung der Rechtmässigkeit obliegt jedoch den einzelnen Staaten) gelten sollten, handelt es sich bei der Kinderarbeit eigentlich um ein «verbotenes soziales Problem». Im Vergleich zum Verursacherprinzip im Umweltbereich kann das Ziel nicht darin liegen, die Verursacher als haftbar zu deklarieren, da diese in den meisten Fällen (im Hinblick auf die Unternehmer) ohnehin verboten handeln und eine (nur theoretisch mögliche) absolut strikte Umsetzung des Verbots das Problem beseitigen würde. Viel eher geht es darum, das Feld der Verursacher zu erweitern und auch diese

zur *Beteiligung am Lastenausgleich* zu verpflichten. Dass sich die Einschätzung der Kosten und somit des Lastenausgleichs sehr schwierig gestaltet, wurde bereits ausgeführt. Umso wichtiger sollte es also sein, präventive Massnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit zu fördern.

Anwendung³⁶

Nachsorge

Durch die Illegalität der Anstellung von Kindern wird die Anwendung des Verursacherprinzips in einem Teil wesentlich erleichtert. Eine Identifizierung und eine Bestrafung des Verursachers müsste bereits erfolgen, zusätzlich muss jedoch die Anlastung der Kosten verursacherlogisch angewandt werden. Dabei könnten durch Strafen zum Beispiel Hilfe zur Reintegration von Kindern in die Schule finanziert werden, die dieser aufgrund der Belastung durch die Arbeit fern geblieben sind. Falls bereits vorhanden müssten eventuell Schulstufen mit besserer Betreuung (z.B. Kleinklassen) angepasst werden, ansonsten wäre eine entsprechende Schule einzuführen. Somit wird garantiert, dass trotz längerer Abwesenheit eine Chance für die Kinder bestehen würde, die Schule zu absolvieren. Es ist wichtig, dass zwischen Massnahmen in der Erziehung, die zur Nachsorge und jenen die zur Prävention dienen, unterschieden wird. So erscheinen flexible Schulzeiten als der Kinderarbeit dienlich, wenn die SchülerInnen ohnehin zur Schule gehen würden (Prävention). Es entstehen ungewohnte Freizeiten, die aus praktischen Gründen «effizient», also durch Arbeit aufgefüllt werden und somit muss nicht zwischen der Schule und dem Verdienst entschieden werden. Es könnte eine gefährliche Doppelbelastung entstehen, die für die Kinder, die bereits durch die Arbeit zu stark belastet werden, fatale Folgen hat. Flexible Schulzeiten als Übergangsphase in der Nachsorge können hingegen sehr sinnvoll sein. Kinder, welche ohne Intervention einer Erwerbsarbeit nachgehen, können so in die Bildung einbezogen werden mit dem Ziel, während der Schule das Interesse für die Bildung zu fördern und vor den Gefahren der Arbeit zu warnen (z.B. über die Eltern).

Ein weiterer Punkt in der Nachsorge von arbeitstätigen Kindern betrifft die Gesundheitskosten. Eine vorstellbare Strategie könnte eine, in der Busse enthaltene Absicherung für zukünftige Folgeschäden der Kinderarbeit beinhalten. Somit würde ein Arbeitgeber, der aufgrund der widerrechtlichen Einstellung von Kindern gebüsst wird, einen zusätzlichen Geldbetrag bezahlen, der – den Arbeitsbedingungen entsprechend angepasst – als eigentliche «zusätzliche Krankenversiche-

rung» für potentielle Folgeschäden der Kinderarbeit dienen könnte. Falls diese nicht eintreten, müsste das Geld wieder dem ehemaligen Arbeitgeber zurückbezahlt werden, da die eigentliche Busse unabhängig des zusätzlichen Versicherungsbetrages bereits bezahlt wurde. Ebenfalls zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang eine Ausbezahlung des Risikobeitrages des Arbeitsgebers ohne Bezug zum Eintreten des Schadenfalls. Dieser Beitrag würde also nicht als eigentliche Versicherung angesehen, da die Folgen der Verhinderung der (Aus-) Bildung und somit des erschwerten beruflichen Aufstiegs nicht abschätzbar sind. Somit kann von einer vorzeitigen Schadensersatzzahlung gesprochen werden.

Als weiterer Diskussionspunkt kann als letzter Schutz von Seiten des Staates – beispielsweise analog zum Problemfeld der sexuellen Ausbeutung – eine Einrichtung von stationären Institutionen in Betracht gezogen werden. Dies würde jedoch wahrscheinlich nur Fälle der schweren Kinderarbeit innerhalb eines Familienbetriebes betreffen, wenn die Kinder als Arbeitskraft von den Eltern ausgenutzt werden. Anders als beim sexuellen Missbrauch, geschieht dieser Verstoss gegen die Rechte der Kinder oft mit deren Einverständnis und ohne unmittelbar sichtbare Schädigung. Somit würde auch eine Einweisung in ein Heim nicht nur gegen den Willen der Eltern, sondern auch gegen den Willen des Kindes erfolgen, wobei es sehr schwierig sein dürfte, im Voraus einzuschätzen, ob der Nutzen des Schutzes grösser ist als die Schädigung des Kindes durch Missachtung dessen Bedürfnisse.

Prävention

Auch bei der Prävention sind die Verursacher, allen voran die Unternehmen, zu finanzieller Hilfe zu verpflichten. Der wichtigste Faktor in der Prävention ist einer Studie der OECD zufolge die schulische Erziehung.³⁷ Da die Schule während dem Tag Zeit in Anspruch nimmt, kann während dieser Zeit keiner Arbeit nachgegangen werden. Mit dieser Logik wurde nach der OECD oft argumentiert, dass eine bessere Qualität der Bildung sowie geringere Schulkosten, worunter auch die Distanz zwischen Wohnort und Schule fällt, zu einer Abwendung von der Arbeit und zu einer Rückkehr zur Schule führen würde. Ein weiterer Faktor, ob die Kinder zur Schule geschickt werden, bezeichnen BALAND und ROBINSON als «Selbstlosigkeit» der Eltern.³⁸ «Selbstlose» Eltern, welche Zugang zum Kapitalmarkt haben, schicken ihre Kinder eher zur Schule als «nicht-selbstlose» Eltern. Diese möchten die Ausgaben, die sie für die Kinder getätigt haben, wieder verdienen und schicken sie deshalb zur Arbeit um einen unmittelbaren Nutzen zu erzielen. Das Argu-

ment, dass gut ausgebildete Kinder später mehr verdienen, hat in dieser Situation keine Bedeutung. Zu unklar sind die Perspektiven in 15 Jahren, und somit ist auch unklar, ob die Eltern vom Geld, das ihre Kinder als Erwachsene verdienen, werden Nutzen ziehen können. Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Nützlichkeit eines Schulobligatoriums, das beispielsweise in der Schweiz in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts wesentlich zu einer ersten Eindämmung der Kinderarbeit beigetragen hat. Die Erkenntnisse aus der Forschung sind jedoch nicht so eindeutig. In den USA finden ANGRIST und KRUEGER tatsächlich einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Schulgesetz und Kinderarbeit.³⁹ Andere Analysen, wie zum Beispiel jene von FINEGAN kommen zum Schluss, dass die Gesetzgebung wenig Einfluss hat auf eine vollzeitige Schulanwesenheit.⁴⁰ Diesen Standpunkt bekräftigen Erfahrungen aus Südamerika und Afrika. In Brasilien gehen knapp 90 % aller arbeitenden Kinder zumindest teilweise auch zur Schule, in Ghana sind dies $\frac{3}{4}$ aller arbeitenden Jungen und $\frac{2}{3}$ aller arbeitenden Mädchen. Natürlich hängen diese Zahlen sehr stark damit zusammen, wie lange und wie anstrengend die Arbeit ist. Es wird jedoch ersichtlich, dass nicht die (vorgeschriebene) Anwesenheit in der Schule die Arbeitszeit bestimmt, sondern umgekehrt. Nach ANKER⁴¹ beeinflussen jedoch «geringe» Arbeitszeiten wie zwei bis drei Stunden pro Tag die Entscheidung zur Schule zu gehen nicht. Diesen Erkenntnissen zufolge würden auch Programme, die beispielsweise in Mexiko und Brasilien durchgeführt werden und durch eine flexible Gestaltung der Schulzeiten auf einen Schulbesuch der arbeitenden Kinder abzielen, ausschliesslich zu einer Doppelbelastung führen. Das eigentliche Ziel, Kinder durch die Bildung und Erziehung von der Arbeit abzuhalten scheint dadurch nicht erreichbar. In einer Studie zur Berechnung der Kosten für die Abschaffung der Kinderarbeit bezeichnet die ILO als internationaler Standard für die Qualität der Bildung zwei Faktoren.⁴² Zum einen betrifft dies ein durchschnittliches Verhältnis von 40 SchülerInnen pro Lehrer (was als Durchschnittswert, nicht etwa Maximalwert, sehr hoch erscheint), zum andern sollten die jährlich wiederkehrenden Kosten für Bücher, Inventar etc. mindestens 15 % der Lohnkosten betragen. Anhand dieser Orientierungsgrössen lassen sich die Kosten für qualitativ genügende Bildung zwar einfach berechnen, hingegen ist unklar, ob damit tatsächlich (insbesondere mit dem zweiten Faktor) die Qualität des Unterrichts gemessen wird. Die OECD betrachtet den Lehrer/Schüler-Quotient als sehr groben Index, dennoch wird eine Korrelation zwischen diesem Quotienten und dem Anteil der Kinderarbeit bestätigt.⁴³

Weitere entscheidende Faktoren die im Rahmen der Kinderarbeits-Prävention beeinflusst werden könnten betreffen die Armut und die Entwicklung. Eine geringe Korrelation besteht zwischen dem «Human Development Index» (HDI),

der von einem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen entwickelt wurde (UNDP) und dem Ausmass der Kinderarbeit. Bei einer Sekundäranalyse wurde klar, dass einzelne Indikatoren aus diesem Index, wie Schulbesuch und Lebenserwartung bei der Geburt, wesentlich mehr Erklärungshilfe bieten als der, als zu sehr vereinfachende, kritisierte HDI.⁴⁴

Berechnung der finanziellen Beteiligung

Eine – wahrscheinlich die praktikabelste – Lösung für die Finanzierung der Kosten der Kinderarbeit könnte eine «Busse» auf den Profit darstellen. So würde einerseits die schwierig einzuschätzende, verursacherspezifische Schädigung an Bedeutung verlieren, als wichtigster Faktor für die Bemessung der Ausgleichszahlung würde somit der Profit, der aus der Kinderarbeit gezogen wurde, gelten. Korrigierend hinzugezogen würden der Kontext, in dem die Arbeit von Kindern stattfindet. Somit würden beispielsweise Eltern, die aus einer Notsituation handeln nicht bestraft. Schlussendlich (auch finanziell) viel effizienter als die Arbeit im Alter unter 15 Jahre wäre natürlich, eine gute Ausbildung zu ermöglichen und die angefallenen Kosten – im Vergleich mit der Situation, wo die Kinder arbeiten – erst im Nachhinein mit dem höheren Lohn der Kinder zu bezahlen (somit: kein Profit für die Eltern). Dies ist jedoch unter den äusseren Bedingungen oft nicht möglich, was nicht an der Kurzsichtigkeit der Eltern liegt, sondern am unmittelbaren Handlungsbedarf (angesichts der prekären finanziellen Lage der Familie), so dass die Kinder zur Arbeit geschickt werden «müssen». Ein weiterer Vorteil dieser Bemessung der finanziellen Beteiligung wäre die Berücksichtigung der Verantwortung der Konsumenten von Produkten aus der Kinderarbeit. Technisch ist es einfach, die Kosten eines Produktes unter «normalen» Arbeitsbedingungen zu berechnen um somit aus der Differenz dieser hypothetischen Kosten und dem realen Verkaufspreis den direkten Vorteil der Konsumenten auf Kosten der Kinderarbeit zu beziffern. In der Folge müssten die Preise solcher Produkte mittels Importsteuern künstlich erhöht werden, wobei aus den zusätzlichen Steuereinnahmen zum Beispiel Präventionsprojekte für die Kinderarbeit bezahlt werden könnten.

Eine genaue Abgrenzung und Zuweisung von Verantwortlichkeit und somit eine klare verursacher-logische Finanzierung erscheint jedoch als schwierig.

Die eigentliche, gesundheitliche Schädigung erfolgt aufgrund schlechter Produktionsbedingungen, somit sollten allein die Unternehmen die Gesundheitskosten der Kinder tragen. Die politische Exekutive unterlässt aber auch präventive

Massnahmen (z.B. Importsteuern auf Produkte mit Anteilen von Kinderarbeit). In diesem Sinne wäre sie für deren Einführung und auch für die Finanzierung verantwortlich. Die Vertreter, sowie die Produzenten müssten ebenfalls für die Prävention der Kinderarbeit aufkommen.

Eine Prävention im Bezug zur Kinderarbeit ist in westlichen Ländern, wo diese vermeintlich inexistent ist, praktisch nicht vorhanden. Vor allem im Hinblick auf die Aufklärung vor den Gefahren der Kinderarbeit besteht noch Handlungspotential. Es wäre vorstellbar, dass nicht nur die Kinder in der Schule, sondern auch die Eltern durch die Grundschullehrer über die geltenden Richtlinien bei der Beschäftigung von Kindern informiert werden. Um eine Akzeptanz dieser Verbote zu erreichen ist es unbedingt notwendig, dass gleichzeitig auch vor allem die langfristigen Folgen der Kinderarbeit angesprochen werden, insbesondere der Nachteil einer unvollständigen Ausbildung im Hinblick auf die spätere Erwerbstätigkeit. Wie im Bericht der deutschen Bundesregierung festgehalten wurde, dürfte die Dunkelziffer der Kinderarbeit beträchtlich sein.⁴⁵ Vor allem in Familienbetrieben, wo die Mithilfe im Betrieb als erweiterte Hausarbeit aufgefasst wird, ist es bereits sehr schwierig, diese statistisch zu erfassen, einen effektiven Schutz zu gewähren ist demnach in der momentanen Situation nahezu unmöglich. Eine Lösungsmöglichkeit in dieser Hinsicht könnte eine Meldepflicht von Verdachtsfällen durch die Lehrpersonen, (Schul-)Sozialarbeiter oder Therapeuten sein. Um die Vertrauensposition dieser Personen nicht zu gefährden, müsste geprüft werden, inwieweit die Meldepflicht einzuschränken ist. Bei wiederholten, schweren Verstössen gegen das Arbeitsgesetz ist eine Einweisung in ein Heim zum Schutz des Kindes zu erwägen, wobei auch diese Massnahme weiterer Abklärung bedürfte, damit der Schutz des Kindes nicht dessen Bestrafung bedeuten würde.

Abschliessende Betrachtungen

Eine Anwendung des Verursacherprinzips im Bereich der Kinderarbeit scheint theoretisch durchaus machbar, auch wenn beim jetzigen Stand der Forschung viele Voraussetzungen noch unklar sind. Da das Ausmass der Kinderarbeit in Europa beinahe unbekannt ist, scheint es sehr schwierig, den Handlungsbedarf und damit auch den Finanzierungsbedarf in der Prävention sowie in der Nachsorge einzuschätzen. Ein grosser unbekannter Bereich ist die Arbeit in Familienbetrieben, wo die Grenze zwischen der erlaubten und sinnvollen Arbeit und der ausbeuterischen Kinderarbeit oft unklar ist. Zudem erscheint eine Kontrolle dieser Art der Kinder-

arbeit nahezu unmöglich. Der Lohn kann in Form von Taschengeld (-erhöhung) ausbezahlt werden, natürlich ohne Bescheinigung oder Sozialabzüge, oder aus dem Lohn der Arbeitgeber (Eltern), ohne dabei in der Buchhaltung des (Klein-)Unternehmens zu erscheinen. Die Betroffenen selber, sind sich, nach dem Bericht der deutschen Bundesregierung oft keines Vergehens bewusst⁴⁶ und es ist naheliegend, dass eine allfällige Bestrafung widerwillig akzeptiert wird, ohne eine Änderung der Arbeitsbedingungen. Durchaus sind bei der Anwendung des Verursacherprinzips für Kleinbetriebe auch unerwünschte Folgen möglich. Es ist vorstellbar, dass ein Ausfall der Mithilfe von Kindern aus der Familie aus finanziellen Gründen nicht durch die Arbeit eines zusätzlichen Mitarbeiters ersetzt werden kann. Somit würde in prekären Fällen eine striktere Durchsetzung des – ohnehin geltenden – Arbeitsverbots für Kinder eine Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit ihrer Eltern und damit eine Aufnahme einer nicht selbständigen Erwerbstätigkeit zur Folge haben. Angesichts einer angespannten Beschäftigungssituation ist auch die Arbeitslosigkeit der Eltern als Folge denkbar. Da es sich aber nur teilweise um eine grundsätzliche Neubemessung der Verschuldung und damit der Bestrafung handelt, vielmehr aber die konsequentere Durchsetzung bestehender Gesetze, ist hier die politische Exekutive als Verursacherin zu bezeichnen.

Auch im Bereich der gesundheitlichen Folgekosten ist man noch zuwenig im Bild. Als erstes müsste geprüft werden, ob eine brauchbare Einschätzung der Folgekosten überhaupt möglich ist, ansonsten wäre eine Durchführbarkeit des bereits erwähnten Bestrafungs-/ Versicherungsmodells zu untersuchen.

Auch wenn die Position einiger Hilfswerke nicht eindeutig ist, so scheint klar, dass ein unkontrollierter Boykott von Produkten aus der Kinderarbeit nicht zum gewünschten Erfolg führt. Von diversen Hilfswerken wird befürchtet, dass dies die Kinder in eine unkontrolliertere, härtere Arbeit treiben und zudem die Arbeitsplätze der Erwachsenen gefährden würde.⁴⁷ Auch PLÜSS erwähnt in ihrer Arbeit über die Kinderarbeit in der Tourismusbranche die Gefahren einer unkontrollierten Abschaffung der Kinderarbeit. Oft würden in erster Linie Kinder Opfer der Repressionen, die ohnehin bereits unter den Folgen der Kinderarbeit zu leiden haben.⁴⁸ Einmal mehr muss in diesem Zusammenhang die Bedeutung der präventiven Massnahmen erwähnt werden, ebenso die möglicherweise ungeeigneten Massnahmen zur Vereinbarung von Erwerbstätigkeit mit dem Schulbesuch.

Wichtige Innovation der Anwendung des Verursacherprinzips im Problemereich der Kinderarbeit ist die Ausweitung der zur Verantwortung zu ziehenden Verursacher, insbesondere die Identifizierung der Konsumenten und der politischen Exekutive als Verursacher.

Anmerkungen

- 1 Terre des Hommes Schweiz 1995, S. 5.
- 2 Vgl. Schweizerisches Komitee für UNICEF 2000, S. 7.
- 3 Vgl. Elke von der Haar 1977, nach Terre des Hommes Schweiz 1995, S. 5.
- 4 Vgl. OECD 2003, S. 14.
- 5 Vgl. Schweizerisches Komitee für UNICEF 2000, S. 4.
- 6 Die ILO ist eine Agentur der UNO, die beauftragt ist, internationale Arbeitsstandards in ...Form von Konventionen und Empfehlungen zu formulieren. SOMAVIA 2005.
- 7 Vgl. z.B. FORASTIERI 2002.
- 8 Vgl. Satyanarayana et al. 1979, nach FORASTIERI 2002, S. 14.
- 9 Vgl. FORASTIERI 2002, S. 11f.
- 10 Ebd., S. 16 ff.
- 11 Ebd., S. 15.
- 12 Ebd., S. 15.
- 13 Vgl. BUNDESKANZLEI 2004, Art. 30 I.
- 14 Ebd., Art. 30 II.
- 15 Ebd., Art. III.
- 16 Vgl. HASLPELS/JANKANISH 2000.
- 17 Ebd., S. 7f.
- 18 Im Artikel 1 der Kinderrechtskonvention, ist ein Kind definiert als «Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.» UNO, 1989.
- 19 Vgl. UNO, 1989.
- 20 Vgl. EUROPÄISCHE UNION, Teil II Titel IV Artikel II-32 der EU-Verfassung.
- 21 Vgl. ILO 1999, HASLPELS/JANKANISH 2000.
- 22 «The minimum age (...) shall not be less than the age of completion of compulsory schooling and, in any case, shall not be less than 15 years.» ILO 1973. Minimum Age Convention (No. 138), Article 2 Paragraph 3, HASLPELS/JANKANISH 2000.
- 23 Vgl. OECD 2003, S. 60.

- 24 Ebd., S. 61.
- 25 Ebd., S. 68 ff.
- 26 Vgl. FORASTIERI 2002, S. 16 ff.
- 27 Ebd., S. 75.
- 28 Ebd., S. 75.
- 29 Ebd., S. 75.
- 30 Ebd., S. 75.
- 31 Im Zusammenhang der Anwendung des Verursacherprinzips im Problembereich der Armut und Verschuldung muss für gewisse Länder auch die Rolle der Weltbank und des IWF erwähnt werden, welche Kredite für Länder an Bedingungen knüpfen, die ihre Handlungsfreiheit einschränken und somit nur beschränkt Mittel für den Schutz vor Kinderarbeit aufgewendet werden können.
- 32 Vgl. DPA 2005.
- 33 Ebd.
- 34 TERRE DES HOMMES Deutschland 1999a.
- 35 TERRE DES HOMMES Deutschland 1999b.
- 36 Die Vorschläge für eine Anwendung des Verursacherprinzips im Bereich der Kinderarbeit entstanden aus verursacher-logischen Überlegungen und wären natürlich auf eine Durchführbarkeit und auf die tatsächlichen Folgen genauer zu untersuchen.
- 37 Vgl. OECD 2003, S. 33 ff.
- 38 Ebd., S. 33.
- 39 Ebd., S. 33.
- 40 Ebd., S. 33.
- 41 Ebd., S. 33.
- 42 Vgl. ILO 2004, S. 36.
- 43 Vgl. OECD 2003, S. 43.
- 44 Ebd., S. 48.
- 45 Vgl. DPA 2005.
- 46 Ebd.
- 47 Vgl. z.B. TERRE DES HOMMES Deutschland 2003, S. 6.
- 48 Vgl. Plüss 1999, S. 111.

Literaturverzeichnis

Bücher

- Bundeskanzlei (2004) (Hg.): Arbeitsgesetz. Bern.
- FORASTIERI, Valentina (2002): Children at work: Health and safety risks. Geneva: ILO Child Labour Collection.
- HASPELS, Nelien/JANKANISH, Michele (2000) (Eds.): Action against child labour. Geneva: International Labour Organization.
- Human Rights Watch Children's Rights Project (1996): The Small Hands of Slavery: Bonded Child Labor in India. USA: Human Rights Watch.
- International Labour Office (2004): Investing in Every Child: An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour. Geneva: International Labour Office.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2003): Combating Child Labour: A Review of Policies. Paris: OECD Publications.
- PLÜSS, Christine (1999): Ferienglück aus Kinderhänden: Kinderarbeit im Tourismus. Zürich: Rotpunkt Verlag.
- Terre des Hommes Deutschland (2003): Kinderarbeit: Was Verbraucher und Unternehmen tun können. Osnabrück: Pfothenhauer.
- Terre des Hommes Schweiz (1995): Themendossier Kinderarbeit: Eine Einführung. Stellungnahme. Projekte. Artikel und Aufsätze. Basel: terre des hommes Schweiz.

Internetseiten

- Dpa (2005): Deutsche Bundesregierung berichtet über Kinderarbeit. Zugriff am 19.04.2005 auf <http://www.idlocis.de/infazine/2000007/pus1.htm>.
- Europäische Union: Verfassung. Zugriff am 19.04.2005 auf: http://europa.eu.int/constitution/futurum/constitution/part2/title4/index_de.htm.
- SOMAVIA, Juan (2005): About the ILO. Zugriff am 29.04.2005 auf: <http://www.ilo.org/public/english/about/index.htm>.

Terre des Hommes Deutschland (1999a): Kinderarbeit: Definition, Daten, Diskussionsstand. Zugriff am 25.04.2005 auf: <http://www.kinderkulturkarawane.de/Kinderarbeit/ka-basis.htm>.

Terre des Hommes Deutschland (1999b): Fragen und Antworten zum Thema Kinderarbeit. Zugriff am 30.03.2005 auf: http://www.tdh.de/content/themen/schwerpunkte/kinderarbeit/was_tun.htm.

UNO (1989). Kinderrechtskonvention. Zugriff am 19.04.2005 auf: <http://www.tdh.de/content/themen/schwerpunkte/kinderrechte/kinderrechtskonvention.htm>.

Artikel aus Zeitschriften

Schweizerisches Komitee für UNICEF (2000): Kleine Hände, krummer Rücken: Der Kampf gegen die Kinderarbeit. Magazin der UNICEF Schweiz, 4/2000.

Abstract

Dieser Beitrag handelt von den verschiedenen Arten der Kinderarbeit und wer dafür (mit-)verantwortlich ist. Wie könnten diese Verursacher zur Rechenschaft gezogen werden, damit mit der Kinderarbeit kein Gewinn erzielt und sie wirksam bekämpft werden könnte? Sie handelt auch von indirekten Profiteuren, die nicht unmittelbar für die Kinderarbeit verantwortlich sind und trotzdem davon profitieren.

Wie die Schwarzarbeit verursacherorientiert bekämpft werden kann

Eliane Kurmann/Katja Signer

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

Auch wenn das genaue Ausmass der Schwarzarbeit nicht feststellbar ist, kann kaum bestritten werden, dass die Schwarzarbeit in der Schweiz erhebliche finanzielle und gesellschaftliche Probleme verursacht. Es entsteht einerseits ein grosser materieller und immaterieller Schaden an der Allgemeinheit, andererseits bringen sich auch die SchwarzarbeiterInnen selbst in eine prekäre Lage, da ihre soziale und finanzielle Absicherung durch das illegale Arbeitsverhältnis nicht gewährleistet ist. In engem Zusammenhang mit der Schwarzarbeit steht auch die so genannte «illegale Einwanderung». Die anziehenden Faktoren der Wirtschaft veranlassen Migranten aus der ganzen Welt, in europäische Staaten einzuwandern, um dort einer Arbeit nachzugehen, nötigenfalls auch ohne die erforderliche Bewilligung. Es handelt sich also um zwei Problemkomplexe, die eng miteinander verbunden sind.

Im Allgemeinen versteht man unter Schwarzarbeit eine entlohnte oder selbstständige Arbeit, welche in Verletzung von Rechtsvorschriften ausgeübt wird. Eine eindeutige juristische Definition ist aber auf Grund der Formenvielfalt unmöglich. Angefangen bei Handwerksarbeiten ausserhalb der Arbeitszeiten bis zur ausschliesslich illegalen Erwerbstätigkeit haben die verschiedenen Formen letztlich nur den Umstand gemeinsam, dass sie sich ganz oder zumindest teilweise den öffentlichen Abgaben entziehen.¹

Die von der Schwarzarbeit verursachten Schäden und Missstände sind vielseitig; es handelt sich dabei sowohl um Selbst- als auch um Fremdschädigung.

Die SchwarzarbeitnehmerInnen leiden unter den schlechten Arbeitsbedingungen und den tiefen Löhnen und müssen häufig auf Sozialschutzrechte wie bezahlte Ferien, Kündigungsschutz oder Lohnfortzahlung bei Krankheit verzich-

ten. Gravierende Probleme ergeben sich auch bezüglich des Sozialversicherungsschutzes. Im Falle eines Berufsausfalles kann kein Recht auf Sozialleistungen geltend gemacht werden, und es muss allenfalls auf die Sozialhilfe zurückgegriffen werden.² Besonders prekär zeigt sich die Lage bei den illegal anwesenden SchwarzarbeiterInnen aus dem Ausland, denn diesen wird durch den Verlust der Arbeit gleichzeitig die Existenzgrundlage entzogen. Sie können in sklavischer Abhängigkeit des Arbeitgebers geraten, da sie auf Grund ihres unerlaubten Aufenthaltes erpressbar sind.³ Durch die ständige Angst, angezeigt zu werden, können sich illegal Anwesende⁴ weder im Alltag noch am Arbeitsplatz für ihre Rechte einsetzen und werden so leicht Opfer von Ausbeutung.⁵

Aber nicht nur die SchwarzarbeiterInnen erleiden langfristig einen Schaden, es besteht zudem eine Fremdschädigung in mehrfacher Hinsicht. Der Staat beklagt Mindereinnahmen an Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuer sowie eine Schädigung der Sozialversicherungseinrichtungen, da weder von ArbeitgeberInnen noch von ArbeitnehmerInnen Beitragsleistungen an Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung bezahlt werden.⁶ Gefährdet wird ebenfalls der Schutz der ArbeitnehmerInnen, denn durch die Schwarzarbeit werden die berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in Frage gestellt. Diese Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt hat nicht nur einen lohndämpfenden Effekt, sondern kann auch zu mehr Arbeitslosigkeit führen.⁷ Die Steuereinnahmen müssen folglich von einem kleineren Teil der Bevölkerung getragen werden, so dass letztlich diejenigen, die sich an die Steuer- und Sozialversicherungsabgaben halten, für jene mitbezahlen, die betrügen.⁸ Neben der Verzerrung des Finanzausgleiches werden auch die Wettbewerbsbedingungen gestört. Unternehmen verschaffen sich durch billige Arbeitskräfte einen unfairen Vorteil, in dem sie bestehende Marktzutrittsbeschränkungen und staatliche Abgaben missachten.⁹ Und letztlich wird durch das Umgehen der Gesetze auch die Glaubwürdigkeit des Staates beeinträchtigt.¹⁰

Schwarzarbeit schädigt also einzelne Individuen, aber auch die Gesellschaft als ganzes sowohl finanziell als auch ideell.¹¹

Ebenso vielfältig wie die Erscheinungsformen und Auswirkungen sind auch die Ursachen der Schwarzarbeit. Man kann dabei zwischen einer strukturellen und einer individuellen Ebene unterscheiden.

Auf der strukturellen Ebene sind in erster Linie ökonomische Größen zu nennen, allen voran die Steuer- und Sozialversicherungsabgaben. Bei hoher Abgabenglast steigt der Anreiz, sich dieser durch eine illegale Beschäftigung zu entziehen.¹² Studien haben gezeigt, dass in Ländern mit überdurchschnittlich hohen staatlichen Steuerabgaben auch die Schwarzarbeit ausgeprägter ist.¹³ Die Schwarzarbeit wie-

derum verursacht eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast zu Ungunsten der Ehrlichen, und dadurch steigt wieder der Anreiz zur Schwarzarbeit – ein Teufelskreis.¹⁴ Die illegale Beschäftigung ist also Ursache und zugleich Folge einer hohen Abgabenlast. Schwarzarbeit fördernd kann zudem auch eine hohe Normendichte wirken.¹⁵

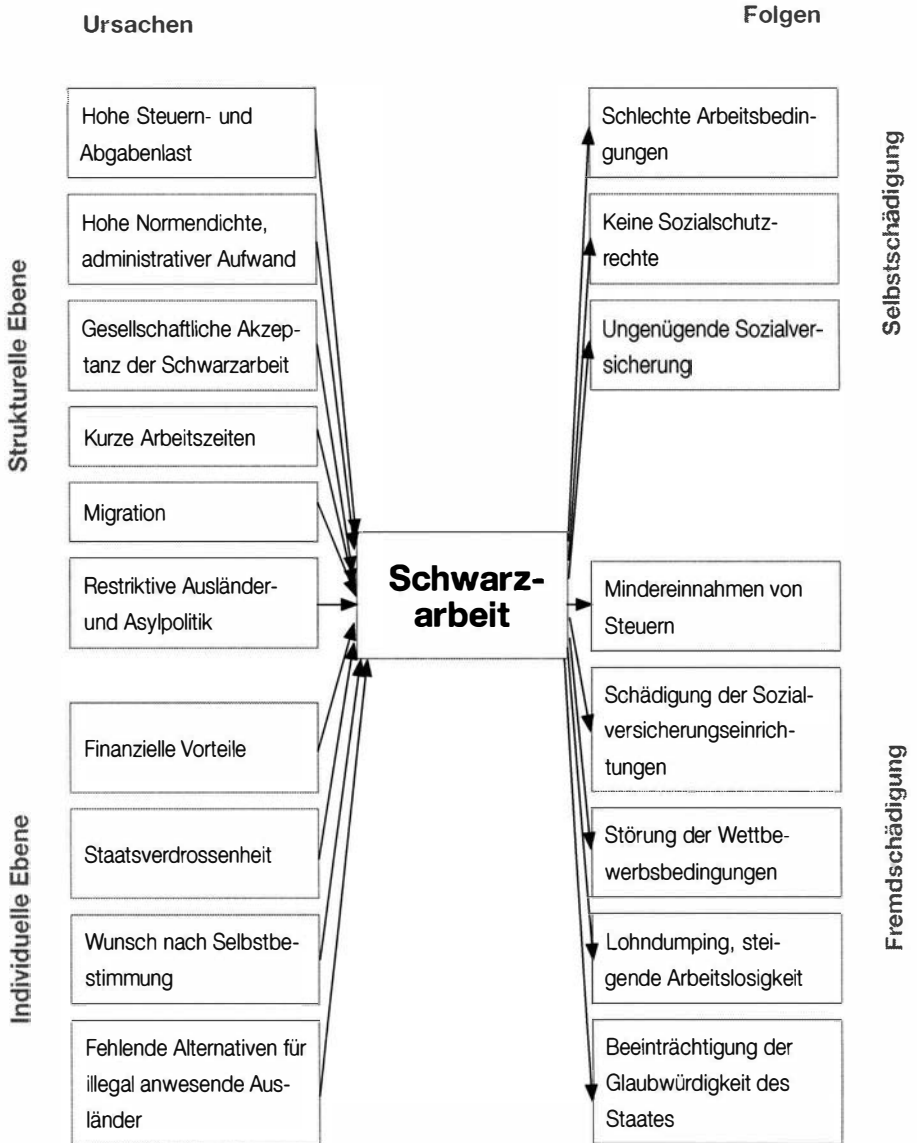
Zudem muss angeführt werden, dass die Loyalität des Bürgers gegenüber dem Staat davon abhängt, wie die Leistung der öffentlichen Verwaltung von der Bevölkerung wahrgenommen wird. Staatsverdrossenheit kann dazu führen, dass man sich nicht weiter verpflichtet fühlt, seinen finanziellen Pflichten gegenüber der Allgemeinheit nachzukommen.¹⁶ Solange Schwarzarbeit als «Kavaliersdelikt» betrachtet wird, wird sie immer auf eine gewisse Akzeptanz in der Gesellschaft stossen.¹⁷

Aus der Perspektive des Individuums, der ArbeitgeberInnen ebenso wie der ArbeitnehmerInnen, steht der finanzielle Aspekt im Vordergrund: Durch das Hinterziehen von Steuern und das Nichtabrechnen von Lohnnebenkosten verspricht man sich wirtschaftlichen Profit oder zusätzliche Mittel. Vor allem ArbeiterInnen aus dem Niedriglohnsegment sehen sich oftmals dazu gezwungen, denn der soziale Druck, einen hohen Lebensstandard vorzuzeigen, darf nicht unterschätzt werden.¹⁸ Ein weiteres sozialpsychologisches Element kann auch der Wunsch nach Selbstbestimmung in Bezug auf die eigene wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Wird dieser im Beruf nicht befriedigt, besteht die Möglichkeit, sich in einer zusätzlichen Nebenbeschäftigung zu verwirklichen.¹⁹ Beispielsweise bieten die eher kurzen Arbeitszeiten Gelegenheit, sich durch einen schwarzen Nebenjob einen Zusatzverdienst zu sichern.

Eine spezielle Situation bietet sich im Falle der illegal anwesenden AusländerInnen: Auch bei ihnen stehen finanzielle Vorteile im Vordergrund, aber sie können vom illegalen Arbeitsverhältnis nur insofern profitieren, als es in ihrer Situation die einzige Möglichkeit eines Erwerbes ist. Illegal anwesenden Ausländern, Asylsuchenden oder auch Kurzaufenthaltern mit abgelaufener Arbeitsbewilligung bleibt oft nichts anderes übrig, als sich auf die illegale Anstellung einzulassen, obwohl eine solche ihnen verschiedene Rechte vorenthält. Es bleibt also zu fragen, aus welchen Gründen AusländerInnen in die Schweiz einreisen, um hier – wenn nötig sogar illegal – einer Arbeit nachzugehen. Migration ist ein komplexes, vielschichtiges Phänomen und wird durch treibende Faktoren wie beispielsweise Armut, Krieg, Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, Naturkatastrophen, Unterdrückung, Hungersnöte oder Verfolgung ausgelöst. So besteht also auf der einen Seite in den Herkunftsländern ein Druck zur Auswanderung, und andererseits üben reiche, stabile

Industrienationen eine enorme Anziehungskraft auf diese Emigranten und Emigrantinnen aus. Die illegale Einwanderung ist eine ständige Begleiterscheinung der legalen Wanderung, denn oft wird die Illegalität nicht vorsätzlich gewählt, sondern ist die Folge einer restriktiven Ausländer- und Flüchtlingspolitik.²⁰ Der Zustrom von Einwandernden veranlasst die betroffenen Länder aus gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Gründen, die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung dieser Personen an Bedingungen zu knüpfen, die dann oft durch unerlaubte Anwesenheit und Beschäftigung umgangen werden.²¹ Die illegale Zuwanderung kann aber mit repressiven Massnahmen nicht gestoppt werden, solange die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften weiter bestehen bleibt,²² denn die Hauptbedingung für die wirtschaftlich motivierte Wanderung ist das bestehende Angebot an Arbeit.²³ Für illegal Anwesende besteht aus oben genannten Gründen ganz offensichtlich ein beachtlicher Arbeitsmarkt. Um die Schwarzarbeit von ausländischen Arbeitskräften einzudämmen, wird es wohl am wirkungsvollsten sein, diesem Markt seine Attraktivität zu nehmen.²⁴ So lange es Missstände und Wohlstandsgefälle im heutigen Ausmass gibt, wird Migration stattfinden.

Es gibt eine weitere Verursachergruppe, die finanzielle Vorteile aus der illegalen Einwanderung und der oft damit verbundenen Schwarzarbeit ziehen kann: die Schlepper. Die Massnahmen zur Verhinderung der unerwünschten Einwanderung führen auch dazu, dass vermehrt Schlepper und Menschenhändler die Zuwanderer durch die verstärkten Kontrollen schleusen. Mittlerweile ist die illegale Zuwanderung zu einem höchst rentablen Geschäft geworden.²⁵



Bisherige Reaktionsmuster

Schwarzarbeit ist gesetzeswidrig und eine strafbare Handlung, auch wenn es bis vor kurzem kein einheitliches Gesetz bezüglich der Schwarzarbeit gab: In den Gesetzen des Ausländer-, Steuer- und Sozialversicherungsrechts aber ist klar geregelt, was erlaubt ist und was nicht. Ausserdem sind in diesen Rechtserlassen die entsprechenden Strafbestimmungen festgeschrieben, sollte beispielsweise ein Arbeitgeber dennoch einen Ausländer oder eine Ausländerin schwarz einstellen oder keine Sozialversicherungsbeiträge abrechnen.²⁶

Der zunehmende Anstieg der Schwarzarbeit Ende der 90er Jahre brachte das Thema auf die politische Bühne, Schwarzarbeit wurde als soziales Problem anerkannt und thematisiert. So haben National- und Ständerat nach zähen Verhandlungen in der Sommersession 2005 schliesslich ein «Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit» (BGSA) verabschiedet.²⁷ Dieses soll die bestehenden Lücken füllen und umfasst dementsprechend folgende vier Massnahmenkategorien:²⁸

Administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen:

Schwarzarbeit kann mitunter eine «Folge der Bequemlichkeit»²⁹ sein: Das beträchtliche Ausmass der zu erledigenden administrativen Schritte (Anmeldung bei der AHV, UV etc.) wirkt auf viele Leute abschreckend. Um die übermässige Bürokratie zu umgehen, wählen sie den Weg in die Schwarzarbeit. Deshalb sieht das BGSA vor, für kleinere wirtschaftliche Tätigkeiten, wie vorübergehende oder sehr begrenzte Tätigkeiten resp. für Arbeiten bis zu einer bestimmten Lohngrenze, ein einfacheres Abrechnungsverfahren mit den Sozialversicherungen einzuführen. Vorgesehen ist das Modell «Rechnungsstellung»: Die ArbeitgeberInnen melden ihre Angestellten über die AHV-Ausgleichskasse für sämtliche Sozialversicherungen an. Die AHV-Kasse ist sodann um alle weiteren nötigen Anmeldungen besorgt.

Erweiterte Kompetenzen der kantonalen Dienststellen oder Kontrollkommissionen:

Eines der Hauptprobleme im Bereich des Vollzugs der bestehenden Rechtserlasse und der Kontrolle ist die Zersplitterung der Kräfte und die fehlende Gesamtübersicht: Es gibt eine Vielzahl von gesetzlichen Vorschriften und vollziehenden Behörden, doch jede handelt nach eigenem Gutdünken, ohne Koordination mit den anderen Stellen. Das Bundesgesetz sieht nun vor, dass jeder Kanton eine Struktur schafft, die als Schnittstelle zwischen den einzelnen kantonalen wie auch staatlichen Behörden fungiert und in die auch die Sozialpartner miteinbezogen werden. Wie diese konkret auszusehen hat, überlässt der Bund den Kantonen.

Die Kontrollen sollen durch spezifisch ausgebildete Personen durchgeführt werden, die insbesondere Grundkenntnisse über die verschiedenen betroffenen Stellen haben. So sollen die kantonalen Dienststellen und Kontrollkommissionen eine Übersicht über die Unternehmen sowie die Situation bezüglich Schwarzarbeit in ihrem Kanton gewinnen.

Vernetzung der Administrativdaten und Verpflichtung, die Ergebnisse der bei den Arbeitgebern durchgeführten Kontrollen zu melden:

Mängel beim Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen Organen wurden von SchwarzarbeiterInnen oftmals ausgenutzt: So meldeten sie sich beispielsweise bei den Sozialversicherungen an, nicht aber bei der Fremdenpolizei oder bei den Steuerbehörden. Ziel des BGSA ist es demnach, persönliche Daten bezüglich Einkommenssituation, Anmeldung bei den Sozialversicherungen, Aufenthaltsbewilligung aus den eben genannten Bereichen zu vernetzen, d.h. sie allen für die Kontrollen verantwortlichen Stellen zugänglich zu machen und somit die Zusammenarbeit zwischen diesen zu verbessern. Durch den Vergleich der Verwaltungsdaten können Unstimmigkeiten einfach bemerkt und geahndet werden. Ausserdem wurde eine Meldepflicht eingeführt: Die Stellen haben sich gegenseitig über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen zu informieren, so dass diese allenfalls in einem anderen Bereich intensiviert werden können. Es gilt dabei die Datenschutzbestimmungen zu beachten.

Verschärfung der Sanktionen:

Bis zur Einführung des BGSA standen die Strafen oft in keinem Verhältnis zur wirklichen Schwere des Verstosses und zum Gewinn, der durch die Schwarzarbeit erzielt wurde. Deshalb sieht das Bundesgesetz eine Verschärfung der Strafen vor: Einerseits soll damit eine wirksame Abschreckung erreicht werden, andererseits sollen zusätzliche Mittel freigemacht werden, um die verstärkten Kontrollen zu finanzieren. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Sanktionen im Bereich des Ausländer- und des Sozialversicherungsrechts. Die systematische Bestrafung der ArbeitgeberInnen steht im Vordergrund. Und so sind neben den verschärften administrativen und strafrechtlichen Sanktionen, wie Erhöhung und Erweiterung der Bussen und Gefängnisstrafen, auch neue Strafen vorgesehen: ArbeitgeberInnen, die in schwerwiegender Weise gegen die bestehenden Gesetze verstossen, können mit einem Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen bestraft werden. Während maximal fünf Jahren sind ihnen alle öffentlichen Aufträge sowohl auf kommunaler, kantonomer als auch nationaler Ebene verwehrt.

Bei der illegalen Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften werden in erster Linie die ArbeitgeberInnen hart bestraft. Die bisher als Übertretung ausgestaltete illegale Beschäftigung von AusländerInnen wird neu als Vergehen qualifiziert und dementsprechend steigt das Strafmass. Die Höhe der Busse ist nun so festzulegen, dass der Täter durch die finanzielle Einbusse eine angemessene Strafe erleidet. Zudem liegt es auch in der Verantwortung der ArbeitgeberInnen, dass die von ihm beschäftigten AusländerInnen die entsprechende Bewilligung vorweisen kann.³⁰

Auch AusländerInnen werden bei rechtswidriger Ein- oder Ausreise, rechtswidrigem Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung sanktioniert, das Strafmass liegt bei letztem jedoch tiefer als bei den Arbeitgebern.

Nachdem ein enger Zusammenhang zwischen der Schlepperkriminalität und der Beschäftigung von illegal anwesenden Ausländern und Ausländerinnen festgestellt wurde, wurde auch eine gesetzliche Grundlage für eine verstärkte Bekämpfung der Schlepperkriminalität geschaffen. Das Strafmass steigt, wenn neben der Einschleusung zusätzlich Schwarzarbeit vermittelt wird.³¹

In einem weiteren Schritt soll das Projekt durch eine *Informationskampagne* ergänzt werden: Ziel ist es, die betroffenen Akteure der Wirtschaft für die Problematik der Schwarzarbeit zu sensibilisieren.

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Es liegt in der Natur der Sache, dass Schwarzarbeit nur sehr schwer zu fassen ist. Zuverlässige Zahlen und offizielle Statistiken über ihren Umfang gibt es keine.³² Ebenso mit Vorsicht zu geniessen ist die Zahl der illegal anwesenden AusländerInnen, sind doch die Arbeit und das Leben in der Illegalität gerade darauf ausgerichtet, sich jeglicher Kontrolle und Erfassung zu entziehen.³³ Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 90 000 und 300 000 Arbeitnehmende ohne gültige Bewilligung in der Schweizer Wirtschaft beschäftigt sind.³⁴ Einer Nationalfondsstudie³⁵ zufolge sind aber etwa zwei Drittel der Arbeitsbetriebe hierzulande Schweizer Staatsbürger. Grundsätzlich kommt Schwarzarbeit überall vor, doch ist sie besonders häufig in Branchen mit arbeitsintensiven Tätigkeitsstrukturen³⁶ wie Bau und Handwerk, Gastgewerbe sowie im Bereich der Lehre und Beratung und der persönlichen Dienstleistungen, z.B. Coiffure, Babysitting, Haushalt. Letztgenanntem Bereich rechnet man etwa 30% der gesamten Schwarzarbeit zu.³⁷

Seit Jahren ist eine Zunahme der Schwarzarbeit zu verzeichnen. Für die Schweiz rechnete man 2004 mit einer Grösse der Schwarzarbeit von gut 9% des BIP. Das entspricht einer Summe von ca. 37 Milliarden Franken, die jährlich illegal erwirtschaftet wird. Mit anderen Worten heisst das, dass jeder zwölfte in der Schweiz verdiente Franken an Steuerbehörde, Sozialversicherungen und Krankenkasse vorbei und vor allem in die Hosentasche des Schwarzarbeitgebers fliesst. Wenn auch die Schweiz im OECD-Vergleich ganz unten steht, ist dies in Zeiten der Löcher in den Sozialversicherungskassen nicht unerheblich. Nur schon ein Rückgang der Schwarzarbeit um ein Prozent des BIP würde den Sozialwerken einen Mehrertrag in dreistelliger Millionenhöhe einbringen.³⁸

Zumessung der Verantwortung

Verursacher

Die bisherigen Ausführungen lassen auf eine Reihe *konkreter Verursacherparteien* schliessen:

- *SchwarzarbeiterInnen*: Es entstehen Ausfälle bei den Sozialversicherungen und den staatlichen Einnahmen, wenn das Einkommen nicht rechtmässig durch den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin versteuert wird. Die Tatsache, dass SchwarzarbeiterInnen ihre Arbeitskraft oft zu sehr niedrigen Löhnen anbieten, bewirkt in besonders stark betroffenen Arbeitszweigen auch reduzierte Löhne für legale ArbeitnehmerInnen und die Unterbietungskonkurrenz kann sogar zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen. Der Arbeitnehmerschutz wird generell gefährdet.
- *ArbeitgeberInnen*: Durch die illegale Anstellung von billigen Arbeitskräften verschaffen sich die ArbeitgeberInnen unfaire Wettbewerbsvorteile und schaden somit anderen Konkurrenten. Indem ArbeitgeberInnen billige Arbeitskräfte schwarz beschäftigen, nimmt das offizielle Stellenangebot ab und gleichzeitig steigt die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit, wodurch die Sozialkosten steigen. Ein direkter Verlust entsteht auch im öffentlichen Sektor, besonders bei den Sozialversicherungen. Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften durch die ArbeitgeberInnen wirkt als anziehender Faktor und erzeugt Migration.
- *Öffentliche Verwaltung*: Ein grosser administrativer Aufwand führt dazu, dass sich ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen vermehrt ihrer Pflichten entziehen, wodurch Verluste im öffentlichen Sektor entstehen. Die öffentliche

Verwaltung wird auch dann zum Verursacher, wenn sie im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die Kontrollen, Bussen und strafrechtliche Verfolgung nur mangelhaft oder gar nicht wahrnimmt.

- *Schlepperorganisationen*: Die Schlepper wirken häufig auch als Vermittler zwischen ArbeitgeberIn und ausländischen Arbeitnehmern und leisten dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung illegaler Arbeitsverhältnisse. Schlepperorganisationen funktionieren auf internationaler Ebene; während ein Teil im Herkunftsland potentielle Wanderer anwirbt, organisiert der andere Teil im Empfangsland die Einweisung in den Arbeitsmarkt.³⁹

Es müssen aber auch Verursacher genannt werden, die nicht klar bestimmbar sind. Sie gehören in die so genannte *Black Box*:

- *Akteure der (internationalen) «anonymen Marktwirtschaft»*: Diese unbestimmte Summe von Akteuren erzeugt durch ihre Handlungsweisen unbeabsichtigte soziale und wirtschaftliche Folgen. Die jeweilige Konjunkturlage beeinflusst das Ausmass der Schwarzarbeit; sie boomt umso stärker, je knapper die Arbeit ist.⁴⁰ Der internationale und auch der nationale Wettbewerb drängen die ArbeitgeberInnen, die Produktionskosten tief zu halten und deswegen auch die Löhne so niedrig wie möglich anzusetzen. Die Dynamik der Weltwirtschaft verleiht den Industriestaaten eine anziehende Wirkung und kann dadurch Migrationsströme auslösen.
- *Akteure, die auf soziale und kulturelle Bedingungen einwirken*: Einen Einfluss auf das Ausmass der Schwarzarbeit nehmen auch die Werte und Normen, die eine Gesellschaft gegenüber der Arbeit sowie dem Staat im Allgemeinen vertritt.⁴¹ Solange die Schwarzarbeit als ein «Kavaliersdelikt» angesehen wird, scheuen sich ArbeitgeberInnen nicht, es ihren Nachbarn und Bekannten gleich zu tun und Arbeitskräfte illegal zu beschäftigen.

Tatsächliche und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> – ArbeitnehmerInnen – ArbeitgeberInnen – Öffentliche Verwaltung – Schlepper 	<ul style="list-style-type: none"> – Akteure der anonymen Marktwirtschaft – Akteure, die auf soziale und kulturelle Bedingungen einwirken

Kausalität

Schwarzarbeit verursacht soziale Kosten und kann deswegen als negative Externalität betrachtet werden. Sie ist ein überaus komplexes Phänomen, wobei Ursachen und Folgen vielschichtig miteinander verknüpft sind.

Die identifizierbaren Verursacher lassen aber auf Folgendes schliessen:

- Die Schwarzarbeit kann als externer Effekt betrachtet werden, der einen Ausfall von Steuer- und Sozialabgaben zur Folge hat und weitere Kosten verursacht.
- Es ist möglich, die Schwarzarbeit auf bestimmte Ursachen zurückzuführen.
- Es lässt sich ein Kausalzusammenhang zwischen der Problemverursachung und (Mit-) Verursachern (z.B. Arbeitgeber, Arbeitskräfte, Schlepper) herstellen.
- Alle identifizierten Verursacherparteien könnten als Verursachergemeinschaft zusammengefasst werden. Es ist anzunehmen, dass sich die verschiedenen Akteure gegenseitig beeinflussen und dass zwischen ihnen aus ökonomischen Gründen eventuell auch eine enge Verflechtung besteht.

Bei den unklaren Verursachern ist folgender Aspekte anzuführen:

- Strukturelle Faktoren wie ökonomische Rahmenbedingungen und/oder die weit verbreitete gesellschaftliche Akzeptanz der Schwarzarbeit («Schwarzarbeitskultur») lassen sich nur schwer auf einzelne Individuen oder Organisationen zurückführen.

Besonders auf struktureller Ebene bleiben verschiedene Kausalzusammenhänge unklar. Trotzdem ist zu beachten, dass die Schwarzarbeit und auch die oft damit verbundene Migration von Menschen verursacht werden, woraus zu schliessen ist, dass beide Phänomene auch in entgegengesetzte Richtung beeinflusst werden können.

Schadensqualität und Zumessung der Verantwortung

Die Schwarzarbeit verursacht kalkulierbare soziale Risiken, durch die direkter wie auch potenzieller Schaden entsteht. Die an der Schwarzarbeit als Aktivität beteiligten Akteure sind genau bestimmbar, es handelt sich um die ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Die Verantwortung für die entstehenden sozialen Risiken kann aber nicht allein diesen zwei Verursachergruppen zugewiesen werden.

Da sich zumindest einige der Verursacher bestimmen lassen, kann diesen auch die entsprechende Verantwortung zugemessen werden, und zwar

- infolge der Verursachergemeinschaft, wenn die durch die Schwarzarbeit eingegangenen sozialen Risiken bereits Probleme oder Schäden angerichtet haben oder
- aufgrund der Verursachergemeinschaft, da ein spezifisches, überdurchschnittliches Risiko besteht, dass die Schwarzarbeit weitere, absehbare Probleme und Schäden verursachen wird.

Zielrichtung des Verursacherprinzips im Bereich der Schwarzarbeit *Soziale Gerechtigkeit*

Das Ausführen und auch das Anbieten von Schwarzarbeit widersprechen der sozialen Gerechtigkeit, weil dadurch sowohl ArbeitnehmerInnen als auch ArbeitgeberInnen ihre Pflichten umgehen und somit dem Gemeinschaftsverhältnis zwischen den einzelnen Bürgern schaden.

Die Schwarzarbeit sollte also möglichst verhindert oder zumindest ein Lastenausgleich angestrebt werden:

- In allen Fällen, in denen durch das Angebot und das Ausführen der Schwarzarbeit ein vermeidbarer Schaden angerichtet wird, soll zwischen den Verursachern und der Allgemeinheit ein risikoorientierter Lastenausgleich erzielt werden – sofern die Verursacher in der Lage sind, die finanziellen Lasten zu

übernehmen. Sozial Schwache sollen nicht zusätzlich belastet werden, denn das hätte erneut soziale Probleme zur Folge.

Soziale Nachhaltigkeit

Durch die Schwarzarbeit wird das soziale Gleichgewicht gestört. Kurzfristig wie auch langfristig entstehen soziale Probleme für die betroffenen SchwarzarbeitnehmerInnen und die Allgemeinheit.

Durch Anreize zu präventivem Verhalten soll die soziale Nachhaltigkeit gefördert werden:

- Schwarzarbeit und die daraus resultierenden Folgeprobleme sind zu vermeiden. Durch die Anlastung von finanziellen Kosten sollen Verursacher dazu bewegt werden, nicht länger auf ein illegales Arbeitsverhältnis einzugehen.
- Alle genannten Verursacherparteien sollen durch Anreize verschiedenster Art dazu animiert werden, sich in der legalen Wirtschaft zu engagieren.

Anwendungsmöglichkeiten des Verursacherprinzips

Das BGSA unter dem Aspekt des Verursacherprinzips

Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, welches das Parlament im Sommer 2005 verabschiedet hat, beinhaltet einige am Verursacherprinzip orientierte Elemente: Es umfasst – ansatzweise jedenfalls – die Massnahmenkategorien Anreiz, Repression und Sensibilisierung. Der Bundesrat betont jedoch, dass aus pragmatischen Gründen, da anreizorientierte Ansätze sehr schnell an ihre Grenzen sties, die Repression im Vordergrund stehe.⁴²

Durch die *administrativen Vereinfachungen bei den Sozialversicherungen* werden Anreize geschaffen; die öffentliche Verwaltung kommt dem Steuerzahler also entgegen. Ebenso wie die *Kompetenzerweiterung* und die *verstärkten Kontrollen* zielen auch sie darauf ab, die Probleme, deren Verursachung den Behörden zuzuschreiben ist, zu minimieren. Dabei geht es nicht primär darum, negative Externalitäten den Verursachern anzulasten, sondern vielmehr darum, diese Sozialkosten gar nicht erst entstehen zu lassen. Die Bedingungen im Bereich der Verursachung sollen letztlich so umgestaltet werden, dass die Schwarzarbeit weniger attraktiv erscheint.

Die Massnahmen zur Vereinfachung des administrativen Bereiches sind bei illegal Anwesenden sicherlich nicht wirksam, da sie durch Abgaben, und sind sie noch so problemlos zu verrichten, ihren unerlaubten Aufenthalt bekannt geben müssten. Es ist aber denkbar, dass ein Arbeitgeber auf ein illegales Arbeitsverhältnis verzichtet und eine inländische Arbeitskraft regulär einstellt. Auch den Kontrollen und Datenvergleichen können sie sich problemlos entziehen, da der Aufenthalt vieler illegal beschäftigter AusländerInnen nirgends registriert ist. Die administrativen Vereinfachungen und die Verbesserungen im Vollzug zielen also in erster Linie auf eine allgemeine Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ab.

Die *Verschärfung der Sanktionen* dient nicht nur der Abschreckung, die massive Erhöhung der Bussen kann auch eine Quelle zur Finanzierung der erweiterten Kontrollen bedeuten. Dies entspricht weitgehend der Idee des Verursacherprinzips, das vorschlägt, dass die benötigten finanziellen Mittel zur Bekämpfung soweit wie möglich von den Verursachern selbst übernommen werden sollten. Besonders die ArbeitgeberInnen müssen für die anfallenden Schäden aufkommen. Die härtere Bestrafung der SchwarzarbeitgeberInnen zeigt, dass sie als Hauptverursacher identifiziert werden, und dass von den neuen und verstärkten Sanktionen in diesem Bereich eine hohe Wirkung erhofft wird. Aber auch die härteren Sanktionen gegen ausländische SchwarzarbeiterInnen und die Schaffung der gesetzlichen Grundlage zur Bestrafung der Schlepper machen deutlich, dass diese ebenfalls als eine der zentralen Verursachergruppen betrachtet werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das neue BGSA vor allem im Vollzug Verbesserungen anstrebt: Der Staat sieht vor, seine Kompetenzen und Aufgaben konsequenter auszuführen. Nach wie vor ist aber das BGSA stark repressiv ausgerichtet, es zielt in erster Linie auf die Bekämpfung der bereits geleisteten Schwarzarbeit ab, wobei die Prävention vernachlässigt wird.⁴³ Dass präventive Ansätze zu kurz kommen, zeigt sich besonders deutlich hinsichtlich der illegalen Beschäftigung von Ausländern und Ausländerinnen: Zwar wird dieser Bereich explizit bei der Verschärfung der Sanktionen thematisiert, doch die Migrationsprobleme müssten wirkungsvoller angegangen werden. Auch wenn die geplanten Massnahmen nicht primär auf die ausländischen SchwarzarbeiterInnen ausgerichtet sind und wirkungsvolle Ansätze im Bereich der illegal Anwesenden vernachlässigt wurden, bleibt zu hoffen, dass die allgemeine Bekämpfung der Schwarzarbeit die anziehende Wirkung der west- und mitteleuropäischen Staaten etwas abschwächt.

Weitere Anwendungsmöglichkeiten zur Eindämmung der Schwarzarbeit

Eine Erfolg versprechende Strategie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit muss bei den Ursachen ansetzen.⁴⁴ Studien für Deutschland beispielsweise zeigen, dass dort die Symptombekämpfung gescheitert ist: Härtere Strafen und stärkere Kontrollen konnten eine Ausweitung der Schattenwirtschaft nicht verhindern.⁴⁵

Weitere, am Verursacherprinzip orientierte, in erster Linie auf Anreiz und Prävention ausgerichtete Lösungsansätze für eine Bekämpfung der Schwarzarbeit sind in folgenden Bereichen denkbar:

Im Bereich der Steuern:

Eine wirkungsvolle Strategie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit könnte im Bereich der Steuern ansetzen. Dabei steht jedoch ausser Frage, dass Steuern nicht beliebig gesenkt werden können. Denkbar ist aber ein Umbau des Steuersystems, beispielsweise durch die Verlagerung von der Einkommenssteuer hin zu einer Eigentums- und Verbrauchsbesteuerung. In seinem Buch «Schwarzarbeit» macht Hösli eine Vielzahl von Vorschlägen, wie dem Problem der Schwarzarbeit mit Anreizen steuerlicher Art beizukommen sein könnte. Im Sinne der Steuergerechtigkeit muss verhindert werden, dass Vorteile Einzelner auf Kosten der Allgemeinheit entstehen.⁴⁶

Eine weitere Möglichkeit besteht innerhalb des bestehenden Steuersystems: In Anbetracht dessen, dass immer mehr Familien auf ein doppeltes Einkommen angewiesen sind, sich aber eine Haushalthilfe kaum leisten können, wird in Finnland seit 2002 folgendes Modell angewendet: 60% der Kosten für Haushaltsdienstleistungen können direkt von der Einkommenssteuer abgezogen werden, sofern die Angestellten bei den Sozialversicherungen gemeldet sind. Seit Einführung dieser Abzugsmöglichkeit sind in Finnland zwischen 6000 und 10000 neue Stellen entstanden, denn doppelt so viele Familien nehmen nun die Dienstleistung einer Haushalthilfe in Anspruch. Ausserdem ist auch die Schwarzarbeit merklich zurückgegangen.⁴⁷

Im Sozialversicherungssystem:

Im Bereich der Sozialversicherungen muss man sich überlegen, inwieweit durch eine verbesserte Koordination der einzelnen Versicherungen Kosten gespart werden könnten, was sich positiv auf die Höhe der zu leistende Beiträge auswirken würde.⁴⁸ Ein verbesserter Informationsfluss nicht nur zwischen den Versicherungen sondern ebenso mit den Steuerbehörden, der Fremdenpolizei, den Spitälern etc. stellt ausserdem eine gute Plattform zur Bekämpfung der Schwarzarbeit dar.⁴⁹

Im Bereich der administrativen Erleichterungen bei den Sozialversicherungen wäre neben dem im BGSA beschriebenen Modell «Rechnungsstellung» ein weiteres denkbar: Beim Modell «Vorauszahlung» kaufen die ArbeitgeberInnen Checks ein, auf denen ein Zuschlag erhoben wird, der den Versicherungsbeiträgen entspricht. Die ArbeitnehmerInnen bekommen ihren Lohn in Form solcher Checks, die sie dann bei einer entsprechenden Stelle ausbezahlen lassen können. Diese Stelle ist für die Weiterleitung der Versicherungsbeiträge verantwortlich und stellt dem Angestellten den Lohnausweis aus. In verschiedenen Kantonen werden gegenwärtig solche «Sozialcheck-Modelle» getestet.⁵⁰

Auf dem Arbeitsmarkt:

Eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten könnte als weiterer Anreiz zur Verminderung der Schwarzarbeit betrachtet werden, denn besonders ArbeiterInnen aus dem Niedriglohnsegment sind oft auf einen Zusatzverdienst angewiesen. Dies soll ihnen damit auf legale Weise ermöglicht werden.⁵¹

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung:

Der Strafraum kann vollständig angewendet werden: Werden die Kontrollen nur halbherzig durchgeführt und Strafen nur selten ausgesprochen, ist ein Anreiz zum zivilen Ungehorsam gegeben.⁵²

Im Bereich der Migration:

Es gibt verschiedene Vorschläge so genannter Regularisierungen der illegal Anwesenden. Die einzelnen Vorschläge unterscheiden sich in den Bedingungen, die für eine Legalisierung erfüllt sein müssen. Zum ersten Mal wurde diese Idee in der Schweiz 1984 öffentlich diskutiert, inspiriert durch eine Studiengruppe der Arbeitsgemeinschaft «Mitenand». Auch bei der Schaffung des BGSA wurde ein Antrag gestellt, wonach «Sans Papiers» nach einer gewissen Zeit die Möglichkeit haben sollten, einen legalen Status zu erreichen.⁵³ Dieser Minderheitsantrag wurde aber nicht angenommen.

Aufklärung und Überzeugungsarbeit:

Die Öffentlichkeit muss verstärkt für die Auswirkungen der Schwarzarbeit sensibilisiert werden. Viele SchwarzarbeitnehmerInnen wissen nicht, dass sie sich bezüglich sozialer Sicherheit in erster Linie selber gefährden: Die fehlenden Beiträge für Sozialversicherungen und Fiskus werden durch die Ehrlichen ausgeglichen, doch arbeitslos gewordene, verunfallte oder ins Rentenalter gekommene Schwarzarbei-

terInnen (und bei deren Tod die Angehörigen) bekommen die Beitragshinterziehung schmerzhaft zu spüren.⁵⁴ Die Schwarzarbeit darf nicht länger als «Kavaliersdelikt» betrachtet werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002, S. 5f.
- 2 Vgl. Hösli 2002, S. 70.
- 3 Vgl. Hösli 2002, S. 84.
- 4 Im deutschen Sprachgebrauch wird für ausländische Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus oft der Ausdruck «Illegale» verwendet. An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass nicht die Person illegal, sondern dass lediglich ihr Aufenthaltsstatus ungeklärt ist.
- 5 Vgl. www.csp-pcs.ch/sanspapiers.
- 6 Vgl. Riebel 1983, S. 22.
- 7 Vgl. Heller 1999, S. 10.
- 8 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002, S. 6.
- 9 Vgl. Riebel 1983, S. 21.
- 10 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002, S. 2.
- 11 Vgl. Hösli 2002, S. 36.
- 12 Vgl. Hefti 2002 im Interview mit «Glaube und Wirtschaft», S. 7.
- 13 Vgl. Enste 2003, S. 11f.
- 14 Vgl. Hösli 2002, S. 30.
- 15 Vgl. Hefti 2002 im Interview mit «Glaube und Wirtschaft», S. 6.
- 16 Vgl. Hösli 2002, S. 29; Schneider/Schaltegger. In: Schweizer Monatshefte 2/2005, S. 8.
- 17 Vgl. Hefti 2002 im Interview mit «Glaube und Wirtschaft», S. 8.
- 18 Vgl. Hösli 2002, S. 28.
- 19 Vgl. Riebel 1983, S. 26.
- 20 Vgl. Caritas 1990, S. 41ff.
- 21 Vgl. Hösli 2002, S. 28.
- 22 Vgl. Hösli 2002, S. 84.
- 23 Vgl. Caritas 1990, S. 5.
- 24 Vgl. Hösli 2002, S. 84f.

- 25 Vgl. Eichenhofer 1999, S. 18.
- 26 Vgl. Hefli 2002 im Interview mit «Glaube und Wirtschaft», S. 6.
- 27 Vgl. Berichte zur Sommersession im Parlament unter www.economiesuisse.ch oder www.parlament.ch.
- 28 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002 und Gesetzestext des BGSA 2005. Vgl. auch Veuve. In: Panorama 6/2002, S. 34f sowie seco-Presserohstoff, 16.01.2002.
- 29 Baechli. In: Der Arbeitsmarkt 2&3/2005, S. 15.
- 30 Vgl. www.gastrofact.ch.
- 31 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002, S. 38.
- 32 Vgl. Schneider/Schaltegger. In: Schweizer Monatshefte 2/2005, S. 6; vgl. auch Huonker. In: Arbeit & Markt 4/2000, S. 16f.
- 33 Vgl. Eichenhofer 1999, S. 14.
- 34 Vgl. www.csp-pcs.ch/sanspapiers; www.gfsbern.ch/pub/sans-papiers-medienmitteilung.pdf; www3.stzh.ch/internet/sd/home/auslaender/sans-papiers.html.
- 35 Vgl. Knechtli. In: OnlineReports.ch, 07.05.1998, S. 1.
- 36 Vgl. Riebel 1983, S. 14, 115-121; Huonker. In: Arbeit & Markt 4/2000, S. 17.
- 37 Vgl. Hösli 2002, S. 39.
- 38 Vgl. Saxer. In: NZZ vom 15.07.2004, S. 13.
- 39 Vgl. Caritas 1990, S. 54.
- 40 Vgl. Knechtli. In: OnlineReports.ch, 07.05.1998, S. 1.
- 41 Vgl. Piñeiro/Wallimann 2004, S. 108.
- 42 Vgl. Botschaft des Bundesrates 2002, S. 2, 8.
- 43 Vgl. Hösli 2002, S. 132.
- 44 Vgl. Hösli 2002, S. 132, 140.
- 45 Vgl. Enste 2003, S. 8ff.
- 46 Vgl. Hösli 2002, S. 151-161.
- 47 Vgl. Meissl. In: NZZ vom 19.11.2004, S. 23.
- 48 Vgl. Hösli 2002, S. 162.
- 49 Vgl. Heller 1999, S. 163f.
- 50 Vgl. Botschaft des BUNDESRATES 2002, S.15; BAECHLI. In: Der Arbeitsmarkt 2&3/2005, S.15.
- 51 Vgl. Enste 2003, S. 16; Hösli 2002, S. 149, 163f.
- 52 Vgl. Hösli 2002, S. 148; Heller 1999, S. 161f.
- 53 Vgl. www.sp-ps.ch.
- 54 Vgl. Hösli 2002, S. 141.

Literaturverzeichnis

- Baechli, Anita: Sozialversicherungen – unbürokratisch bezahlt. In: Der Arbeitsmarkt 2&3/2005. S. 15.
- Bundesrat: Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. 16.01.2002.
- Bundesrat: Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. 17.06.2005.
- Caritas Schweiz (1990) (Hrsg.): Illegale Wanderarbeitnehmer. Schwarzarbeit in der Schweiz, in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland. Luzern: Caritas Verlag.
- Eichenhofer, Eberhart (1999): Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt und illegale Beschäftigung als Fragen der Migrationsforschung. In: Eichenhofer, Eberhart (1999) (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. S. 11-28.
- Eidgenössische Arbeitsgruppe über die Bekämpfung der Schwarzarbeit: Bericht in Erfüllung der fünf vom Bundesrat erteilten Aufträge im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit (14.06.1999). 26.07.2000. URL: www.seco.admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit_recht/index.html (11.04.2005).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: Pressemitteilung. Der Bund schlägt Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vor. 30.08.2000. URL: www.seco.admin.ch/themen/arbeit/recht/schwarzarbeit_recht/index.html (11.04.2005).
- Enste, Dominik H.: Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten. 4/2003. URL: www.schattenwirtschaft.de (06.04.2005).
- Heller, Heinz (1999): Schwarzarbeit. Das Recht der Illegalen unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Hösli, Alwin (2002): Schwarzarbeit. Ursachen, Formen, Zusammenhänge und Wirkungen illegaler Beschäftigung sowie Vorschläge zu deren substantieller Bekämpfung. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Huonker, Thomas: Die dunkle Seite der Ökonomie. Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit im Vormarsch. In: Arbeit & Markt 4/2000. S. 16-18. URL: www.thata.ch/huonkeragendaschattenwirtschaft.pdf (06.04.2005).

- Knechtli, Peter: Volkssport Schwarzarbeit. Betrug am Staat. In OnlineReports.ch 07.05.1998. URL: www.onlinereports.ch/1998/schwarzarbeitRecherche.htm (11.04.2005).
- Lederer, Harald W. (1999): Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland. In: Eichenhofer, Eberhart (1999) (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. S. 53-72.
- Meissl, Ingrid: «Schwarze» Putzfrauen und faule Männer. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.11.2004. S. 23.
- o. N.: Schwarzarbeit. Aus der Illegalität ans Licht bringen. In: Sozial Agenda 12/2003. S. 15-16.
- Piñeiro, Esteban/Wallmann, Isidor (2004): Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Rada, Uwe: Schattenwirtschaft als Chance. In: Die Tageszeitung vom 26.04.2002.
- Riebel, Volker (1983): Die Schwarzarbeit als Problem der Zeitallokation. Frankfurt am Main/Bern/New York: Peter Lang.
- Saxer, Matthias: Kein Übereifer gegen Schwarzarbeit. Ständeratskommission sucht einfachere Regelungen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 15.07.2004, S. 13.
- Schneider, Friedrich/Schaltegger, Christoph A.: Arbeit im Schatten der Wirtschaft. In: Schweizer Monatshefte 2/2005. S. 6-9.
- seco: Presserohstoff. Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. 16.01.2002. URL: www.seco.admin.ch/themen/arbeitsrecht/schwarzarbeit_recht/index.html (11.04.2005).
- Sieveking, Klaus (1999): Staatliche Reaktionen auf Illegalität in Deutschland – europa-, ausländer- und arbeitsrechtliche Aspekte. In: Eichenhofer, Eberhart (1999) (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. S. 91-116.
- Torgler, Benno (2003): Informelle Wirtschaft. In: Carigiet, Erwin/Mäder Ueli/Bonvin Jean-Michel (2003) (Hrsg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich: Rotpunktverlag. S. 143-144.
- Verein «Glaube und Wirtschaft» (2002) (Hrsg.): Schwarzarbeit in der Schweiz. Interview mit Dr. oec. Daniel W. Hefti. Bern: G&W.
- Veuve, Daniel: Schwarzarbeit in den Griff bekommen. In: Panorama 6/2002. S. 34-35. URL: www.infopartner.ch/periodika/2002/Panorama/Heft_6_2002/pan2634.pdf (06.04.2005).
- Vogel, Dita (1999): Illegale Zuwanderung nach Deutschland und soziales Sicherheitssystem. In: Eichenhofer, Eberhart (1999) (Hrsg.): Migration und Illegalität. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch. S. 73-90.

Weck-Hannemann, Hannelore (2003): Schwarzarbeit. In: Carigiet, Erwin/Mäder Ueli/
Bonvin Jean-Michel (2003) (Hrsg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich: Rotpunkt-
verlag, S. 257.

Internetadressen

<http://www.csp-pcs.ch/sanspapiers.htm> (24.02.2005).

<http://www.economiesuisse.ch/d/webexplorer.cfm> (11.04.2005).

<http://www.gastrofacts.ch/bereiche/personal/vertraege/artikel/schwarzarbeit.htm>
(24.02.2005).

<http://www.gfsbern.ch/pub/sans-papiers-medienmitteilung.pdf> (15.11.2005).

<http://www.parlament.ch> (27.06.2005).

<http://www.sp-ps.ch> (24.02.2005).

<http://www3.stzh.ch/internet/sd/home/auslaender/sans-papiers.html> (15.11.2005).

Abstract

Auch wenn sich das genaue Ausmass der Schwarzarbeit nicht beziffern lässt, kann kaum bestritten werden, dass sie in der Schweiz vielseitige Probleme verursacht. Ihre Erscheinungsformen und Auswirkungen sind dabei ebenso vielfältig wie ihre Ursachen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass sich die Verursacher nicht nur auf die ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen reduzieren lassen, sondern dass bei der Zurechnung der Verantwortung weitere Faktoren eine Rolle spielen. Bei der Schwarzarbeit handelt es sich sowohl um Fremd- als auch um Selbstschädigung: Einerseits entsteht ein grosser Schaden an der Allgemeinheit, andererseits bringen sich die Schwarzarbeitnehmenden auch selbst in eine prekäre Lage. Dieses Problem hat man nun auch auf politischer Ebene erkannt. 2005 wurde ein Gesetz verabschiedet, das durch verschiedene Massnahmenkategorien die Schwarzarbeit einzudämmen versucht. Dieser Beitrag betont die am Verursacherprinzip orientierten Elemente des Gesetzes. Darüber hinaus werden weitere verursacherlogische Anwendungsmöglichkeiten im Bereich der Schwarzarbeit vorgestellt und kritisch beurteilt.

Mehrarbeit – Die Folgekosten mit dem Verursacherprinzip verhindern

Susanne Rebsamen

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

Mehrarbeit, also jene Arbeitszeit, die gemeinhin als Überstunden oder Überzeit bezeichnet wird, ist ein weit verbreitetes Phänomen, mit dem sich ein Grossteil der Erwerbsbevölkerung herum schlagen muss. Seit dem Aufkeimen der Burnout-Thematik wird vermehrt über die langen Arbeitszeiten, welche viele Menschen auf sich nehmen, gesprochen. Für den Einzelnen entsteht durch Mehrarbeit Stress, was zu physischen und psychischen Schädigungen führen kann. Im Weiteren kann auch das Privatleben unter den erhöhten und oder unregelmässigen Arbeitszeiten leiden. Doch die teilweise immensen Arbeitspensen, vor allem jene der Kaderkräfte, werden viel zu häufig als unumstössliche Tatsache angesehen und die dadurch entstehenden Probleme als Einzelfälle betrachtet, über die volkswirtschaftlichen Kosten wird kaum gesprochen.

Allerdings ist es nicht nur die definitive Mehrarbeit, welche sich negativ auf die Lebensqualität von Arbeitnehmenden und deren Umfeld auswirken. Auch vorübergehende Mehrarbeit, also solche, die zu einem späteren Zeitpunkt kompensiert wird, kann sehr belastend sein; ein Sachverhalt, der viel zu oft vergessen wird, und dem hier Beachtung geschenkt werden soll.

Als Grundlage für die nachfolgenden Überlegungen zur Mehrarbeit, deren Verbreitung, Verursachung, negative Externalitäten und Bekämpfung werden nun die Begriffe der Mehrarbeit, Überstunden- und Überzeitarbeit erläutert und ihre rechtlichen Eigenheiten dargelegt.

Der Begriff der **Mehrarbeit** beschreibt jene Arbeitszeit, welche landläufig als Überstunden oder Überzeit bezeichnet wird. Er umfasst also jene Zeit, welche das Arbeitspensum überschreitet, das vertraglich zwischen Arbeitnehmenden

und Arbeitgebenden festgelegt wurde. Dabei lassen sich zwischen zwei Typen der Mehrarbeit unterscheiden: Bei der *transitorischen Mehrarbeit* arbeiten Personen pro Woche zwar mehr als vertraglich vorgesehen ist. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit wird allerdings eingehalten, weil ein Zeitausgleich erfolgt. Bei der *definitiven Mehrarbeit*¹ wird die festgelegte Wochenarbeitszeit ebenfalls überschritten, es erfolgt allerdings kein Zeitausgleich². Juristisch wird die Mehrarbeit in zwei verschiedene Kategorien unterteilt; die Überstundenarbeit und die Überzeitarbeit³. Um nicht gegen diese juristische Terminologie zu verstossen, wird hier von Mehrarbeit gesprochen, es sei denn, die Ausführungen beziehen sich nur auf eine der beiden Kategorien, die im Folgenden erläutert werden.

Unter **Überstundenarbeit** wird jene Zeit verstanden, die zwar die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit, nicht aber die gesetzliche Höchstarbeitszeit⁴, überschreitet⁵.

«Wird gegenüber dem zeitlichen Umfang der Arbeit, der verabredet oder üblich oder durch Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag bestimmt ist, die Leistung von Überstundenarbeit notwendig, so ist der Arbeitnehmer dazu soweit verpflichtet, als er sie zu leisten vermag und sie ihm nach Treu und Glauben zugemutet werden kann. Im Einverständnis mit dem Arbeitnehmer kann der Arbeitgeber die Überstundenarbeit innert eines angemessenen Zeitraumes⁶ durch Freizeit von mindestens gleicher Dauer ausgleichen. Wird die Überstundenarbeit nicht durch Freizeit ausgeglichen und ist nichts anderes schriftlich verabredet oder durch Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag bestimmt, so hat der Arbeitgeber für die Überstundenarbeit Lohn zu entrichten, der sich nach dem Normallohn samt einem Zuschlag von mindestens einem Viertel bemisst» (Art. 321c, Obligationenrecht)

Diese Überstundenregelungen gelten auch für Teilzeitarbeitende, allerdings nur, wenn eine bestimmte Arbeitszeit schriftlich festgehalten wurde oder sich über Jahre eingespielt hat⁷. Für leitende Angestellte gelten die gleichen Gesetze. Allerdings wird oft vertraglich auf eine Auszahlung verzichtet oder es werden keine festen Arbeitszeiten abgemacht, was den Nachweis von Überstunden erschwert⁸.

Problematisch wird diese Überstundenregelung insbesondere für Teilzeitkräfte. Ihr Überstundenpotential ist enorm, da die Differenz zwischen gesetzlicher Höchstarbeitszeit und vereinbarter Arbeitszeit viel grösser ist als bei Vollzeitkräften. Teilzeitarbeitende können nämlich ebenfalls bis zur gesetzlichen Höchstarbeitszeit zur Leistung von Überstunden verpflichtet werden. Zudem wird oft auf den Überstundenzuschlag verzichtet⁹.

Als **Überzeitarbeit** wird jene Arbeitszeit bezeichnet, welche sowohl die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit, als auch die gesetzliche Höchstarbeitszeit überschreitet¹⁰. Die Überzeitarbeit ist durch das Arbeitsgesetz geregelt und darf «nur ausnahmsweise und bei ausserordentlichem Arbeitsanfall gefordert werden und ist auf höchstens zwei Stunden täglich begrenzt»¹¹. Überzeit ab 90 Stunden pro Jahr ist bewilligungspflichtig und im Normalfall ist ein Lohnzuschlag von mindestens 25% zu entrichten oder die Zeit zu kompensieren. Allerdings gibt es hier für sehr viele Betriebsarten angepasste, das heisst, abgeschwächte Regelungen¹². Für höhere leitende Angestellte gelten die Überzeitregelungen überhaupt nicht, da sie dem Arbeitsgesetz nicht unterstellt sind¹³.

Bereits 1989 hat Baillod bemängelt, dass die Mehrarbeit in der Diskussion um die Arbeitszeit häufig unerwähnt bleibt oder als unproblematisch abgetan wird¹⁴ und es scheint, dass seither diesbezüglich kein grundlegender Sinneswandel stattgefunden hat. Mehrarbeit wird noch immer von den meisten Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden als unumgängliches Übel angenommen, was zur Folge hat, dass die Problematik kaum artikuliert wird. Es wird inzwischen zwar verstärkt über neue Arbeitszeitmodelle diskutiert, doch die Mehrarbeit als Problem, das sich auch mit alternativen Arbeitszeitmodellen kaum vermeiden lässt, wird kaum thematisiert.

Das hohe Niveau an Mehrarbeit ist in vielen Branchen ein vordringliches Problem¹⁵. «1997 gaben 41.6% der Bevölkerung an, häufig Überstunden zu leisten»¹⁶. Im Jahr 2003 wurden in der Schweiz insgesamt 174 Millionen Überstunden geleistet. Dies entspricht jährlich 52 Stunden pro Vollzeitstelle bzw. 1.1 Stunden pro Woche und Stelle¹⁷. Allerdings sind diese Zahlen sehr ungenau: Es wird nicht zwischen Überstunden und Überzeit unterschieden¹⁸ und es ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer (v. a. im Kaderbereich) relativ hoch ist. Ausserdem ist die transitorische Mehrarbeit nirgends erfasst.

Etwas genauere Informationen liefert eine Studie der Universität Zürich, laut derer lediglich 38% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich an die «Normalarbeitszeit» von 42 Stunden pro Woche oder weniger halten. 44% arbeiten üblicherweise zwischen 43 und 50 Stunden pro Woche und 13% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich arbeiten normalerweise mehr als 50 Stunden pro Woche¹⁹. Allerdings muss auch hier angemerkt werden, dass die transitorische Mehrarbeit nicht erfasst ist.

Im Allgemeinen leisten Männer öfter Mehrarbeit als Frauen²⁰. Die Faktoren, welche das «Risiko, Mehrarbeit zu leisten» erhöhen, sind nach Oesch²¹ ein hoher Ausbildungsgrad, flexible Arbeitszeiten, eine Position im Management und ein Alter um 31 Jahre. Betrachtet man die Branchen, wird im Gastgewerbe und in

der Finanzbranche am meisten Mehrarbeit geleistet²². Attribute, welche die Wahrscheinlichkeit von Überstunden verkleinern, sind ein tiefer Ausbildungsstand, verheiratet (nur bei Frauen) und Kinder (ebenfalls nur bei Frauen)²³.

Baillod et al. kam 1989 zu einem etwas anderen Ergebnis: «Vor allem auf der untersten hierarchischen Stufe scheinen oft Überstunden geleistet zu werden: knapp 40% gaben hier an, im letzten Monat mehr als 10 Überstunden gearbeitet zu haben»²⁴. Diese unterschiedlichen Ergebnisse lassen sich möglicherweise aber dadurch erklären, dass sich in den letzten Jahren das Modell der Jahresarbeitszeit enorm ausgebreitet hat. Dieses erlaubt es den Arbeitgebenden, Auftragsschwankungen ohne bezahlte Mehrarbeit abzufangen indem sie ihre Mitarbeitenden über das Jahr hinweg flexibel einsetzen²⁵.

Oesch²⁶ stellt fest, dass Mehrarbeit in verschiedenen Branchen zur Normalität geworden ist. Ausserdem zitiert er Berechnungen der Konjunkturforschungsstelle der ETH, wonach die geleisteten Überstunden die Konjunktorentwicklung abbilden. Bei einem Aufschwung steigen die Überstunden an, während einer Rezession hingegen sinken sie²⁷.

Aber wieso kommt es überhaupt zu Mehrarbeit? Wo liegen die Ursachen? Für die Betriebe ist Mehrarbeit eine kostengünstige Möglichkeit, vorhersehbare sowie unvorhersehbare *Schwankungen im Arbeitsanfall* aufzufangen²⁸. Viele Arbeitgebende planen die Produktion so, dass sie ihre Mitarbeitenden flexibel einsetzen müssen. Das hat zur Folge, dass die Arbeitszeiten der Mitarbeitenden Schwankungen ausgesetzt sind, die nur durch Überzeit und Überstunden abgedeckt werden können. Überstunden sind nämlich billig: Entweder kompensieren die Mitarbeitenden die Überstunden mit Freizeit, bekommen diese ausbezahlt, oder erhalten überhaupt gar keine Entschädigung. Die einzige Variante, die also überhaupt Lohnkosten aufwirft, ist jene der Auszahlung von Mehrarbeit. Dabei wird in der Regel der vom Obligationenrecht vorgeschriebene Geldzuschlag von 25% bezahlt. Dieser kompensiert allerdings lediglich den nicht enthaltenen Ferienanteil sowie die Feiertage und die Jahresendzulage²⁹. Somit kostet Mehrarbeit höchstens gleich viel wie normale Arbeitsstunden³⁰. Würde ebendiese Arbeit hingegen von Temporärangestellten oder zusätzlichen Mitarbeitenden bewältigt, wäre dies für die Betriebe teurer: Bei Temporärkräften ist es vor allem die Einarbeitung und die Vermittlung, welche für die Betriebe Kosten aufwirft. Zusätzliche Mitarbeitende müssten ebenfalls eingearbeitet werden und vor allem auch dann entlohnt werden, wenn der Arbeitsanfall kleiner ist und sie nicht beschäftigt werden können³¹.

Weite Ursachen für Mehrarbeit sind *Friktionen in der Produktion*. Kommt es zum Beispiel durch verzögerte Rohstofflieferungen, Ausfall von Maschinen etc.

zu Unterbrüchen oder Störungen in der Produktion, hat dies oft zur Folge, dass Arbeitskräfte diese zeitlichen Verzögerungen durch Mehrarbeit (v. a. transitorische) ausgleichen müssen³².

Im Weiteren wird Mehrarbeit gerne als Abfederung bei *kurz- oder langfristigen Personalengpässen* verwendet; also immer dann, wenn der Arbeitsanfall grösser ist, als die Arbeit, welche in der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit geleistet werden könnte. Hierbei sind im Speziellen die Ferienabwesenheit oder krankheits- und unfallbedingte Absenzen anderer Mitarbeitenden zu erwähnen. Zusätzlich wäre auch denkbar, dass Personalengpässe arbeitsmarktbedingt sind, das heisst, dass es so wenige Arbeitssuchende hat, dass Firmen Mühe haben, neues Personal zu rekrutieren. In solchen Fällen kann aber davon ausgegangen werden, dass die Verhandlungsposition der Mitarbeitenden gestärkt ist und die Unternehmen vorsichtiger damit sind, ihre Mitarbeitenden mit Mehrarbeit zu belasten.

In all diesen Fällen verzichten die Betriebe auf die Einstellung von zusätzlichen fest oder temporär angestellten Mitarbeitenden und halten somit die Personalkosten tief, indem sie von ihren Mitarbeitenden Mehrarbeit fordern. Ein Faktor, welcher bei den betriebswirtschaftlichen Überlegungen allerdings gerne vergessen wird, ist jener, der nachlassenden Arbeitsleistung während der Mehrarbeitszeit. Diese ist nämlich im Durchschnitt etwa halb so gross wie während der vertraglich vereinbarten Zeit³³. Zudem dürfen auch die stressbedingten Folgekosten (Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitsunzufriedenheit etc.), welche durch Mehrarbeit verursacht werden können, nicht vergessen werden.

Leisten **Arbeitnehmende** freiwillig Mehrarbeit, so geschieht dies in erster Linie aus zwei Gründen; entweder aus *Karriereüberlegungen*, oder weil sie ihr *Einkommen aufbessern* wollen. In den Fällen wo Mehrarbeit durch zusätzlichen Lohn abgegolten wird (13.1% aller Mehrarbeit), ist dies eine Möglichkeit für die Arbeitnehmenden, ihren Lohn aufzubessern und es zeigt sich, dass diese Art der Kompensation vor allem in den tieferen Hierarchiestufen und Lohnklassen vorkommt³⁴. Wenn Mehrarbeit aufgrund von Karriereüberlegungen geleistet wird, dann vor allem weil sich die Arbeitnehmenden durch den zusätzlichen Arbeitseinsatz einen Aufstieg auf der Karriereleiter erhoffen.

Möglich wäre natürlich auch, dass Personen aus reinem *Spass an der Arbeit* mehr arbeiten, als vertraglich vorgesehen ist. Wie gross der Anteil der Mehrarbeit ist, die aus solchen Gründen geleistet wird, ist allerdings schwer zu sagen.

Ein weiterer Grund, warum Arbeitnehmende freiwillig Mehrarbeit leisten, ist ihr *Wunsch nach einer gewissen Flexibilisierung der Arbeitszeit*. Es kann nämlich für Arbeitnehmende durchaus attraktiv sein, wenn sie ihre Arbeitszeiten fle-

xibel gestalten und dadurch verschiedene Lebensbereiche besser synchronisieren können, respektive ihre Arbeitszeiten den persönlichen Bedürfnissen anpassen können. Diese Ursache für Mehrarbeit sollte allerdings im Allgemeinen nur zu transitorischer, nicht aber zu definitiver Mehrarbeit führen. So verursachte Mehrarbeit wird von Arbeitnehmenden auf die eigenen privaten und familiären Bedürfnisse abgestimmt und sollte daher die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eher fördern. Zudem sollte Mehrarbeit, welche aus diesem Grund geleistet wird, nicht zu erhöhtem beruflichem Stress führen, da die Arbeitnehmenden sich nach ihren eigenen Bedürfnissen ausrichten können.

Allerdings wird längst nicht alle Mehrarbeit freiwillig oder gerne geleistet. Viele Arbeitnehmende würden nämlich lieber seltener Mehrarbeit leisten. Borkowsky et al.³⁵ stellen fest, dass 42% aller Arbeitnehmenden lieber weniger Mehrarbeit leisten würden, 55% sind zufrieden mit der Anzahl an zusätzlichen Arbeitsstunden, die sie leisten müssen und 3% würden gerne mehr Überstunden und Überzeit leisten. Zudem beobachten sie, dass der Wunsch nach weniger Mehrarbeit bei Personen in höheren Positionen, bei älteren Personen sowie bei Personen mit langen Arbeitszeiten besonders hoch ist³⁶.

Die Ursachen für die unfreiwillige oder ungern geleistete Mehrarbeit sind bei den Unternehmen zu verorten. Diese halten ihre Mitarbeitenden aus den oben beschriebenen Gründen implizit oder explizit dazu an, Mehrarbeit zu leisten. Je nach Status eines Mitarbeitenden innerhalb des Betriebes und abhängig von der individuellen und allgemeinen Beschäftigungssituation sehen sich die Arbeitnehmenden dazu gezwungen oder gedrängt, mehr als die vertraglich vereinbarte Zeit zu arbeiten.

Weitere Ursachen könnten bei den gesellschaftlichen Wertvorstellungen, dem allgemeinen Leistungsdruck, dem verstärkten Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft allgemein, der Arbeitskultur, bei der Politik des Arbeitgeberverbandes etc. liegen. Zusätzlich haben natürlich auch die politische Exekutive und Legislative (und somit indirekt auch die Wahlberechtigten) Einfluss auf die Gesetzgebung bezüglich Arbeitszeiten und deren Umsetzung. Der genaue Einfluss dieser Gruppen oder Tendenzen auf die Entstehung von Mehrarbeit ist allerdings schwierig abzuschätzen. Vor allem gesellschaftliche Tendenzen und somit die gesamte Gesellschaft eignen sich kaum als Verursachergruppen, welche bei der Umsetzung des Verursacherprinzips zur Verantwortung gezogen werden könnten, denn ihre Entstehung ist so diffus, dass die Verantwortlichkeit nicht zugemessen werden kann. Die Ursachen, welche in den oben genannten Bereichen liegen, müssen daher der Black Box zugerechnet werden.

Ursachen der Arbeitslosigkeit auf individueller und struktureller Ebene

Strukturelle Ebene	Individuelle Ebene
<ul style="list-style-type: none"> - Gesellschaftliche Wertvorstellungen - Allgemeiner Leistungsdruck - Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft - Arbeitskultur - Gesetzgebung bzgl. Arbeitszeiten - Mangelndes Arbeitskräfteangebot 	<ul style="list-style-type: none"> - Profitstreben der Arbeitgebenden - Mangelnde Arbeitsplanung der Arbeitgebenden - Einkommenswünsche der Arbeitnehmenden - Karriereüberlegungen der Arbeitnehmenden - Wunsch nach Flexibilisierung der Arbeitszeit

Bisherige Reaktionsmuster

Im Folgenden wird eine Auswahl bisheriger gesellschaftlicher Reaktionen auf das soziale Problem «Mehrarbeit» dargestellt. Die vorsorgenden Massnahmen lassen einen relativ grossen Spielraum für die Entstehung von Mehrarbeit. Die nachsorgenden Massnahmen sind äusserst spärlich und greifen erst dann, wenn die Mehrarbeit bereits zu verheerenden Folgen geführt hat.

Präventive Massnahmen (Vorsorge)

- Im Obligationenrecht wird die Anzahl erlaubter Überstunden festgelegt. Teilzeitkräfte oder Angestellte ohne vereinbarte oder registrierte Arbeitszeiten sind unzulänglich geschützt.
- Im Arbeitsrecht wird die erlaubte Überzeit beschränkt, diese Einschränkungen gelten jedoch nicht für höhere leitende Angestellte.
- Gesamtarbeitsverträge beinhalten teilweise Regelungen zur Mehrarbeit.
- Bund, Kantone und Gewerkschaften ergreifen Massnahmen zur Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bezüglich Mehrarbeit.
- Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit von Gleichstellungsorganisationen bezüglich den familiären Folgen von Mehrarbeit (z. B. fair-play-at-work)

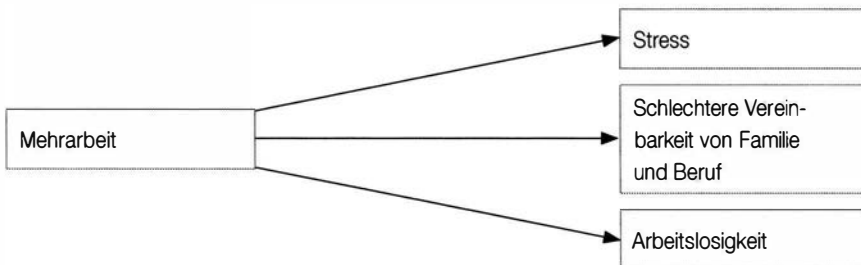
Massnahmen zur Nachsorge und Behandlung

- Stressbedingte Erkrankungen werden medizinisch und psychologisch behandelt.

- Die Krankenkassen und die Invalidenversicherung kommen für Kosten und Folgen stressbedingter Erkrankungen auf.
- Die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe tragen die Kosten für die Arbeitslosigkeit.

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Die **negativen Externalitäten** der Mehrarbeit sind vielfältig und im untenstehenden Pfaddiagramm zusammenfassend dargestellt, sie sollen im Folgenden näher erläutert werden.



Stress wird im Duden als eine erhöhte körperliche oder seelische Anspannung oder Belastung umschrieben. «Stress resultiert aus einem tatsächlichen oder wahrgenommenen Ungleichgewicht zwischen den aus einer Situation resultierenden Anforderungen bzw. Belastungen und der Einschätzung, diese mit den verfügbaren Ressourcen nicht bewältigen zu können»³⁷.

Stress kann durch quantitative oder qualitative Überforderung entstehen und ganz unterschiedliche Ursachen (Stressoren) haben. Betrachtet man die möglichen Ursachen am Arbeitsplatz, sind sehr unterschiedliche Stressoren auszumachen. Zum einen kann Stress durch physikalische Stressoren (z.B. Lärm, Hitze, Staub) entstehen. Weitere Stressoren können sozialer Art (z.B. Spannungen mit Kollegen und Vorgesetzten) oder organisatorischer Art sein (z.B. Unterbrechungen durch das Telefon, fehlende Informationen). Weiter zu erwähnen sind Stressoren der Berufskarriere (z.B. Veralterung der Kompetenzen oder Arbeitsplatzunsicherheit)³⁸. All diese Stressursachen stehen allerdings nicht oder kaum in Bezug zur

Mehrarbeit; diese ist als Stressor der zeitlichen Dimension zu verstehen³⁹. Personen, die in einem hohen Mass verpflichtet sind, Mehrarbeit zu leisten, können durch diese zeitliche Belastung in einen Zustand der zeitlichen Überforderung geraten, welcher als Stress bezeichnet werden kann. «Es gilt als gesicherte Erkenntnis, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitszeit der Grad der physischen und psychischen Belastung steigt. Dieser Zusammenhang kann durch die jeweilige Intensität der Arbeit abgeschwächt oder auch verstärkt werden»⁴⁰. Arbeitnehmende sind besonders dann grossen Belastungen ausgesetzt, wenn die Lage der Arbeitszeit primär fremdbestimmt und schwer abschätzbar ist⁴¹.

Die Auswirkungen von Stress auf die betroffenen Personen sind sehr vielfältig. Kurzfristig sind unter anderem ein erhöhter Blutdruck, Ermüdung und Erschöpfung, Anspannung, Frustration, Leistungsschwankungen und Nachlassen der Konzentration (Erhöhung des Unfallrisikos) als Folgen von Stress auszumachen. Mittel- bis langfristig sind dann gravierende Stressreaktionen psychosomatischer Art (z.B. Kopf- und Rückenschmerzen) aber auch Krankheiten wie Magengeschwür und Herzinfarkt erkennbar. Weitere mögliche Folgen von Stress sind Depressivität, Angst, Arbeitsunzufriedenheit, Burnout, vermehrter Konsum von Nikotin, Alkohol und Tabletten sowie Fehlzeiten oder sogar Kündigungen des Arbeitsverhältnisses⁴².

All diese Stressreaktionen verursachen enorme Kosten im Gesundheitsbereich, aber auch im Bereich der Sozialversicherungen, wenn man bedenkt, wie viele dieser Reaktionen zu einer vorübergehenden oder sogar definitiven Arbeitsunfähigkeit führen. Eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation kommt zum Schluss, dass stressbedingte Erkrankungen in Deutschland «7% aller Fälle von Frühinvalidität ausmachen, wobei mit einer hohen Dunkelziffer gerechnet werden muss»⁴³. Stressfolgekosten belasten allerdings nicht nur den Sozialstaat, sondern müssen auch von Arbeitgebenden und Arbeitnehmern mitgetragen werden. Es handelt sich dabei beileibe nicht um kleine Summen, sondern um enorme Kosten: «Das SECO hat die Stressfolgekosten im Jahr 2000 in der Schweiz auf 4.2. Milliarden Franken geschätzt»⁴⁴, was ungefähr 1.2% des Bruttoinlandproduktes entspricht⁴⁵.

Mehrarbeit kann zu einer starken **Belastung für das Familienleben** werden, insbesondere dann, wenn beide Elternteile berufstätig sind, oder jemand allein erziehend ist. Wenn Überstunden oder Überzeit vom Arbeitgebenden verordnet wird und besonders dann, wenn dies kurzfristig geschieht, gestaltet sich die Synchronisation der verschiedenen Lebensbereiche äusserst schwierig. Hinsichtlich der Kinderbetreuung bringt die Mehrarbeit für Familien auch Kosten mit sich, näm-

lich dann, wenn die Kinder infolge Arbeitssituation ihrer Eltern (vermehrt) fremd betreut werden müssen⁴⁶. Familiäre Beziehungen, aber auch andere soziale Kontakte oder ausserberufliche Aktivitäten können nur schwer geplant werden und müssen sich nicht selten den Erfordernissen der Arbeitsstelle unterordnen; nicht nur das Familienleben, sondern die Lebensqualität insgesamt leidet. Es verwundert daher nicht, dass Mehrarbeit eine wenig akzeptierte Arbeitsform ist; über die Hälfte der Beschäftigten welche Mehrarbeit leisten müssen, wünschen sich eine Reduktion der Überstunden. Als Grund wird in den meisten Fällen der Wunsch angegeben, mehr Zeit für den Partner bzw. die Partnerin, sich selbst oder die Kinder zu gewinnen⁴⁷.

Es muss betont werden, dass Mehrarbeit das Familienleben nicht nur dann belastet, wenn sie nicht kompensiert werden kann, sondern auch, wenn sie im Sinne flexibler Arbeitszeiten als «innerbetriebliche Manövriermasse» zur Abfederung von Schwankungen im Arbeitsanfall verwendet wird. Sofern sich eine sinnvolle Planung des Familienlebens durch die Mehrarbeit nicht ganz verunmöglicht, sind der Koordinationsaufwand und die Koordinationkosten für viele doch erheblich und belastend⁴⁸. Können Eltern ihre Arbeitszeiten hingegen flexibel gestalten indem sie die Dauer und Lage der Arbeitszeit selbst- oder mitbestimmen, kann ihnen dies allerdings Gestaltungsräume eröffnen⁴⁹. Es scheint aber sinnvoll, dass sich diese Flexibilisierung innerhalb gewisser Grenzen bewegt. Gestalten sich die Arbeitszeiten all zu wechselhaft, entfallen feste Routinen und Rituale innerhalb der Familie, was vor allem auf kleine Kinder, die auf einen gewissen Rhythmus der Betreuung und verlässliche Bindungen angewiesen sind, negative Auswirkungen haben kann⁵⁰.

Wer Mehrarbeit leistet, arbeitet mehr als vertraglich vorgesehen und es fragt sich natürlich, ob diese Arbeitsstunden nicht ebenso gut von anderen, möglicherweise Stellenlosen, Arbeitnehmern übernommen werden könnten und dadurch die Arbeitslosigkeit reduziert werden könnte. In den 90er Jahren wurde die Arbeit in vielen Bereichen intensiviert, was nicht nur zu Stress und Überbelastung führte, sondern auch die Ungleichheit in der Verteilung der Arbeitszeit verstärkte⁵¹. Es ist schwierig, abzuschätzen, wie viele Stellen verloren gehen, indem immer mehr Arbeit auf immer weniger Arbeitnehmer verteilt wird. Eine Schätzung für das Jahr 2003 hat ergeben, dass die 174 Millionen geleisteten Überstunden ungefähr 100 000 zusätzlichen Vollzeitstellen entsprechen würden⁵². Es muss allerdings angemerkt werden, dass der Zusammenhang zwischen Arbeitszeitverkürzung und der Schaffung neuer Arbeitsplätze bisher empirisch noch nicht genau genug nachgewiesen werden konnte. Für Frankreich und Italien, wo dieser Zusammenhang bezüglich

der relativ kleinen Verkürzung der Wochenarbeitszeit diskutiert wurde, liegen keine eindeutigen Ergebnisse vor⁵³. Dementsprechend schwierig ist es auch, abzuschätzen, inwiefern die Reduktion von Mehrarbeit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen würde.

Bisherige Praxis der Zurechnung von Kosten und inhaltlich-konkreter Verantwortung

Die Kosten, welche durch Mehrarbeit entstehen, werden bislang in erster Linie nach dem Gemeinlastenprinzip getragen. Die Gesundheitskosten werden über die IV und die Krankenkasse abgerechnet. Weil Mehrarbeit zur Folge hat, dass mehr Arbeit auf weniger Personen verteilt wird als vertraglich oder gesetzlich vorgesehen, kommt es zu einer Reduktion der Arbeitsplätze. Dies kann dazu führen, dass Personen keinen Platz auf dem Arbeitsmarkt finden; die Kosten werden durch die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe getragen. Können Personen ihren familiären Verpflichtungen aufgrund der Mehrarbeit nur mangelhaft nachkommen, müssen Institutionen dafür in die Bresche springen, welche teilweise staatlich subventioniert sind (Kinderkrippen, Tagesschulen) oder den Haushalten entstehen Zusatzkosten im Bereich der Sorgeökonomie.

Im Weiteren müssen vor allem auch die Arbeitnehmenden materielle und immaterielle Kosten tragen. Stress kann die physische und psychische Gesundheit belasten oder sogar nachhaltig schädigen. Das kann für Arbeitnehmende Kosten erzeugen, die von Unbehagen über krankheitsbedingte Verdienstauffälle bis zu Erwerbsunfähigkeit reichen können. In weiteren können Stress und überhöhte oder unregelmässige Arbeitszeiten das Privatleben belasten. Beziehungen können leiden und wenn Kinder aufgrund der Mehrarbeit ihrer Eltern vermehrt von Aussenstehenden oder anderen Haushaltsmitgliedern betreut werden müssen, dann haben ebenfalls die Arbeitnehmenden für die Kosten aufzukommen.

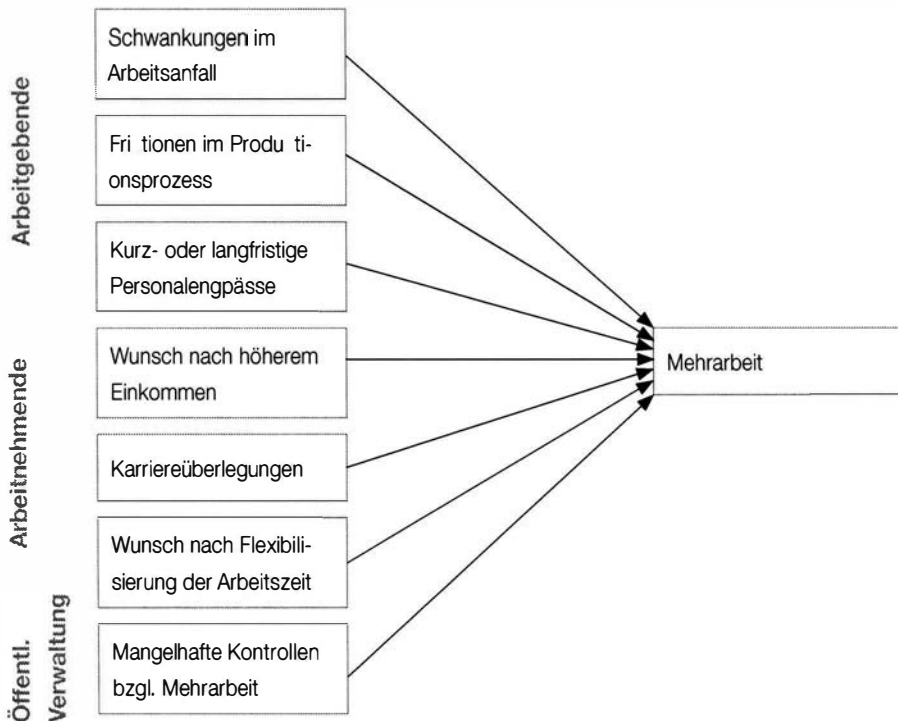
Die Arbeitgebenden müssen nur in sehr beschränktem Rahmen für die Kosten der Mehrarbeit ihrer Mitarbeitenden aufkommen. Nur wenn Mitarbeitende kündigen oder aufgrund von Stress ausfallen oder reduziert Leistungsfähig sind, müssen Arbeitgebende gewisse Kosten tragen. Ansonsten kommen sie nur indirekt für die Kosten auf, falls Mehrarbeit insgesamt zu erhöhten Lohnnebenkosten (IV- und ALV-Beiträge, Prämien für Unfallversicherung) führt. Doch in diesem Fall besteht keine Verursachergerechtigkeit weil die Zumessung der Kosten auf dem Gemeinlastenprinzip beruht. Somit ist und bleibt Mehrarbeit für die meisten

Arbeitgebenden nahezu kostenneutral und ist in den meisten Fällen sogar gewinnbringend.

Auch die öffentliche Verwaltung wird bislang kaum in die Verantwortung genommen. Sie ist zwar nicht direkte Verursacherin von Mehrarbeit, begünstigt diese Allerdings, indem sie zu wenig betriebliche Kontrollen hinsichtlich Überstunden und Überzeit durchführt.

Zumessung der Verantwortung

Sucht man in der Fachliteratur nach den Verursachern von Mehrarbeit, lassen sich vor allem zwei Gruppen festmachen; die Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden (Betriebe, Arbeitgeberverbände). Inwiefern diese Mehrarbeit verursachen, soll im untenstehenden Modell noch einmal zusammenfassend dargestellt werden.



Im weiteren gibt es unklare Verursacher (Black Box); dazu gehören:

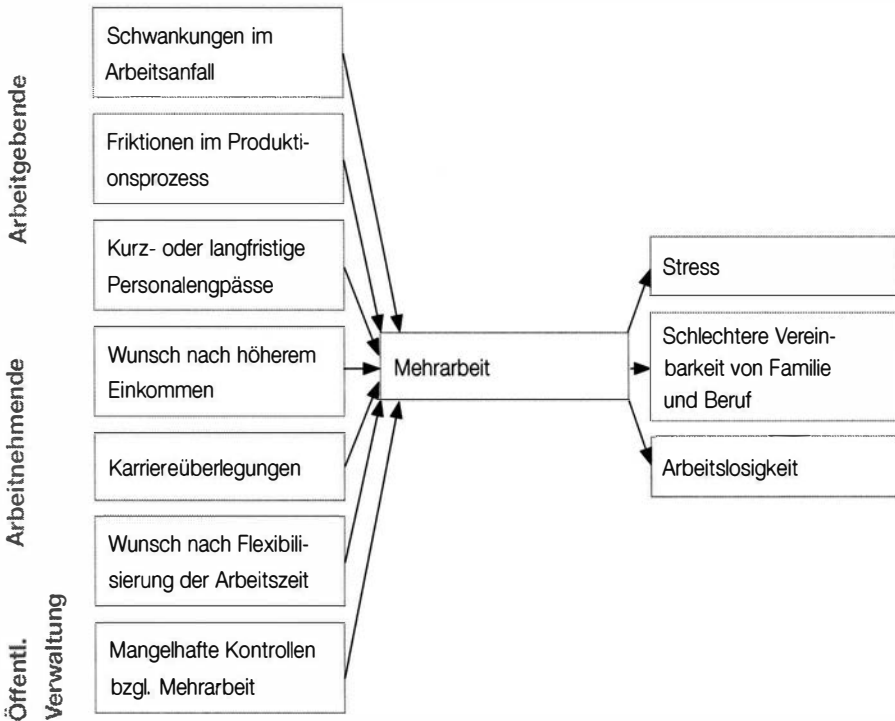
- Akteure, die auf soziale und kulturelle und rechtliche Bedingungen einwirken; das heisst Akteure, welche die Arbeitskultur und die damit verbundenen Gesetze, Normen, Werte, Sitten und Bräuche prägen.⁵⁴
- Akteure der anonymen Marktwirtschaft, welche durch ihre Handlungsweisen soziale und wirtschaftliche Folgen erzeugen, welche Mehrarbeit begünstigen (Arbeitsplatzknappheit, Lohndruck, Konkurrenzdruck etc.)⁵⁵

Tatsächliche und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitgebende (Unternehmungen und Verbände) - Arbeitnehmende - Öffentliche Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Akteure, die auf rechtliche, soziale und kulturelle Bedingungen einwirken - Akteure der anonymen Marktwirtschaft

Zusammenfassende Betrachtung

Das untenstehende Kausalmodell soll die vorgängig beschriebenen Ursachen und Folgen der Mehrarbeit zusammenfassend darstellen.



Zielrichtung des Verursacherprinzips im Bereich der Mehrarbeit

Das Verursacherprinzip soll durch gerechte Kostenzumessung soziale Gerechtigkeit folgendermassen fördern:

- Es soll ein Lastenausgleich zwischen Verursachern und Allgemeinheit erreicht werden, sofern die Verursacher in der Lage sind, die finanzielle Last zu übernehmen, ohne dass dadurch psychosoziale, gesundheitliche oder andere Folgeprobleme entstehen (sozialethisches Prinzip)⁵⁶.
- In Fällen, wo es zu Mehrarbeit kommt obwohl diese vermieden werden könnte (durch bessere Arbeitsplanung, Einstellung zusätzlicher Personen etc.), soll ein risikoorientierter Lastenausgleich zwischen Verursachern und Allgemeinheit erreicht werden⁵⁷.

Angestrebt wird auch ein nachhaltiges Verhalten, welches durch Anreize präventive Massnahmen fördern kann:

- Durch Anrechnung der Sozialkosten auf Seiten der Verursacher (Arbeitgebende, Arbeitnehmende) soll Mehrarbeit verteuert werden; ein Anreiz zur Vermeidung von Mehrarbeit resp. eine Reduktion der bestehenden finanziellen Anreize, welche Mehrarbeit zur Zeit in sich birgt.

Anwendung

Im Folgenden werden mögliche Szenarien der Handhabung der Mehrarbeitsproblematik nach dem Verursacherprinzip aufgeführt. Die Lösungsansätze werden grob in vier Gruppen unterteilt, nämlich in «freiwillige Strategien», «technisch-planerische Strategien», «polizeirechtliche Strategien» und «marktwirtschaftliche Strategien»⁵⁸. Einige dieser Lösungsansätze betreffen sowohl die Arbeitnehmenden als auch die Arbeitgebenden, daher wird auf eine Unterteilung zwischen den Verursachergruppen verzichtet.

Freiwillige Strategien:

- Arbeitgebende nehmen freiwillig Regelungen in den Arbeitsvertrag, welche Mehrarbeit einschränken.
- Betriebliche Regelungen für die Kompensation und gleichzeitige Eindämmung von Mehrarbeit:
 - Mehrarbeit muss kompensiert werden (verhindert definitive Mehrarbeit)

- Mehrarbeit muss innerhalb einer bestimmten Frist kompensiert werden (im Sinne einer Stressvorbeugung da nicht über längere Zeit Mehrarbeit geleistet wird oder definitive Mehrarbeit entsteht)
- Mehrarbeit kann nur mit Freizeit kompensiert werden
- Mitarbeitende erhalten bei der Kompensation von Mehrarbeit einen Freizeitzuschlag (d.h. die Mehrarbeit wird mit einem Zeitzuschlag von z. B. 25% kompensiert)
- Arbeitgebende stellen genügend Personal ein, so dass die anfallende Arbeit tatsächlich innerhalb der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit erledigt werden kann.
- Arbeitgebende achten bei der Auftragsplanung verstärkt auf Kontinuität (damit es keine zu grossen Schwankungen im Arbeitsvolumen gibt und die Arbeitnehmenden gleichmässig ausgelastet sind).
- Vorgesetzte planen die Arbeitszeiten möglichst voraussehend, was vor allem für Eltern oder Personen mit anderen persönlichen Engagements wichtig für die Vereinbarung und Planung der verschiedenen Lebensbereiche ist.
- Arbeitgebende finanzieren flexible externe Kinderbetreuung mit.

Im Weiteren könnten auch einzelne Strategien der drei Massnahmekategorien, welche im Folgenden erläutert werden, von Arbeitgebenden freiwillig verfolgt werden.

Technisch-planerische Strategien:

- Höhere Krankenkassenprämien für Personen, die viel Mehrarbeit leisten, wobei Arbeitgebende an den Zusatzkosten beteiligt werden könnten. Denkbar wären auch höhere Krankenkassenprämien für Kaderleute. Diese haben im Normalfall keine oder sehr lasche Regelungen bezüglich Mehrarbeit, leisten aber im Schnitt überdurchschnittlich viel Mehrarbeit und könnten die höheren Prämien wohl auch selbst tragen.
- Betriebe, in denen viel Mehrarbeit geleistet wird, zahlen höhere Arbeitslosenversicherungsbeiträge.
- Betriebe, in denen viel Mehrarbeit geleistet wird, werden verpflichtet, Kinderkrippen (mit langen und flexiblen Öffnungszeiten) zu subventionieren.
- Betriebe, in denen viel Mehrarbeit geleistet wird, zahlen für ihre Mitarbeitenden höhere Prämien für Berufsunfallversicherungen. Es gilt als erwiesen, dass die Unfallgefahr steigt, je länger die Arbeitszeiten sind, was vor allem für manuelle Berufe von Bedeutung ist⁵⁹.

- Mindestlöhne werden erhöht resp. so angesetzt, dass sich Arbeitnehmende nicht aufgrund zu geringen Einkommens zu Mehrarbeit mit finanzieller Entschädigung gezwungen sehen.

Fast alle der hier aufgeführten Ansätze bedingen eine obligatorische Arbeitszeitregistrierung für alle Mitarbeitenden, welche im Zweifelsfall auch von externer Seite (z. B. Gewerbeaufsicht oder Gewerkschaften) überprüft werden kann.

Polizeirechtliche Strategien:

- Obligatorische Arbeitszeitregistrierung für alle Arbeitskräfte und Aufsicht über diese Registrierung (z. B. durch Gewerkschaften oder Gewerbeaufsicht). Diese Massnahme macht allerdings nur in Kombination mit weiteren Massnahmen Sinn, respektive bildet deren Grundlage.
- Die «polizeiliche» Kontrolle bezogen auf die Einhaltung der Arbeitsgesetze wird erhöht.
- Mehrarbeit muss in jedem Fall kompensiert werden (finanziell oder durch Freizeit).
- Die finanzielle Kompensation von Mehrarbeit wird verboten, das heisst, Mehrarbeit darf nur noch mit Freizeit abgegolten werden, es entsteht keine definitive Mehrarbeit mehr. Zusätzlich ist der zeitliche Rahmen, in dem diese Kompensation stattfinden kann, beschränkt.
- Die gesetzliche Höchstarbeitszeit, welche in gewissen Branchen noch bis zu 60 Wochenstunden ist, wird gesenkt. Dadurch wird die Differenz zwischen vertraglich vereinbarter Arbeitszeit und gesetzlicher Höchstarbeitszeit verkleinert und somit das Überstundenpotential gesenkt.
- Die gesetzlich erlaubte Überzeit wird gesenkt.
- Die gesetzliche Höchstarbeitszeit für Teilzeitarbeitende wird entsprechend dem Anstellungsgrad prozentual verkürzt.
- Arbeitszeiten müssen für alle Arbeitskräfte, auch für Führungskräfte, vertraglich festgehalten werden. Auch der Geltungsbereich von arbeitsrechtlichen Regelungen wird auf Führungskräfte (höhere leitende Angestellte) ausgeweitet.
- Strafrechtliche Verfolgung von Arbeitgebenden und Beamten bei fahrlässiger Kontrolle oder gesetzeswidrigem Verhalten.

Marktwirtschaftliche Strategien:

- Der Überstundenzuschlag, welcher im Obligationenrecht auf 25% festgelegt ist, wird gesetzlich erhöht.
- Bei der Kompensation von Mehrarbeit durch Freizeit erhalten die Arbeitnehmenden einen obligatorischen Freizeitzuschlag.
- Arbeitgebende bezahlen eine Steuer auf Mehrarbeit (z. B. als Anteil des Stundenlohnes).
- Der Staat verkauft handelbare Zertifikate für Mehrarbeit, welche wie Wertpapiere gehandelt werden können⁶⁰.
- Es wird eine Steuer auf Temporärarbeit erhoben, damit Arbeitgebende nicht die Vorschriften bezüglich Mehrarbeit umgehen können, indem sie Temporärkräfte einstellen.

Auch diese Massnahmen bedingen fast alle eine obligatorische Zeiterfassung, welche auch von dritten geprüft werden kann.

Abschliessende Betrachtungen

Ein zentrales Problem bei der Umsetzung des Verursacherprinzips im Bereich der Mehrarbeit, aber auch allgemein, ist der administrative Aufwand⁶¹. Bei den hier vorgestellten Vorschlägen ist es vor allem die Kontrolle und Überwachung der geleisteten Arbeitszeiten, welche einen relativ hohen Aufwand von Seiten der Kontrollinstanzen zur Folge hätte.

Es ist aber nicht nur die Überprüfung der Zeiterfassung, welche Probleme machen könnte, sondern auch die Bereitschaft der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, die Arbeitszeit genau zu erfassen. Vor allem unter Kaderkräften hat es sicherlich viele, die ihre Arbeitszeit nicht detailliert erfassen, da es bisher für viele ohnehin keine Rolle spielte, ob sie nun Mehrarbeit leisteten oder nicht. Zudem ist auch die Abgrenzung von Arbeit und Freizeit teilweise schwierig: Gehört ein Firmenapéro zur Arbeitszeit? Gilt das als Arbeit, wenn man mit einem Kunden in die Oper geht? Schreibe ich es als Arbeitszeit auf, wenn ich auf dem Arbeitsweg noch kurz ein paar Unterlagen durchschaue oder wenn ich von zu Hause aus ein geschäftliches Telefon mache? Je nach Tätigkeitsbereich und Arbeitsort⁶² kann diese Abgrenzung sehr schwierig werden.

Arbeitgebende könnten ihre Angestellten auch dazu anhalten, Mehrarbeit nicht aufzuschreiben, wenn dies finanzielle Konsequenzen hätte. Hier müsste wohl

eine Beschwerde- oder Ombudsstelle geschaffen werden, wo sich Arbeitnehmende in solchen Fällen anonym beschweren könnten.

Schwierig wird die Umsetzung des Verursacherprinzips im Speziellen bei Selbstständigerwerbenden. Für sie gelten andere gesetzliche Regelungen⁶³ und viele arbeiten mehr als Unselbstständigerwerbende. Kontrollen und Regelungen bezüglich Mehrarbeit würden sich wahrscheinlich sehr schwierig gestalten. Einzig eine Erhöhung der Krankenkassenprämien für Selbstständigerwerbende scheint ein Ansatz zu sein, der umsetzbar wäre.

Ein weiteres Problem für den Bereich der Mehrarbeit ist der Interessenkonflikt zwischen einer Flexibilisierung der Arbeitszeit, welche durchaus auch im Interesse von Arbeitnehmenden sein kann und Mehrarbeit im negativen Sinne, deren Konsequenzen oben beschrieben wurden. Die Umsetzung des Verursacherprinzips im Bereich der Mehrarbeit sollte nicht dazu führen, dass die Flexibilität aufgehoben wird, sondern dass flexible Arbeitszeiten sozialverträglich gestaltet werden. In diesem Sinne sind wohl einige der erwähnten Lösungsansätze zu statisch als dass sie sinnvoll umgesetzt werden können. Im Allgemeinen sollte darauf geachtet werden, dass flexible Arbeitszeiten so gestaltet werden, dass sie für die Arbeitskräfte planbar sind, und dass diese auch mitentscheiden können, wie sie ihre Arbeitszeit gestalten. Dieses Recht auf Mitbestimmung, respektive eine gewisse Sicherheit bezüglich der Arbeitszeiten sollte vertraglich geregelt werden. Eine Arbeitsform, welche diese Anforderungen ganz und gar nicht erfüllt, wäre zum Beispiel die Arbeit auf Abruf. Ebenfalls problematisch ist die Jahresarbeitszeit, wo der Umfang der Arbeitszeit und somit auch die Belastung für die Arbeitnehmenden im Verlauf eines Jahres sehr stark variieren kann. Dieses Arbeitszeitmodell wird in immer mehr Branchen eingeführt und kann dazu führen, dass die Jahresarbeitszeit als Freipass für Arbeitgebende gesehen wird «die Beschäftigten entsprechend dem Arbeitsanfall aufzubieten und so die Bezahlung von Leerzeiten einerseits sowie von Überstundenzuschlägen andererseits zu vermeiden»⁶⁴.

Die Bemessung des Schadens von Handlungen ist eine wichtige Grundlage für die Umsetzung des Verursacherprinzips. Die arbeitsmarktlichen und gesundheitlichen Folgen von Mehrarbeit können noch einigermaßen quantifiziert werden. Will man allerdings die negativen Auswirkungen, welche Mehrarbeit auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat, bemessen, stösst man schnell an Grenzen.

Das Verursacherprinzip bietet durchaus sinnvolle Ansätze zur Eindämmung der Mehrarbeit, respektive deren negativen Auswirkungen. Vor allem bei der Verteuerung der Mehrarbeit besteht ein grosses Potential für einen sensibleren Umgang mit Mehrarbeit, insbesondere von Seiten der Arbeitgebenden.

Es wäre allerdings schon viel getan, wenn die bestehenden Gesetze zur Mehrarbeit konsequent angewandt und ihr Geltungsbereich ausgeweitet würde. Denn vor allem die Mehrarbeit bei Kader- und Teilzeitkräften ist ein grosses, oft vergessenes Problem, das mit einer Ausdehnung der Regelungen zur Mehrarbeit im Arbeits- und im Obligationenrecht auf Führungskräfte und einer Anpassung der Regelungen für Teilzeitkräfte angegangen werden könnte. Dies wäre durchaus im Sinne des Verursacherprinzips, würde aber, im Gegensatz zu gewissen anderen vorgeschlagenen Massnahmen, keine neuen Steuerungsinstrumente notwendig machen.

Neben rechtlichen Massnahmen wäre es vor allem auch sinnvoll, die Verursacher, für das Problem zu sensibilisieren. Viel zu oft gehen die negativen Externalitäten von Mehrarbeit ob den Diskussionen um flexible Arbeitszeiten und neue Arbeitszeitmodelle vergessen. Flexible Arbeitszeiten werden vor allem von der Betriebswirtschaftslehre oft per se als positiv dargestellt und als rückständig bezeichnet, wer sich dagegen auflehnt. Bezüglich Sensibilisierung und Aufklärung hat auch die Sozialforschung einen grossen Aufholbedarf: Obwohl relativ viel zum Thema Arbeit geforscht wird, gibt es keine brauchbaren Zahlen zur Mehrarbeit, vor allem nicht zur transitorischen. Diese Datengrundlage wäre allerdings dringend notwendig um Massnahmen gegen Mehrarbeit zu begründen und durchzuführen.

Es gibt noch viel zu tun, damit Mehrarbeit nicht das Problem von Einzelnen bleibt, die mit den Belastungen der Arbeitswelt nicht zu Gange kommen. Die Problematik sollte dringend erforscht, artikuliert und angegangen werden. Vielleicht würde es dann auch mehr Leuten ermöglicht, Karriere zu machen, ohne dabei die eigene Gesundheit und das Privatleben aufs Spiel zu setzen; und gerade innerhalb der vertraglichen Arbeitszeit werden die besten Leistungen erbracht.

Anmerkungen

- 1 Eine Studie aus dem Jahr 1998 hat ergeben, dass es sich bei 59% der Mehrarbeit um transitorische Mehrarbeit handelt. Dementsprechend ist 41% der Mehrarbeit definitiv. Diese 41% definitive Mehrarbeit teilen sich folgendermassen auf: 27.9% werden gar nicht abgegolten und 13.1% werden durch zusätzlichen Lohn entschädigt (vgl. Sousa-Poza, Henneberger, 2001)
- 2 Vgl. Baillod et al., 1989, S. 363ff
- 3 Vgl. Baillod et. al., 1989
- 4 Die gesetzliche Höchstarbeitszeit beträgt «laut schweizerischem Arbeitsgesetz 45 oder 50 Stunden, je nach Wirtschaftszweig. Für «gewisse Kategorien von Betrieben oder Arbeitnehmern» sind sogar Arbeitszeiten bis zu 60 Stunden pro Woche erlaubt» (Bräunlich, 2002, S. 89)
- 5 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 89
- 6 «Für die dem ArG unterstellten Arbeitsverhältnisse ist dieser Ausgleich «innert 14 Wochen vorzunehmen, sofern Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin nicht eine längere Frist vereinbaren, die aber zwölf Monate nicht überschreiten darf» (Art. 25 Abs. 2 der V1 zum Arbeitsgesetz, ArGV1, SR 822.111, zit. nach Gauch, 2004, S. 112)
- 7 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 91
- 8 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 92
- 9 Vgl. Baillod et al., 1989, S. 364ff
- 10 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 89
- 11 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 90
- 12 Z. B. in der Gastronomie, medizinischen Berufen, Lebensmittelverarbeitung und -handel,... (vgl. Baillod et al., 1989, S. 379)
- 13 Vgl. Bräunlich, 2002, S. 92
- 14 Vgl. Baillod, 1989, S. 363
- 15 Vgl. Oesch, 2001
- 16 Vgl. Oesch, 2001, S. VI

- 17 Vgl. Bundesamt für Statistik, 2005
- 18 Die Begriffe werden synonym verwendet und es geht aus dem Bericht des Bundesamtes nicht hervor, auf welche juristische Kategorie der Mehrarbeit sich die Zahlen beziehen.
- 19 Vgl. Hämmig, Bauer, 2004, S. 27
- 20 Vgl. Hämmig, Bauer, 2004, S. 32
- 21 Oesch, 2001, S. 32
- 22 Oesch, 2001, S. 32
- 23 Vgl. Oesch, 2001, S. 32f
- 24 Baillod et al., 1989, S. 370
- 25 Vgl. Oesch, 2001, S. VII
- 26 Vgl. Oesch, 2001
- 27 Vgl. Oesch, 2001, S. 32
- 28 Vgl. Baillod et al., 1989, S. 363
- 29 Vgl. Oesch, 2001, S. VII
- 30 Vgl. Oesch, 2001, S. VII
- 31 Neben Mehrarbeit sind auch Outsourcing oder der Einsatz von Arbeitskräften auf Abruf beliebte Mittel, mit denen Arbeitgebende versuchen, die Folgekosten von Schwankungen im Arbeitsanfall zu externalisieren. Die soziale Verträglichkeit, resp. Unverträglichkeit dieser Strategien ist allerdings ein Thema für sich und kann im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden.
- 32 vgl. Baillod et al., 1989, 371
- 33 Vgl. Baillod et al., 1989, S. 376
- 34 Vgl. Sousa-Poza, 2001
- 35 Borkowsky et al. 1987
- 36 Vgl. Baillod et al, 1989, S. 372
- 37 Ulich, 2001, S. 453
- 38 Vgl. Zapf, 1993, S. 659
- 39 Vgl. Zapf, 1993, S. 659
- 40 Büssing, Seifert, 1995, S. 25.
- 41 Vgl. Büssing, Seifert, 1995, S. 25f
- 42 Vgl. Zapf, 1993, S. 659
- 43 Oesch, Rytz, 2001, S. 13
- 44 Oesch, Rytz, 2001, S. 13
- 45 Stress und die damit verbundenen Kosten werden natürlich nicht nur durch zeitliche Arbeitsbelastung, sondern auch durch andere belastende Arbeits- und Lebensbedingungen (Lärm, psychisch belastende Situationen etc.) verursacht.

- 46 In anbetracht der relativ hohen Krippenkosten in der Schweiz kann die finanzielle Belastung durch die Mehrarbeit hoch sein. Zu beachten ist aber vor allem auch, dass die Kinderbetreuung während der Mehrarbeitszeit oft gar nicht von den Krippen abgedeckt werden kann. Sei dies nun weil die Öffnungszeiten der Krippen nicht ausreichen oder sei dies, weil die Krippen nicht auf eine derart schwankende Nachfrage von Seiten der Eltern reagieren können.
- 47 Vgl. Büssing, 1995, S. 136
- 48 Vgl. Jurczik, 2004, S. 114
- 49 Vgl. Jurczik, 2004, S. 114
- 50 Vgl. Jurczik, 2004
- 51 Dies ist auch dem Durchbruch der Lean Production zuzuschreiben. Damit ist die unternehmerische Strategie gemeint, bei der sich Unternehmen nur noch «auf eine kleine, jedoch gut ausgebildete Stammebelegschaft abstützen, um die fixen Personalkosten möglichst niedrig zu halten. Auftragschwankungen werden mit internen (Überstunden) oder externen Ressourcen (Temporärstellungen oder Subunternehmen) gemeistert» (Oesch, 2001, VII).
- 52 Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Wert eher zu niedrig ist. Für die Einschätzung und Interpretation dieser Zahlen vgl. Kapitel 3.1 (vgl. Bundesamt für Statistik, 2005)
- 53 Vgl. Sousa-Poza, Henneberger, 2001, S. 1
- 54 Vgl. Piñeiro; Wallimann, 2004, S. 108
- 55 Vgl. Piñeiro; Wallimann, 2004, S. 108
- 56 Vgl. Piñeiro; Wallimann, 2004, S. 110f
- 57 Vgl. Piñeiro; Wallimann, 2004, S. 111
- 58 Kategorisierung nach Wallimann und Piñeiro, 2004, 72
- 59 Vgl. von Henniges, 1998
- 60 «Bei diesem Ansatz legt nicht eine Behörde die Abgabesätze bzw. Preise für zugelassene soziale Belastungen fest, sondern diese Preise und Sätze ergeben sich in einem marktwirtschaftlichen Prozess durch Angebot und Nachfrage. Sozialzertifikate sind als handelbare Wertpapiere zu betrachten, die ihren Besitzern das Recht geben, während einer bestimmten Periode eine limitierte Anzahl genau definierter sozialer Belastungen [in diesem Fall Überstunden oder Überzeit] zu verursachen oder zu riskieren» (Piñeiro; Wallimann, 2004, 77).
- 61 Vgl. Piñeiro; Wallimann, 2004, S. 80
- 62 Einer oder mehrere Arbeitsorte

63 Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, auch noch die Situation der Selbstständigerwerbenden genauer zu beleuchten. Die Problematik ist allerdings ähnlich wie die der Kaderkräfte, z. B. bzgl. fehlender Festlegung der Arbeitszeiten.

64 Oesch, 2001, S. V

Literaturverzeichnis

- Baillod, Jürg/Holenweger, Toni/Ley, Katharina/Saxenhofer, Peter (1989). Handbuch Arbeitszeit. Perspektiven, Probleme, Praxisbeispiele. Zürich: Verlag der Fachvereine.
- Borkowsky, Anna; Ley, Katharina; Saxenhofer, Peter (1987). Arbeitszeitregelungen und Aushandlungsprozesse in ausgewählten Schweizer Betrieben. Bern, Institut für Soziologie.
- Bräunlich Keller, Irmtraud/Bohny, Peter/Schmidt, Hans (2002). Arbeitsrecht. Ein Ratgeber aus der Beobachter-Praxis. Zürich: Beobachter (7. Auflage).
- Büssing, André/Seifert, Hartmut (1995). Sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung. München und Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Frieling, Ekkehart/Sonntag, Karlheinz (1999). Lehrbuch Arbeitspsychologie. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle: Verlag Hans Huber (2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage).
- Gauch, Peter (2004). Schweizerisches Zivilgesetzbuch mit Obligationenrecht. Textausgabe mit Anhängen, Querverweisen, Sachregister und Anmerkungen. Zürich: Schulthess (45. Auflage, Stand: Juli 2004).
- Oesch, Daniel (2001). Arbeitszeiten in der Schweiz – eine Untersuchung der Entwicklung in 14 Branchen. Eine Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (avec une version abrégée en français). Bern: Eigenverlag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.
- Oesch, Daniel/Rytz, Regula (2001). Die Arbeitszeit verkürzen. Argumente zur Arbeitszeit-Initiative des SGB. Bern: Eigenverlag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.
- Piñeiro, Esteban/Wallimann, Isidor (2004). Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung. Bern, Stuttgart Wien: Haupt.
- Ulich, Eberhard (2001). Arbeitspsychologie. Zürich: Schäfer Poeschel (5. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage).
- von Henninges, Hasso (1998). Arbeitsbelastung aus der Sicht von Erwerbstätigen. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Zapf, Dieter/Frese, Michael (1993). Stress. In: Schorr, Angela (Hrsg.). Handwörterbuch der Angewandten Psychologie. Die Angewandte Psychologie in Schlüsselbegriffen. Bonn: Deutscher Psychologen Verlag (S. 658-660).

Internetquellen

Bundesamt für Statistik (2005). Leichter Anstieg der geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2003. Medienmitteilung. Zugriff am 19. April 2005 auf http://www.bfs.admin.ch/bfs.portal/de/index/themen/arbeit_und_e/uebersicht/blank/medienmitteilung.html

Hämmig, Oliver/Bauer, Georg (2004). Arbeit und Gesundheit im Kanton Zürich. Befragungsergebnisse zu Arbeitsbedingungen und Work-Life Balance und Befindlichkeit. Serie Gesundheit, Gesundheitsförderung und Gesundheitswesen im Kanton Zürich, Nr. 10. Zürich: Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich. Zugriff am 1. März 2005 auf http://gesundheitsfoerderung-zh.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/Berichte/Arbeit_Gesundheit_Kanton_Zuerich.pdf

Jurczyk, Karin (2004). Familie in einer neuen Erwerbswelt – Herausforderungen für eine nachhaltige Familienpolitik. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKF. Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht (S. 107-126). Zugriff am 17. März 2005 auf http://www.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/d/zeit_fuer_familie_def.pdf

Panorama, Heft 1 / 2005. Psychostress am Arbeitsplatz, S. 17. Zugriff am 1. März 2005 auf www.infopartner.ch/periodika/2005/Panorama/Heft_1_2005/pano51d17.pdf

Sousa-Poza, Alfonso/Henneberger, Fred (1999). Why do individuals want to work more or less than they actually do? An empirical analysis for selected OECD countries. Zugriff am 21. März 2005 auf <http://www.unisg.ch/publikationen/diskussionspapiere/dp61.pdf>

Sousa-Poza, Alfonso/Henneberger Fred (2001). Working-time policies in Switzerland: An analysis of desired working time, overtime, and hours constraints of Swiss salaried employees. Zugriff am 21. März 2005 auf <http://www.faa.unisg.ch/publikationen/diskussionspapiere/dp69.pdf>

Ulich, Eberhard (2004). Erwerbsarbeit und andere Lebenstätigkeiten – eine arbeitspsychologische Perspektive. In: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKF. Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht. Zugriff am 17. März 2005 auf http://www.admin.ch/organisa/kommiss/ekff/d/zeit_fuer_familie_def.pdf

Abstract:

Mehrarbeit, also jene Arbeitszeit, die gemeinhin als Überstunden oder Überzeit bezeichnet wird, ist ein weit verbreitetes Phänomen, mit dem sich ein Grossteil der Erwerbsbevölkerung herum schlagen muss. Für Arbeitgebende ist Mehrarbeit ein attraktives Instrument um Schwankungen im Arbeitsanfall, Friktionen im Produktionsprozess und Personalengpässe auszugleichen. Auch für einzelne Arbeitnehmende kann Mehrarbeit attraktiv sei. Sie versprechen sich dadurch grössere Karrierechancen, ein höheres Einkommen oder flexiblere Arbeitszeiten. Für die Mehrheit der Arbeitnehmenden hingegen entsteht durch Mehrarbeit Stress, was zu physischen und psychischen Schädigungen führen kann. Im Weiteren kann auch das Privatleben, insbesondere das Familienleben, unter den erhöhten oder unregelmässigen Arbeitszeiten leiden. Gesamtgesellschaftlich gesehen erschwert die Mehrarbeit die Entstehung neuer Arbeitsplätze und trägt so zur Arbeitslosigkeit bei. Für diese Kosten soll nicht die Allgemeinheit aufkommen, sondern jene, die davon am meisten profitieren: Gewinnstrebende Arbeitgebende und ehrgeizige Arbeitnehmende. Beispiele zu mehr Kostenwahrheit in der Mehrarbeit werden hier vorgestellt.

Burnout – Jetzt zahlen alle! Nicht aber bei Anwendung des Verursacherprinzips

Manfred Pfiffner / Stefan Weber

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

Unter dem Begriff Burnout (engl.: *to burn out* = ausbrennen) wurden in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts in den USA erstmals physische und psychische Symptome beschrieben, die durch Stress am Arbeitsplatz verursacht werden. Ursprünglich verstand man darunter die negativen Folgen der beruflichen (Über-)Beanspruchung und der daraus resultierenden Erschöpfung, inneren Distanzierung und des Leistungsabfalls. Oder – wie es früher beschrieben wurde – ein «Stressyndrom der helfenden Berufe»¹. Heute wird Burnout als ein vielschichtiges Beschwerde- bzw. Leidensbild erklärt, das in allen Berufsgruppen anzutreffen ist.

Das Burnout-Syndrom wird heute zunehmend als ein soziales Problem in der westlichen Gesellschaft erkannt, mit der Tendenz allerdings, es zu individualisieren². Es ist geläufige Ansicht, dass Burnout in erster Linie ein Problem der Einzelperson ist. Dementsprechend sind die Menschen das Problem, und die Lösung besteht darin, diese in eine Therapie zu schicken oder auszutauschen³. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen, welche die Entstehung von Burnout begünstigen, wie Arbeitsplatzunsicherheit, erhöhter Leistungsdruck usw., werden in den momentanen Burnout-Debatten weitgehend ausgeklammert.

Burnout wird in den Bereich des Stressgeschehens eingeordnet. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat Stress und seine Folgen zu einer der größten Gesundheitsgefahren des 21. Jahrhunderts erklärt⁴. Die Stressfolgekosten aufgrund von Krankheit, Kündigung oder sinkender Arbeitsleistung sind enorm. Laut des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)⁵ werden in der Schweiz die Kosten auf mindestens 4,2 Milliarden CHF geschätzt oder 1,2% des Bruttoinlandprodukts.

Eine weitere Studie aus den USA zeigt auf, dass Stress die Wirtschaft der Vereinigten Staaten jährlich 150 Milliarden US-\$ kostet⁶.

In den letzten Jahren ist bei uns als Beispiel der Lehrberuf belastender geworden. Er gilt allgemein als stark burnoutgefährdet. Ungefähr die Hälfte aller Lehrerinnen und Lehrer sind einmal in ihrem Berufsleben von Burnout-Symptomen betroffen. Dabei leidet mehr als ein Viertel aller Lehrpersonen in beträchtlichem Ausmass daran. 1999 wurden nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 62% aller in Rente gehenden deutschen Lehrkräfte wegen krankheitsbedingter Dienstunfähigkeit frühpensioniert, Erschöpfungszustände nehmen dabei einen Anteil von 20% ein. Nur 7% arbeiteten noch bis zur Pensionierung⁷. Beim Pflegepersonal zeigen internationale Studien ähnliche Ergebnisse: 30% - 50% der Befragten wiesen erhebliche Burnout-Symptome auf⁸. Diese und andere Zahlen belegen, dass sich heute in der Arbeitswelt viele Menschen bewusst oder unbewusst starkem Druck ausgesetzt fühlen.

Kurze Entstehungsgeschichte

In Graham Greenes Erzählung «A burn-out case» wurde der Begriff «Burnout» 1961 erstmals im heutigen psychologischen Sinn erwähnt⁹. Der Psychoanalytiker H. J. Freudenberger beschrieb 1974 in den USA aufgrund seiner Beobachtungen an freiwilligen Helferinnen und Helfern in einer alternativen Drogenklinik eine Reihe von Symptomen. Diese umfassen Gefühle der Ermüdung und Erschöpfung, häufige und unvermittelte Ärgerreaktionen sowie andere ungebremste Gefühlsausbrüche, somatische Beschwerden, sozialer Rückzug, eine zynische Haltung, paranoide Vorstellungen, Inflexibilität und eine exzessiv ausgedehnte Anwesenheit, welche wenig mit echten Arbeitsleistungen gefüllt war, denn mit ergebnislosem Herumhängen, Misstrauen und Rigidität. Er führte den Begriff Burnout in die psychologische Literatur ein, ohne ihm jedoch eine systematische Gestalt zu geben.

Demzufolge wurde Burnout als spezifisches Phänomen eines Umfeldes betrachtet, in welchem eine starke Motivation, anspruchsvolle Ziele und hohe Ideale eine «Tätigkeit am Menschen» kennzeichnen. Demgegenüber kann Stress in beliebigen Situationen und beruflichen Tätigkeiten auftreten¹⁰.

Definition

In der Literatur ist keine Einheitlichkeit bezüglich Definition oder Entstehungstheorie von Burnout zu erkennen. Der Begriff wird unklar verwendet und nicht eindeutig von anderen Stressbereichen wie zum Beispiel Mobbing, innere Kündigung oder Überforderung abgegrenzt. Die Gründe für diese Unschärfe erklären viele Autoren mit der Komplexität des Syndroms.

Christina Maslach – eine führende Burnout-Forscherin der USA – beschreibt ein Ausgebranntsein und die damit einhergehende körperliche, emotionale und geistige Erschöpfung, geht aber in ihrer Begriffsbestimmung weiter¹¹. Ergänzend formuliert sie in ihrem Burnout-Konzept drei wesentliche Dimensionen:

1. Reduziertes Wirksamkeitserleben: Das Erleben der eigenen Nützlichkeit und Effektivität ist beeinträchtigt, womit Gefühle der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins verbunden sind.
2. Emotionale Erschöpfung: Müdigkeit schon beim Gedanken an Arbeit. Betroffene fühlen sich ausgezehrt, was mit Empfindungen des Ausgelaugtseins einhergeht.
3. Depersonalisierung: Entpersönlichung. Versachlichung von menschlichen Beziehungen, die durch gefühllose und abgestumpfte Reaktionen gegenüber Mitmenschen charakterisiert ist.¹²

Im der International Classification of Diseases (ICD) 10, einem Standardlexikon der Psychiatrie, findet sich die folgende Definition für das Ausgebrannt-Sein:

«[...] ein Syndrom *körperlicher, emotionaler* oder auf die Einstellung bezogener *Erschöpfung*, das durch verminderte Arbeitskraft, Müdigkeit, Schlaflosigkeit, Depression, vermehrte Anfälligkeit für körperliche Erkrankungen – zur zeitweiligen Erleichterung – Neigungen zu Alkohol oder zu anderen psychotropen Substanzen gekennzeichnet ist. [...] (Burnout) ist allgemein als *Belastungsreaktion* gegenüber zu *hohen Leistungs- oder emotionalen Anforderungen* zu verstehen, die sich aus dem *übermäßigen beruflichen Engagement* der betroffenen Person ableitet»¹³.

Für viele AutorInnen ist das Prozesshafte ein zentrales Wesensmerkmal von Burnout. Das Syndrom kann in Phasen mit spezifischer Symptomatik unterteilt werden, wobei es keinen typischen Verlauf gibt.

Symptome

Burnout wird als Diagnose nicht nach dem Ursache-Wirkungsprinzip, sondern phänomenologisch erfasst. In der Literatur ist bezüglich der Beschreibung der Phänomene eine Übereinstimmung zu erkennen. Als beobachtbare Merkmale werden genannt: Konzentrationsstörungen, Entscheidungsunfähigkeit, nachlassende Produktivität, steigende Fehlerquote, abnehmende Zuverlässigkeit, somatische Beschwerden und dadurch vermehrte Absenzen, psychische Probleme, z.B. Depression, geringe Frustrationstoleranz, Feindseligkeit, Substanzenmissbrauch, negative Arbeitseinstellung¹⁴. Ganz allgemein fühlen sich die Betroffenen elend, emotional sowie geistig und körperlich müde und ausgebrannt¹⁵. Das Zustandsbild zeigt sich immer mit mehreren Symptomen gleichzeitig.

Wurde früher Burnout als Syndrom angesehen, das vor allem bei sozialen Berufen gehäuft auftritt, zeigen neuere Studien, dass es in allen Bevölkerungsschichten anzutreffen ist. Manager können genauso betroffen sein wie Mütter und Väter, Studentinnen, Kinder, Polizistinnen, Arbeitslose oder Handwerker¹⁶. Eine systematische, epidemiologische Studie für die Verbreitung des Syndroms Burnout existiert allerdings noch nicht¹⁷.

Entstehungsbedingungen

Für die Ursachen der Entstehung von Burnout lässt sich folgende Einteilung festhalten:

- *Individuelle Faktoren*, welche durch Persönlichkeitsmerkmale, Konstitutionen und Erwartungen beeinflusst sind.
- *Institutionelle* und *organisatorische* Rahmenbedingungen
- *Gesellschaftliche Prozesse* als Bestimmungsgrößen der oben angeführten Faktoren.

Burnout lediglich als einen Konflikt innerhalb der eigenen Individualität zu erklären, scheint – aufgrund der Interaktion des Individuums mit Menschen und Gegebenheiten des beruflichen Umfeldes – unangemessen. Desgleichen kann die Überbewertung der beruflichen Rahmenbedingungen zur Abschwächung und/oder Vernachlässigung der individuellen Faktoren führen¹⁸.

Demerouti¹⁹ unterscheidet bei den arbeitsbezogenen Ursachen die Bereiche Aufgaben- sowie Organisationsmerkmale. Je ausgeprägter die *Arbeitsbelastung* ist,

desto mehr erleben Mitarbeitende Burnout. *Mangelnde Autonomie* oder *Entscheidungsfreiheit*, *mangelnde Rückmeldung* sowie *geringe Aufgabenbedeutung*, *fehlende Möglichkeiten zur Verwendung der eigenen Fertigkeiten* sind weitere Faktoren, welche bei den Aufgabenmerkmalen als Burnoutfaktoren gelten.

Bei den Organisationsmerkmalen gelten die *Menge der bürokratischen Tätigkeiten*, *mangelnde Partizipationsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen*, *Arbeitszeiten*, *Arbeitsplatzunsicherheit*, *Aufstiegschancen*, *schlechte physische Umgebungsbedingungen* sowie *inkonsistente Belohnungen* als Prädiktoren von Burnout.

Als eine weitere komplexe und wichtige Dimension einer Organisation stehen die *zwischenmenschlichen Beziehungen* fest. *Mangelnde soziale Unterstützung* seitens der Vorgesetzten wie der Mitarbeitenden, *Konflikte*, *arbeitsbezogene und individuelle Kontakte*, *Kohäsion der Arbeitsgruppe* sowie *unangenehme Kontakte* sind weitere burnoutrelevante Aspekte²⁰. Die *Arbeitsplatzbegebenheiten* können die Erwartungshaltung einer arbeitenden Person vereiteln oder verhindern. Dieser Umstand führt bei Berufstätigen oft zu Frustration oder Stress.

Bisherige Reaktionsmuster auf das Problem

Die zentralen gesellschaftlichen Anstrengungen, welche bei der Burnout-Problematik in den verschiedensten Berufen zum Tragen kommen, werden im Folgenden kurz dargelegt:

Bei der *Prävention* und *Gesundheitsförderung* (Vorsorge) sind zu konstatieren:

- Gesellschaftliche Ebene:
 - Thematisierung der Burnout-Thematik in den verschiedensten Medien, verstärkt durch das Coming-Out von Persönlichkeiten
 - Inter- und/oder Supervisions- sowie Coachingangebote in den Unternehmen
- Politische Ebene:
 - Massnahmen der Exekutive auf sämtlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde)
 - Massnahmen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen, Thematisierung in Curricula, Informationskampagnen der Berufsverbände etc.)
 - Massnahmen und Interventionen der Akteure im professionalisierten Bereich (z. B. Beratungsstellen)

- Ebene des Arbeitsortes:
 - Burnoutpräventionskurse und Interventionen in allen Arbeitsfeldern, welche sich an einzelne Mitarbeitende der verschiedensten Berufsrichtungen wenden.
- Individuelle Ebene:
 - Erweiterung der Selbstkompetenzen durch Coaching, Aus- und Weiterbildungen, verschiedene Therapien
- Wissenschaftliche Ebene:
 - Burnout ist ein relativ neues Phänomen, das zuerst verstanden und erklärt werden muss. Die Resultate der Forschung dienen der Aufklärung und der Akzeptanz des Syndroms.

Bei der *Nachsorge* und *Behandlung* bestehen:

- Massnahmen und Interventionen des Gesundheits- und Sozialbereichs: stationäre sowie ambulante Behandlungs- und Betreuungsmassnahmen durch Burnout-SpezialistInnen
- Strategische Massnahmen und Interventionen der Lehrerinnen- und Lehrerverbände sowie der Personalverbände im Gesundheitsbereich
- Berufliche Auseinandersetzung mit dem eigenen Beruf und der Karriere (Reflexions- und Feedbackkultur)

Negative Externalitäten/Sozialkosten

Negative Externalitäten sind als bestimmte soziale Probleme, welche durch menschliches Handeln verursacht werden, zu verstehen. Diese lassen sich auf Individuen oder Organisationen zurückführen. Durch selbst- oder fremdschädigendes Verhalten können dabei soziale (Folge-)Probleme entspringen. Demzufolge sind soziale Probleme dann negative Externalitäten, wenn sie unbeteiligte Dritte bzw. die Allgemeinheit belasten.

Burnout bei Arbeitenden lässt sich im Falle einer Teil- oder Vollsuspendierung von der Arbeitsstelle als faktisch eingetretener und berechenbarer Schaden darlegen. Bis es jedoch zu einer allfällig definitiven Suspendierung kommt, durchläuft die vom Burnout betroffene Person verschiedene (Gesprächs-, Betreuungs-, Beratungs-, Abklärungs-, Inter- und/oder Supervisions-) Prozesse, die im arbeitsrechtlichen Anstellungsverhältnis geregelt sein können. Während diesen Phasen arbeiten die Betroffenen in der Regel weiter. Dabei können beim Beispiel einer

betroffenen Lehrperson, die ihnen anvertrauten Lernenden, allenfalls deren Eltern mit ihren entsprechenden Familien, das Lehrkollegium, aber auch die Schulbehörden in Mitleidenschaft gezogen werden. So betrachtet muss Burnout an sich als negative Externalität betrachtet werden.

Auf Grund der sozialen Probleme entstehen Folgekosten, welche bei Dritten bzw. der Allgemeinheit anfallen. Es sind dies die folgenden Sozialkosten, welche monetär bezifferbar sind (materielle externe Effekte):

- gesundheitliche und soziale Folgeprobleme
- ärztliche und/oder psychologische Behandlung und/oder Betreuung
- Lohnausfall aufgrund langer Krankheit
- Substanzenmissbrauch von Alkohol, Medikamenten und anderen Drogen
- Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Burnout
- Ausgleich von nicht mehr vorhandenem Einkommen
- Verlust von Humankapital
- Berufswechsel, Berufsberatung, Weiterbildung und/oder Umschulung

Immaterielle externe Effekte dagegen sind nicht quantifizierbar. Diese umfassen bei Burnout-Betroffene die Beeinträchtigung des Privat- und/oder Familienlebens, die im Zusammenhang auftretenden (psychosomatischen) Gesundheitsschäden sowie die allgemeine Verschlimmerung der Lebenssituation der betroffenen Person.

Da in der Medizin Burnout noch nicht standardisiert erfasst wird, ist eine genaue Bezifferung der Folgekosten schwierig. Die Symptome von Burnout-Betroffenen – z.B. Schlafstörungen oder Angstzustände – werden als Einzelaspekte deklariert und behandelt oder generell als Stressreaktion pauschalisiert. Kostenberechnungen von Stressstudien geben aber Hinweise, in welcher Grössenordnung sich die Burnout-Kosten bewegen. Die jährlichen Kosten für die medizinische Versorgung, welche auf Burnout zurückzuführen sind, belaufen sich laut dem SECO auf rund 1.4 Milliarden Franken. Weitere 350 Millionen Franken werden im Bereich der Selbstmedikation ausgegeben, dazu gehen 2.4 Milliarden Franken durch den Produktionsausfall verloren. Dies entspricht ungefähr 1,2% des Bruttoinlandprodukts. Die Autoren der Studie beurteilen ihre Schätzung als konservativ. Sie meinen, dass die effektiven volkswirtschaftlichen Gesamtkosten noch deutlich höher liegen würden²¹.

Aktuelle Prinzipien im Umgang mit problembedingter Verantwortung

Bisherige Praxis der Zurechnung von Kosten und inhaltlich-konkreter Verantwortung

Wie wir gesehen haben, werden Stressreaktionen oft nicht als Burnout erkannt. Die Symptome werden primär als individuelles Gesundheitsproblem wahrgenommen – physischer oder psychischer Natur – und entsprechend behandelt. Damit beginnt unter Umständen ein langer Weg durch das Gesundheitssystem mit diversen Untersuchungen, verschiedensten Diagnosen und Therapien. Am Schluss bleiben Kosten, aber kein wirklicher Therapieerfolg, da die tatsächliche Ursache nicht oder sehr spät erkannt wird.

Die Kosten zur Behandlung von Menschen, welche an Burnout leiden, hängen im Weiteren vom Grad der Krankheit und damit von der Möglichkeit ab, weiterhin arbeiten zu können. In der ersten Phase, also bei kurzfristiger und/oder partieller Arbeitsunfähigkeit, gehen die Kosten zu Lasten der obligatorischen Kranken- und/oder der Taggeldversicherung (KVG/TGV). Um Unterrichtsausfälle für die Lernenden zu verhindern, werden im Bereich des Unterrichtswesens allenfalls Steuergelder eingesetzt, um Stellvertretungen bereit stellen zu können.

Im nächsten Stadium, wenn längere Arbeitsunfähigkeit besteht, werden die Kosten in der Anfangsphase eventuell auf die Arbeitslosen- (ALV) und anschliessend gegebenenfalls auf die Invalidenversicherung (IV) übertragen.

Ist eine Person definitiv nicht mehr fähig zu arbeiten, werden die Kosten über die ALV (Vorleistungspflicht) und die IV (Anmeldung für Umschulung oder Rente) getragen. Kommt es zu einer lang andauernden Arbeitslosigkeit, bei der in der Folge die Sozialversicherungen nicht mehr ausreichend greifen, muss die Sozialhilfe beigezogen werden, welche die nun ausgesteuerte Person unterstützt. Diese Kosten werden über Steuergelder finanziert.

Während die Krankenversicherung durch Beiträge des Versicherungsnehmers bezahlt wird, findet die Finanzierung der ALV und IV durch Prämienzahlungen der/des Versicherten und des Arbeitgebers statt. Da die Belastung der VerursacherInnen nicht vorgesehen ist, kommt auch die Verursacherorientierung nicht zum Tragen. Die Kosten werden zum grössten Teil nach dem Gemeinlastprinzip bestritten.

Zumessung der Verantwortung

Verursacher

Es können aufgrund der bisherigen Ausführungen²² nachstehende potenzielle Verursacherparteien ausgemacht werden:

Identifizierbare Verursacher

- *ArbeitgeberInnen*: Burnout ist auch ein Problem des sozialen Umfelds, in dem Menschen arbeiten. Die Strukturierung und Ausgestaltung des Arbeitsplatzes entscheidet maßgeblich, wie Menschen ihre Arbeit erledigen, wie sie zusammenarbeiten und ob sie sich wohl fühlen²³. Die ArbeitgeberInnen tragen hier eine hohe Verantwortung. Unklare Zielvorgaben, ungenügende Organisation und Planung sowie die Vernachlässigung der Human Ressourcen führen zu Arbeitsbedingungen, die den Druck erhöhen. Bedeutsam sind auch die Einflüsse von sogenannten weichen Faktoren – wie mangelnde Kommunikation und Information, Vernachlässigung der Teamentwicklung, etc. –, die eine Unternehmenskultur prägen. Gefährdet das Management die Existenz der Firma durch hohes unternehmerisches Risiko, ist dies für Arbeitnehmer ein Stressor. Die Stressstudie des SECO²⁴ zeigt, dass die Arbeitsplatzunsicherheit einen markanten Stressfaktor darstellt.
- *ArbeitnehmerInnen*: Negative Externalitäten/Sozialkosten können entstehen, wenn ArbeitnehmerInnen ihre beruflichen Fähigkeiten und Möglichkeiten unrealistisch einschätzen und dadurch auf falsche Ziele fokussieren, respektive ihre Überforderung nicht akzeptieren. Sie setzen sich damit gesundheitlichen Risiken aus. Eine kritische berufliche Auseinandersetzung mit Weiterbildung und Beratung von Dritten wird abgelehnt oder erst unter Leidensdruck akzeptiert. Aus der Überforderung heraus wird die Stelle gekündigt.
- *Ausbildungssystem*: Ausbildungen erzeugen oder verstärken hohe Ideale durch Einstiegsvorgaben und Lehrstoffinhalte, die in der beruflichen Realität nicht umsetzbar sind. Viele Menschen wählen anspruchsvolle Ausbildungen, weil sie nach ‚Selbsterfüllung‘ streben. Wenn diese Menschen später feststellen müssen, dass sie nach der Ausbildung als kleine Teile einer bürokratischen Maschinerie arbeiten oder dass ihre Karriere langweilig verläuft, finden sie sich in ihren Erwartungen enttäuscht und brennen aus²⁵.
- *die (politischen) Behörden/die Aus- und Weiterbildungsstätten*: Vernachlässigte Burnout-Präventionsmassnahmen (z.B. durch Sparsanktionen in der

Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen) lassen negative Externalitäten/ Sozialkosten entstehen. Es ist denkbar (und wahrscheinlich), dass der Prävention (zu) wenig Beachtung geschenkt wird und damit Handlungsspielräume nicht oder kaum genutzt, vermeidbare Probleme und Kosten dadurch in Kauf genommen werden²⁶.

- *Gesundheitssystem*: Es entstehen Kosten, wenn die Probleme nicht erkannt, bagatellisiert oder falsch behandelt werden. Statt einer Verbesserung tritt eine Verschlechterung ein. Aus medizinischer Sicht werden die Betroffenen zu Hoffnungslosen, denen nicht geholfen werden kann. Sie werden abgeschrieben, stigmatisiert und invalidisiert.
- *Sozialbereich*: Die Betreuung der Betroffenen wird durch die Schaffung von falschen Anreizen unprofessionell gestaltet, indem beispielsweise die Betreuer der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) den Arbeitslosen harte Auflagen vorgeben. Werden diese nicht erfüllt, wird das Arbeitslosengeld reduziert. Es entsteht ein hoher psychischer Druck auf die Betroffenen. Die Gefahren der Stigmatisierung und der Überforderung sind erheblich. Die IV-Eingliederung vollzieht sich mangelhaft und verzögert. Damit wird die Chance zu frühzeitiger Wiedereingliederung verpasst.
- *Berufsspezifische Aspekte*: Berufsspezifische Belastungen ergeben sich aus bestimmten situativen Konstellationen einer Tätigkeit. Für die genaue Zurechnung der Verantwortung muss jede Arbeit gesondert analysiert werden. Mögliche Verursacher im Gesundheitsbereich sind zum Beispiel PatientInnen, die unrealistische, nicht erfüllbare Erwartungen und Forderungen an das Betreuungspersonal stellen. In der Volksschule sind es die Eltern der Lernenden, die Erziehungsaufgaben ungerechtfertigt an die Lehrperson delegieren.

Unklare Verursacher (Black Box):

- *Black Box*: Zu den unklaren Verursachern müssen Akteure gezählt werden, welche auf gesellschaftliche Begebenheiten so einwirken, dass daraus eine Risikoerhöhung oder ein sozialer Schaden entsteht. Demnach handelt es sich um Akteure, die aufgrund der komplexen Einwirkungsverflechtungen oder Anonymität nicht eindeutig ausfindig zu machen sind²⁷:
 - Akteure, welche ›burnoutträchtige‹ Arbeitssituationen einer Gesellschaft durch die Ausgestaltung und Anwendung von Werten, Normen, Vor-

schriften, Qualifikationssystemen und Rahmenbedingungen, sowie durch imageschädigende Verhaltensweisen oder Unterlassungen prägen;

- Akteure, welche die Biografie eines Menschen prägten, womit Voraussetzungen für Burnout geschaffen wurden;
- Akteure, welche kulturelle und/oder soziale Bedingungen beeinflussen, also beispielsweise die Arbeitskultur und -ethos im Lehrberuf prägen und dabei massgeblich in Berufs- und/oder Lebensbiografien eingreifen.

Kausalität

Aufgrund der bisherigen Ausführungen stellt sich die Frage, wie weit sich eine Ursache für das Phänomen Burnout feststellen lässt und ob sich ein klarer Zusammenhang zwischen Betroffenen und Verursachern zeigt.

Bei den identifizierbaren Verursachern können folgende Aussagen gemacht werden:

- Burnout kann auf Ursachen zurückgeführt werden.
- Burnout lässt sich als negativer externer Effekt betrachten, welcher Sozialkosten generiert.
- Es findet sich ein Kausalzusammenhang zwischen der Problemverursachung und den benannten (Mit-)Verursachern.
- Einige identifizierbare Verursacher lassen sich zu einer Verursachergemeinschaft zusammenfassen (z. B. politische Exekutive, öffentliche Verwaltung, Schulleitung). Diese Akteure sind zum Teil eng miteinander verflochten und beeinflussen sich gegenseitig.

Schadensqualität

Burnoutprobleme lassen sich als effektiven Schaden darlegen. Risiken können bereits in vorher erfolgten Untersuchungen erkannt werden. Primärer Kostenträger bei Burnout sind die ALV sowie die IV. Diese werden von den ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen je hälftig finanziert. Somit werden die Prämien nicht nach dem Verursacherprinzip unterschieden. Das Gemeinlastprinzip kommt zum Tragen.

Können nicht alle Kosten über die Sozialversicherungen abgedeckt werden, so kommt allenfalls die Sozialhilfe, welche ihrerseits durch Steuergelder gespeist wird, zum Zug. Burnout-Betroffene tragen einen Teil der Gesundheitskosten selber,

vor allem dann, wenn sie sich selber zu behandeln versuchen. Insgesamt wird das Gemeinlastprinzip belastet, da die Verursacherorientierung kaum behelligt wird. Zahlender ist also, nebst der erkrankten Person, vorwiegend die Allgemeinheit.

Zumessung der Verantwortung

Können Verursacher identifiziert werden, so lässt sich auch die Verantwortung für die durch das Burnout verursachten Probleme und Kosten zumessen²⁸, und zwar

- als Folge der Verursachereigenschaft (wenn Burnout bereits eingetreten ist) und
- aufgrund der Verursachereigenschaft (wenn ein vorgängiges Risiko eingegangen wird, dass Burnout also eintreten könnte).

Rechtliche Grundlagen, welche zur Handhabung erforderlich sein müssen, sowie eine daraus resultierende Rechtspraxis können hier nicht dargelegt werden.

Zielrichtung des Verursacherprinzips im Burnout-Bereich

Piñeiro & Wallimann²⁹ unterscheiden zwei Ziele:

1. *Soziale Gerechtigkeit durch den Lastenausgleich und*
2. *Soziale Nachhaltigkeit durch Anreiz zu präventivem Verhalten.*

Soziale Gerechtigkeit durch den Lastenausgleich kann wie folgt erreicht werden:

- In Fällen, in denen das Verursacherprinzip angewandt werden kann, ist ein Lastenausgleich zwischen den Verursachern und der Allgemeinheit anzustreben. Dabei soll der Ausgleich so gestaltet werden, dass die Verursacher die finanzielle Last übernehmen können, «ohne dass dabei weitere psychosoziale, gesundheitliche und andere Folgeprobleme entstehen (sozialethisches Prinzip)»³⁰. Beim Burnout müssten im Speziellen die Betroffenen vor dem finanziellen Ruin geschützt werden.
- Überall, wo ein vermeidbares Risiko eingegangen wird, soll ein risikoorientierter Lastenausgleich zwischen Verursachern und der Allgemeinheit erreicht werden³¹.

Die soziale Nachhaltigkeit durch Anreize zu präventivem Verhalten soll gefördert werden. Burnout und die dadurch verursachten Folgeprobleme können wie folgt vermieden werden³²:

- Das Verursacherprinzip soll Verursachern vermeidbarer negativer Externalitäten einen Anreiz geben, Aktivitäten oder Risiken zu vermeiden, die zu Problemen – in diesem skizzierten Fall Burnout – führen (könnten).
- Anreize zu präventiven Verhaltensweisen sollen alle genannten Verursacherparteien erhalten, die tatsächlich oder potenziell zur Problematik beitragen.

Anwendung

Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung

Bei ArbeitgeberInnen:

- Speisung eines Gesundheitsfonds: Firmen und Organisationen mit hohem Krankheitsausfall – der auf Stress zurückzuführen ist – zahlen in einen Gesundheitsfond ein, zur Finanzierung gesundheitsfördernder Projekte;
- Erhöhung des AHV und IV Satzes: Der Prozentsatz könnte an eine bestimmte Messgröße gekoppelt werden. Eine mögliche Grösse wären die Anzahl Krankheitstage.
- Implementation von Inter- und/oder Supervisionsangeboten;
- Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen für Weiterbildungsangebote;
- Anlastung der Vermeidungskosten (Schadensprävention und -minderung);
- Fortsetzung der Lohnzahlungspflicht bei diagnostiziertem Burnout über die heute vertraglich geregelten Zeiten hinaus, bis der Arbeitnehmer wieder arbeitsfähig ist.

Bei ArbeitnehmerInnen:

- periodischer Burnout-Test mit anschliessend festgelegtem Unterstützungs- und Hilfsprogramm bei Verdachtsmomenten auf Burnout;
- obligatorische Teilnahme an Präventionskursen mit Themenschwerpunkten wie: Laufbahn- und/oder Karriereplanung, Auf- oder Ausstiegchancen, sinnvoller Umgang mit den eigenen Ressourcen, etc.;
- Erhöhung von Krankenversicherungsprämien, Franchise oder Selbstbehalt, wenn Massnahmen verweigert oder nicht ausgeschöpft werden, die nachweislich zu einer Risikominimierung bei Burnout führen;
- Beitragserhöhung an ALV- und Invaliditätskosten durch Lohnprozente;
- Weiterbildungspflicht im Bereich Ressourcenmanagement;
- Teilnahme an Inter- bzw. Supervisionsangeboten.

Bei ArbeitgeberInnen wie bei ArbeitnehmerInnen kann auch mit einer Prämiensenkung ein Anreiz geschaffen werden, Burnout-Prophylaxe zu betreiben.

Verursacherprinzip-Instrument außerhalb der sozialen Sicherung

Bei ArbeitgeberInnen:

- Personalfluktuations-Steuer: Firmen mit überdurchschnittlicher Personalfluktuationszahl zahlen höhere Steuern;
- Reduktion von Abgaben und Steuern für nachhaltig, präventiv wirkende Schulorganisationen. Zertifizierung der Anstellungsbedingungen mit einem eigenen Schwerpunkt auf die Burnoutprophylaxe (z.B. Q2E, 2Q, educa, ISO, etc.);
- Busse oder Strafe: Besondere Risikoinkaufnahmen wie schwerwiegendes Fehlverhalten z.B. in Personalführungsentscheidungen, überhöhte Zielvorgaben, Behinderung von Weiterbildungsangeboten können nebst zusätzlichen Sozialkosten zu strafrechtlichen Anzeigen führen; ein paritätisches Schiedsgericht entscheidet über das Fehlverhalten der Organisationsverantwortlichen.

Bei Akteuren im weiteren Umfeld sind folgende Bereiche zu überdenken:

- Ausbildungssystem: Ausbildungen, die Stressmanagement nicht in ihren Lehrplan aufnehmen, bekommen keine oder reduzierte öffentliche Unterstützung. Ausbildungen werden von Abgängern evaluiert, und zwar frühestens nach einem Jahr Berufseinsatz. Daraus gewonnene Erkenntnisse müssen in den Lehrplan einfließen;
- Gesundheitssystem: Professionelle (ÄrztInnen etc.), denen eine Mitverantwortung nachgewiesen werden kann, zahlen einen Beitrag an die Kosten, die von ihnen verursacht wurden (evtl. über die Haftpflichtversicherung. Diese müssen in ihren Versicherungsbedingungen den Leistungskatalog entsprechend (um)formulieren und Standards setzen);
- Sozialbereich: Akteure im Sozialbereich, die erwiesenermaßen ein falsches Unterstützungs- und Betreuungskonzept entwickelt und eingesetzt haben, müssen Beiträge zur Korrektur der Mehrkosten leisten (evtl. über die Haftpflichtversicherung);
- Akteure im weiteren Umfeld einer burnoutbetroffenen Person (Berufsverbände, Lehrgremien), welche die Entwicklung von Burnout bei der entsprechenden Berufspersonen nachweislich nicht unterbunden haben, werden

zu Beitragszahlungen an die durch Burnout entstandenen Mehrkosten verpflichtet.

Bei berufsspezifischen Gruppen:

- Es müsste berufsspezifisch geklärt werden, wie welche die Kosten entstehen. Diese würden direkt den Verursachern verrechnet, und die Zahlungen kämen den betroffenen Institutionen zugute. Zum Beispiel im Gesundheitsbereich: In detaillierten Verträgen wird festgehalten, was ein Patient oder eine Patientin im Spital fordern kann. Hält sich der Spitalkunde/die Spitalkündin nicht daran und fordert mehr, steigen die Kosten für den Spitalaufenthalt. Diese müsste der Patient/die Patientin selber bezahlen.

Abschliessende Betrachtungen

Zweifelsohne hätte die Anwendung des Verursacherprinzips wirtschaftliche, sozial- und gesundheits- sowie bildungspolitische Auswirkungen. Die tatsächliche Anwendung des Verursacherprinzips im Bereich von Burnout ist aber mit diversen und weit reichenden Folgeproblemen verbunden. Diese müssen zuerst einer eingehenden, detaillierten Prüfung unterzogen werden.

Das Verursacherprinzip könnte unter anderem zu einer Veränderung in der Ausbildung sowie im Auswahl- und Prüfungsverfahren der entsprechenden Anwärterinnen oder Bewerber führen. Burnoutgefährdete Menschen müssten allenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten rechnen, eine Stelle zu finden und werden über kurz oder lang aus dem Arbeitsmarkt verdrängt.

Eine weitere Herausforderung stellt die Bemessung der Sozialkosten sowie deren Aufschlüsselung auf die diversen Verursacherparteien dar. Wie kann die (Mit-)Verantwortung bemessen werden, wenn – wie im Bereich des Burnout – multifaktorielle, komplex vernetzte Ursachen vorliegen? Reichen in diesem Fall Annäherungsberechnungen aus und sind diese überhaupt zulässig? Führt diese vielschichtige Situation nicht einfach dazu, das schwächste Glied in der Kette, nämlich die an Burnout erkrankte Arbeitskraft, für die Kosten aufkommen zu lassen? Dadurch würden möglicherweise weitere Sozialkosten für die Allgemeinheit entstehen, da die kranke Person unter dem zusätzlich erzeugten Druck weitere gesundheitliche Kosten generiert.

Für die Arbeitsorganisationen und deren Verantwortliche wird es sich wohl lohnen, Gelder in die Prophylaxe, die Weiterbildung sowie in die Personalentwick-

lung und -förderung zu investieren. Diese Investitionen werden kurzfristig zu einer erhöhten Belastung der Steuer- oder Unternehmenskasse führen. Langfristig gesehen können damit die Kosten, welche ein Burnout verursacht, eingedämmt und reduziert und die Allgemeinheit dadurch finanziell entlastet werden.

Trotz all dieser Bedenken ist es sinnvoll, das Verursacherprinzip ernsthaft in Betracht zu ziehen. Für alle Akteure bestünde in Zukunft ein Anreiz, sorgfältiger mit dem Humankapital umzugehen. In unserer Gesellschaft stellt die berufliche Tätigkeit einen ganz zentralen Wert dar. Ein Versagen oder Ausfall wirkt sich auf beinahe alle Lebensbereiche der Betroffenen negativ aus und kann enorme immaterielle und materielle Schäden bewirken. Stress im Beruf und Alltag wird es immer geben. Burnout könnte aber in vielen Fällen verhindert werden, wenn zumindest einige der bekannten verursachenden Faktoren im Vorfeld ausgeschaltet würden.

Anmerkungen

- 1 Faust, 1999, S. 117.
- 2 Demerouti, 1999, S. 2.
- 3 Leiter, Maslach, 2001, S. 19.
- 4 Litzcke, Schuh, 2005, S. 2.
- 5 SECO 2000, S. 12
- 6 Kubassek, 2001, S. 18.
- 7 Vgl. Hardtwald II, 2002.
- 8 Vgl. Schubert, 2004.
- 9 Vgl. Weidkuhn, 2002, S. 11.
- 10 Vgl. Stöckli, 1998, S. 241.
- 11 Vgl. Schmidt, 2004, S. 33.
- 12 Schmidt, 2004, S. 33.
- 13 Weltgesundheitsorganisation, 2002, S. 20f.
- 14 Kubassek, 2003, S. 18.
- 15 Litzcke, Schuh, 2005, S. 147.
- 16 Kubassek, 2001, S. 21.
- 17 Demerouti, 1999, S. 2.
- 18 Demerouti, 1999, S. 8ff.
- 19 Demerouti, 1999, S. 30f.
- 20 Vgl. Demerouti, 1999, S. 30f.
- 21 vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft, 2000; vgl. Schweizerische Gesellschaft für Ernährung, 2004
- 22 Vgl. Untersuchungen von Becker/Gonschorek, Seelig/Wendt.
- 23 Leiter, Maslach, 2001, S. 19.
- 24 SECO, 2000, S. 6.
- 25 Aronson u.a., 1985, S. 135.
- 26 Piñeiro/Wallimann, 2004, S. 93.
- 27 Piñeiro/Wallimann, 2004, S. 93f.

- 28 Piñeiro & Wallimann, 2004, S. 96.
- 29 Piñeiro & Wallimann, 2004, S. 96.
- 30 Piñeiro & Wallimann, 2004, S. 110.
- 31 Piñeiro & Wallimann, 2004, S. 111.
- 32 Piñeiro & Wallimann, 2004, S. 97.

Literaturverzeichnis

- Aronson, Ellito; Kafry Ditsa & Pines, Ayala M. (1985). *Ausgebrannt. Vom Überdruß zur Selbstentfaltung*. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Becker, Georg E./Gonschorek, Gernot (1993). Kultusminister schicken 55 000 Lehrer vorzeitig in Pension. Konsequenzen aus dem Heidelberger Burnout-Test (BOT). In: Gudjons, Herbert (Hg.). *Entlastung im Lehrerberuf*. Hamburg: Bergmann + Helbig Verlag, 47-68.
- Demerouti, Evangelia (1999). *Burnout: eine Folge konkreter Arbeitsbedingungen bei Dienstleistungs- und Produktionstätigkeiten*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Faust, Volker (1999). *Seelische Störungen heute. Wie sie sich zeigen und was man tun kann*. München: Beck.
- Kubassek, Ben (2001). *Burnout. So gewinnen Sie neue Lebensfreude und bleiben trotzdem erfolgreich*. Landsberg am Lech: mvg-Verlag.
- Leiter, P. Michel & Maslach, Christina (2001). *Die Wahrheit über Burnout. Stress am Arbeitsplatz und was Sie dagegen tun können*. Wien: Springer.
- Litzcke, Sven & Schuh, Horst (2005). *Belastung am Arbeitsplatz, Strategien gegen Stress, Mobbing, Burnout*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH.
- Piñeiro, Esteban/Wallimann, Isidor (2004). *Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung*. Bern: Haupt Verlag.
- Schmidt, Brinja (2004). *Burnout in der Pflege. Risikofaktoren – Hintergründe – Selbsteinschätzung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Seelig, Günther F./Wendt, Wolfgang (1993). Lehrerbelastung. Eine Pilotstudie zu den erlebten Berufsbelastungen von Lehrerinnen und Lehrern. In: *Pädagogik*, 1, 30-32.
- Stöckli, Georg (1998). Wie ausgebrannt sind Schweizer Primarlehrkräfte? Von den meist unterschlagenen Problemen bei der Messung von «Burnout». In: *Bildungsforschung und Bildungspraxis. Schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*. 20. 240-249.

- Weidkuhn, Christian (2002). Burnout – wo bleibt die Klarheit? In: *Schule heute. Informationen und Mitteilungen aus dem Schulamt des Fürstentums Lichtenstein*. 3. 8-11.
- Weltgesundheitsorganisation (2002). Lexikon zu ICD 10 – Klassifikation psychischer Störungen: Begriffe der Psychiatrie und der seelischen Gesundheit, insbesondere auch des Missbrauchs psychotroper Substanzen sowie der transkulturellen Psychiatrie. Bern: Huber Verlag.

Quellenverzeichnis (Internet)

- Hardtwaldklinik II (2002). Burnout bei Lehrerinnen und Lehrern – berufstypische Belastungsreaktionen. Zugriff am 27. März 2005 auf: http://www.hardtwaldklinik2.de/index.cfm?uuid=201D1AD17E9E6E41E16F03A5E8585646&type=search&show_long=1.
- Schubert, Maria; Spirig, Rebecca, De Geest; Sabina (2004). Die Auswirkungen des Stellenabbaus im Pflegebereich. Zugriff am 6. Dez. 2005 auf <http://pages.unibas.ch/nursing/ins/deut/stellungnahmen/headlines/inhalte/inhalt-1.html>.
- Schweizerische Gesellschaft für Ernährung (2004). Wie erkenne ich Burnout-Syndrom und wie kann ich Stress vorbeugen? Zugriff am 27. März 2005 auf http://www.sprechzimmer.ch/sprechzimmer/News/Tagungen/Wie_erkenne_ich_das_Burnout_Syndrom_und_wie_kann_ich_Stress_vorbeugen.php.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2000). Die Kosten des Stresses in der Schweiz. Zugriff am 27. März 2005 auf http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationen-undformulare/studienundberichte/stress_d.pdf.

Abstract

Berechnungen haben ergeben, dass Burnout in der Schweiz eine Belastung in Milliardenhöhe darstellt. Dieser Beitrag untersucht, inwiefern das Verursacherprinzip Anwendung finden könnte, um diesem Problem entgegen zu steuern und kommt zum Schluss, dass trotz gewisser verbleibender und noch zu klärenden Fragen das Verursacherprinzip ernsthaft in Betracht gezogen werden kann. Zweifelsohne hätte eine Anwendung des Verursacherprinzips günstige wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche und bildungspolitische Auswirkungen. Für alle Akteure bestünde ein Anreiz, sorgfältiger mit dem Humankapital umzugehen. Burnout könnte in vielen Fällen verhindert werden, wenn zumindest einige der bekannten verursachenden Faktoren im Vorfeld ausgeschaltet würden.

Tabak rauchen schädigt und tötet!

Wer übernimmt dafür die Verantwortung?

Michael Küchler

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

Tabak ist zurzeit die zweithäufigste Todesursache weltweit. Wichtiger noch; es ist die häufigste *vermeidbare* Todesursache. Der Tabak ist verantwortlich für jeden zehnten Todesfall auf der Welt. Zurzeit sind dies etwa 5 Millionen pro Jahr. Wenn sich das derzeitige Rauchverhalten der Bevölkerung nicht ändert, werden es im Jahr 2020 bereits 10 Millionen jährliche sein. Die World Health Organisation [WHO] schätzt, dass circa die Hälfte der RaucherInnen schlussendlich an den Folgen ihres Tabakkonsums sterben werden¹.

In der Schweiz verursacht der Tabakkonsum jährlich ungefähr 8000 Todesfälle, was etwa einem Achtel aller Todesfälle entspricht. Die Zahl ist mehr als doppelt so hoch wie die Summe aller Todesfälle infolge Verkehrsunfällen (600), illegalem Drogenkonsum (200), Aids (100), Homizid (200) und Suizid (1600) zusammen. 800 TabakkonsumentInnen sterben noch vor dem 55. Geburtstag².

Der Tabakrauch einer Zigarette enthält über 4000 verschiedene Stoffe. 40 davon gelten als krebserzeugend. Zu den giftigsten Stoffen zählen Kohlenmonoxid, Cyanwasserstoff, Benzol, Cadmium, Blei, Nickel, Chrom, Aluminium und viele mehr. Sie sind hauptsächlich für die gesundheitschädigenden Folgen des Rauchens verantwortlich. Nikotin ist zwar in hohen Dosen äusserst giftig, wird jedoch heute nicht als Ursache für Krankheiten betrachtet. Vielmehr ist Nikotin der Grund für den Konsum von Tabakprodukten. Durch die pharmakologischen Eigenschaften des Nikotins – teils anregend, teils beruhigend – wird eine sehr starke Abhängigkeit verursacht. Das Abhängigkeitspotenzial von Nikotin wird mit demjenigen von Heroin verglichen³.

Der Tabakkonsum verursacht eine Vielzahl von Krankheiten. Krankheiten der Atemwege und des Herzkreislaufes, Magen- und Darmgeschwüre und verschiedene Krebsarten führen oft zur Invalidität oder zum Tod. 1994 haben 47% der Tabaktoten durch Herzkreislaufkrankheiten und 17% durch Erkrankung der Atemwege ihr Leben verloren. Lediglich 22% starben an Lungenkrebs, der bekanntesten Rauchertodesursache. 12% verstarben an den Folgen anderer Krebsarten. Doch nicht nur das aktive Konsumieren von Tabak, sondern auch das so genannte «Passivrauchen» kann erheblichen Schaden anrichten. Tatsächlich enthält der Rauch, der von der Zigarettenspitze an die Umwelt abgegeben wird, höhere Konzentrationen an gewissen toxischen Gasen, als der inhalierte Rauch. Durch passives Rauchen steigt das Risiko erheblich, an Lungenkrebs, Herzkreislaufkrankungen, Brustkrebs, Hirnschlag, Bronchitis oder Asthma zu erkranken. Am stärksten davon betroffen sind Ungeborene und Kleinkinder, da diese besonders empfindlich auf den giftigen Rauch reagieren⁴.

Der Anteil der Zigaretten an allen Tabakprodukten liegt in der Schweiz seit 20 Jahren relativ stabil bei ca. 90%. Die restlichen 10% teilen sich Zigarren, Zigarillos und Pfeifen. Aufgrund des hohen Konsums liegt der Fokus hier auf dem Tabakprodukt Zigarette. Die übrigen Produkte werden aufgrund des geringen Aufkommens und zum Zweck der Übersichtlichkeit bewusst vernachlässigt⁵.

Neben psychischen Faktoren kann auf der *individuellen Ebene* die Nikotinabhängigkeit als Hauptursache für das Rauchen von Tabakwaren ausgemacht werden. Da sich die Abhängigkeit nicht sofort nach dem Rauchen der ersten Zigarette einstellt, bzw. zu diesem Zeitpunkt noch keine Entzugserscheinungen auftreten, stellt sich die Frage, wie es zum Einstieg in die Zigarettensucht kommt. Laut Müller⁶ fangen die meisten Personen in ihrer Jugendzeit mit dem Rauchen an. Experten seien sich einig, dass die Umwelt der Jugendlichen wesentlich dazu beiträgt, ob man ein Raucher wird oder nicht. Müller nennt das Rauchverhalten der Eltern, Geschwister, aber auch von Freunden und Bekannten als soziale Voraussetzung und Bedingung für den Rauchbeginn bei Jugendlichen. Gmel und Meyer⁷ sehen in der Zigarette für die Pubertät eine symbolische Bedeutung. Die Jugendlichen machen so den Erwachsenen deutlich, dass sie gleichberechtigt behandelt werden wollen. Das Rauchen einer Zigarette steht symbolisch für die Ablösung von den Eltern. Unter Gleichaltrigen vermittelt das Rauchen ein Gefühl der Gruppenzugehörigkeit und dient der Abgrenzung von den «noch-nicht-Erwachsenen». Weitere einstiegsbegünstigende Faktoren können sein: geringes Selbstwertgefühl, Ängste, Depressionen, Schulprobleme oder eine positive Einstellung gegenüber dem Rauchen⁸.

Grundlage für die *strukturelle Ebene* ist die Gesetzgebung, welche Tabakwaren zum oralen Gebrauch seit jeher legalisiert. In der Schweiz erhält man Tabakwaren an über 38 000 Verkaufsstellen (inklusive 17 000 Automaten). Folglich ist es leichter, an Zigaretten zu kommen als an das Grundnahrungsmittel Brot. Das im Herbst 2000 von den Zigarettenherstellern und der Vereinigung der schweizerischen Tabakwarenhandels beschlossene Abgabeverbot an Jugendliche unter 16 Jahren ist somit sehr fragwürdig, da vor allem die Automaten über keine Kontrollmechanismen verfügen⁹.

Zigaretten gehören gemäss Müller¹⁰ zu den am meisten beworbenen Produkte in der Schweiz. Nach seinen Berechnungen werden jährlich zwischen 80 und 120 Millionen Schweizer Franken für Werbung und andere Verkaufsförderungen wie etwa Sponsoring von Sport- oder Kulturveranstaltungen ausgegeben.

Die Produktion von Zigaretten ist in der Schweiz ebenfalls sehr florierend. 2003 wurden gemäss SFA/ISPA¹¹ 38,4 Milliarden Zigaretten produziert. 24,2 Milliarden davon wurden exportiert, die restlichen 14,2 Milliarden im Inland verkauft. Da Zigaretten in der Schweiz billiger sind als im angrenzenden Ausland, dürfte jedoch die Ausfuhr von Zigaretten im Reisendenverkehr nicht unerheblich sein.

Darstellung 1:

Ursachen von Tabakproblemen auf individueller und struktureller Ebene

strukturelle Ebene	individuelle Ebene
<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung von und Zugang zu Tabakprodukten (Produzenten, Akteure im Vertrieb und in der Werbung) - mangelnde Kontrollmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> - Nikotinabhängigkeit - Soziales Umfeld (Freundeskreis: Gruppenzugehörigkeit, Familie: Ablösung von den Eltern, usw.) - Rauchverhalten anderer (Eltern, Freunde, Idole, usw.) - Psychische Faktoren (Depressionen, geringes Selbstwertgefühl, Ängste, usw.)

Bisherige Reaktionsmuster

Bei den Behörden macht sich ein allgemeiner Bewusstheitstrend bezüglich der Gefahr des Rauchens bemerkbar, der in den letzten Jahren zu einigen Reaktionen im Bereich des Tabakkonsums geführt hat. Insbesondere die Entscheidung der WHO, die Tabakbekämpfung zu einer ihrer vier obersten Prioritäten zu ernennen, führte auch in der Schweiz zu Bemühungen in die selbe Richtung. So wurde neben vielen Projekten nichtstaatlicher Organisationen und vereinzelt, unkoordinierten parlamentarischen Vorstössen 1995 das «Massnahmenpaket Tabak 1996-1999 des Bundesamtes für Gesundheit» verabschiedet. Sein Hauptziel, die Senkung des Anteils der tabakrauchenden Bevölkerung unter 30%, wurde jedoch nicht erreicht. Der Grund dafür sah man gemäss dem Schlussbericht über die Ergebnisse der Evaluation in der unzureichenden Finanzierung des Massnahmenpakets¹².

In der Folge erarbeitete das BAG das «Nationale Programm zur Tabakprävention 2001-2005».¹³ Es stellt die derzeitigen Bemühungen in der Tabakpolitik sehr komplett und übersichtlich dar, andererseits beinhaltet es nicht nur Massnahmen zur Prävention, wie dies der Titel etwa anmuten lassen könnte, sondern auch zur Nachsorge bzw. Behandlung bereits bestehender Tabakprobleme. Konsequenterweise nimmt man darin eine Bündelung der Ressourcen sowie die Koordination der Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen vor. Das BAG übernimmt dabei die Leitung des Programms. Eine zentrale Rolle in der Umsetzung spielen die *Kantone*, da sie weitgehend über Entscheidungskompetenzen verfügen, wie beispielsweise die Reglementierung öffentlicher Plätze und Gebäude (Passivrauchen), die Organisation des Gesundheitswesens (Tabakentwöhnung) und diejenige des Bildungswesens (Einstieg in den Tabakkonsum). Die im Mai 1998 neu geschaffene *eidgenössische Kommission für die Tabakprävention* hat den Auftrag, das Departement des Innern bei Fragen in Zusammenhang mit dem Tabakkonsum zu beraten. Den *nichtstaatlichen Organisationen* wurden folgende Aufgaben zugewiesen:

- Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz: Dachorganisation der nichtstaatlichen Organisationen, Jugendprävention, Koordination der Regionalzentren, Erarbeitung von Massnahmen für die Tabakprävention;
- Stiftung 19: Schwerpunktprogramme Jugend und Gesundheit (I), Bewegung, Ernährung und Entspannung (II), Gesundheit und Arbeit (III);
- Schweizerische Krebsliga: nationales Programm zur Krebsbekämpfung, Tabakentwöhnung;
- Lungenliga Schweiz: Weiterbildungsseminare zur Tabakentwöhnung;

- pro aere: Schutz der Nichtraucher;
- SFA: Projekte für Jugendliche, statistische Datenbanken;
- Universitätsinstitute: Grundlagenforschung, soziale und präventivmedizinische Projekte;
- Verbindung der Schweizer Ärzte: Entwicklung und Verbreitung eines Ausbildungsprogramms zur Tabakentwöhnung für die Ärzteschaft;
- Schweizerischer Apothekenverein: Massnahmen zur Förderung der Tabakentwöhnung in der Apotheke;
- Pharmaindustrie: Tabakentwöhnung.¹⁴

Das Programm setzt an den drei Handlungsfeldern «Einstieg verhindern», «Ausstieg erreichen» und «vor Passivrauch schützen» an und hat sich folgende Ziele gesetzt:

1. Die Jugendlichen haben soziale Kompetenzen erworben, die es ihnen gestatten, auf den Griff zur Zigarette zu verzichten.
2. Das Umfeld, indem die Jugendlichen aufwachsen, motiviert sie zum Nichtrauchen.
3. Nichtraucher haben jederzeit und überall die Möglichkeit, rauchfreie Luft zu atmen.
4. Die Rauchenden sind motiviert, mit dem Rauchen aufzuhören und es werden ihnen geeignete Entwöhnungshilfen zur Verfügung gestellt.
5. Die Bevölkerung kennt die Tragweite des Tabakproblems für die öffentliche Gesundheit.
6. Im Laufe der nächsten fünf Jahre wird eine nationale Tabakpolitik entwickelt.
7. Die Werbung und Promotion der Tabakindustrie richtet sich ausschliesslich an Konsumierende.
8. Die Besteuerung der Tabakprodukte in der Schweiz wird erhöht.
9. Für Minderjährige sind Tabakprodukte nicht erhältlich.
10. Die Deklaration von Tabakprodukten informiert Konsumierende sachlich und neutral.
11. Die Schweiz beteiligt sich an der Ausarbeitung der WHO-Rahmenkonvention für die Bekämpfung des Tabakkonsums und ratifiziert dieses Abkommen.
12. Der Erwerb und die Weitergabe von Erkenntnissen und Erfahrungen sind gewährleistet.¹⁵

Zurzeit liegt noch keine Evaluation dieser Zielsetzungen vor. Jedoch sind bereits einige Erfolge auszumachen. So wurde beispielsweise die Verordnung über Tabak und Tabakerzeugnisse¹⁶ im Juli 2003 einer Totalrevision unterzogen, welche am 1. November 2004 in Kraft trat. Damit wurde insbesondere der zehnten Zielsetzung Rechnung getragen. Als Teilerfolg kann ebenfalls das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden und Restaurants z.B. im Kanton Tessin gewertet werden. Zudem wurde in der Frühjahressession 2003 beschlossen, dass im Jahr 2004 ein separater Fonds zur Tabakprävention eingerichtet wird und mit 2.6 Rappen pro Zigarette finanziert werden soll¹⁷.

Externe Effekte und Sozialkosten

Im Fall der Tabakproblematik bezeichnet Flath¹⁸ alle durch das Handeln eines Akteurs, egal ob Produzent oder Konsument, entstandenen Wirkungen, welche den Akteur selbst oder Dritte in ihrer Lebenslage schädigt, als externe Effekte. Es erscheint sogar sinnvoll, diese als *negative* externe Effekte zu betrachten, da gemäss Definition ein Schaden entsteht.¹⁹ Somit können alle Probleme, die in unserer Gesellschaft durch das Produzieren und Konsumieren von Tabak und dessen Erzeugnisse entstanden sind, als negative externe Effekte betrachtet werden. Diese wiederum verursachen Kosten, welche zumeist der Allgemeinheit angelastet werden. In diesem Fall spricht man von Sozialkosten bzw. von sozialen Kosten.

Die Sozialkosten des Tabakkonsums wurden für die Schweiz zum letzten Mal für das Jahr 1995 berechnet. Im Auftrag des BAG hat das IRER – Institute de Recherches Economiques Régionales – der Universität Neuenburg diese Kostenexpertise durchgeführt. Aufgrund des erst steigenden und seit 2000 leicht rückläufig tendierenden Tabakkonsumverhaltens der Schweizer Bevölkerung müssen die Resultate heute relativiert betrachtet werden.

Jeanrenaud, Priez, Vannotti, Vitale und Voillat²⁰ vom IRER definieren die sozialen Kosten des Rauchens als den monetären Wert aller negativen Konsequenzen des Tabakkonsums, insbesondere für die Raucher, ihre Familien und Verwandten, sowie für die Gesamtbevölkerung. Dabei unterscheiden sie direkte Kosten, indirekte Kosten und immaterielle Kosten (intangible costs).

Die direkten Kosten stellen die gesamten medizinischen Kosten dar, die infolge von Behandlungen von raucherverursachten Krankheiten angefallen sind. Sie belaufen sich für das Jahr 1995 auf 1,2 Milliarden Schweizer Franken. Zweidrittel dieser Kosten wurden durch Männer verursacht²¹.

Die indirekten Kosten erfassen alle Erwerbsaufallskosten, die durch raucherbedingte Krankheitstage, Invalidität und frühzeitigen Tod entstanden sind. Dabei werden sowohl verlorene Tage am Arbeitsplatz als auch die im eigenen Haushalt gezählt. Von diesen Kosten werden konsequenterweise die nichtbezogenen Sozial- und Rentenleistungen von frühzeitig²² verstorbenen Rauchern subtrahiert. 1995 generierten die Berechnungen von Jeanrenaud et al.²³ indirekte Kosten von rund 3,8 Milliarden Schweizer Franken, basierend auf einem Verlust von über 5 Millionen Arbeitstagen.

Der dritten Kategorie gehören die Kosten an, welche durch Lebensqualitätsverlust bei Rauchern und ihren Angehörigen entstehen. Sie werden anhand des eingesetzten Einkommensanteils zur Verbesserung der Lebensqualität gemessen. D. h., eine repräsentative Auswahl von erkrankten Rauchern wurde befragt, welchen Anteil ihres Einkommens sie ausgeben würden, wenn sie dadurch von ihrer Krankheit geheilt werden könnten. Diese Forschungen ermöglichten es, jeder dieser Krankheit einen monetären Wert zuzuweisen. Lungenkrebs wurde dabei der höchste Wert (512'500 CHF pro Fall) zugeordnet. Für das Untersuchungsjahr ergab sich ein Total von fast 5 Milliarden Schweizer Franken an immateriellen Kosten²⁴.

Der Produktivitätsverlust am Arbeitsplatz, die durch Zigaretten ausgelöste Brände, die Reinigung von Bahnhöfen und anderen öffentlichen Gebäuden und Plätzen sowie die Folgen des Passivrauchens konnten in der Studie aufgrund von fehlendem Datenmaterial nicht berücksichtigt werden²⁵.

Aus den drei Kategorien von Kosten resultiert somit ein Total von beinahe 10 Milliarden Schweizer Franken. Das entspricht rund 2,7% des Schweizer Brutto-Inland-Produktes. Damit steht die Schweiz im internationalen Vergleich gemäss Jeanrenaud et al.²⁶ eher an der Spitze. In Canada liegt der Wert bei 1,4% des BIP und in den USA bei 2%, wobei darauf hinzuweisen ist, dass bei diesen Studien die immateriellen Kosten keinen Eingang fanden. In einer Studie über Australiens Sozialkosten des Tabakkonsums wurden die immateriellen Kosten miteinbezogen und es resultierte ein Wert von 2,4% des BIP. Im Vergleich zur Schweiz ist dieser Prozentsatz eher tief.

Bisherige Praxis der Zurechnung von Kosten und inhaltlich-konkrete Zurechnung

Im Falle einer medizinischen Behandlung von Raucherschäden bzw. der Generierung von direkten sozialen Kosten hat in der Schweiz die obligatorische Krankenkasse (Grundversicherung) für die Unkosten aufzukommen. Da die Krankenkasse nach dem Kausalprinzip, also bei beanspruchter Leistung, ihre Gelder verteilt, kann vom Gemeinlastprinzip gesprochen werden.

Auch bei raucherverursachten Absenzen am Arbeitsplatz werden die Kosten durch das Gemeinlastprinzip beglichen. In diesem Fall ist die Krankentaggeldversicherung zuständig. Eine längere Absenz kann dann auch zu einem Fall für die IV werden. Beim Eintreten einer raucherbedingten Invalidität (ca. 1600 neue Fälle pro Jahr) werden die finanziellen Aufwendungen durch die Invalidenversicherung gedeckt. Da sich die Invalidenversicherung durch die Sozialversicherungsabzüge bei Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert, kommt in diesem Fall ebenfalls das Gemeinlastprinzip zum Tragen²⁷.

Wie bereits oben erwähnt, machen wirtschaftliche Kreise darauf aufmerksam, dass bei frühzeitigem Tod auch eine Entlastung der Sozialversicherungen stattfindet. So profitiert die Allgemeinheit von einem Nicht- oder einem Kurzbezug von AHV-Renten, Pensionskassengelder oder anderen Rentenleistungen. Anzuführen ist hier, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit vernachlässigt wird²⁸.

Die Einnahmen der Tabaksondersteuer belaufen sich für das Jahr 1995 gemäss SFA/ISPA²⁹ auf lediglich 1,33 Milliarden Franken. Dies reicht bei weitem nicht aus, um die materiellen Kosten³⁰ von fast 5 Milliarden Franken zu decken. Somit wird der Rest von der Allgemeinheit getragen, wobei die Raucher ebenfalls dazugehören. Es kann festgehalten werden, dass 40% der direkten Kosten durch die Rauchenden selbst bezahlt werden. Für die restlichen 60% der tabakbedingten Sozialkosten kommen Nichtraucher auf.

Sozialkosten, welche zurzeit durch das Gemeinlastprinzip gedeckt werden, sind für das Verursacherprinzip relevant. Insbesondere sind somit direkte und indirekte Kosten, für die die Krankenkassen, Sozialversicherungen und die öffentliche Hand aufkommen müssen interessant. Zu erwähnen ist an dieser Stelle der im Jahr 2004 ins Leben gerufene Tabakpräventionsfonds³¹. Aus dem Fonds werden «Präventionsmassnahmen finanziert, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen»³². Unter anderem kann mit dem Geld aus diesem Fonds neben Projekten zur Prävention auch die Forschung unterstützt werden. Faktisch werden damit viele Projekte von nichtstaatlichen Organisationen, wie beispiels-

weise diejenigen der Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz oder anderen, subventioniert.

Zumessung der Verantwortung

Verursacher

Nach den bisherigen Ausführungen können folgende potenzielle Verursacher identifiziert werden:

- *Konsumenten*: Als KonsumentInnen von Tabakprodukten sind sie potenzielle Opfer von gesundheitlichen Folgeschäden von Tabak und generieren dadurch Sozialkosten.
- *Familiäres Umfeld*: Durch tabakkonsumierende Eltern wird vor allem Jugendlichen der Einstieg in die Sucht erleichtert. Diese sehen weniger Gefahrenpotenzial in Zigaretten, solange Vorbilder, wie es Eltern sind, selber rauchen.
- *Peer-Group*: Für Jugendliche ist die Zigarette von symbolischer Bedeutung. Wer raucht, gehört bereits zu den Erwachsenen, wer es nicht tut, kann mit seiner Alterskohorte nicht mithalten und wird oft ausgeschlossen. Gerade mangelndes Selbstwertgefühl, in der Pubertät keine Seltenheit, kann dazu führen, dass Jugendliche dem Gruppendruck nicht standhalten kann und anfangen zu rauchen.
- *Produzenten, Akteure in Vertrieb und Werbung*: Die Tabakindustrie ist massgeblich für Gesundheitsschäden durch Rauchen verantwortlich. Bereits 1950 wurde in der medizinischen Forschung ein Zusammenhang zwischen Rauchen und Krebs wissenschaftlich nachgewiesen³³. Die Tabakindustrie bringt bewusst Güter mit Abhängigkeitspotenzial in Umlauf und muss somit als Verursacher betrachtet werden.
- *Die öffentliche Verwaltung*: Durch das Parlament werden Gesetze und Verordnungen erlassen, die den Umgang mit Tabak und Tabakerzeugnissen regeln. Während die Legislative gemäss den Ausführungen von Piñeiro und Wallimann³⁴ nicht als Verursacher festgemacht werden kann, besteht bei der Exekutive die Möglichkeit, dass sie die vom Parlament gesetzten Rahmenbedingungen für die Tabakproduktion, den Tabakvertrieb, die Tabakwerbung und die Prävention nicht ausschöpft oder falsch und unzureichend kontrolliert. Dies begünstigt das Verursachen von Sozialkosten.

- *Akteure der spezialisierten Suchthilfe und des nicht spezialisierten Gesundheits- und Sozialbereichs:* Durch ein zu stark ausgebautes Hilfesystem kann es passieren, dass sich das Suchthilfesystem selber zu erhalten oder sogar auszuweiten versucht (auch die Helfenden profitieren von der Tabakproblematik, z. B. im Zuge ihrer Erwerbstätigkeit). Dadurch entsteht das Risiko, dass das Klientel in Abhängigkeit zum Suchthilfesystem gehalten wird.
- *Unklare Verursacher (Black Box):* Akteure, welche nicht einzeln identifiziert werden können und die auf gesellschaftliche Bedingungen so einwirken, dass sich daraus negative externe Effekte oder Sozialkosten ergeben, müssen zu den unklaren Verursachern gezählt werden³⁵. Sie tragen wesentlich zum Umgang mit Tabak oder Tabakprodukten, der Werthaltung gegenüber diesen und zur Tabakkultur bei. Aufgrund ihrer Anonymität oder ihrer komplexen Verflechtung nicht explizit identifizierbar und deshalb als unklare Verursacher zu bewerten, sind die Folgenden:
 - Alle Akteure, die als Summe zu einer positiven bzw. verharmlosenden Einstellung gegenüber Tabak, insbesondere gegenüber Zigaretten, führen. Daran können Idole, Personen der Öffentlichkeit, Filmindustrie, Vereine usw. beteiligt sein. Sie prägen die Tabakkultur.

Darstellung 2:

Tatsächliche und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> – KonsumentInnen – Familiäres Umfeld – Peer-Group – Produzenten, Akteure in Vertrieb und Werbung – Suchthilfe – Öffentliche Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> – Summe der Akteure, die auf soziale und kulturelle Bedingungen einwirken (Tabakkultur) – Lobby

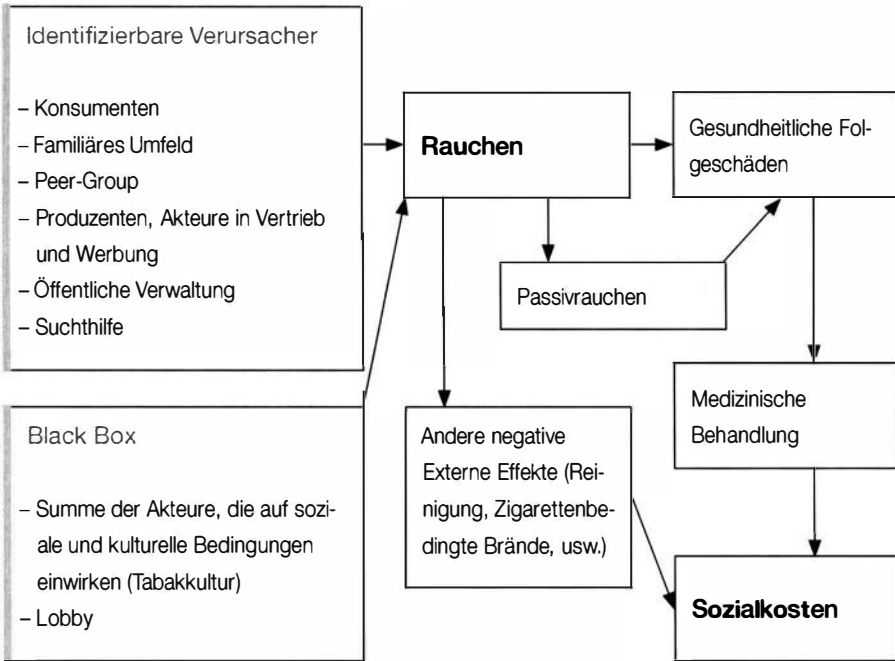
Kausalität

Bei den identifizierbaren Verursachern können bezüglich Kausalität folgende Feststellungen gemacht werden:

- Das Rauchen von Tabakwaren kann mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu gesundheitlichen Folgeschäden bei ihren KonsumentInnen und in weniger grosser Anzahl bei unbeteiligten Dritten, den sogenannten PassivraucherInnen, führen.
- Bei allen anderen oben genannten Akteuren und dem Generieren von externen Effekten und Sozialkosten kann eine Kausalität hergestellt werden.
- Medizinische Behandlungskosten, die infolge identifizierbarer Folgeschäden des Rauchens anfallen, werden durch die Allgemeinheit gedeckt (Gemeinlastprinzip) und sind somit Sozialkosten.
- Andere tabakbedingte Probleme führen ebenfalls zu negativen externen Effekten und generieren Sozialkosten (z.B. Reinigung von Bahnhöfen, durch Zigaretten ausgelöste Brände, Arbeitsausfälle, usw.).
- Alle oben genannten Verursacher müssen grundsätzlich als Verursachergemeinschaft betrachtet werden, da in den seltensten Fällen nur ein einziger Verursacher ausgemacht und somit zur Verantwortung gezogen werden kann. Es ist vielmehr ein Zusammenspiel all dieser Akteure.

Bei den unklaren Verursachern können folgende Angaben zur Kausalitätsfrage gemacht werden:

- Die Tabakkultur trägt zum heutigen Umgang und der Werthaltung gegenüber Tabakprodukten bei. Dennoch sind die Akteure nicht einzeln identifizierbar.
- Der Kausalitätsnachweis gestaltet sich bei Akteuren, die biografische Bedingungen anderer geprägt haben (und dadurch vermutlich als Auslöser eines schädlichen Tabakkonsums betrachtet werden kann) aufgrund der zeitlichen Dimension äusserst schwierig.

Darstellung 3:**Graphische Umsetzung der Kausalität****Schadensqualität**

Wie bereits ausgeführt, äussert sich der Konsum von Tabak als tatsächlicher Schaden bzw. als Risiko für einen solchen in bereits genannten Formen. Die KonsumentInnen nehmen in Kauf, dass sie durch ihr Handeln an den Folgen des Rauchens erkranken oder gar sterben. Das Bereitstellen von Tabakprodukten und die Tabakwerbung müssen ebenfalls als Risiko für eine Schadensverursachung angesehen werden. Hingegen manifestieren sich die gesundheitlichen Folgeschäden des Passivrauchens zum einen als tatsächlicher Schaden zum anderen als potenzieller Schaden. Es liegen noch zu wenig differenzierte wissenschaftliche Daten vor, die besagen, wer genau, unter welchen Umständen und im Besonderen ab welcher Menge von Passivrauch an diesen Folgen leiden wird.

Zumessung der Verantwortung

Bei identifizierten Verursachern kann nun eine angemessene Zurechnung der Verantwortung vorgenommen werden. Nachfolgende Gründe können zu einer Zuordnung der Verantwortung führen:

- als *Grund* der Verursachereigenschaft: beim Eingehen eines Risikos, das zur Entstehung von tabakbedingten Problemen beitragen kann.
- als *Folge* der Verursachereigenschaft: wenn sich bereits tabakbedingte Probleme eingestellt haben.

Die Frage, wie die rechtliche Zumessung der Verantwortung in der Praxis aussehen könnte und welche Rechtsgrundlagen dazu von Nöten wären, kann hier nicht beantwortet werden, da Verordnungen und Gesetze rund um Tabakwaren in der Schweiz in diversen Gesetzgebungen und durch verschiedene Instanzen geregelt werden (z. B. Lebensmittelgesetz, Werberecht, Sozialversicherungsrecht, usw.)³⁶.

Zielrichtungen des Verursacherprinzips bei tabakbedingten Problemen

Ein Lastenausgleich zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit soll durch folgende Zielsetzungen angestrebt werden:

- Es soll in jedem Fall ein finanzieller Lastenausgleich zwischen den eigentlichen Verursachern und der Allgemeinheit bei der Bewältigung der Sozialkosten angestrebt werden. Die betroffenen Verursacher sollen dabei in der Lage sein, die ihnen zugemessenen finanziellen Aufwendungen zu tragen. RaucherInnen sollen zum Beispiel durch Zurechnung der Kosten nicht in ihrer Existenz bedroht und zum Fall für die Sozialhilfe werden (sozialethisches Prinzip)³⁷.
- Wird ein vermeidbares Risiko eingegangen, das die Generierung von tabakbedingten Problemen begünstigt, soll ein risikoorientierter Lastenausgleich zwischen diesen Verursachern und der Allgemeinheit geschaffen werden.

Da der Ausstieg aus der Tabaksucht bzw. aus der Nikotinabhängigkeit besonders schwierig ist, sollte der Fokus des Verursacherprinzips ebenfalls stark auf die Prävention gerichtet sein. Anreize zu präventivem Verhalten zur Förderung der sozialen Nachhaltigkeit sollen durch folgende Zielsetzungen angestrebt werden:

- Das Verursacherprinzip stellt sicher, dass für Verursacher von negativen externen Effekten Anreize zur Prävention geschaffen werden.

- Alle oben genannten Verursacher bzw. die Verursachergemeinschaften sollen vom Präventionsanreiz profitieren können. Präventive Massnahmen sollen für alle Bereiche der Tabakproblematik entwickelt und umgesetzt werden.

Anwendung

Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung

Bei den KonsumentInnen von Tabakprodukten, im Besonderen von Zigaretten können folgende Massnahmen besprochen werden:

- *Anlastung von Sozialkosten:* Da die Sozialkosten vor allem im Bereich der medizinischen Behandlung anfallen, wäre es bei der Anwendung des Verursacherprinzips nötig, die Krankenkassenprämien anzupassen. Dies könnte nach dem Bonus-Malus-System vor sich gehen. Dabei erhalten Personen, die aufgrund von Raucherfolgen behandelt werden müssen, eine Prämienhöhung, während die Prämie beim Nichtbeanspruchen sinkt. Oder aber die risikoaversiereren Mitglieder einer Krankenkasse, in diesem Fall die Rauchenden, bezahlen bereits anfangs höhere Beiträge. Zu diskutieren wäre dann allerdings die Identifikation dieser RaucherInnen. Ebenfalls vorstellbar ist, dass medizinische Behandlungen von Folgeschäden mit einem höheren Selbstbehalt behaftet werden. Eine andere Vorgehensweise wäre die Ausgestaltung einer Zusatzversicherung für RaucherInnen. Diese würde medizinische Kosten, die aufgrund von tabakverursachten Krankheiten anfallen, decken. Um an einer Verkaufsstelle eine Packung Zigaretten zu erwerben, müsste dann ein gültiger Versicherungsausweis vorgezeigt werden. Als Nebeneffekt würde der Verkauf von Tabakerzeugnisse an Minderjährige effektiver unterbunden.

Bei Akteuren im sozialen Umfeld:

- *Anlastung von Sozialkosten:* Grundsätzlich würden die oben besprochenen Massnahmen auch für Eltern und Peer-Group-Mitglieder, die rauchen, gelten. Zusätzlich wäre es jedoch möglich, bei RaucherInnen mit Kindern eine erhöhte Krankenkasse-Prämie für die Kinder einzuführen³⁸. Somit würden die Folgen des Passivrauchens bei Kindern verursachergerechter behandelt. Gleichzeitig würde ein finanzieller Anreiz bestehen, das Rauchen zu unterlassen, besonders wenn Kinder im gleichen Haushalt leben, da diese dann besonders stark auf Passivrauch reagieren.

Bei den Produzenten und Akteuren im Vertrieb können beispielsweise folgende Massnahmen diskutiert werden:

- *Einführung einer risikoabhängigen Prämienbeteiligung im Bereich der Krankenkassen:* Da Herstellung, Vertrieb und Werbung von Tabak und Tabakprodukten als Bereitstellen eines potenziell gesundheitsschädigenden Gutes betrachtet werden kann, sollten auch diese Akteure die Folgekosten mittragen. Die Beitragshöhe könnte sich dabei an der Menge der bereitgestellten Tabakprodukten orientieren. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang, dass eine Zusatzversicherung für RaucherInnen, wie oben aufgeführt, mitfinanziert würde.
- *Anlastung der Vermeidungskosten:* Präventionsmassnahmen sollten ebenfalls durch Produzenten und Akteure in Vertrieb und Werbung mitgetragen werden. Der bereits in Kraft gesetzte Tabakpräventionsfonds war der erste Schritt in diese Richtung. Jedoch wird er zur Zeit aus der Tasche der RaucherInnen finanziert. Besser wäre, die Finanzierung des Fonds zu je einem Drittel durch RaucherInnen, Hersteller, Vertrieb und Werbung sicherzustellen. Allerdings ist anzufügen, dass mindestens ein Teil der Abgaben seitens der Akteure in Herstellung und Vertrieb wieder auf die RaucherInnen abgewälzt werden könnten.

Neue Verursacherprinzip-Instrumente

Bei KonsumentInnen können folgende Massnahmen genannt werden:

- *Anlastung von Reinigungskosten:* Kosten, die aufgrund von häufigerem Reinigen von öffentlichen Plätzen und Gebäuden anfallen, da Zigarettenstummel achtlos auf den Boden geworfen werden, könnten durch Bussen finanziert werden. Bei unsachgemässer Entsorgung würden Ordnungsbeamte einschreiten und ein Strafgeld kassieren.
- *Verbot:* Die in den USA entstandene Welle hat bereits auch andere Länder erreicht. Mit dem Verbot des Rauchens in öffentlichen Gebäuden sowie Restaurants, Pubs, Diskotheken usw. soll die Allgemeinheit vor dem Passivrauch geschützt werden.
- *Prävention:* Zu einem effektiveren Schutz der Jugendlichen ist es denkbar, dass in Zukunft alle, die Tabakprodukte erwerben wollen, ihre Identitätskarte vorweisen müssen.³⁹ Bei Zigarettenautomaten könnte analog dazu ein ID-Scanner installiert werden, der das Geburtsdatum erfasst und erst dann den Bezug von Zigaretten ermöglicht.

- *Handel mit Bezugszertifikaten:* Denkbar ist auch eine Kontingentierung von Zigaretten. Alle RaucherInnen müssen beim Staat einen Anspruch auf Zigaretten geltend machen. Sie bekommen dann eine Kreditkarte, auf der beispielsweise das Bezugsrecht für die wöchentliche Ration an Zigaretten gespeichert ist. Bei jeder Verkaufsstelle werden in der Folge die verkauften Zigaretten abgezogen.
- *Exponentielle Besteuerung von Zigaretten mittels Bezugskarte:* Grundsätzlich wäre es möglich, das Recht auf den Bezug von Zigaretten exponentiell (je nach Bezugsmenge) zu besteuern, um damit einem Schwarzhandel unter den Bezüglern entgegen zu wirken. Zusätzlich könnte diese Registrierung als RaucherIn beim Staat als Grundlage für die bereits weiter oben beschriebene risikobedingte Prämienerrhöhung bei RaucherInnen dienen. Zusätzlich wäre damit ein Schutz für Minderjährige gegeben.

Bei den Produzenten und Akteuren im Vertrieb und in der Werbung:

- *Forschung:* Gemäss der Homepage der britischen Organisation «Action on Smoking and Health»⁴⁰ gibt es seit den 1970er Jahre sowohl in den USA als auch in Europa angemeldete Patente, die eine «gesündere» Zigarette zum Inhalt haben. Mit Hilfe dieser Patente liesse sich eine gesundheitschonendere Zigarette herstellen, die weniger Giftstoffe enthält bzw. die toxischen Gase effizienter filtert als die heutigen Filtersysteme das tun. Diese Patente finden jedoch in der Zigarettenindustrie keine Verwendung. Die Organisation macht vor allem die mangelnde Regulierung durch Aufsichtsbehörden bzw. der öffentlichen Verwaltung für das Nichtverwenden dieser Errungenschaften verantwortlich. Ein Gebot zum Abbau der krebserzeugenden Schadstoffe und zur Verminderung der toxischen Gase binnen einer festgesetzten Frist, könnte zur Reduzierung der Sozialkosten beitragen. Diese Entwicklung könnte ähnlich eingeleitet werden, wie die derzeitigen Bemühungen um eine Reduktion der CO₂-Abgase. Als zusätzlichen Anreiz für die Produzenten könnte ein Bonus-Malus-System zum Tragen kommen, bei dem Zigaretten, die bereits von gewissen Schadstoffen befreit sind, günstiger verkauft werden dürften als andere.
- *Erhebung von Sozialkostensteuern bei politisch festgelegtem Zigarettenpreis:* Es wird eine grundsätzliche Besteuerung von Tabakprodukten eingeführt. Sie bemisst sich aus dem Anteil, den Akteure aus Produktion, Vertrieb und Werbung zu den Sozialkosten beitragen. Wichtig ist dabei, dass die Preise für die Produkte vom Staat festgelegt werden, um eine Überwälzung der Kosten auf die Konsumentengruppe zu verhindern.

- *Risiko gegen Entgelt:* Wie bereits angesprochen, kann das Produzieren und Verreiben von Tabakerzeugnissen als Bereitstellung eines potenziell gesundheitsschädigenden Gutes betrachtet werden. Aus diesem Grund bzw. aufgrund der Inanspruchnahme des Gutes Gesundheit, sollen Abgaben in Höhe der verkauften Menge gemacht werden.

Folgende Massnahmen können bei der Exekutive bzw. beim sozialen Umfeld (Familie, Peer-Group, usw.) genannt werden:

- *Strafgelder:* Für den unkorrekten Umgang mit den Tabakverordnungen, insbesondere dem Mindestalter für den Tabakverkauf, können sehr hohe Bussgelder ausgesprochen werden, die den Tabakpräventionsfonds mitfinanzieren.
- *Anzeigepflicht:* Es könnte ein Gebot zur Anzeigepflicht in Kraft treten, bei dem Akteure, die Jugendliche zum Konsum von Tabak drängen, gebüsst werden dürfen. Dafür bedarf es jedoch einer Gesetzesänderung, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden kann. Die Höhe der Busse wird vom Staat festgelegt und könnte ebenfalls dem Tabakpräventionsfonds oder der Tilgung von sozialen Kosten helfen.

Abschliessende Betrachtungen

Das Zumessen von Sozialkosten nach Verursacherprinzip könnte gewisse Folgeproblemen nach sich ziehen. Wahrscheinlich müssten Mittel zur Bekämpfung von Schmuggel und Schwarzhandel von Tabakprodukten gesprochen werden. Auch könnten Wettbewerbsnachteile entstehen.

Als weitere Herausforderung kann die Identifizierung der Verursacher und die Bemessung der Höhe ihrer Verschuldung betrachtet werden. Jedoch würde das Verursacherprinzip zu einer gerechteren Verteilung der sozialen Kosten führen. Insbesondere die Produzenten und die Akteure in Vertrieb und Werbung beteiligen sich bis heute kaum an den durch sie verursachten Sozialkosten. Letztlich kommen die KonsumentInnen für diese Steuern auf. Durch die besprochenen Massnahmen würde man einen gerechteren Lastenausgleich schaffen. Dies würde insbesondere eine Erleichterung für diejenigen Personen sein, die bewusst auf das Rauchen verzichten. Aber auch ein Beitrag zur Prävention und sozialen Nachhaltigkeit würde so geleistet werden.

Anzumerken ist an dieser Stelle zudem, dass die KonsumentInnen insgesamt wahrscheinlich überdurchschnittlich mehr belastet würden, es sei denn, die freie

Preisgestaltung für Zigaretten würde unterbunden. Auch ist zu bedenken, dass das Rauchen zur Sucht führen kann, aus deren Abhängigkeit man sich nicht ohne weiteres befreien kann. Vor allem, wenn das Verursacherprinzip betroffene Personen finanziell zusätzlich in ihrer Existenz gefährden sollte, ist auf die Einhaltung des sozialetischen Prinzips zu achten.

Anmerkungen

- 1 World Health Organisation [WHO], 2005
- 2 Bundesamt für Gesundheit [BAG], 2001, 10f
- 3 Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme [SFA], 1997, 73
- 4 BAG, 2001, 10f
- 5 SFA, 2004, 47
- 6 Müller, 1997, 18f
- 7 Meyer und Gmel, 1997, 34
- 8 BAG, 2001, 8f
- 9 ebd., 12f
- 10 Müller, 1997, 18
- 11 SFA/ISPA, 2004, 59
- 12 Bähler, Bolliger-Salzman, Cloetta, Hofmann & Müller, 2000, 2f
- 13 BAG, 2001
- 14 BAG, 2001, 43ff
- 15 ebd., 29ff
- 16 BAG, 2003, 1f
- 17 SFA/ISPA, 2004, 62
- 18 Flath, 1968, 59
- 19 Es ist durchaus vorstellbar, dass es auch positive externe Effekt gibt, wie z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen.
- 20 Jeanrenaud, Priez, Vannotti, Vitale und Voillat 1999, 1ff
- 21 ebd., 3f
- 22 im Verhältnis zum Durchschnittsalter
- 23 ebd., 4f
- 24 ebd., 6f
- 25 ebd., 3f
- 26 ebd. 8f
- 27 ebd., 2ff

- 28 Meyer, 1997, 161
- 29 SFA/ISPA, 2004, 58
- 30 Materielle Kosten sind direkte und indirekte Kosten zusammen.
- 31 vgl. oben
- 32 Schweizerischer Bundesrat, 2004, 1
- 33 Trotzdem dementierte die Tabakindustrie bis in die 1990er Jahre jeglichen kausalen Zusammenhang zwischen Rauchen und Krebs – auch in der Schweiz – öffentlich. Im Rahmen von amerikanischen Prozessen gegen die Tabakindustrie wurde belegt, dass diese seit 1952 über Beweise für die krebserregenden Eigenschaften des Tabakrauchs verfügten (BAG, 2001, 10). In der Schweiz werden jährlich über 38 Milliarden Zigaretten produziert und vertrieben. Trotz des im Herbst 2000 von den Zigarettenherstellern und der Vereinigung der schweizerischen Tabakwarenhandels selbst auferlegte Abgabeverbot an Jugendliche unter 16 Jahren gibt es immer noch über 17 000 Automaten, an denen es keine Alterskontrollen gibt. Aus rein wirtschaftlicher Sicht müsste man annehmen, dass Jugendliche als bedeutendste Zielgruppe anzusehen sind.
- 34 Piñeiro und Wallimann, 2004, 61f
- 35 ebd., 93
- 36 BAG, 2001, 7f
- 37 Dadurch hätte wiederum die Allgemeinheit für die Kosten aufzukommen.
- 38 Es wird angenommen, dass die Eltern die Prämien für die Kinder bezahlen.
- 39 Analog dem Alkoholbezug in den USA.
- 40 Action on Smoking and Health (ASH), 1999

Literaturverzeichnis

- Flath, Klaus (1968). *Alkohol- und Tabakschäden als externe Effekte – Analyse der Entstehung und Möglichkeiten der Verhütung*. Köln: Inauguraldissertation.
- Gmel, Gerhard & Meyer, Matthias (1997). Tabak. In: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne. *Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz, 1994-1996*. Lausanne : Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA).
- Müller, Richard (1997). Tabak. In Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne. *Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz, 1994-1996*. Lausanne : Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA).
- Piñeiro, Esteban & Wallimann, Isidor (2004). *Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne (1997). *Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz, 1994-1996*. Lausanne : Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA).

Quellenverzeichnis

- Action on Smoking and Health (1999). The safer cigarette. Zugriff am 22. März 2004 auf <http://www.ash.org.uk/html/regulation/html/patent.html>.
- Bähler, Gisela, Bolliger-Salzman, Heinz, Cloetta, Bernhard, Müller, Franziska & Hofmann, Claudia (2000). Das Massnahmenpaket Tabak 1996-1999 des Bundesamtes für Gesundheit – Schlussbericht über die Ergebnisse der Globalevaluation. Zugriff am 24. November 2004 auf <http://www.bag.admin.ch/cce/studien/sucht/d/mapa-tab99/zsfmapadtab.pdf>.

- Bundesamt für Gesundheit (2001). Nationales Programm zur Tabakprävention 2001-2005. Zugriff am 24. November 2004 auf <http://www.suchtund aids.bag.admin.ch/imperia/md/content/tabak/7.pdf>.
- Jeanrenaud, Claude, Priez, France, Vannotti, Marco, Vitale, Sarino & Voillat, Françoise (1999). The social cost of tobacco in Switzerland. Executive summary. Zugriff am 22. März 2004 auf <http://www.unine.ch/irer/restabac.pdf>.
- Schweizerischer Bundesrat (2004). Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) vom 5. März 2004 (Stand am 30. März 2004).). Zugriff am 24. November 2004 auf <http://www.admin.ch/ch/d/sr/6/641.316.de.pdf>.
- Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne (2004). Tabak. Zahlen & Fakten 2004. Zugriff am 22. März 2004 auf http://www.sfa- ispa.ch/Extranet/publication/PublicationUpload/di_Tabak.pdf.
- World Health Organisation (2005). *Why is tobacco a public health priority?*. Zugriff am 22. März 2004 auf <http://www.who.int/tobacco/en>.

Abstract

Dieser Beitrag basiert auf dem Buch «Sozialpolitik anders denken» von Piñeiro und Wallimann. Orale Tabakkonsum kann zu schweren gesundheitlichen Schäden oder gar zum Tod führen. Dadurch entstehen in der Schweiz jährlich 10 Milliarden Franken an Sozialkosten. Als Verursacher können Konsumenten, Produzenten, Akteure im Vertrieb und in der Werbung, das familiäre Umfeld, Peer-Groups, staatliche und nichtstaatliche Organisationen in der Prävention und die Exekutive identifiziert werden. Die Zumessung der Verantwortung wird aufgrund oder als Folge der Verursachereigenschaft vorgenommen. Ziel des Verursacherprinzips ist ein finanzieller Lastenausgleich zwischen den Verursachern und der Allgemeinheit, sowie die Schaffung eines Anreizes zur Prävention. Hier werden gewisse, mögliche Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung und die Entwicklung neuer Verursacherprinzip-Instrumente skizziert. Die Umsetzung bedarf jedoch noch weiterer Abklärungen.

Wie liesse sich Drogenpolitik nach dem Verursacherprinzip gestalten?

Dario Schoch

Einleitung und Begriffsdefinition

Das Verursacherprinzip auf ein illegales System wie das des Drogenkonsums anzuwenden ist sehr problematisch. Denn der drogenkonsumierende Verbraucher verstösst per se gegen eine gesellschaftliche Konvention (Gesetz) und kann von der Gesellschaft eigentlich nur Repression als Antwort erhalten. Wie kann der Staat Kosten gegenüber einem Verursacher geltend machen, der sich der Hand des Staates entzieht? Das gleiche gilt übrigens mit den Drogenhändlern und Produzenten, die der Staat weder besteuern, noch kontrollieren kann. Solange Drogen illegal sind kann der Staat als Ziel nur die Ausschaltung des Drogenhandels und -konsums haben. Die zeitgenössische Literatur¹ geht jedoch von der These aus, daß Repression den Drogenkonsum nie ausschalten kann. Dieser Beitrag übernimmt die These und belegt sie anhand von Beispielen. Deshalb ist dieser Beitrag zum Verursacherprinzip unter der Prämisse der Drogenlegalisierung geschrieben. Die Methoden im Verursacherprinzip, welche systemerhaltend wirken und den Konsum von Drogen kriminalisieren, werden bewusst ausgeklammert. Dieser Ansatz geht viel mehr auf die Möglichkeiten des Verursacherprinzips in einem vom Staat geregelten Markt ein. Die Idee ist ein pragmatischer Umgang mit Suchtmitteln, ähnlich wie das heute mit Alkohol, Tabak und anderen legalen Suchtmitteln praktiziert wird.

Gerade weil der Drogenkonsum durch seine Illegalität nicht überblickbar ist, muss die aktuelle Situation genau betrachtet werden, um so die Problematik greifbar zu machen. Dabei werden die heutigen Strategien der Schweiz im Umgang mit Drogen aufgezeigt. Am Ende des ersten Teils folgt ein Fazit zur Drogenthematik auf Grund der vorliegenden Zahlen, Äusserungen des Bundes und verschiedenster

Zeitungsartikel. Danach folgt die Anwendung des Verursacherprinzips unter der Prämisse der Drogenlegalisierung.

Der Beitrag stützt sich hauptsächlich auf Fachliteratur über Drogen, Berichte der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (sfa), Erfahrungsberichte von Süchtigen und Zeitungsartikeln des *Tages-Anzeigers*, der *Neuen Zürcher Zeitung* und Internetartikeln. Gerade bei neuen Drogenstrategien sind die neuen Medien und Zeitungen auf einem aktuelleren Stand als die Fachliteratur der Bibliotheken.

Drogensituation heute

Die heutige Drogensituation hat sich im Vergleich zu Ende der 1980er Jahren beruhigt, was vor allem einem Rückgang des Heroinkonsums, besserer Therapieplätze und der medizinischen Abgabe von Heroin zuzuschreiben ist. Der Trend läuft eindeutig in Richtung leistungssteigernder Drogen wie Kokain oder Amphetaminen und die 15 bis 35-jährigen konsumieren generell mehr (Misch-) Drogen.

***Betäubungsmittelgesetz (BetmG)*²**

Vor 1951 kannte die Schweiz kein absolutes Drogenverbot, sondern ein Verbot des nicht-medizinischen Konsums. Die Firma BAYER stellte noch bis 1961 Heroin als Medikament her.³ Der internationale Opiumhandel, der steigende Missbrauch legaler Medikamente und die amerikanische Drogenpolitik der Nachkriegszeit führten 1951 zur Entstehung des BetmG. Interessanterweise zielte das Gesetz zu Beginn nur auf die Produktion und den Handel von Drogen und liess den Konsum weitgehend straffrei. Erst mit der *68er-Bewegung*, dem Aufkommen von LSD und der neuen Experimentierlust an Drogen wurde der Konsum 1975 definitiv strafbar. Neben den bekannten Substanzen wie Opiaten, Coca-Produkte, Hanf und Halluzinogenen sind noch 150 weitere Stoffe verboten. Das Schweizerische Heilmittelinstitut hält im Auftrag des Bundes die Liste ⁴ der verbotenen Substanzen aktuell. In den letzten 20 Jahren hat sich die Liste mehr als verdoppelt und die chemischen Stoffe sind mittlerweile die grösste Gruppe, was auf einen erhöhten Missbrauch von Medikamenten schliessen lässt.

Statistische Zahlen⁵

Mehr als jeder dritte Mann und jede fünfte Frau im Alter von 15 bis 39 Jahren hatten 2002 mindestens einmal im Leben eine illegale Droge konsumiert; dabei handelt es sich vorwiegend um Cannabisprodukte. Der Vergleich mit den Daten aus dem Jahr 1992 zeigt einen sehr deutlichen Anstieg der Anzahl der Personen mit Cannabiserfahrung. Der Gebrauch aller anderen illegalen Drogen ist in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren verhältnismässig stabil geblieben. Insgesamt hatten 150 000 Personen bereits Kontakt mit harten Drogen (ohne Cannabis). Davon konsumieren 60 000 regelmässig, d.h. mehrmals pro Jahr. 30 000 Personen sind täglich mit harten Drogen im Kontakt und gelten als sogenannte Schwerstsüchtige.

Ende der 1980er Jahren hatte der Heroinkonsum seinen Höhepunkt, mittlerweile wird es relativ selten konsumiert. Auf die Gründe kommen wir im Verlauf dieses Beitrags noch zu sprechen. Heute gilt Kokain als Lieblingsdroge der Schweizer, weder Ecstasy noch Ampheta- oder andere Wekamine gefährden dabei seine Stellung. Diesen Fakt belegen auch Aussagen von Drogenexperten in einem Artikel des *Tages-Anzeigers*⁶, indem von einem «Ablösen» des Ecstasy durch Kokain gesprochen wird.

Der statistische Median der Drogenkonsumenten hat eine Berufslehre hinter sich, ist männlich und zwischen 20 und 25 Jahre alt. Hierbei bleibt anzufügen, dass viele Statistiken zum Thema nur begrenzt aussagekräftig sind, da die Dunkelziffern bei Illegalem oft sehr hoch sind.

Modedrogen im Überblick

Wie schon erwähnt ist Kokain die Modedroge in der Schweiz. Generell werden viel mehr leistungssteigernde Drogen als seditative konsumiert. Der Trend nach Leistung hat sich auch im Drogenkonsum manifestiert. Gerade Heroin gilt «out», da es nicht system-integrativ, sondern ausschliessend wirkt. Ein Heroinsüchtiger sieht nicht schön aus, beeindruckt nicht durch seinen beruflichen Status und hat oft Geldprobleme. Bei den Kokainkonsumenten sieht das anders aus: In den ersten Konsumjahren kann die Wirkung des Kokains tatsächlich bessere Leistungen in der Arbeitswelt erzielen.⁷ Zudem wirkt die Droge kommunikativ und man fühlt sich selbstsicher. Heute ist Kokain deshalb eine Lifestyle-Droge und entsprechend offen wird damit umgegangen. Ähnliche Wirkungen, und deshalb auch Modedrogen, haben MDMA, 2CB, Ephedrin und Speed.⁸ Weshalb das Kokain aber trotz all

den anderen Drogen Nummer Eins ist, kann dadurch erklärt werden, dass gerade chemische Pillen wie MDMA und 2CB bei längerer Konsumdauer an Wirkung nachlassen, Kokain jedoch nicht.

Einen weiteren Modetrend bilden die Psychopharmaka. Medikamente wie Prozac (Fluctine) und andere Antidepressiva werden entgegen der Medikation eingenommen, überdosiert und mit anderen Drogen gemischt. Europaweit ist die Schweiz das einzige Land, das mehr Geld für Antidepressiva als für irgendein anderes Medikament ausgibt.⁹

Aktuelle Drogenpolitik der Schweiz

Seit der Revision des BetmG 1975 verfolgte die Schweiz zwei Modelle: Bis Ende der 1980er Jahre wurden Verstösse gegen das BetmG hauptsächlich mit Repression geahndet. Doch mit dem Platzspitz und anderen «Drogenslums» fand ein Umdenken statt. Die heutige Drogenpolitik ist pragmatischer als früher und Lösungsansätze werden vermehrt stoffspezifisch erarbeitet, so zum Beispiel die kontrollierte Heroinabgabe.¹⁰

Viersäulenpolitik der Schweiz

1991 stellte der Bund ein neues Modell zur Drogenbekämpfung vor, das mit der offenen Drogenszene, den vielen AIDS-Toten und dem starken Heroinmissbrauch aufräumen sollte. Das Viersäulenprinzip wurde auch als Zeichen verstanden, dass man Drogensüchtige nicht nur kriminalisieren kann, da man so den Schwarzmarkt schützt, sondern aktiv den Süchtigen helfen möchte. Die vier Säulen gelten (ideell, nicht von der Finanzierung her gesehen) als gleich wichtig und setzen sich zusammen aus:

I Prävention

Laut sfa bezeichnet Prävention alle Aktivitäten, die geeignet sind, das Auftreten einer Krankheit durch vorübergehende Strategien zu verhindern. Präventive Massnahmen sind zum Beispiel die Ausbildung von Lehrkräften, die Erstellung von Dokumentationen und Informationen, Konzeptvermittlung zur Bewältigung von Stress und Frustration. Auch die Stärkung des Selbstvertrauens und der Kommunikationsfähigkeit sind zentrale Anliegen der Prävention.

II Therapie

Mit der Schaffung von Therapieangeboten soll Drogenabhängigen geholfen werden, unter Anleitung von Fachleuten aus ihrer Sucht herauszufinden. Zur Therapie gehört auch die Abgabe von Ersatzstoffen (Methadon) sowie die Heroinverschreibung.

III Schadensverminderung und Überlebenshilfe

Insbesondere die AIDS-Bekämpfung stand am Anfang im Vordergrund. Mit der Abgabe steriler Spritzen soll die Infektionsgefahr gesenkt werden und mit spezifischen AIDS-Kampagnen vor den Gefahren gewarnt werden. Zudem werden Beratungsstellen für drogenabhängige Prostituierte geschaffen und Notschlafstellen für Schwerstsuchtige eingerichtet.

IV Repression

Die Repression richtet sich gegen die Drogenkonsumierenden und gegen den Handel und Produktion von Betäubungsmitteln. Rund 33% der Verzeigungen im 2003 wurden gegen Cannabis-Konsumenten gesprochen. Die Anzahl von Kokaiverzeigungen blieb in den letzten Jahren konstant (9252 oder 12% aller Verzeigungen). XTC- & Wekaminverstöße stiegen (1995: 900, 2003: 2100), LSD-Verstöße sanken (weniger als 100).¹¹

Liberalisierung des BetmG

Neben dem Viersäulenprinzip gab es auch Bestrebungen, die neue Drogenpolitik im Gesetz zu verankern. 1994 wurde der erste Gesetzesentwurf zur Revision des BetmG vorgestellt. Dieser schlug einen pragmatischeren Umgang mit der Drogenproblematik vor. So wollte man dem Heroinproblem mit neuen Methoden begegnen, doch brauchte man dazu zuerst die gesetzlichen Grundlagen. Zusätzlich kam mit dem hohen Cannabiskonsum auch die Frage nach dessen Legalisierung auf. Auch auf Volksebene entstanden zwei Initiativen: 1996 *Jugend ohne Drogen* (für eine repressivere Haltung des Staates) und 1998 die *DroLeg*¹² (für die Legalisierung sämtlicher Drogen), auf welche wir in diesem Beitrag noch zu sprechen kommen. Beide scheiterten beim Volk, und auch die Revision des BetmG erfuhr 2004 vom Nationalrat eine Absage. Rechtlich gesehen steht die Schweiz also noch am gleichen Ort wie vor 15 Jahren, doch in der Praxis wurden dennoch neue Modelle erprobt.

Staatliche Heroinabgabe¹³

Mit der Schliessung der offenen Drogenszene 1988 verringerte sich die mediale Aufmerksamkeit hinsichtlich des Schweizer Drogenproblems. Das Problem der Schwerststüchtigen blieb aber bestehen. Einmalig in Europa beschloss der Bund deshalb 1992 die ärztliche Verschreibung von Heroin, um die Süchtigen von der Strasse zu holen. Das *Projekt zur ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln* (PROVE) startete 1994 als wissenschaftlicher Versuch und beschränkter Teilnehmerzahl. Das PROVE ist als wissenschaftliche Studie konzipiert (zu Beginn auf zwei Jahre limitiert), ansonsten hätte die Schweiz gegen laufende, internationale Verträge gegen Betäubungsmittel verstossen. Das Heroin wird an speziell eingerichteten Abgabestellen unter Aufsicht eingenommen (Selbstinjektion) und die Patienten werden laufend medizinisch überwacht. Im ersten Schlussbericht 1997¹⁴ wurden folgende Daten veröffentlicht (Zahlen in Klammern aus dem Jahre 2000¹⁵):

- 1146 (1038) Schwerststüchtige (ca. 1/3 aller Heroinabhängigen) nahmen in insgesamt 17 (19) Zentren am Programm teil.
- 25% (16%) sind vor Ablauf des Versuches aus dem Programm ausgetreten, was im Vergleich zu allen anderen Heroinprogrammen (Methadon, FOS, Forschungsverbund) wenig ist.
- Die Obdachlosigkeit und Arbeitslosigkeit sank von 12% auf unter 1%, resp. von 44% auf 20%.¹⁶
- Die Festanstellung stieg von 14% auf 33%.
- Die Mortalitätsrate sank auf unter 1%.

Im Schlussbericht 1996 heisst es, dass die drei Ziele der Studie erreicht wurden: Erreichen der Zielgruppe als Primärziel, ausreichende Behandlungsdauer und Verhinderung des Behandlungsabbruch als Sekundärziel, und als Tertiärziel der Verzicht auf nicht verschriebene Substanzen, ein besserer Gesundheitszustand, Erwerbsfähigkeit und Reduktion von Delinquenz. Als Endziel nicht erreicht wurde die dauerhafte Suchtfreiheit.

Seitens der Polizei wurde bekannt, dass sich die Situation in der offenen Drogenszene deutlich verbessert hatte. So sanken im Zeitraum von 1994 bis 1998 die Verzeigungen wegen Heroinkonsums von 20 000 auf 16 000 und im Jahre 2003 gab es noch 7000 Anzeigen.¹⁷ Andere Zahlen sprechen von einer Abnahme der Beschaffungskriminalität um 60%.

Die vorliegenden Forschungsdaten zum PROVE und das klare Nein zur *Initiative Jugend ohne Drogen* veranlassten den Bund, das Projekt zu verlängern und

anzupassen. Mit einem dringlichen Bundesbeschluss 1998 wurde die gesetzliche Grundlage für eine ärztliche Heroinabgabe geschaffen. 1999 wurde dieser Beschluss in einem Referendum bestätigt. Um den Wandel von zeitlich beschränktem Projekt zu einer neuen Therapieform auch sprachlich zu vollziehen, wurde aus dem PROVE die heroingestützte Behandlung (HeGeBe).

International wurde das Projekt stark beachtet. In einer nicht-repräsentativen Stichprobe bei der Internetsuchmaschine *google* findet man mit der Eingabe von «PROVE and switzerland and heroin not .ch» 23'800 Artikel. Das Feedback bei den von mir betrachteten Artikeln war rundum positiv und besonders die oben erwähnten Behandlungserfolge wurden zitiert. Erstaunlicherweise fand in Ländern mit repressiver Drogenpolitik das Projekt viel Anklang, vielleicht weil es eine klare Alternative zum Status quo bietet. Der Europarat in Straßburg meinte dazu, dass «Switzerland, a model of reducing drug harm»¹⁸ sei.

Finanzielle Kosten der Schweizer Drogenpolitik

Die Berechnung der Kosten teilt sich in zwei Teile auf. Einerseits sind da die anfallenden Kosten der Viersäulenpolitik, die sich ziemlich genau berechnen lassen. Insgesamt verursacht die Schweizer Drogenpolitik knapp 1 Milliarde Franken jährlich. Für Repression wird ca. 500 Mio. CHF, für Therapie 240 Mio. CHF, für Schadensverminderung 160 Mio. CHF und für die Prävention 33 Mio. CHF ausgegeben.¹⁹

Es fällt auf, dass die Repression mehr als 50% der Kosten verursacht. Kritiker bemängeln dabei, dass man somit nicht von einer Viersäulenpolitik sprechen könne, da die Pfeiler des Konstruktes nicht gleichberechtigt seien. Gerade die Prävention werde zu sehr vernachlässigt.

Andererseits entstehen auch nicht bezifferbare, externe Kosten. Viele Süchtige verlieren ihren Schul- oder Arbeitsplatz und dadurch geht Wissen und Arbeitskraft verloren. Dies wiederum fördert bei vielen Betroffenen den Drogenkonsum. Dabei fallen sie aus dem gesellschaftlichen Raster, fühlen sich unnötig, werden oft kriminell und auch psychisch krank, was wieder Kosten im Gesundheitswesen verursacht. Bei den weiblichen Süchtigen kommt noch der Aspekt der Drogenprostitution dazu, denn nur so können sie sich ihre Sucht finanzieren. All diese Faktoren sind wirtschaftlich schwer einzuschätzen, so schätzt Bernasconi²⁰ die externen Kosten zwischen 137 und 2753 Millionen CHF (im Jahr 1990) ein.

Fazit der Schweizer Drogenpolitik

Seit der Einführung des Viersäulenprinzips 1991 hat sich die Drogensituation spürbar verbessert.²¹ Viele Drogensüchtige wurden von der Strasse geholt. Das HIV-Ansteckungsrisiko und drogenbedingte Todesfälle wurden durch die Säule *Schadensverminderung* gesenkt. International fand das neue Modell stark Beachtung. Gerade ein so innovatives Projekt wie die staatliche Heroinabgabe warf grosse Wellen und lieferte erstmalig wissenschaftlich belegbare Daten zur kontrollierten Drogenabgabe.

Finanziell brachte das neue Modell dem Bund keine Erleichterung. Noch immer werden über fünfzig Prozent der Ausgaben für die Repression gebraucht. Aber der Drogenkonsum hat sich dadurch nicht vermindert, sondern höchstens verlagert. Laut BAG-Bericht²² ist heute der Mischkonsum von legalen und illegalen Drogen viel verbreiteter. Und da sieht der Bericht Inkohärenz in der aktuellen Suchtpolitik: Die Aufteilung in legale und illegale Substanzen sei ungerechtfertigt, da die legalen Substanzen Alkohol und Tabak volkswirtschaftlich schädlicher sind. Des weiteren bestünden Versorgungslücken bei Mehrfachabhängigen und die föderalistische Struktur der Schweiz verhindere eine kohärente Suchtpolitik. Der Bericht empfiehlt abschliessend angebotslenkende Massnahmen wie Steuern und Abgaben, da solche als gemeinhin wirksamer als die Beeinflussung der Nachfrage gelten.

Durch Legalisierung zum Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip in der Drogenpolitik zielt darauf ab, die Verantwortlichkeit aufzuzeigen und zuzuordnen. Dazu gehören Konsumenten, Händler und Produzenten. Heute hat der Staat relativ wenig Kontrolle über diese drei Verursacher: das meiste spielt sich im Versteckten ab und solange die Polizei nicht aktiv einschreitet läuft der Drogenhandel komplett ohne staatliche Beteiligung ab. Folglich schützt die heutige Gesetzgebung den Schwarzmarkt und nicht die Konsumierenden.²³ Weder Qualität, Preis, noch Substanz unterstehen einer Kontrolle. Die Verursacher bleiben in den meisten Fällen unerkannt. Um an die Verursacher zu kommen hat die Polizei als einziges Mittel die Repression, doch damit kommt sie nach eigenen Aussagen nicht weit. Der Polizei sind die Hände gebunden, denn einerseits verhindern Freiheitsrechte ein konsequentes und hartes Durchgreifen mit Dealern, andererseits fehlen der Polizei personale Ressourcen dafür. Auch die Fachli-

teratur sieht Grenzen der Repression, denn bis heute sind alle prohibitionistischen Versuche gescheitert. Sobald eine Droge erfolgreich bekämpft wurde, stand auch schon die nächste bereit.

Indem man die Drogen legalisiert, kommt man viel näher an die Verursacher heran. Ein Staatsmonopol im Drogenbereich bringt Übersicht und Kontrolle: Die Konsumierenden bekommen Gesichter, Händler verlieren ihr Monopol und Produzenten werden unter wirtschaftlichen Druck gesetzt. Der Erfolg des PROVE ist ein weiteres Indiz dafür, dass eine staatlich kontrollierte Legalisierung von Vorteil ist. Was beim PROVE unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips noch fehlt ist die finanzielle Verantwortlichkeit. Darauf wird später detailliert eingegangen.

Das Verursacherprinzip unter der Prämisse der Drogenlegalisierung ist folglich nötig um die Verantwortlichkeit zu klären. Ausserdem zeigt die Prämisse das internationale Umdenken von totaler Repression zu pragmatischen Umgang mit Drogen. Die Fachliteratur spricht vermehrt von Sucht- und nicht von der Drogenpolitik und beweist so, dass Drogen nur einen Teil der Problematik darstellen. Alkoholmissbrauch, Tabakkonsum, Medikamentenmissbrauch, Spielsucht, Adipositas, Kaufsucht und Arbeitssucht sind vom BAG als ebenso gefährlich eingestuft worden.²⁴ Folglich sollten Drogen in die aktuelle Suchtpolitik eingebunden werden, so dass man einheitliche Lösungsansätze erarbeiten und das Verursacherprinzip anwenden kann.

Zumessung der Verantwortung

Nach *Piñero/Wallimann*²⁵ lässt sich die Verantwortung kategorisieren. Drogen richten einen tatsächlichen Schaden an und das Risiko ist kalkulierbar. Die Hauptverantwortung liegt beim Konsumenten, den Händlern und Produzenten, einer Verursachergemeinschaft also. Die neuen Designerdrogen zeigen aber auch, dass sich die Verursachergemeinschaft neuen Trends der Gesellschaft anpasst, so dass die Gesellschaft, resp. der Zeitgeist auch (mit-) verantwortlich ist (Black box).

Konsument als Verursacher

Durch den Konsum von Drogen entstehen negative Externalitäten. Das Immunsystem wird geschwächt, das HIV-Risiko erhöht, Arbeitsplatz geht verloren etc. Folglich entstehen hohe Sozialkosten (Krankenkasse, IV, ALV).

Peer Group als Verursacher

Davon gibt es zwei Arten: Erstens den klassischen Gruppendruck, bei dem man einfach mitmachen muss. Laut *Wilkins*²⁶ konsumieren 39% der Technoanhänger regelmässig Ecstasy. Damit haben Technoparties eine starke konsumfördernde Eigenschaft. Da der erste Kontakt mit Drogen oft zwischen 15 und 25 Jahren geschieht, spielt Nonkonformismus eine weitere Rolle: Indem man Drogen nimmt, macht man etwas Illegales und gerade bei Jugendlichen kommt dieses Verhalten in der Gruppe gut an.²⁷ In eine andere Richtung geht die Peer Group der Leistungsträger: In einem Umfeld von beruflich hoher Erwartung, Stress und Kompetitivität ist der Gebrauch von aufputschenden Stimulanzen (Kokain, Speed) verbreiteter als bei anderen Berufsgruppen. Folglich zählen Leistungsträger wie auch Clubgänger und Nonkonformisten als Peer Group zu den Verursachern.

Händler und Produzenten als Verursacher

Beide profitieren vom Handel im Schwarzmarkt. Sie bestimmen die (schlechte) Qualität der angebotenen Ware, haben evtl. sogar ein Monopol über die Drogen, zahlen weder Steuern noch sonstige Abgaben und können die Preise beliebig regulieren. Im Englischen spricht man in diesem Zusammenhang von der Strategie *«making panic»*: Die Händler selbst halten, nach Absprache untereinander, ihre Waren ein paar Tage vom Markt zurück, um dann den Konsumenten zu erzählen, es gäbe in der ganzen Gegend kaum etwas «um danach die Preise hochzuschrauben».²⁸

Öffentliche Verwaltung als Verursacher

Eine weitere negative Externalität ist die Kriminalisierung der Konsumenten. Generell lässt sich sagen, je repressiver das Vorgehen der Polizei ist, desto höher wird die Beschaffungskriminalität sein.²⁹ Dadurch werden die (kriminellen) Konsumenten an den Rand der Gesellschaft gedrängt und reagieren in dieser Lage systemzerstörend: gängige Werte und Normen werden nicht beachtet, kriminelle Handlungen üblich und das Sanktionssystem des Staates nicht nachvollziehbar. Jimmy Carter meinte einmal dazu: *«Die Strafe für den Gebrauch einer Droge sollte nicht schädlicher sein als die Droge selbst.»*³⁰ In der aktuellen Drogenpolitik hat die Repres-

sion einen sehr hohen Stellenwert und schützt den Konsumenten zu wenig. So wird der Konsum von Drogen hart geahndet, während der Drogendealer durch Abgabe von schlechtem Stoff die Gefährdung von Leben in Kauf nimmt und trotzdem straffrei bleibt.

Black Box «Leistungsgesellschaft» als Verursacher

Keine Verursachergemeinschaft, aber ebenso verantwortlich ist die Gesellschaft. Der Historiker Jakob Tanner spricht in diesem Zusammenhang vom Anpassungsimperativ in der Leistungsgesellschaft, der deviantes Verhalten nicht akzeptiert. Die permanente Forderung nach Flexibilität und der Körperkult stellen enorm viele Leute unter Stress und Leistungsdruck. Einige Menschen gingen dabei unter oder wüssten sich nur noch mit aufputschenden Mitteln zu helfen. Günter Amendt sieht darin die *«schleichende Pharmakologisierung des Alltags»*³¹. Bei denjenigen, die unter gehen und somit von der Leistungsgesellschaft ausgestossen werden, bestünde nach Tanner eine grössere Chance, dass sie Drogen konsumieren. Aldous Huxley prägte dazu den Begriff der *«chemischen Ferien»*³², also mit Drogen den Alltag vergessen. In diesem Sinne gehört die Leistungsgesellschaft auch zu den Verursachern.

Darstellung 1:

Tatsächliche und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> – Drogenkonsumenten – Peer Group – Grosshändler – Dealer – Drogenproduzenten – Öffentliche Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> – Nonkonformismus/Pubertät – Leistungsgesellschaft (Druck/Stress bei der Arbeit und/oder in der Familie)

Zielrichtung

Bis anhin werden die Kosten des Drogenkonsums hauptsächlich von der Gesellschaft getragen. Ziel soll aber eine Entlastung der öffentlichen Gelder hin zu einer Verursacherverantwortlichkeit sein. Die im vorherigen Kapitel benannten Verursacher sollen stärker eingebunden werden und so die finanzielle Verantwortung tragen.

Im soziologischen Kontext sollten Drogen neu als eine weitere Form von Sucht und nicht als eine kriminelle Handlung gesehen werden, damit das Problem fassbar wird und der Schwarzmarkt ausgeschaltet werden kann.

Ein weiteres Ziel soll die Prävention und Schadensminderung sein. Man muss vermehrt Beratungen anbieten, die über Gefahr und Wirkung von Drogen aufklären. Generell ist eine breite Transparenz zur Thematik erstrebenswert, da man damit dem Schwarzmarkt Macht entzieht. Es ist wünschenswert, dass dabei eine Breitendiskussion über die Ursachen, Motive und Ängste des Drogenkonsums entstehen und man dadurch die Menschen freiwillig auf einen Verzicht von Drogen bewegt und dafür Anreize schafft.

Medizinisch soll die Ambition eine drastische Verminderung von Drogentoten und drogenbedingter Kosten sein. Die Qualität der Drogen und die Hygiene im Gebrauch spielen dabei eine entscheidende Rolle. Folglich wird also auch eine Entlastung der Krankenkasse angestrebt.

Schliesslich sind Sekundärfolgen des Drogenkonsums wie Beschaffungskriminalität, Drogenprostitution und Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Modellvorschlag

In der gesichteten Literatur gibt es kein Modell, das eine Antwort auf alle Probleme in der Drogenthematik liefert. So ist auch das hier vorgeschlagene Modell nicht die Lösung des ganzen Problems. Dennoch lässt sich in Europa eine Neuausrichtung der Drogenpolitik erkennen. So beschloss das EU-Parlament beispielsweise im Dezember 2005 «nicht länger ideologische Ansätze (in der Drogenpolitik, Anm. d. V.) zu verfolgen.»³³ Ein weiteres Indiz ist die grosse Beachtung von neuen Massnahmen im Drogenbereich wie das PROVE.³⁴ Sogar die tendenziell konservative NZZ meinte, dass die Vorstellung einer drogenfreien Gesellschaft reichlich realitätsfremd und die Prohibition gescheitert sei.³⁵ Zusätzlich lässt sich das Verursacherprinzip im Bereich des Schwarzmarktes nur schwer durchführen. Folglich ist

die Prämisse der Drogenlegalisierung für die Anwendung des Verursacherprinzips unabdingbar.

Das vorgeschlagene Modell umfasst ein Zehnpunkteprogramm und sieht folgendermaßen aus:³⁶

- I. Zur Anwendung und Kontrolle des Verursacherprinzips wird das heutige BetmG aufgehoben und Drogen unter staatlichem Monopol legalisiert. Dies ist ein Mittelweg zwischen Drogenverbot und -freigabe, ähnlich dem Weg, den Schweden und Indien mit dem Alkohol eingeschlagen haben.
- II. Sämtliche Drogen können bei Fachleuten in staatlich kontrollierten Verkaufsstellen (ähnlich wie in Apotheken) gekauft werden. Bei Erstkonsumenten ist das erste Beratungsgespräch obligatorisch. Dabei sollen Motiv, Gefahren, Nebenwirkungen und Alternativen besprochen werden. Zudem ist bei jedem Kauf eine detaillierte Produkteinformation obligatorisch.
- III. Sämtliche Konsumenten müssen sich vorgängig registrieren lassen. Datenschutztechnisch ist dies zwar heikel, dafür können Mißbräuche verringert werden. Eine Möglichkeit ist eine Aushändigung von elektronischen Speicherkarten. Diese Karten müssen gekauft werden und geben den Fachleuten Einblick in die Drogengeschichte des Konsumenten. Die Karte soll dabei die mögliche Bezugsdosis begrenzen und Überdosierungen verhindern. Ausserdem soll die persönliche Bezugskarte verhindern, daß ein Konsument mehrere Karten besitzt oder an Minderjährige weitergibt.
- IV. Für Jugendliche ist der Bezug verboten. Cannabis soll bereits ab 16 erhältlich sein, alles andere ab 18 Jahren.
- V. Für alle legalisierten Drogen gilt das absolute Werbeverbot. Niemand soll durch Werbung zum Drogenkonsum animiert werden.
- VI. Die Kosten der Drogen müssen die Konsumenten vollumfänglich tragen. Zusätzlich werden auf alle Drogen Steuern erhoben, die für Prävention und allfällige Folgekosten des Modells verwendet werden.
- VII. Der Bund erteilt Konzessionen für Produktion und Handel. Ausser Kokain und Opiaten können alle anderen Stoffe in der Schweiz hergestellt werden.

Für die zwei verbleibenden Stoffe müssen Abkommen im Ausland geschlossen werden. Dabei soll sich das Modell an dem PROVE orientieren, das heute das Heroin zu medizinischen Zwecken aus dem Ausland erhält.

- VIII. Die Qualitätskontrolle übernimmt der Bund. Dabei sollen strenge Richtlinien gelten, die (zusätzlich) giftige Stoffe vermeiden und zu starke Drogenportionen verhindern. Fachleute (Mediziner, Chemiker, Psychologen, Sozialarbeiter) sind dafür heranzuziehen, um auf aktuelle Entwicklungen einzugehen.
- IX. Die Prävention gilt als das wichtigste zu verfolgende Ziel. Durch Beratungsgespräche, Produkteinformation, Öffentlichkeitsarbeit und persönlichen Kontakt (Verkaufsstellen) soll der Konsum verringert werden.
- X. Verstöße gegen das neue Modell (Handel, Schmuggel, Verkauf an Minderjährige, mangelnde Qualität, Überkonsum) werden hart sanktioniert, so daß sich das neue System bewähren kann und ein neuer Schwarzmarkt vermieden wird.

Vor- und Nachteile des Modells

Das Modell bindet sowohl Konsument, Händler, Produzent und öffentliche Verwaltung in die Verantwortung ein und bringt eindeutig Transparenz in die Problematik. Bei der *Peer Group* und der *black box Leistungsgesellschaft* hingegen greift das Modell noch nicht. Wie soll man *peers* finanziell und sozial einbinden? Und wie ändert man die Drogensucht in einer Leistungsgesellschaft ohne die ganze Gesellschaft zu ändern?

Heutige Schwarzmärkte werden mit dem neuen Modell keine Chancen mehr haben, denn mit dem Monopol hat der Staat die Kontrolle über den Markt. Laut Wirtschafts-nobelpreisträger *Gary Becker*³⁷ kann man Drogen durch Legalisierung besser bekämpfen als durch Verbote. Auch finanziell lohne sich das Modell, denn würden Drogen legalisiert und besteuert, so Becker, ergäbe sich wie bei jedem Gut ein normaler Marktpreis. Zwar würde ein Teil der Produktion weiterhin kriminell bleiben oder es sogar erst werden, um diesen Preis zu unterbieten. Ziel der staatlichen Repression müsse es dann allerdings nur noch sein, das illegale Angebot durch Strafverfolgung bis zu einem bestimmten Punkt zu verteuern. Dem Punkt,

an dem der illegale Preis über dem legalen Marktpreis läge. Jeder kriminelle Produzent würde als Folge automatisch Pleite gehen – denn welcher Konsument würde schon beim Dealer an der Ecke mehr bezahlen als in einer Apotheke seines Vertrauens? Weil es dadurch weniger Produzenten gäbe, schließt Becker, könnte der Preis für Drogen plus Steuern sogar höher liegen als der momentane Strassenpreis.

Das Modell verhält sich demnach kostenneutral. Dafür sprechen indikativ auch die Zahlen des Abschlußberichtes PROVE:³⁸ Erstaunlicherweise kostet die kontrollierte Heroinabgabe die Gesellschaft weniger als der nicht-kontrollierte Konsum. Trotz beträchtlichem Personalaufwand, Zentren und Gratisabgabe entstehen tiefere Kosten. So belaufen sich die Ausgaben (direkte Kosten, Personal- und übriger Betriebsaufwand) pro Tag und Patient auf 51.17 Franken. Eine Längsschnittstudie der Patienten zeigte auf, daß die Patienten massiv weniger Polizeikosten verursachten, bei besserer Gesundheit waren und öfter eine Arbeit fanden. Unter dem Strich bedeutete dies, daß das Programm täglich pro Patient einen finanziellen Nutzen von 95.50 Franken erzielte. Subtrahiert man die Kosten von 51.17 Franken, resultiert ein Gewinn von 44.33 Franken (pro Tag und Patient) für Staat und Gesellschaft. So ist auch anzunehmen, daß beim hier vorgeschlagenen Modell ein finanzieller Nutzen gegenüber dem Status quo erreicht werden kann.

Präventiv steht das Modell näher am Konsumenten. Die heutigen Drogenkonsumenten haben (fast) keine Möglichkeit sich vorab in einem Beratungsgespräch über Risiken zu informieren. Gerade der Dealer hat kein Interesse seine Kunden abzuschrecken, sondern ist finanziell an ihrem Konsum interessiert. Im Modell ist dies nicht mehr der Fall. Risiken und Gefahren werden ausgesprochen, Alternativen aufgezeigt und ähnlich einer Krankengeschichte beim Arzt wird der Drogenkonsum begleitet.

Ein Kritikpunkt am Modell ist der vereinfachte Zugang zu Drogen. Heute gibt es noch Hindernisse (Illegalität, Angst vor schlechter Qualität, fehlende Kontakte etc.) vor dem Drogenkauf. Mit dem neuen Modell ist dies weg. Es bleibt die Frage, ob dadurch mehr konsumiert werden wird. An diesem Punkt scheiden sich die Geister und eine klare Antwort kann erst bei genauerer Praxis gegeben werden. Doch nur auf das Verursacherprinzip bezogen ist das Modell befriedigender als die heutige Handhabung. Denn momentan gibt es enorm viele Profiteure, die nicht zur Rechenschaft gezogen werden (können).

Schlusswort

Die Schweizer Drogensituation ist nicht beängstigend. Verglichen mit dem Ausland ist die Schweizer Politik eine der innovativsten. Dennoch belastet das Drogenproblem den Staatshaushalt finanziell enorm. Eine Milliarde Franken allein sind die direkten Kosten, Steuerverluste und andere externale Kosten kommen dazu. Genau hier liegt die Chance des Verursacherprinzips: mit der heutigen Politik wird nur die Gesellschaft gestraft, mit dem Verursacherprinzip kann man das ändern. Die heutige Politik akzeptiert den Fakt nicht, daß Drogen konsumiert werden. Durch diese Ignoranz läßt sie dem Schwarzmarkt freien Lauf. Ihr einziges Mittel dagegen ist die Repression. Doch wer schon einmal in einem Schweizer Technoclub³⁹ war oder Zahlen der Zollfahndung gelesen hat, weiß, daß Unmengen von Drogen konsumiert, verdealt und geschmuggelt werden und daß die Repression nicht mal einen Bruchteil dessen verfolgen kann. Durch diese Ignoranz schützt der Staat faktisch den Schwarzmarkt und nicht die Bürger. Geht man vom Verursacherprinzip aus, muß man den Markt zuerst legalisieren. Denn ob man für oder gegen eine Legalisierung ist, spielt gar keine Rolle, weil man nur an die Verursacher heran kommt, wenn man sie als Realität akzeptiert. Das PROVE ist dabei das beste Vorbild. Zwar ist es nicht verursacherorientiert, aber die Konzeption des Projekts bietet die ideale Gelegenheit, das Verursacherprinzip daran anzuwenden. Sämtliche Resultate des Projekts sind überzeugend. Eine eigentliche *win-win* Situation ist entstanden. Vieles deutet darauf hin, daß ähnliche Resultate auch für andere Drogen zu erreichen wären. Finanziell entstehen tiefere Kosten und die werden nach dem Verursacherprinzip verteilt. Es bleibt abzuwarten, ob die Schweiz bereit ist, Drogen als Sucht und Teil der Gesellschaft zu akzeptieren. Sollte dies der Fall sein, steht mit dem hier beschriebenen Modell des Verursacherprinzips ein Lösungsansatz bereit.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Meyer, Matthias: Suchtforschung. In: Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz 1994-1996. Bern 1997. S. 204ff.
- 2 Vgl. Gesetzestext unter: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c812_121.html (28.04.2055)
- 3 Ostendorf, Hubert: «Geschichte eines Hustensafts» – 100 Jahre Heroin von BAYER. In: SWB 01/1998. URL: http://www.cbgnetwork.org/Ubersicht/Zeitschrift_SWB/SWB_1998/SWB01_98/100_Jahre_Heroin/100_jahre_heroin.html (28.04.2005)
- 4 Vgl. http://www.swissmedic.ch/de/industrie/overall.asp?theme=0.00105.00009.00001&theme_id=885
- 5 Sämtliche Zahlen stammen aus dem statistischen Jahrbuch 2004 der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (sfa)
- 6 Müller, Tobi: Klubkultur wurde zum reinen Business. In: Tages-Anzeiger vom 3. Mai 2005, S.10.
- 7 Schweer, Thomas et al.: Cocas Fluch. Die gesellschaftliche Karriere des Kokains. WDV 1994. S. 42.
- 8 Schmidbauer, Wolfgang et al.: Handbuch der Rauschdrogen. Frankfurt am Main 1984. S. 365.
- 9 Lukesch, Barbara: Manager und Pharmamissbrauch. In: Sonntagszeitung Nr.18, 1999.
- 10 Vgl. Nick, Mathias: Thomas Zeltner über die Zukunft der Schweizer Drogenpolitik. In: NZZ am Sonntag. 20.06.2004. S. 16.
- 11 Sämtliche Zahlen stammen aus dem statistischen Jahrbuch 2004 der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (sfa)
- 12 Zeller, Rolf: Vernünftig oder naiv? Argumente für oder gegen die Droleg-Initiative. In: Neue Zürcher Zeitung. 16.10.1998. S. 13.
- 13 Vgl. dazu: BAG: Handbuch Heroingestützte Behandlung Richtlinien, Empfehlungen, Information. Bern 2000.
- 14 Uchtenhagen/Gutzwiller: Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln. Abschlussbericht der Forschungsbeauftragten. Zürich 1997.

- 15 Vgl. dazu: BAG: Die heroingestützte Behandlung (HeGeBe) im Jahre 2000. Bern 2001.
- 16 Vgl. Häfeli R.: «Früher dachte ich wie Mauro Tuena.» In: Neue Zürcher Zeitung. 11.09.2004. Nr. 212. S. 55.
- 17 sfa/ispa: Illegale Drogen, Vergehen gegen das BetmG. In: Zahlen & Fakten 2004, S. 92.
- 18 Parliamentary Assembly's Social, Health and Family Affairs Committee.
In: [www.press.coe.int/cp/2001/111a\(2001\).htm](http://www.press.coe.int/cp/2001/111a(2001).htm) (01.05.2005)
- 19 sfa/ispa: Illegale Drogen, Vergehen gegen das BetmG. In: Zahlen & Fakten 2004.
- 20 Bernasconi D.: Ökonomische Ansätze zur Ausgestaltung der Drogenpolitik in der Schweiz. Bamberg 1993.
- 21 Spinatsch M.: Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz. Bern 2004, S.3.
- 22 Vgl. Senti, Martin: Allianz für Drogenpolitik. In: Neue Zürcher Zeitung. 26.03.2005. S. 14.
- 23 Vgl. Statt den Schwarzmarkt sollten wir die Jugendlichen schützen. In: http://www.virus-bs.ch/dpo/drol_kl2.htm (03.05.2005)
- 24 Spinatsch M.: Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz. Bern 2004, S.4.
- 25 Piñero E., Wallimann I.: Sozialpolitik anders denken. Bern 2004, S.49 ff.
- 26 W.Wilkens, G. Thiel und E.Friedrich von Hamburger Fortbildungs-Institut Drogen und AIDS (HIDA) befragten 1997 für die Fachzeitschrift SUCHT (Heft 6/97, S. 422-429) 669 Besucher von Technoclubs und -veranstaltungen zum Konsum von Ecstasy.
- 27 Vgl. Waldorf, Dan et al.: Cocain changes, an experience of using and quitting. Philadelphia 1991. S. 272.
- 28 Sahihi A.: Designer-Drogen, Basel 1989, S. 75.
- 29 Argumentarium der Jus-StudentInnen der Uni Basel. URL: <http://www.virus-bs.ch/jod/nojod006.htm> (25.4.05)
- 30 Jimmy Carter am 3.08.1977 im Kongress
- 31 Amendt, Günter: No Drugs. No Future. Drogen im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt a.M.: 2001. S.45.
- 32 Huxley, Aldous: Brave new world. London 1972.
- 33 Hausmann Hans: Anstoss zu ideologiefreier EU-Drogenpolitik. In: Neue Zürcher Zeitung. 17.12.2004. Nr. 295. S.19.
- 34 Schoch, Claudia: Repressive Drogenpolitik gescheitert ñ kontrollierter legaler Drogenmarkt als Ausweg? Bericht eines Ausschusses des Europäischen Parlaments. In: Neue Zürcher Zeitung. 18.02.1994. S. 13.
- 35 Senti, Martin: Drogenpolitik löst sich im Rauch auf. In: Neue Zürcher Zeitung. 30.04.2004. Nr. 100. S.13.

- 36 Folgende Ausführungen basieren auf dem Vorschlag der DroLeg-Initiative, einem Zeitungsartikel aus der Neuen Zürcher Zeitung, dem Parteiprogramm der Grünen, dem Abschlußbericht von Uchtenhagen und eigenen Überlegungen.
- 37 Becker, Gary: The economic theory of illegal goods: the case of drugs. National bureau of economic research. 2004. In: <http://www.nber.org/papers/w10976> (05.05.2005).
- 38 Uchtenhagen, Zürich 1997.
- 39 Vgl. Felber, Thomas: Razzien in Szene-Klubs. Massive Drogenproblematik. In: Neue Zürcher Zeitung. 04.04.2005. S. 77.

Literaturverzeichnis

- Amendt, Günter: *No Drugs. No Future*. Drogen im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt a.M 2001.
- BAG: Die heroingestützte Behandlung (HeGeBe) im Jahre 2000. Bern 2001.
- BAG: *Handbuch Heroingestützte Behandlung*. Richtlinien, Empfehlungen, Information. Bern 2000.
- Bernasconi D.: *Ökonomische Ansätze zur Ausgestaltung der Drogenpolitik in der Schweiz*. Bamberg 1993.
- Huxley, Aldous: *Brave new world*. London 1972.
- Meyer, Matthias: Suchtforschung. In: *Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz 1994-1996*. Bern 1997.
- Parliamentary Assembly's Social, Health and Family Affairs Committee.
- Piñero E., Wallimann I.: *Sozialpolitik anders denken*. Bern 2004.
- Sahihi A.: *Designer-Drogen*, Basel 1989.
- Schweer, Thomas et al.: *Cocas Fluch*. Die gesellschaftliche Karriere des Kokains. WDV 1994.
- sfa/ispa: *Illegale Drogen, Vergehen gegen das BetmG*. In: Zahlen & Fakten 2004.
- Spinatsch M.: *Eine neue Suchtpolitik für die Schweiz*. Bern 2004.
- Uchtenhagen/Gutzwiller: *Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln*. Abschlussbericht der Forschungsbeauftragten. Zürich 1997.
- Waldorf, Dan et al.: *Cocain changes, an experience of using and quitting*. Philadelphia 1991.

Quellenverzeichnis

- Felber, Thomas: Razzien in Szene-Klubs. Massive Drogenproblematik. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 04.04.2005. Nr. 77. S. 37.

- Häfeli R.: «Früher dachte ich auch wie Mauro Tuena». In: *Neue Zürcher Zeitung*. 11.09.2004. Nr. 212. S. 55.
- Hausmann Hans: Anstoss zu ideologiefreier EU-Drogenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 17.12.2004. Nr. 295. S.19.
- Lukesch, Barbara: Manager und Pharmamissbrauch. In: *Sonntagszeitung* Nr.18, 1999.
- Müller, Tobi: Klubkultur wurde zum reinen Business. In: *Tages-Anzeiger* vom 3. Mai 2005, S.10.
- Nick, Mathias: Thomas Zeltner über die Zukunft der Schweizer Drogenpolitik. In: *NZZ am Sonntag*. 20.06.2004. S. 16.
- Schmidbauer, Wolfgang et al.: *Handbuch der Rauschdrogen*. Frankfurt am Main 1984.
- Schoch, Claudia: Repressive Drogenpolitik gescheitert – kontrollierter legaler Drogenmarkt als Ausweg? Bericht eines Ausschusses des Europäischen Parlaments. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 18.02.1994. S. 13.
- Senti, Martin: Allianz für Drogenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 26.03.2005. S. 14.
- Senti, Martin: Drogenpolitik löst sich im Rauch auf. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 30.04.2004. Nr. 100. S.13.
- Zeller, Rolf: Vernünftig oder naiv? Argumente für oder gegen die Droleg-Initiative. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 16.10.1998. S. 13.

Internetquellen

- Argumentarium der Jus-StudentInnen der Uni Basel.
In: <http://www.virus-bs.ch/jod/nojod006.htm>
- Becker, Gary: *The economic theory of illegal goods: the case of drugs*. National bureau of economic research. 2004. In: <http://www.nber.org/papers/w10976>.
- Ostendorf, Hubert: «Geschichte eines Hustensafts» – 100 Jahre Heroin von BAYER. In: SWB 01/1998. URL: http://www.cbgnetwork.org/Übersicht/Zeitschrift_SWB//100_Jahre_Heroin/
- Statt dem Schwarzmarkt sollten wir die Jugendlichen schützen. In: http://www.virus-bs.ch/dpo/drol_kl2.htm.

Abstract

Das Verursacherprinzip auf ein illegales System wie das des Drogenkonsums anzuwenden ist sehr problematisch. Denn der Drogen konsumierende Verbraucher verstösst per se gegen eine gesellschaftliche Konvention (Gesetz) und kann von der Gesellschaft eigentlich nur Repression als Antwort erhalten. Wie kann der Staat Kosten gegenüber einem Verursacher geltend machen, der sich der Hand des Staates entzieht? Gleichzeitig aber entstehen bei der heutigen Drogenpolitik enorme Belastungen für Betroffene und die Allgemeinheit. Diese Analyse kommt zum Schluss, dass das Verursacherprinzip sehr zum Vorteil für alle auf Drogensuchtprobleme Anwendung finden könnte, wenn z.B. Drogen unter staatlichem Monopol legalisiert würden, ähnlich wie das in Schweden und Indien mit dem Alkohol geschieht.

Die HIV/Aids Krankheit mit dem Verursacherprinzip bekämpfen?

Nadine Soltermann

HIV/Aids stellt in unserer Gesellschaft ein grosses soziales Problem dar, das zudem enorme Sozialkosten verursacht. Nach dem heutigen Wissensstand sieht es nicht so aus, dass in absehbarer Zeit ein Impfstoff gegen den HI-Virus gefunden wird. Somit macht es auch im HIV/Aids-Bereich Sinn, nach alternativen Kostenverteilungsmöglichkeiten zu suchen.

Da eine HIV-Infektion auf verschiedene Arten erfolgen kann, und somit die Verursacher und die damit verbundenen sozialpolitischen Massnahmen enorm vielzählig sind, wird sich dieser Beitrag auf einen Infektionsweg beschränken, und zwar auf den der sexuellen Übertragung. Dabei werden zusätzlich die Spezialfälle der Prostitution und des erzwungenen Geschlechtsverkehr ausgeschlossen.

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

HIV: «Human Immunodeficiency Virus» (menschliches Immundefekt-Virus). 1983/84 wurde HIV-1 entdeckt, wenig später HIV-2. Beide Virustypen und ihre Untergruppen (Subtypen) weisen spezielle Merkmale auf und kommen je nach Kontinent unterschiedlich häufig vor.

Aids: Acquired Immune Deficiency Syndrome (erworbener Immundefekt). Bei einem Immundefekt ist die Abwehrfähigkeit des Körpers gegenüber Krankheitserregern vermindert. Ursache für Aids ist die Infektion mit HIV.

Eine Ansteckung kann durch sexuelle Übertragung (Menstruationsblut, Sperma und Scheidenflüssigkeit), durch Übertragung beim Drogengebrauch (Blut), durch eine Übertragung von Mutter auf Kind (Blut und Muttermilch) und durch Blut-

produkte erfolgen (Deutsche Aidshilfe, 2004, «HIV/Aids von A-Z», Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aidshilfe.de>).

Personale, soziale und situative Faktoren können die individuelle Vulnerabilität für eine HIV-Infektion beeinflussen, so z.B. Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe mit erhöhter HIV-Prävalenz (Schwule, Personen die Drogen injizieren, MigrantInnen aus Ländern mit hoher Prävalenz), fehlender Zugang zu Präventionsmitteln (Präservative, sauberes Injektionsmaterial, Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse (z.B. Sex Work), Kontrollverlust (Alkohol, andere Drogen), psychische Faktoren (Lust am Risiko, Gleichgültigkeit) und kein Zugang zu Information (Sprache). Jeder dieser Faktoren kann das HIV-Übertragungsrisiko erhöhen. (BAG, 2003, 21).

Die Anstrengungen einen Impfstoff gegen HIV zu entwickeln war bis heute erfolglos. Es gibt aber die so genannte HAART-Therapie («Highly Active Antiretroviral Therapy»), die die Krankheit zwar nicht heilen kann, das Leben der Betroffenen jedoch deutlich verlängert und ihre Lebensqualität verbessert (Ärzte ohne Grenzen, 2004, «HIV/Aids: Therapiemöglichkeiten», Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/Medizin/HIV-Aids/Therapiemoglichkeiten.php>).

Wie in den meisten Industriestaaten begann sich HIV/Aids in der Schweiz wahrscheinlich bereits in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auszubreiten. Der erste Aidsfall (retrospektiv diagnostiziert) wurde 1981 bekannt. Danach stieg die Zahl der an Aids Erkrankten rapide an, wobei zunächst vor allem Männer mit gleichgeschlechtlichen Sexualpartnern und Drogen injizierende Personen betroffen waren, während die heterosexuellen Übertragungen erst Mitte der achtziger Jahre deutlich zunahmen.

Die Trendwende bei den Aids-Erkrankungen setzte 1995 ein, als hochaktive antiretrovirale Kombinationstherapien es ermöglichten, bei einer wachsenden Zahl HIV-infizierter Personen das Fortschreiten der Krankheit stark zu verlangsamen. In der Folge sank die Zahl der Aids-Neuerkrankungen und der Todesfälle von Jahr zu Jahr, seit Ende der neunziger Jahre allerdings nur noch langsam (BAG, 2003, 27). Die positiven HIV-Tests zeigten nach dem epidemischen Anstieg nach 1985, als der Test zum ersten Mal breit eingesetzt wurde, ebenfalls einen rückläufigen Trend, der von 1991 bis ungefähr ins Jahr 2000 andauerte. Danach stieg die Zahl wieder an, im Jahr 2002 betrug die Zunahme gegenüber dem Vorjahr bereits 25%. Von der neuen Zunahme waren vor allem Männer mit gleichgeschlechtlichen Partnern betroffen, vorwiegend Schweizer, sowie heterosexuelle Personen vorwiegend aus Ländern mit hoher HIV-Prävalenz. In den Jahren 2003 und 2004

stabilisierte sich die Zahl auf hohem Niveau wieder. Die Rate der positiven HIV-Tests lag im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern immer auf hohem Niveau (ebd., 28).

Die Gesamtbevölkerung der Schweiz ist gut über HIV/Aids und über die diesbezüglichen Schutzmassnahmen informiert. Die Kondombenutzungsraten sind generell hoch, obwohl je nach Altersgruppe und Partnertyp beträchtliche Unterschiede bestehen. Der Absatz von Präservativen mit Gütesiegel liegt in der Schweiz bei über 80% des Marktes (ebd., 29/30).

In der HIV/Aids-Politik ist der Ausnahmestatus dieser Krankheit zu Ende gegangen. Die Krankheit wird in Europa zunehmend als eine unter anderen chronischen Infektionskrankheiten gesehen und behandelt. Das hat nicht nur für die Krankenversorgung und die Krankheitsbewältigung der PatientInnen Konsequenzen, sondern zeigt auch Wirkungen auf all den Feldern, auf denen es zuvor angesichts des gesundheitspolitischen Ausnahmestatus von Aids zu ungewöhnlichen Innovationen gekommen ist (ebd., 33).

Durch diese Normalisierung stellt sich nun die Frage, ob die HIV/Aids-Arbeit in der Schweiz seit 2001 in eine neue Phase getreten ist. Die neu gemeldeten positiven HIV-Tests stiegen in den Jahren 2001 und 2002 erstmals seit Anfang der neunziger Jahre wieder an (was sich zum jetzigen Zeitpunkt etwas stabilisiert hat). Gleichzeitig war der Spardruck noch nie so hoch. Es scheint, dass mit den sinkenden Investitionen in die Prävention seit Mitte der neunziger Jahre der Präventionsdruck und das Schutzverhalten nachlassen könnten. Eine Analyse der sozialen Kosten von HIV/Aids auf Basis der Zahlen von 1998 ergab, dass HIV-Prävention auch aus Gründen der Kosteneffizienz ein Schlüsselfaktor im Umgang mit der Aids-Epidemie bleiben muss (BAG, 2003, 33).

HIV/Aids verursacht in seinem Verlauf verschiedene Arten von negativen Externalitäten, die sowohl immateriell wie auch materiell sind. Es entstehen Sozialkosten, die bis anhin von der öffentlichen Hand getragen werden. Mit der Anwendung des Verursacherprinzips könnte eine «gerechtere» auf die Verursacher bezogene Verteilung der Sozialkosten umgesetzt werden.

Die sozialen Probleme, die eine HIV-Infektion und die damit verbundene Aids-Erkrankung mit sich bringen, können durch Eigenwirkung und Fremdeinwirkung entstehen und selbstschädigend wie auch fremdschädigend sein, indem sie durch die schadensbetroffene Person aber auch durch Dritte verursacht werden und negative Auswirkungen auf die betroffene Person selbst wie aber auch auf Dritte haben.

Die Ursachen im HIV/Aids Bereich können auf verschiedene strukturelle und individuelle Ursachen zurückgeführt werden.

Strukturelle Ebene	Individuelle Ebene
<ul style="list-style-type: none"> - Zugang zu Information - Zugang zu Präventionsmitteln Gesellschaftliche, kulturelle und religiöse Bedingungen in Bezug auf das Sexualverhalten 	<ul style="list-style-type: none"> - eigenes Sexualverhalten - eigenes Risikoverhalten und Mass an Gleichgültigkeit - Verantwortungsbewusstsein - Soziale Einbettung/Lernen im sozialen Umfeld

Bisherige Reaktionsmuster

Technisch-planerische Strategien

a) Vorsorge

- *Öffentliche Verwaltung*
 - Forschung im Bereich der Primärprävention
- *Dienstleistungserbringer im HIV/Aids-Bereich*
 - HIV/Aids-Prävention
 - Bevölkerungsbezogene Information
Alle in der Schweiz lebenden Personen sollen regelmässig über HIV/Aids und Schutzmöglichkeiten informiert werden.
 - Zielgruppenspezifische Information und Motivation
Personen, die sich riskant verhalten und zu einer Gruppe mit hoher Prävalenz gehören oder durch ihre Lebensumstände gefährdet sind, werden gezielt informiert und für Prävention motiviert.
 - Individuelle Prävention und Beratung
Dezentrale Angebote für die individuelle und personenspezifische Information, Motivation für Prävention und Beratung stehen zur Verfügung.
- *Soziales Umfeld (Schule)*
 - HIV/Aids-spezifische Schulung von LehrerInnen
 - Bereitstellung von HIV/Aids-spezifischen Lehrmitteln

- *Hersteller Präventionsmittel (Kondome)*
 - Präservative mit Gütesiegel nach Euronorm (EN ISO 4074)
Vergabe des Gütesiegels an Firmen, die sich verpflichten, Präservative nach bestimmten Qualitätsstandards zu produzieren.

b) Nachsorge

- *Öffentliche Verwaltung*
 - Sozialversicherungen (Krankenversicherung Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Ergänzungsleistungen)
 - Fürsorgeleistungen
 - Forschung in den Bereichen:
 - Sekundär- und Tertiärprävention
 - Leben mit HIV/Aids aus der Perspektive der Betroffenen und der Gesellschaft
 - Behandlungs- und Betreuungssysteme und die damit zusammenhängenden sozialen, wirtschaftlichen, juristischen und politischen Aspekte
 - Massnahmen gegen Diskriminierung (Diskriminierungsverbot)
- Dienstleistungserbringer im HIV/Aids-Bereich
 - Professionelle Beratung, Betreuung, Therapie und Pflege von Menschen mit HIV/Aids und ihren Angehörigen.
 - Meldestellen für Diskriminierungsvorfälle

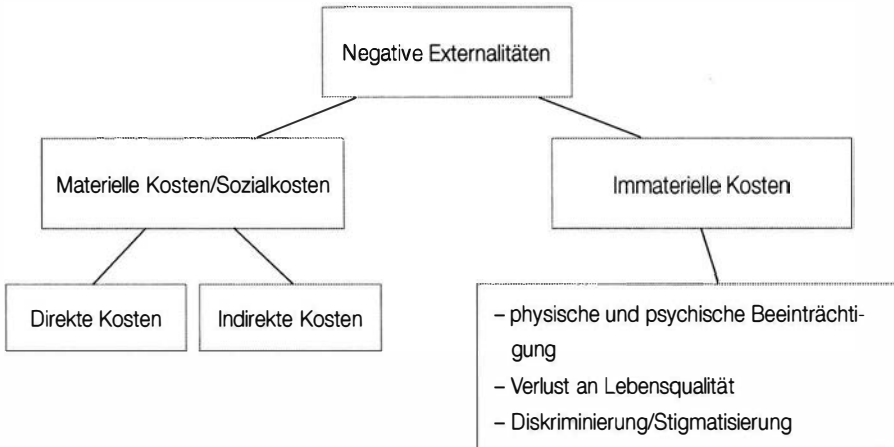
Polizeirechtliche Massnahmen

Strafrecht in Bezug auf HIV-Übertragung

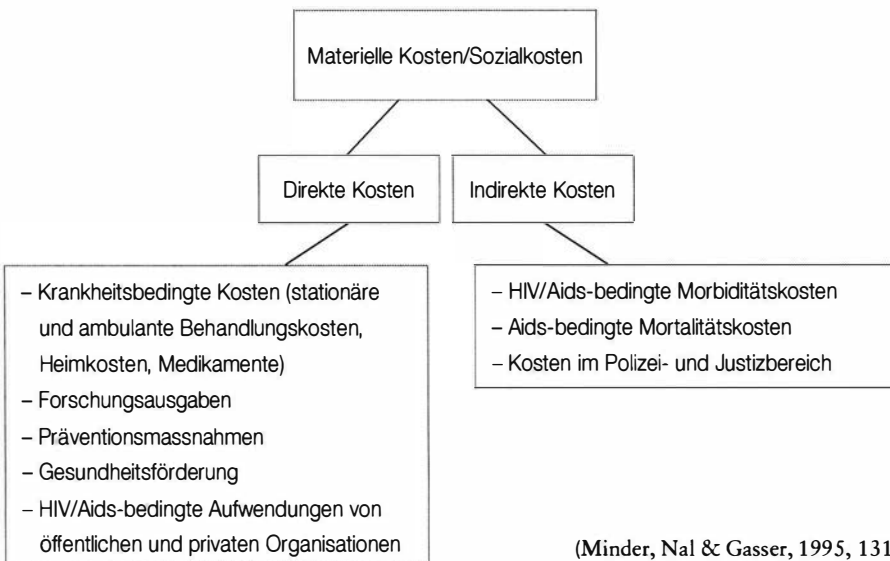
Seit den 90er-Jahren wurden immer wieder Menschen mit HIV verurteilt, weil sie das Virus auf andere Menschen übertragen haben. Die Strafen bewegen sich zwischen einigen Monaten und mehreren Jahren. Zu unterscheiden sind die Strafbestimmungen welche die Allgemeinheit schützen sollen (Artikel 231 StGB), und die Artikel zum Schutz des Einzelnen (Artikel 122, 123, 111 und 112 StGB). (Aids-Hilfe Schweiz (2005). «HIV-Übertragung: strafbar?» Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aids.ch/d/hivpositiv/recht/strafbar.php>)

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Die negativen Externalitäten von HIV/Aids manifestieren sich sowohl auf der immateriellen wie auch auf der materiellen Ebene, indem sie einerseits eine grosse Auswirkung auf die Lebenslage und -qualität des Schadensbetroffenen und seines sozialen Umfelds haben und andererseits bestimmte Sozialkosten verursachen.



Bei HIV/Aids setzen sich die Sozialkosten wie folgt zusammen:



(Minder, Nal & Gasser, 1995, 131)

HIV/Aids-bedingte Morbiditätskosten

HIV/Aids-bedingte Morbiditätskosten entstehen durch krankheitsbedingte verminderte oder gänzlich entfallende Arbeitsproduktivität. Sie betreffen vor allem Institutionen wie Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV), Ergänzungsleistungen (EL) und Fürsorgeleistungen.

Aids-bedingte Mortalitätskosten

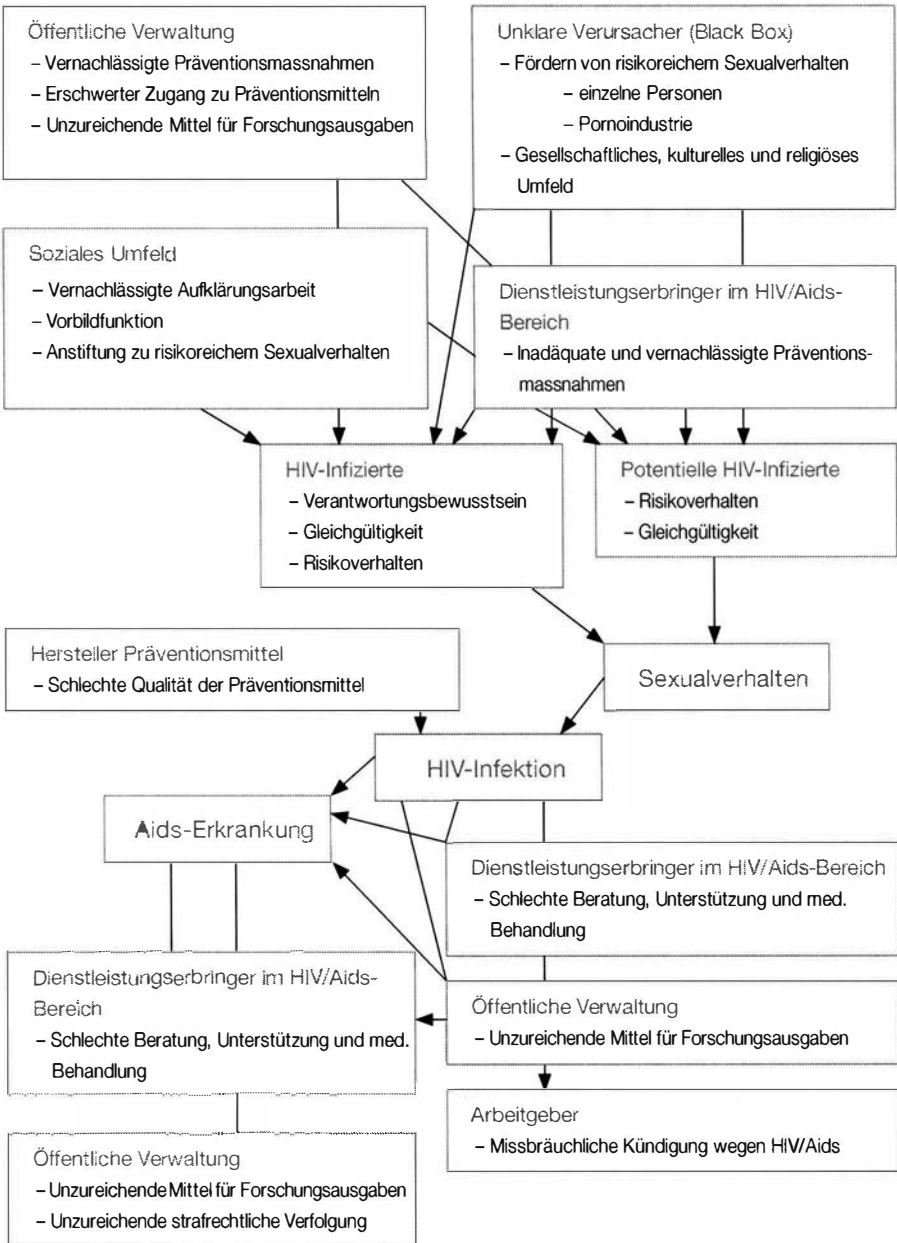
Aids-bedingte Mortalitätskosten entstehen durch frühzeitigen Tod und daraus resultierende Produktivitätsverluste, Konsumverluste und Prämienausfälle. (ebd., 130)

Eine Analyse der sozialen Kosten von HIV und Aids auf Basis der Zahlen von 1998 kam zu folgenden Ergebnissen:

- HIV-Prävention: 55 Millionen Franken
- Gesundheitskosten: 143 Millionen Franken (davon 91 Millionen Franken für antiretrovirale Medikamente)
- Indirekte Kosten: 275 Millionen Franken (BAG, 2003, 33)

Zumessung der Verantwortung

Verursacher



Aus den bisherigen Ausführungen können folgende Verursacher identifiziert werden:

- **Potentielle HIV-Infizierte (Schadensbetroffene)**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen durch das individuelle Risikoverhalten in Bezug auf das Sexualverhalten und einer gewissen gleichgültigen Haltung.
- **HIV-Infizierte**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen auch hier durch das Risikoverhalten in Bezug auf das Sexualverhalten, einer gewissen gleichgültigen Haltung und zusätzlich durch ein nicht vorhandenes Verantwortungsbewusstsein gegenüber potentiellen HIV-Infizierten.
- **Akteure im sozialen Umfeld (Familie, Freunde, Schule, Vereine usw.)**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen durch vernachlässigte Aufklärungs- und Präventionsaufgaben, schlechte Vorbildfunktionen und expliziter oder impliziter Anstiftung zu risikoreichem Sexualverhalten.
- **Arbeitgeber**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen durch missbräuchliche Kündigungen wegen HIV/Aids (Diskriminierung).
- **Hersteller Präventionsmittel**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen durch die Produktion und Vertreibung von schlechten Präventionsmitteln.
- **Akteure im HIV/Aids-Bereich (Dienstleistungserbringer)**
Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen indem:
 - Präventionsmassnahmen vernachlässigt und nicht adäquat entwickelt oder angewendet werden.
 - Die professionelle Beratung und Betreuung von HIV/Aids-Betroffenen zu keiner Verbesserung oder sogar zu einer Verschlechterung derer Situation führt.
- **Politische Exekutive: öffentliche Verwaltung**
Negative Externalitäten und Sozialkosten entstehen durch
 - Vernachlässigte Präventionsmassnahmen. Es ist denkbar, dass die öf-

fentliche Verwaltung dem Vorbeugen von HIV/Aids zu wenig Beachtung schenkt und damit Handlungsspielräume nicht oder nur zu wenig nutzt. Dadurch werden vermeidbare Probleme und Kosten in Kauf genommen.

- Erschwerter Zugang zu Präventionsmitteln: die Handlungsspielräume werden von der öffentlichen Verwaltung nicht genutzt, um einen optimalen Zugang zu Präventionsmitteln zu ermöglichen.
- Forschungsausgaben: es werden nicht genügend Mittel für die HIV/Aids-Forschung gesprochen.
- Unzureichende strafrechtliche Verfolgung.

- **Unklare Verursacher (Black Box)**

Negative Externalitäten und soziale Kosten entstehen durch:

- Akteure, die implizit oder explizit ein risikoreiches Sexualverhalten fördern (einzelne Personen, Pornofilmproduzenten).
- Gesellschaftliches, kulturelles und religiöses Umfeld, das den Umgang mit Sexualität, das Sexualverhalten und die Artikulation von HIV/Aids beeinflusst.

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher
<ul style="list-style-type: none"> – Potentieller HIV-Empfänger – HIV-Infizierter – Akteure im sozialen Umfeld – Arbeitgeber – Hersteller von Präventionsmitteln – Dienstleistungserbringende im HIV/Aids-Bereich – Politische Exekutive: öffentliche Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> – Akteure, die implizit oder explizit ein risikoreiches Sexualverhalten fördern – gesellschaftliches, kulturelles und religiöses Umfeld.

Kausalität

Kausalitätsfrage bei identifizierbaren Verursachern:

- HIV-Infektion und Aids-Erkrankung lassen sich als externe Effekte betrachten, die in der Folge soziale Kosten produzieren
- HIV-Infektion und Aids-Erkrankung lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen (risikoreiches Sexualverhalten, unzureichender Zugang und schlechte Qualität von Produktionsmitteln usw.)
- Ein Kausalzusammenhang zwischen der Problemverursachung und Verursachern ist denkbar und sogar wahrscheinlich.
- Bei allen identifizierbaren Verursachern wäre es grundsätzlich möglich, sie als Verursacher in Form der Verursachergemeinschaft zu betrachten

Kausalitätsfrage bei nicht bestimmbar Verursachern:

- Akteure, die implizit oder explizit ein risikoreiches Sexualverhalten fördern, können oft nur schwer identifiziert werden und/oder ein Kausalzusammenhang zwischen Schaden, Ursache und Verursachern ist kaum nachweisbar. Würde man aber die Gesamtheit der Akteure im Sinne einer Verursachergemeinschaft betrachten (z.B. Pornoindustrie) könnten bei intensivem Forschungsaufwand Möglichkeiten zur Anwendung des Verursacherprinzips herausgearbeitet werden.
- Das gesellschaftliche, kulturelle und religiöse Umfeld lässt sich nicht auf bestimmte Individuen und Organisationen zurückführen.

Lassen sich Verursacher im HIV/Aids-Bereich identifizieren, so kann angenommen werden, dass diesen die Verantwortung zugemessen werden kann, und zwar:

- infolge der Verursachergemeinschaft (wenn HIV-Infektionen und Aids-Erkrankungen bereits eingetreten sind)
- als Grund der Verursachergemeinschaft (wenn ein vorgängiges Risiko eingegangen wird, das HIV-Infektionen und Aids-Erkrankungen generieren könnte)

Zielrichtungen des Verursacherprinzips im HIV/Aids-Bereich

Ziel ist es, die soziale Gerechtigkeit durch den Lastenausgleich wie folgt zu fördern:

- es soll ein Lastenausgleich zwischen Verursachern und der Allgemeinheit erreicht werden, sofern die Verursacher in der Lage sind, die finanzielle Last zu übernehmen, ohne dass dabei weitere psychosoziale, gesundheitliche und andere Folgeprobleme entstehen (sozialethisches Prinzip)
- In Fällen, in denen ein vermeidbares Risiko eingegangen wird, das HIV-Infektionen oder Aids-Erkrankungen zur Folge haben könnte, soll ein risikoorientierter Lastenausgleich zwischen Verursachern und der Allgemeinheit erreicht werden.

Ziel ist es weiter, auch die soziale Nachhaltigkeit durch Anreiz zu präventivem Verhalten zu fördern:

- HIV-Infektionen und dadurch verursachte Folgeprobleme sollen möglichst vermieden werden. Das Verursacherprinzip soll Verursachern vermeidbarer negativer Externalitäten einen Anreiz geben, Aktivitäten oder Risiken zu vermeiden, die zu HIV-Infektionen, Aids-Erkrankungen und die damit verbundenen Folgeproblemen führen.
- Anreize zu präventivem Verhalten sollen alle genannten Verursacherparteien erhalten, die tatsächlich oder potenziell zur HIV/Aids-Problematik beitragen.

Anwendung

Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung

HIV-Infizierte

Es wäre denkbar, dass alle HIV-Infizierte, die eine grosse Selbstverschuldung aufweisen, die sozialen Zusatzkosten im Bereich der Krankenversicherung selber tragen (verursachergerechte bzw. risikoabhängige Prämienbelastung).

Zudem müssten sie mit Kürzungen der Leistungen von Invalidenversicherung und Fürsorge rechnen.

Akteure im sozialen Umfeld

Akteure im sozialen Umfeld einer HIV-infizierten oder Aids-erkrankten Person, die nachweislich zur HIV-Infektion beigetragen haben (unterlassene Aufklärungs- und Präventionsaufklärung, «Vorleben» von risikoreichem Sexualverhalten) müssten sich an den «mitverursachten» Ge-

sundheitskosten beteiligen (Direktbeteiligung an Gesundheitskosten oder Erhöhung der eigenen Krankenkassenprämien, Franchisen oder Selbstbehalte).

Arbeitgeber

Erfolgt eine Kündigung bei einer Person aufgrund ihrer HIV-Infektion, muss sich der Arbeitgeber an den sozialen Zusatzkosten beteiligen (direkte Kostenbeteiligung an Arbeitslosenversicherung).

Hersteller Präventionsmittel

Hersteller von Präventionsmitteln, die nicht mit einem Gütesiegel versehen sind, leisten feste Abgaben an die Kranken- und Invalidenversicherung.

Verursacherprinzip-Massnahmen ausserhalb der sozialen Sicherung Polizeirechtliche Massnahmen (Gebote, Verbote und Auflagen)

Potentieller HIV-Infizierte

Es wäre denkbar, dass ein risikoreiches Sexualverhalten (ungeschützter Geschlechtsverkehr mit oft wechselnden Partnern) mit einer Geldstrafe gebüsst werden könnte. Dabei würde sich aber das Problem stellen, wer, wo und in welcher Form jemanden meldet, der sich in Bezug auf Sexualität risikoreich verhält. Zudem ist das Sexualverhalten etwas sehr Persönliches und Intimes und wird oft nicht gegenüber Dritten einfach so offen dargelegt.

HIV-Infizierte

Das bereits bestehende Strafrecht in Bezug auf eine HIV-Infektion müsste verschärft und konsequent angewendet werden. Zudem müsste man die Tatsache, dass man sich durch eine HIV-Infektion einer anderen Person strafbar macht, besser in der Öffentlichkeit diskutieren.

Akteure im sozialen Umfeld

Eine nicht wahrgenommene Aufklärungs- und Präventionsarbeit (Eltern, Schule) könnte mit einer Geldstrafe gebüsst werden. Hier würde sich die Frage stellen, wer bestimmt, wann Aufklärungs- und Präventionsarbeit als wahrgenommen oder nicht wahrgenommen gilt.

Arbeitgeber

Eine Kündigung, die sich bei einer Person nachweislich nur auf die HIV-Infektion bezieht, und somit missbräuchlich ist, würde mit einer Geldstrafe gebüßt und als nichtig erklärt.

Hersteller Präventionsmittel

Es wäre denkbar, ein absolutes Verbot von Produktion und Verkauf von Präventionsmitteln ohne Gütesiegel durchzusetzen. Die Produktion müsste in diesem Fall streng kontrolliert werden, und bei einer Nichteinhaltung der Auflagen eine hohe Geldstrafe oder den Entzug der Produktionsbewilligung zur Folge haben.

Akteure im HIV-Aids Bereich und öffentliche Verwaltung

Bei mangelhafter Professionalität und fahrlässiger Untätigkeit oder Handlung würden verschiedene einzelne Akteure oder Verwaltungseinheiten gebüßt und/ oder strafrechtlich verfolgt.

Unklare Verursacher

Es könnte ein allgemein gültiges Gesetz erlassen werden, dass Äußerungen und Darstellungen, die ein risikoreiches Sexualverhalten fördern, strafbar sind.

Marktwirtschaftliche Strategien (Internalisierung externer Kosten, Verteuerung von beeinträchtigenden Aktivitäten)

HIV-Infizierte

Eine fallbezogene und somit auf einzelne Verursacher ausgerichtete Sozialkostenabgabe wäre theoretisch denkbar. Dabei müssten die Verursacher die durch sie verursachten Kosten für beanspruchte soziale und medizinische Dienstleistungen selber tragen. Es müsste aber dem Mass an Selbstverschuldung bei der HIV-Infektion eine grosse Rechnung getragen werden. Diese zu definieren und klar abzugrenzen, wäre theoretisch sicher machbar, praktisch aber kaum durchführbar.

Hersteller Präventionsmittel

Herstellern von Präventionsmitteln, die auf ein Gütesiegel verzichten, werden Vermeidungs- und soziale Zusatzkosten angelastet. Dies könnte in einer Besteuerung der abgesetzten Menge an Präventionsmitteln stattfinden.

Akteure im HIV-Aids- Bereich und öffentliche Verwaltung

Akteure, die dazu beitragen, dass Probleme in Bezug auf HIV/Aids verschlimmert werden (z.B. durch Stigmatisierung, falsche Diagnosen, unwirksame Heilungsmethoden, Untätigkeit usw.) sollen einen Beitrag zur Internalisierung der durch sie verursachten Sozialkosten leisten (Fonds, Haftpflichtversicherung).

Unklare Verursacher

Es könnte eine Besteuerung auf Materialien, die ein risikoreiches Sexualverhalten darstellen, erhoben werden.

Mögliche Schwierigkeiten bei der Anwendung

Die Anwendung des Verursacherprinzips dürfte auch im Bereich HIV/Aids mit verschiedenen Problemen verbunden sein.

Die Ermittlung der Verursacher stellt sich im Bereich von HIV/Aids als eher schwierig dar, da nicht ganz klar ist, wer und was und mit welcher Verantwortung einen Einfluss auf das Sexualverhalten einer Person hat.

Bei HIV-Infizierten und potentiellen HIV-Infizierten, als eigentliche direkte Verursacher, müsste immer die Frage gestellt werden, inwieweit die HIV-Infektion wirklich auf fahrlässiges Handeln zurückgeführt werden kann.

Sexualität stellt keine Aktivität dar, die sich leicht verbieten oder reduzieren lässt, und ist kein Gut, das sich leicht verteuern oder besteuern lässt. Dadurch fallen einige mögliche Massnahmen des Verursacherprinzips weg.

Die Anlastung der Sozialkosten bei HIV-Infizierten könnte sich als problematisch darstellen, da diese zusätzliche finanzielle Mehrbelastung zu einer existenziellen Bedrohung der Betroffenen führen könnte, und somit nur weitere Sozialkosten anstelle einer finanziellen Entlastung der Allgemeinheit produzieren würde.

Abschliessende Betrachtungen

Ob sich das Verursacherprinzip auf den HIV/Aids-Bereich umfänglich anwenden lässt, wird als eher fragwürdig betrachtet. Gerade die finanzielle Anlastung von Sozial- und Vermeidungskosten wären mit einem enormen administrativen Aufwand verbunden, der nicht nur das Ziel hätte, die Verursacher und die ihnen spe-

zifischen anzurechnenden Kosten zu eruieren, sondern sich noch zusätzlich immer die Frage nach dem Mass der Verschuldung stellen müsste. Die Frage nach Schuld im Zusammenhang mit risikoreichem Sexualverhalten ist sehr schwierig und in manchen Fällen sicher auch nicht nachweisbar.

Polizeirechtliche Massnahmen, wie sie heute zum Beispiel in Form der Strafbarkeit von HIV-Übertragung vorkommen, machen im Sinne einer «Abschreckung» einen gewissen Sinn. Bei der tatsächlichen Umsetzung wird sich auch da die «schwierige» Frage nach der Schuld stellen.

Eine wirkliche Verbesserung von der HIV/Aids-Problematik, und längerfristig somit auch eine Reduktion der Sozialkosten, erreicht man mit technisch-planeischen Strategien, indem man die Präventionsmassnahmen regelmässig evaluiert und erneuert, und einen Forschungsschwerpunkt in der Suche nach einem Impfstoff oder eines heilenden Medikamentes setzt.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Gesundheit (2003). *Nationales HIV/Aids-Programm 2004 - 2008*. Bern.
- Minder, Christoph E.; Nal, Günter & Gasser Adrian.(1995). *Geld und Gefühle um HIV und Aids. Eine Untersuchung über die finanziellen, psychischen und sozialen Belastungen und Ressourcen von HIV-Betroffenen und ihren BetreuerInnen*. Bern: Stämpfli & Cie.
- Piñeiro, Esteban & Walliman, Isidor (2004). *Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung*. Bern: Haupt Verlag.

Internetquellen

- Aids-Hilfe Schweiz (2005). «HIV-Übertragung: strafbar?» Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aids.ch/d/hivpositiv/recht/strafbar.php>
- Ärzte ohne Grenzen, 2004, «HIV/Aids: Therapiemöglichkeiten», Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/Medizin/HIV-Aids/Therapiemoeglichkeiten.php>
- Deutsche Aidshilfe, 2004, «HIV/Aids von A-Z», Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aidshilfe.de>
- Deutsche Aids-Hilfe, 2004, «Wie verläuft eine HIV-Infektion?», Zugriff am 12. November 2006 auf <http://www.aidshilfe.de>

Abstract:

HIV/Aids stellt heute ein soziales Problem dar, das in einigen Gesellschaften enorme Sozialkosten verursacht. Dieser Beitrag sucht mit Bezug auf die Schweiz nach alternativen Kostenverteilungsmöglichkeiten und beschränkt sich dabei auf die sexuelle Übertragung. Es ist fragwürdig, ob sich das Verursacherprinzip auf den HIV/Aids-Bereich umfänglich anwenden lässt. Die Frage nach Schuld im Zusammenhang mit risikoreichem Sexualverhalten ist sehr schwierig und in manchen Fällen sicher auch nicht nachweisbar. Und die Anlastung der Sozialkosten bei HIV-Infizierten könnte sich als problematisch darstellen, da diese zusätzliche finanzielle Mehrbelastung zu einer existenziellen Bedrohung der Betroffenen führen könnte, und somit nur weitere Sozialkosten anstelle einer finanziellen Entlastung der Allgemeinheit produzieren würde.

Wer verursacht Schulversagen?

Andrea Gerber

Als Einstieg in das Thema Schulversagen und Verursacherprinzip sind eine Begriffsdefinition, sowie eine Identifizierung von Schulversagen als soziales Phänomen unabdingbar. Im Folgenden soll zunächst Schulversagen als Begriff definiert werden, um dann davon ausgehend den Begriff als soziales Phänomen festzumachen.

Begriffsklärung

Unter administrativem Schulversagen sind alle gesetzlich geregelten Barrieren des schulischen Weiterkommens gefasst (vgl. Tupaika, 2003, 13). Darunter sind folgende Massnahmen zu verstehen:

- Zurückstellen vom Schuleintritt, d.h verspätete Einschulung
- Klassenwiederholung
- Überweisung in eine andere Klasse oder Schule innerhalb demselben Niveau
- Überweisung in Sonderschulen
- Zeitweiser Ausschluss vom Unterricht
- Völliger Ausschluss von der Schule → drop-out

«Schulversagen ist kein Entgleisen der Natur, sondern, schlicht ein Nichterreichen von Lehrplanziele, die von menschlichen Gremien definiert worden sind» (Sander, 1988, 340). Huber und Dreher (1982, 10) sprechen in diesem Zusammenhang von «Abweichung der Leistungen eines Schülers von den Leistungserwartungen, mit denen Lehrer und Eltern diese aufgrund ihres Bezugsrahmens vergleichen.» Herauszuheben ist dabei der Begriff *Leistungserwartungen*. «Schulversager/in» ist nicht ein Zustand, etwas das eine Person ist, es ist vielmehr ein langer Prozess. Wenn nun die Diskrepanz zwischen den gesetzten Erwartungen und dem individuellen Leistungsniveau des Schülers bzw. der Schülerin zu gross ist, wird von Schulversagen gesprochen (vgl. Tiedemann, 1977, 16).

Sander (1988, 337) sagt, dass Schulversagen politisch-gesellschaftlich bewusst gewollt sei, um dem gesellschaftlich gesetzten Leistungssystem Legitimation zur Auslese zu verleihen.

Schulversagen wird meistens aufgrund von bestimmten verschiedenen Teilleistungsschwächen diagnostiziert. Eine der bekanntesten ist die Legasthenie. In Bezug auf Lernschwierigkeiten ist meistens von schüler/innenspezifischem Versagen die Rede. Dieses ist vom administrativen Versagen abzugrenzen. Dabei ist es nicht zwingend, dass dieses Schulversagen, welches der Persönlichkeit der oder des Lernenden zugeschrieben wird, zu administrativem Versagen führt. Es ist durchaus möglich, dass ein Schüler oder eine Schülerin diese schulisch gesetzten Barrieren überwindet.

Ausschlaggebend für die Klärung des Begriffs und die Sicht auf das Phänomen Schulversagen ist der wissenschaftliche Zugang. Je nach Fachrichtung wird Schulversagen als mehr umwelt- oder auch mehr schüler/innenbedingt betrachtet. Dabei war man vor allem in früheren Jahren der Ansicht, dass Schulversagen als Folge von schlechten Leistungen von Lernenden und damit persönlichkeitsintern bedingt ist. Neuere, darunter soziologische und erziehungswissenschaftliche Sichtweisen, gehen davon aus, dass Schulversagen ein Komplex von verschiedenen Bedingungsfaktoren ist. Das bedeutet, dass Schulversagen nicht bloss auf Defizite des betroffenen Schülers bzw. der betroffenen Schülerin zurückzuführen ist. Vielmehr ist eine Analyse auf mehreren Ebenen durchzuführen. In Abbildung 1 wird dies verdeutlicht. Die Persönlichkeit der Schülerin oder des Schülers ist einer Reihe von anderen Bedingungsfaktoren ausgesetzt. Zu unterscheiden sind Makro-, Exo-, Mikro- und Individuensystem. Dabei stehen alle vier Ebenen in Interaktion zueinander. Diese Sicht auf die Persönlichkeitsentwicklung unterstreicht, dass es vielzählige Umwelteinflüsse gibt, welche für ein diagnostiziertes Schulversagen mitverantwortlich sein können.

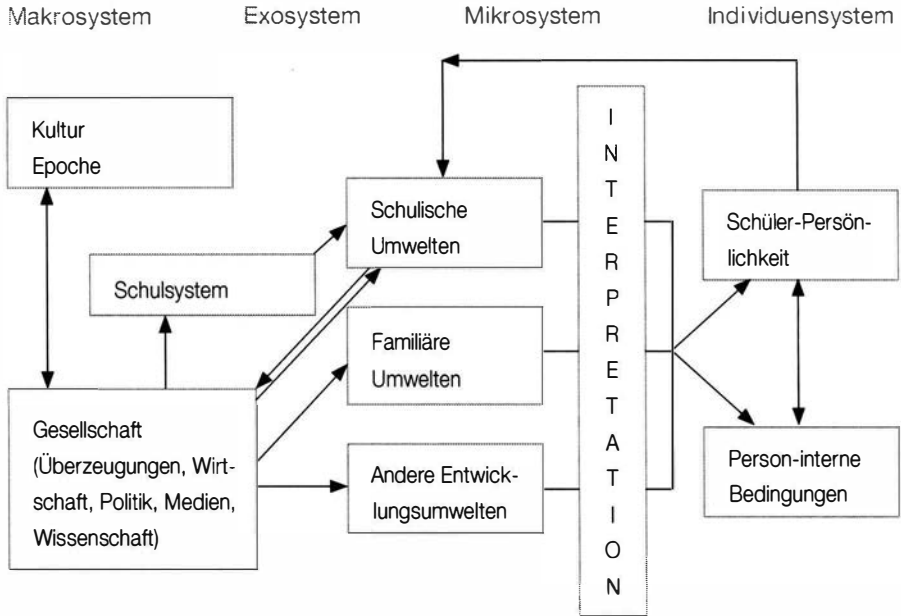


Abb. 1:

Rahmenmodell zur Persönlichkeitsentwicklung von Schülern nach Pekrun und Helmke (1991) unter ökologischer Betrachtungsweise nach Hildes Schmidt (1998)

Schulversagen als soziales Problem

«Stets lassen sie (soziale Probleme, Anm. d. V.) sich indessen als *Folge menschlichen Handelns* von Individuen oder Organisationen interpretieren, als negative Auswirkungen eines bestimmten Verhaltens oder unterlassener Handlungen» (Piñeiro & Wallimann, 2004, 35, Hervorh. i. Orig.). In diesem Sinne stellt sich die Frage, wer Ursache und Verursacher dieses Verhaltens und Handlungen sind. Welche Folgen menschlichen Handelns sind festzumachen? Diese Fragen sollen anhand des Kriterienrasters nach Piñeiro und Wallimann im Folgenden geklärt werden.

Soziale Probleme sind stets Folgen von komplexen, multifaktoriellen Ursachen. Wie das Modell von Pekrun und Helmke adaptiert durch Hildes Schmidt (Abb. 1) zeigt, stellt die Persönlichkeitsentwicklung eines Schülers bzw. einer Schülerin und damit immanent die Gefahr des Schulversagens ein durchaus kom-

plexes multifaktoriell bedingtes Problem dar. Schulversagen als soziales Problem zu definieren und damit als Folge von menschlichem Handeln, beinhaltet in diesem Zusammenhang das Handeln von einzelnen Personen, wie zum Beispiel des Schülers oder der Schülerin selbst, Lehrpersonen, Eltern, Schulkolleg/innen, aber auch von Organisationen sei es die Schule im spezifischen, das Schulsystem als Ganzes oder Akteure der Gesellschaft und der Politik. Um dies zu verdeutlichen soll ein Beispiel genannt werden. Unser Schulsystem kennt seit jeher das Wiederholen eines Schuljahres als Massnahme bei auftretenden Lernschwierigkeiten. Das Schulwesen hat in seiner Konstruktion Versagen an eigens gesetzten Massstäben eingebaut. Durch etliche empirische Befunde (vgl. Hornstein, 1981; Schüpach, Bovin & Bless, 2004) wurde bekannt, dass das am meisten vorkommende Merkmal von Schulversagen, das Sitzenbleiben sehr fragwürdig erscheint. Durch die Klassenwiederholung wird eine Leistungssteigerung des oder der betroffenen Lernenden erwartet. Diese Erwartungen konnten jedoch durch die Untersuchung von Schüpach et al. nicht bestätigt werden. Als menschliches Verhalten und Handeln ist in diesem Beispiel die Entscheidung zur Massnahme des Sitzenbleibens festzumachen. Klassenwiederholungen als eine Form von Schulversagen schaffen somit ein soziales Problem, das einerseits hohe Kosten verursacht und andererseits empirisch deutlich in Frage gestellt werden muss.

Die Schule steht in stetigem Konflikt zwischen gesellschaftlichen Steuerungs- und Zuteilungsfunktionen und möglichst optimaler Förderung jedes einzelnen Schülers und jeder Schülerin. Oft entscheidet sich die Schule zugunsten der ersteren (Hornstein, 1981, 18).

Durch die PISA Studie wurde mit den aktuellen Daten bekannt, dass sowohl in Deutschland als auch der Schweiz Kinder und Jugendliche aus tieferen sozialen Schichten durch das bestehende Schulsystem zusätzlich benachteiligt werden. So zeigen die Auswertungen, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Sozialschicht und erreichter Kompetenz oder auch besuchter Schulform besteht (vgl. Deutsches PISA-Konsortium, 2001). Das Schulsystem schafft dadurch selber soziale Probleme und verursacht negative Externalitäten.

Problemstellung-Auswirkung-Verursachung

«Schulische Leistungsfähigkeit und damit auch Schulversagen ist zur strukturell wichtigsten Basis für biographische Gestaltungsprozesse in der Lebensphase Jugend geworden» (Hurrelmann, 1988, 327). Natürlich gilt dies auch für Kinder. In der

Jugendphase wird jedoch Schulerfolg oder Schulmisserfolg durch den Übertritt in die Berufswelt zu einem noch höheren Wert. Da Schulerfolg einen bestimmenden Faktor bezüglich Sozial- und Statuschancen darstellt, lässt sich daraus die gesellschaftliche und damit auch sozialpolitische Relevanz des Themas ableiten.

Die Sozialpolitik oder als Teil davon die Sozialarbeit hat durch verschiedene Subsysteme mit Schulversagen zu tun. Einerseits in direkter Weise die Schulsozialarbeit, welche sich innerhalb der Schule um soziale und pädagogische Präventions- wie auch Interventionsmassnahmen bemüht. Auf der andern Seite die Sozialversicherungen (IV, ALV) und auch Sozialhilfe, welche bei Arbeitslosigkeit oder Invalidität, herbeigeführt durch schulischen Misserfolg, Unterstützung anbieten müssen. Die Mechanismen werden im Folgenden noch näher erläutert.

Ein interessanter Aspekt, aus sozialpolitischer Sicht, ist der Einfluss von sozioökonomischen Faktoren auf den Schulerfolg von Kindern und Jugendlichen. Etlliche Studien (vgl. BFS & EDK, 2003) weisen darauf hin, dass die Herkunft der Schüler/innen einen wesentlichen Beitrag für den späteren Schulerfolg leistet. Kommt dazu noch ein Migrationshintergrund, sind die Kinder und Jugendlichen in doppelter Hinsicht vorbelastet. Dabei besteht ein straffer Zusammenhang zwischen der Sozialschicht und erreichter untersuchter Kompetenzen (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften). Ausserdem besteht die Tendenz, Jugendliche mit Migrationshintergrund und aus tieferen sozialen Schichten, unabhängig von ihren Leistungen, in tiefere Schulniveaus einzuteilen (ebd., Gomolla & Radtke 2002). In diesem Zusammenhang wird auch von institutioneller Diskriminierung gesprochen.

Weiter spielt Schulversagen auch auf bildungspolitischer Ebene eine wichtige Rolle. Kosten werden nach Gemeinlastenprinzip getragen. Hier stellt sich nun die Frage nach der Anwendung des Verursacherprinzips (im Folgenden kurz VP genannt) auf das soziale Problem des Schulversagens.

Des Weiteren soll das bisher vor allem in der Umweltpolitik angewendete VP auf das soziale Problem des Schulversagens übertragen werden. Anhand des von Piñeiro und Wallimann (2004) entwickelten Kriterienrasters, werden zentrale Mechanismen des VP in Bezug auf das Phänomen des Schulversagens herausgearbeitet.

Schulversagen definiert als Abweichung von der Leistung eines Schülers von der Leistungserwartung, mit denen Lehrer und Eltern diese aufgrund ihres Bezugsrahmens vergleichen (Huber und Dreher, 1982, 10), kann sowohl als Selbst- als auch als Fremdschädigung gesehen werden. Als selbstschädigende Faktoren können zum Beispiel wiederholtes Fernbelieben vom Unterricht (Schwänzen), wie auch eine tiefe Motivation des/der jeweiligen Lernenden, gesehen werden. Wobei deut-

lich gemacht werden soll, dass beide Aspekte auch in Wechselwirkung zu anderen Einflüssen stehen. Eine Schülerin bzw. ein Schüler schwänzt zum Beispiel nicht bloss aus Desinteresse, auch eine schlechte Lehrer/in-Schüler/in Beziehung könnte Mitursache sein.

«Bei *Fremdeinwirkung* oder *Fremdschädigung* verursachen Dritte die Probleme der Schadensbetroffenen» (Piñeiro & Wallimann, 2004, 56 Hervorh. i. Orig.). Bei Schulversagen sind sicher einige Dritte festzumachen: Die jeweiligen Lehrpersonen, welche mit dem Schüler bzw. der Schülerin in Kontakt treten und durch das jeweilige Verhalten und die Beurteilung des Schülers oder der Schülerin mitverantwortlich sind. Eltern, welche die Schülerin oder den Schüler unzureichend oder gar nicht gefördert und unterstützt haben, können je nach Situation zu einer negativen Selbstbewertung, Verlust an Motivation, Stress, Gesundheitsproblemen, sozialer Ausgrenzung beitragen.

Individuelle/strukturelle Verursachung

In Darstellung 1 werden die verschiedenen individuellen bzw. strukturellen Verursacher von Schulversagen aufgeführt. Dabei sind einige Punkte zu verdeutlichen. Inwiefern kann der Anteil an Migrant/innen als strukturelle Verursachung von Schulversagen gedeutet werden? Durch die PISA Ergebnisse vom Jahr 2003 (vgl. BfS & EDK, 2003) wurde bekannt, dass der Einfluss der sozialen Herkunft auf die schulische Leistung in jenen Ländern grösser ist, wo auch ein höherer Anteil an Migrant/innen festzumachen ist. Die Wirkungsmechanismen sind zwar noch nicht näher bekannt, es kann jedoch vermutet werden, dass vor allem drei Wirkungskanäle entscheidend sind: die Erwartungshaltung der Eltern, die Ressourcenausstattung der Eltern und die Diskriminierung im Schulsystem. Die beiden Verursachungen Migrant/innenanteil und soziale Selektivität (Einfluss der sozialen Herkunft auf die Leistung) gehen im Prinzip miteinander einher. Wie schon erwähnt sind Kinder und Jugendliche aus tieferen sozialen Schichten mit zusätzlichem Migrationshintergrund doppelt durch das Schulsystem benachteiligt. Als weitere strukturelle Verursachung können Veränderungen im Bildungssystem herauskristallisiert werden, zum Beispiel die Einführung eines gesetzlichen Rahmens für Schulausschluss, erhöhte Leistungsanforderungen durch Anpassung des Lehrplans etc. Auch das vorherrschende Leistungsprinzip der Gesellschaft, welches sich auf die Schule überträgt, kann als strukturelle Verursachung gesehen werden. Auf der individuellen Ebene sind vor allem persönliches Verschulden durch stetiges

Schulschwänzen oder eine negative Arbeitsmoral zu fassen. Auch die soziale Einbettung, des jeweiligen Schülers bzw. der Schülerin spielt dabei eine wichtige Rolle. Persönliche Krisen und einschneidende Erlebnisse, wie zum Beispiel Todesfälle, Scheidung oder Pubertät können sich auch auf eine individuelle Verursachung von Schulversagen auswirken. Die kognitive Disposition der betroffenen Schülerin oder des Schülers hat sicher auch Einfluss auf Lernleistungen, wie jedoch aus der Begriffsklärung deutlich wurde, ist sie nicht allein für ein späteres administratives Schulversagen verantwortlich.

Darstellung 1:

Verursachung von Schulversagen auf individueller und struktureller Ebene

Individuelle Verursachung	Strukturelle Verursachung
persönliches Verschulden	– Migrant/innenanteil – sozial-ökonomische Selektivität
soziale Einbettung	– Veränderung in der Bildungspolitik
persönliche Krise	– Leistungsprinzip der Schule und Gesellschaft
kognitive Prädisposition	

Bisherige Reaktionsmuster auf das Problem

In der Schweiz sind bis anhin folgende Massnahmen bezüglich einem so genannten Schulversagen festzumachen:

- Zurückstellen vom Schuleintritt, d.h. verspätete Einschulung
- Klassenwiederholung
- Überweisung in eine andere Klasse oder Schule innerhalb demselben Niveau
- Überweisung in Sonderschulen
- Zeitweiser Ausschluss vom Unterricht
- Völliger Ausschluss von der Schule → drop-out

Speziell das Thema Schulausschluss löst immer wieder heftige Debatten aus, sei es bezüglich Wirksamkeit oder Handhabung. Da das schweizerische Schulsystem kantonal geregelt ist, trifft dies auch für die Regelung in Bezug auf Schulausschluss

zu. Das bedeutet, dass es in jedem Kanton andere Gesetze oder Massnahmen gibt. Seit 2002 ist im Berner Volksschulgesetz, durch den Artikel 28, das Vorgehen eines allfälligen Schulausschlusses gesetzlich geregelt (vgl. Erziehungsdirektion des Kantons Bern, 2002). Andere Kantone wie zum Beispiel Zürich, kennen keine gesetzliche Regelung, was aber nicht heisst, dass Schulausschlüsse nicht trotzdem vorgenommen werden. Auch statistische Angaben bezüglich Klassenwiederholungen, drop-outs etc. sind keine auf nationaler Ebene vorhanden. Einzelne Kantone haben unverbindliche Zahlen. Zürich spricht ungefähr 30 Schulausschlüsse pro Jahr (Hänni, 2000, 5) aus, dies entspricht etwa den Zahlen vom Kanton Bern (64 in zwei Jahren). Diese Zahlen sind absolut und werden somit nicht in Bezug zur Bevölkerung gesetzt, was eine Vergleichbarkeit natürlich zusätzlich erschwert.

Prävention

Hauptziel der Prävention ist die Verhinderung des administrativen Schulversagens. Das bedeutet, Klassenwiederholungen, Schulausschlüsse etc. wollen vermieden werden. Dabei gilt es, so früh wie möglich auf Anzeichen einer Leistungs- bzw. Lernstörung zu reagieren. Eine gezielte Förderung der schulischen wie auch persönlichen Entwicklung ist dabei für eine Prävention unerlässlich (vgl. Hurrelmann & Wolf, 1986). Wichtig ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit unter den Fachkräften. Dabei sollten idealerweise Heil-, Sozialpädagog/innen, Regelschullehrer/innen, Sozialarbeiter/innen und auch Eltern zusammen arbeiten. Weitere wichtige Punkte für eine effektive Präventionsarbeit sind ein positives Klassenklima, und damit auch eine gute Lehrer/in-Schüler/in Beziehung, positive Beziehungen zu Gleichaltrigen, eine positive Lern- und Leistungsmotivation etc.

Intervention

Auf der Stufe der Intervention sind folgende Instanzen und Organisationen zu nennen:

- Schulsozialarbeit
- Mediation
- schulische Förderung durch die Lehrperson (Stärkung der Persönlichkeit; des Attributionsverhaltens; der Lern- und Leistungsmotivation; Kontrollüberzeugung (vgl. Sander, 1988))

- (Heil- bzw. Sozial)pädagogische Förderung
- Erziehungsberatung
- psychologische Beratung/Betreuung
- Elternarbeit

Die verschiedenen Akteure dieser Instanzen können unterschiedliche Aufgaben ausführen. Schulsozialarbeit ist direkt am Ort des Geschehens, mit sozialen und pädagogischen Massnahmen tätig. Mediation kann zum Beispiel bei einem schlechten Schüler/in-Lehrer/in Verhältnis weiterhelfen. Wichtig sind natürlich auch direkte Förderprogramme für den jeweiligen Schüler bzw. die Schülerin, dies kann je nach Möglichkeiten durch die Lehrperson oder aber auch durch schulische Heilpädagog/innen erfolgen. Idealerweise sollte eine adäquate Elternarbeit geleistet werden.

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Unter negativen Externalitäten versteht man, bestimmte soziale Probleme, welche durch menschliches Handeln verursacht wurden und sich auf Individuen oder Organisationen zurückführen lassen. Dabei stellen soziale Problem dann negative Externalitäten dar, wenn sie unbeteiligte Dritte bzw. die Allgemeinheit belasten (vgl. Piñeiro & Wallimann, 2004, 46).

In Bezug auf Schulversagen müssen sowohl die schon genannten fremd- wie auch selbstschädigenden Faktoren miteinbezogen werden. Dabei können als immaterielle externe Effekte all jene Mechanismen genannt werden, welche auf das betroffene Individuum und dessen Bezugspersonen einwirken. Darunter fallen alle die Lebenslage der Betroffenen verschlechternden Auswirkungen, sei es nun ein gestörtes Selbstbewusstsein des Schülers bzw. der Schülerin oder die Veränderung in der Planung des Familienalltags, durch einen oder eine von der Schule ausgeschlossenen Schüler/in. Durch all diese Mechanismen und Wechselwirkungen können aus den verschiedenen Gründen soziale Folgekosten entstehen, welche meistens durch das Gemeinlastprinzip, das heisst Staat und öffentliche Hand finanziert werden.

Durch Schulversagen, im Speziellen durch die häufig praktizierten Klassenwiederholungen, treten Folgekosten für die Bildung, Sozialversicherungen, Sozialhilfe und Gesundheitswesen, infolge möglicher Verlängerung von Schullaufbahnen, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität, auf (Tupaika, 2003, 25ff.). Tupaika (ebd.) zeigt den Versuch einer Berechnung der Mehrkosten in Frankreich

auf. Diese belaufen sich auf Milliardenhöhe. Andere Länderstudien kommen auf ebenso immense Geldbeträge, verursacht allein durch Klassenwiederholungen.

«Schulischer Misserfolg und damit verbundenes persönlich zugeschriebenes Versagen stehen in einem engen Zusammenhang zur Entstehung von psychosozialen Stress-Symptomen» (ebd., 21). Diese Symptome ziehen meistens ärztliche Konsultationen nach sich, was wiederum eine Zusatzbelastung für das Gesundheitssystem bedeutet.

Aktuelle Prinzipien im Umgang mit problembedingter Verantwortung

Muss ein Schüler oder eine Schülerin ein Schuljahr wiederholen, werden die Zusatzkosten wie auch die allgemeinen Bildungskosten durch Kanton und Staat finanziert. Hier kann man eindeutig von Gemeinlastprinzip sprechen. Bei Schulausschluss wird meist mit den Eltern zusammen nach einer Anschlusslösung gesucht. Oft werden Praktika in den unterschiedlichsten Betrieben empfohlen. Je nach kantonaler Regelung ist es jedoch möglich, dass die Eltern für den ausgeschlossenen Schüler bzw. die Schülerin selber verantwortlich sind. Hier kann es in Einzelfällen vorkommen, dass ein Verursacherprinzip auf die Eltern angewendet wird. Wobei es schlussendlich auch wieder darauf ankommt, welche Lösungen gefunden werden. Muss eine Übergangslösung von den Eltern finanziert werden oder werden andere Geldgeber miteinbezogen?

Dasselbe gilt für Folgeprobleme durch schulischen Misserfolg. Wird ein ehemaliger schlechter Schüler bzw. eine Schülerin arbeitslos, werden die Folgekosten wiederum nach Gemeinlastprinzip getragen. Dies ist auch im Fall der Gesundheitskosten so; durch Schulmisserfolg hervorgerufene Krankheiten werden durch die öffentliche Hand mittels KV oder IV bezahlt.

Zumessung der Verantwortung

Verursacher

Folgende Verursacherparteien können identifiziert werden:

- *Schüler/in*: Das jeweilige Lernverhalten kann sich positiv oder auch negativ auf die Leistungen auswirken. So führen häufiges Schwänzen, Desinteresse

am Stoff und eine undisziplinierte Arbeitshaltung sicher eher zu schlechten Leistungen, als eine positive Arbeitsmoral.

- *Eltern:* Aus der Sozialisationsforschung ist bekannt, dass die Eltern als primäre Sozialisationsinstanz eine entscheidende Rolle bezüglich Normen-, Werte- und Einstellungsvermittlung einnehmen (vgl. Hurrelmann, 20017). Durch den gewählten Erziehungsstil tragen Eltern massgeblich zur Förderung bzw. nicht Förderung ihres Kindes bei. Vereinfacht kann man sagen, dass ein hohes Mass an elterlicher Zuwendung, sowie eine relativ hohe Gewährung an Autonomie, sich positiv auf die Schulleistung auswirken. Geringe Zuwendung oder eine Überbehütung, gekoppelt mit starker Kontrolle, können dagegen ungünstig auf Schulleistungen Einfluss nehmen (vgl. Schneewind & Herrmann, 1980).
- *Peer-Group:* Als direkt Einflussnehmende kann sicher die Schulklasse des jeweiligen Schülers bzw. der Schülerin entscheidend für den Schulerfolg festgemacht werden. Je nach Klima in der Klasse, Beziehungen zu Mitschüler/innen kann sich dies fördernd oder hemmend auf schulische Leistungen auswirken. Ist die Einbindung in die Klasse schlecht, die Beziehungen zu den Mitschüler/innen negativ, bestehen Konflikte oder Wettbewerbssituationen, können daraus negative Externalitäten entstehen (vgl. Baacke, 20007). Dabei sind sicher auch andere Beziehungserfahrungen ausserhalb der Schule prägend.
- *Lehrperson:* Durch die Theorie des Pygmalioneffektes wurde bekannt, dass Erwartungshaltungen einen entscheidenden Einfluss auf Schüler/innenleistungen haben (vgl. Rosenthal & Jacobson, 1969). Eine negative Erwartungshaltung kann den Effekt einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung nach sich ziehen. Das bedeutet, dass eine Schülerin oder ein Schüler durch eine «[...]falsche Erwartung (positive oder negative) der Lehrkraft zu einem Lehrerverhalten führt, das verursacht, dass das erwartete Schülerverhalten tatsächlich eintritt» (Dubs, 1995, 399). Schüpbach et al. (2004) haben in einer neueren Untersuchung nachgewiesen, dass Entscheidungen für eine Klassenwiederholung primär von Einschätzungen der Lehrperson und nicht von der Schulleistung des jeweiligen Schülers bzw. der Schülerin abhängen.

- *Organisation Schule*: Erste empirische Belege für den Einfluss organisatorischer Faktoren auf den Verlauf individueller Karrieren in Schulen und anderen Einrichtungen finden sich in Untersuchungen, die unter dem Namen labeling-approach bekannt wurden (vgl. Cicourel und Kitsuse, 1963, 1968). Zur Verdeutlichung des Etikettierungsansatzes, wie die Theorie auf Deutsch genannt wird, ist zu sagen, dass im spezifischen Fall der Schule die klassifizierenden Handlungen, wie zum Beispiel die Bewertung von Leistungen, zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten des Schülers/der Schülerin sowohl positiv als auch negativ beeinflussen können. Individuelle Entscheidungen und Handlungen der Persönlichkeit des/der Schüler/in werden massgeblich von den Zwecken, Zielen und der Rationalität der Organisation Schule mitbestimmt. Somit kann unter bestimmten Umständen auch die Schule als Organisation negative Effekte, im hier diskutierten Falle Schulversagen mitverursachen.
- *Unklare Verursacher (Black Box)*
 - *Gesellschaft*:
Die Gesellschaft ist mit ihren Normen und Werten bezüglich Arbeit, Erfolg und Leistungsstreben und Einstellungen gegenüber Menschen anderer Herkunft Mitverursacherin von Schulversagen.

Darstellung 2:

Tatsächliche und unklare Verursacher

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
Person der/des Schüler/in Eltern Peer-group Lehrperson Organisation Schule	Gesellschaft, ihre Normen und Werte, der kulturelle Kontext

Kausalität

Schulversagen lässt sich als externer Effekt betrachten, welcher Sozialkosten produziert. Damit kann es auf bestimmte Ursachen zurückgeführt werden (zum Beispiel kognitive Ausstattung des Schülers bzw. der Schülerin, Erwartungshaltung der Lehrperson, Leistungshaltung der Gesellschaft etc.). Es lässt sich folglich ein Kausalzusammenhang herstellen, der jedoch sehr komplex durch Ursache-Folge-Wirkungen von Personen und Aktivitäten innerhalb einer Kausalitätskette geprägt ist.

Es ist zwar schwierig, gezielt Personen oder Organisationen festzumachen. Wie die Verursacheranalyse jedoch gezeigt hat, gibt es doch einige identifizierbare Akteure. Schwierig dabei ist, wie relevant die jeweilige Ursache für das soziale Problem Schulversagen ist. Nicht jede schlechte Erwartungshaltung von Lehrpersonen hat ein Schulversagen zur Folge. So muss hier von wertender Kausalität gesprochen werden.

Schadensqualität

Allgemein kann gesagt werden, dass Schulversagen als Risiko und damit Schaden eingestuft werden kann. Das soziale Problem Schulversagen wird durch eine Vielzahl von sich gegenseitig bedingenden Faktoren, d.h. Handlungen und Einstellungen von Personen und Organisationen, verursacht. Bestimmte Entscheide und Handlungen nehmen Schulversagen bewusst in Kauf; so zum Beispiel das selektive Schulsystem, welches durch das Produzieren von Erfolg und Versagen die Leistungserwartungen der Gesellschaft legitimiert (Sander, 1988, 537).

Beim Komplex Schulversagen ist jedoch auch von einer Black Box in Bezug auf die Schadensqualität zu sprechen. Man kann zwar bestimmten Personen und Organisationen eine bestimmte Mitverursachung anlasten, ob das jeweilige Verhalten massgeblich zur Problemverursachung Schulversagen beigetragen hat, ist nur schwer zu definieren. So weiss man aus der Forschung, dass eine negative Erwartungshaltung die Schulleistungen eines Schülers/einer Schülerin erheblich beeinflussen kann, wie gross der Anteil dieses Lehrer/inverhaltens bei einem tatsächlich schulversagenden Schüler oder Schülerin schlussendlich ist, lässt sich nicht vollständig eruieren.

Zumessung der Verantwortung

«Grundsätzlich soll mit dem VP einem Verursacher Verantwortung zugerechnet werden» (Piñeiro & Wallimann, 2004, 64).

- VP als inhaltlich konkretes Verantwortlichkeitsprinzip: Dabei geht es um die Zumessung von konkreten, inhaltlichen Handlungs- und Unterlassungspflichten (ebd., 64). Lehrer/innen hätten folglich die Pflicht, sich ihrer Machtposition in Bezug auf Erwartungshaltungen bewusst zu werden und diese professionell einzusetzen. Die Schule müsste die institutionelle Diskriminierung vermeiden etc.
- VP als Kostenzurechnungsprinzip: Hierbei geht es um eine finanzielle Verantwortung, das heisst eine Zurechnung von Sozialkosten (ebd., 64). Eine handlungsabhängige, kalkulierte Inkaufnahme eines Risikos kann festgemacht werden. Diese Inkaufnahme ist zwar auf mehreren Ebenen je nach Verursacher sichtbar und feststellbar, wie gross der Anteil an einem tatsächlichen Schulversagen jedoch ist, lässt sich nur schwer ausrechnen.

Zielrichtungen des Verursacherprinzips im jeweiligen Problemfeld

Ziel ist es, die soziale Gerechtigkeit durch den Lastenausgleich zu fördern. Damit soll ein Lastenausgleich zwischen Verursachern und der Allgemeinheit geschaffen werden. Dabei muss ein sozialetisches Prinzip zum Tragen kommen (ebd., 96). Gerade im Bereich Schulversagen macht es wenig Sinn, dem Schüler oder der Schülerin selber Kosten zu auferlegen. Auch bei der Verursacherpartei Eltern müsste sorgfältig geklärt werden, inwieweit Kosten zumutbar sind, damit nicht grössere psychosoziale und finanzielle Belastungen das soziale Problem noch verschlimmern. Inwieweit Lehrpersonen für ihr Fehlverhalten gegenüber bestimmten Schüler/innen zur Rechenschaft gezogen werden können, bedarf einer weiteren strengen Überprüfung. Die grosse Frage wäre jedoch, wie eine Schule zur Verantwortung gezogen werden könnte. Wie können einer Schule konkret Kosten abverlangt werden?

Was man sich im Bereich Schulversagen vorstellen könnte, auch in Bezug auf die Verantwortungen von Institutionen und Organisationen, sind bestimmte Anreize zu schaffen, welche Organisationen zu einer gezielten Prävention ermutigen.

Anwendung

Hier stellt sich folgende Frage: Wie könnte die Anwendung des VP auf das soziale Problem Schulversagen konkret angewendet werden? Wer entscheidet, wer wieviel zu bezahlen hat?

Durch die verschiedenen gesetzlichen Massnahmen bei Schulversagen entstehen erhebliche Bildungskosten. Wer soll diese nun bezahlen? Wie können an dem Problem beteiligte Familienmitglieder, Freunde, Lehrpersonen, Schule etc. finanziell zur Verantwortung gezogen werden? Dabei ist zum Beispiel an eine Direktbeteiligung der zusätzlichen Schulkosten zu denken, oder wenn ein Schulausschluss ausgesprochen wird, wären für die Ersatzbeschäftigung (Betreuung, Arbeitsplatz etc.) auch diese Parteien zuständig.

Zu diskutieren wären auch Sozialkostenbeiträge von Akteuren der Bildungspolitik, der Schulpolitik. Da bekannt ist, dass das Schulsystem Versagen bewusst in Kauf nimmt, könnte dieses mit Zusatzabgaben belangt werden. Schulen, welche möglicherweise dafür bekannt sind, viele Kinder zu Schulversagern zu machen, könnten mit Bussen zur Verantwortung gezogen werden.

Abschliessende Betrachtungen

Die Anwendung des VP auf die Schüler/innen und deren Eltern selbst ist nur unter einem sozialetischen Prinzip verantwortbar. Denn schlussendlich ist es auch möglich, dass noch mehr Sozialkosten entstehen könnten. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Betroffenen Kredite aufnehmen müssten oder sonst Schulden hätten.

Als grösstes Problem erscheint der Verfasserin die genaue Zumessung der Verantwortung. Wer entscheidet, wer für wie viel zur Verantwortung gezogen werden kann? Wie werden die Beiträge berechnet? Würde es vor allem den betroffenen Schüler/innen etwas bringen, wenn diese Massnahmen getroffen würden? Dies alles erfordert einen höchst aufwendigen administrativen und auch gesellschaftspolitischen Aufwand.

Die Anwendung des Kriterienrasters hat folgende zentrale Punkte ergeben: Bei so genanntem Schulversagen sind in der Schweiz verschiedene gängige Reaktionen bekannt. Die am meist diskutierten sind sicher der Schulausschluss und Klassenwiederholungen. Durch die kantonale Zuständigkeit können keine allgemeinen Aussagen bezüglich Verfahren gemacht werden. Im Bereich der Präventionsarbeit

wurde gesagt, dass eine gezielte Förderung der schulischen, wie auch persönlichen Entwicklung, zentral sei (Hurrelmann & Wolf, 1986).

Zu den Sozialkosten durch Schulversagen gibt es keine nationalen Zahlen. Tupaika (2003) zeigt auf, dass es in verschiedenen Nachbarländern der Schweiz Berechnungen von Folgekosten, verursacht durch praktizierte Klassenwiederholungen, gibt. Die errechneten Kosten sind immens. Diese anfallenden Sozialkosten werden in der Schweiz bis anhin durch das Gemeinlastprinzip getragen. Bei der Zumessung der Verantwortung konnten einige Verursacher festgemacht werden (Persönlichkeit der Lernenden, Eltern, Lehrperson, Peer-Group, Schule und Gesellschaft). Aus der Forschung ist bekannt, dass der Erziehungsstil der Eltern (Schneewind & Hermann, 1980) und Erwartungshaltungen der Lehrperson (Rosenthal & Jacobson, 1969), einen erheblichen Einfluss auf die Leistungen der Lernenden haben. Ausserdem kann der Schule infolge von Ergebnissen des Etikettierungsansatzes (Cicourel & Kitsuse, 1963, 1968) und dem Bildungssystem mit der praktizierten sozialen und kulturellen Selektivität (BfS & EDK, 2003) eine Mitverursachung beigemessen werden.

Schwierig erscheint jedoch die konkrete Anwendung des VP. Wie können die Verursacher belangt werden? Wie können die Kosten berechnet werden, wenn nicht einmal nationale Erhebungen gemacht worden sind? Wer entscheidet über die Verteilung der Kosten? Wie kann ein sozialetisches Prinzip angemessen umgesetzt werden? Wie könnten konkrete Massnahmen aussehen (Bussen, Strafen, Beteiligung an Sozialkosten etc.)? So erscheint eine sinnvolle und gerechte Anwendung des VP als schwierig. Für eine erste Problemanalyse und Reflexion ist das entwickelte Kriterienraster sicher essentiell.

Literaturverzeichnis

- Baacke, D. (2007). Die 13-18-jährigen. Einführung in die Probleme des Jugendalters. Weinheim: Beltz.
- Bundesamt für Statistik & Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.) (2003). Soziale Integration und Leistungsförderung. Thematischer Bericht der Erhebung PISA 2000. Zugriff am 25. April 2005 auf http://www.portal-stat.admin.ch/pisa/download/rtn04_0325.pdf
- Cicourel, A. & Kitsuse, J.I. (1963). The educational decision-makers. An advanced study in sociology. Indianapolis: o. O.
- Cicourel, A. & Kitsuse, J.I. (1968). The social organisation of juvenile justice. New York: Heinemann.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001). PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- Dubs, R. (1995). Lehrerverhalten. Ein Beitrag zur Interaktion von Lehrenden und Lernenden im Unterricht. Zürich: Verlag des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2002). Leitfaden zum Unterrichtsausschluss nach Artikel 28 des Volksschulgesetzes (VSG). Zugriff am 2. Mai 2005 auf http://www.erz.be.ch/assets/php/showpdf.php?pdf=/vsg/ausschluss/leitfaden_ausschluss_de.pdf
- Gomolla, M. & Radke, F.-O. (2002). Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Opladen: Leske und Budrich.
- Hänni, U. (2000) Schulausschluss: eine Chance – keine Strafe. Zugriff am 28. April 2005 auf <http://www.erz.be.ch/zslfb/download/ff/ff2-00.pdf>
- Hornstein, W. (Hrsg.) (1981). Ungünstige Lebensverhältnisse und Schulversagen. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Huber, G. L.; Dreher, E. & Dreher, M. (1982). Schlechte Schulleistungen: Allgemeines Schulversagen. (Deutsches Institut für Fernstudien der Uni Tübingen: Fernstudium Erziehungswissenschaften. Fernsehkolleg: Lernprobleme-Schülerprobleme. Bd 5A). Tübingen.

- Hurrelmann, K. (2017). Einführung in die Sozialisationstheorie. Weinheim: Beltz.
- Hurrelmann, K. & Wolf, H.K. (1986). Schulerfolg und Schulversagen im Jugendalter. Fallanalysen von Bildungslaufbahnen. Weinheim: Juventa.
- Piñeiro, E. & Wallimann, I. (2004). Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung. Bern: Haupt.
- Rosenthal, R. & Jacobson, L. (1968). Pygmalion in the classroom. Teacher expectation and pupils' intellectual development. New York: Holt, Rinehard and Winston.
- Sander, A. (1988). Schulversagen aus ökosystemischer Sicht. *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete* 57, 335-341.
- Sander, E. (1988). Bedingungsanalyse des Schulversagens. *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete* 57, 352-360.
- Schüpbach, M.; Bonvin, P. & Bless, G. (2004). Klassenwiederholung. Bern: Haupt.
- Schneewind, K. E. & Herrmann, R. (Hrsg.) (1980). Erziehungsstilforschung. Bern: Huber.
- Tupaika, J. (2003). Schulversagen als komplexes Phänomen. Ein Beitrag zur Theorieentwicklung. Bad Heilbrunn/Obb.: Klinkhardt.

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Rahmenmodell zur Persönlichkeitsentwicklung von Schülern nach Pekrun und Helmke (1991) unter ökologischer Betrachtungsweise nach Hildeschmidt (1998)
- Abb. 2: Verursachung von Schulversagen auf individueller und struktureller Ebene...

Abstract

Im folgenden Artikel wird das soziale Problem Schulversagen anhand des von den beiden Autoren Piñeiro und Wallimann entwickelten Kriterienrasters zur Anwendung des sozialpolitischen VP's analysiert. Bei der Analyse wurde deutlich, dass zwar etliche Verursacher, wie Schüle/in, Eltern, Lehrperson, die Institution Schule etc. festzumachen sind, dass es aber schwierig ist, Kosten und eindeutige Ursachenzuschreibungen zu vollziehen. Eine sozialetische Grundhaltung ist dafür unabdingbar.

Wer «macht» obdachlos? Wer trägt die Folgen?

Ursula Frei/Marisa Hänni/Elvira Meister

Problemstellung – Auswirkungen – Verursachung

Wohnen ist ein existentielles Bedürfnis und ein grundlegender Integrationsfaktor für das gesellschaftliche Leben und die soziale Eingliederung. Zudem stellt Wohnen ein soziales Grundrecht dar. Im Kanton Bern ist das Recht auf Obdach in der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 im Artikel 29 verankert. Das Sozialrecht besagt: «Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung» (Schürch, Hohn, Nafzger, 2001, 11). Die Wohnung stellt den zentralen räumlichen Lebensmittelpunkt dar. Ihre Hauptfunktion bezieht sich auf die Schutz- und Privatsphäre, in der die primären (Schlafen, Essen, Körperpflege) und sekundären (Erholung, Spiel, Bildungsarbeit) Wohnbedürfnisse befriedigt werden (Leu, Burri, Priester, 1997, 58). Eine Wohnung im ortsüblichen Rahmen gehört in der Schweiz zum sozialen Existenzminimum (Schweizerische Bundeskanzlei, 2003b, 1).

Mangelnde Wohnversorgung wird in der Form von Obdachlosigkeit sichtbar und manifest (Schürch et al., 2001, 4). Obdachlosigkeit kann unterschiedlich definiert werden. Im eigentlichen Sinne bedeutet Obdachlosigkeit, kein Dach über dem Kopf zu haben, und Tag und Nacht im Freien zu leben (Deutsche Enzyklopädie, 2004, 1). Im weiteren Sinne bezeichnen wir aber auch Menschen als obdachlos, «die vorübergehend oder dauerhaft über keinen zumutbaren Wohnraum, keine zumutbare Übernachtungsmöglichkeit, keine Mittel dazu und über keine Anschrift verfügen» (Schürch et al., 2001, 9).

Das «Konzept Obdach der Stadt Bern», auf das sich diese Arbeit vor allem bezieht, geht von dieser Definition der Obdachlosigkeit aus. Weil aber Obdachlosigkeit

ein schwer zu fassender Begriff ist, wird dieser zusätzlich mit der Definition einer Diplomarbeit der Höheren Fachschule für Sozialarbeit in Bern über Obdachlose in der Stadt Bern ergänzt.

«Obdachlos ist:

1. Wer in Notschlafstellen, Notunterkünften, Notwohnungen oder bei Freunden und Bekannten nur eine vorübergehende Bleibe hat.
2. Wer unfreiwillig und aus einer Notlage heraus im Freien, im Zelt, im Wohnwagen oder sonst in einer unzureichenden, nicht zum Wohnen bestimmten Unterkunft lebt.
3. Wem den Verlust der ständigen oder vorübergehenden Unterkunft unmittelbar bevorsteht» (Eggenberger, Facuse, Galliker, Käser, Kropf, 1992, 16).

Zu den heutigen Risikogruppen für Obdachlosigkeit gehören in der Schweiz (aufgrund der wachsenden Scheidungsziffern) sozial schwache Alleinerziehende und auch Grossfamilien mit ihrem Bedarf an überdurchschnittlichem Wohnraum (Schürch et al., 2001, 6). Wenn der Begriff «Familie» gebraucht wird, so ist damit die Definition des Bundesamt für Sozialversicherung (1982, 26) gemeint, das «Familie» umschreibt «als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art, die als solche gesellschaftlich anerkannt, d.h. institutionalisiert ist». Als zweite grosse Risikogruppe können Suchtmittelabhängige genannt werden. Wohnungsverlust ist eine Begleiterscheinung von Suchtverhalten. Durch die verlorene Tagesstruktur wird oft auch die Wohnfähigkeit gefährdet. Als dritte Gruppe können die Arbeitslosen genannt werden. Leistungsschwache, sozial auffällige und psychisch instabile Menschen werden immer mehr vom Arbeitsmarkt in die Arbeitslosigkeit verdrängt. Die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und die verschiedenen beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen können die Folgeprobleme meist nicht genügend abfedern. Dem Risiko der Obdachlosigkeit sind auch andere Personengruppen, die materiell unterversorgt sind, ausgesetzt. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Wohnraumgefährdeten weiter erhöhen wird (Schürch et al., 2001, 3f.).

Der Verlust von Wohnraum – als Erscheinungsform der Obdachlosigkeit – ist nur ein äusserliches Merkmal von tieferliegenden Problemen, wie Arbeitslosigkeit, psychischen Krankheiten, Armut, Suchtverhalten sowie unvorhergesehenen Schicksalsschlägen. Zudem beinhaltet Obdachlosigkeit «neben dem Verlust einer Wohnung oder einer ausreichender Wohnungsversorgung oftmals auch den Verlust von sozialen Beziehungen, für die das Wohnen eine notwendige Voraussetzung ist» (Könen, 1990, 15).

Obdachlosigkeit lässt sich nicht allein aus der Wohnungsverwertung erklären. Es ist häufig ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren nötig, damit jemand seine Wohnung verliert (Drygala, 1987, 13f.). Stellt man die Auflösung des Mietverhältnisses ins Zentrum der Schadensursache, muss man davon ausgehen, dass verschiedene Kräfte eine Rolle spielen. Einerseits kann ein Mieter sein Mietverhältnis kündigen, ohne sich um eine Alternative gekümmert zu haben, d.h. ohne Ersatzwohnraum gesucht oder gefunden zu haben. Als *Selbstschädigung* kann gelten, wenn der Mieter die Schädigungen selbst herbeigeführt hat (durch Kündigung oder mietwidriges Verhalten) und die Einwirkung von Drittpersonen, die der Mieter hätte verhindern können. Wenn die Wohnung durch den Vermieter gekündigt wurde (wegen Eigenbedarf, infolge von Zahlungsverzug oder nach Ablauf des Mietverhältnisses), kann von *Fremdschädigung* gesprochen werden.

Damit ein Verursacher identifiziert und ihm die Verantwortung für sein Handeln zugewiesen werden kann, müssen erst die zahlreichen strukturellen und individuellen Ursachen von Obdachlosigkeit geklärt werden. Bestimmte strukturelle, durch die unmittelbar Betroffenen kaum beeinflussbare Eigenschaften des Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystems engen den Handlungsspielraum vor allem der Mitglieder der Unterschicht so stark ein, dass diese die drohende Gefahr der Obdachlosigkeit aus eigener Kraft nicht abwenden können. Welche dieser potentiellen Obdachlosen tatsächlich in die Situation der Obdachlosigkeit geraten, lässt sich allerdings ohne Berücksichtigung bestimmter individueller Verhaltens- und Einstellungsmerkmale, der individuellen Verursachung, nicht erklären (Vaskovics, Weins, 1979, 45). In allen Fällen aber muss bei der Ermittlung der Ursachen von Obdachlosigkeit in erster Linie die Frage verfolgt werden, weshalb eine Person oder eine Familie die Wohnung verliert. Dem Wohnungsverlust geht entweder eine Kündigung seitens des Mieters oder des Vermieters, eine polizeiliche Exmission, d.h. Zwangsräumung, oder die Zerstörung der Wohnung voraus.

Auf der *individuellen Ebene* finden sich für Obdachlosigkeit Gründe wie:

- schwierige Familienverhältnisse, Umbruchsituationen wie Trennung, Scheidung, Verwitwung (ebd., 52)
- ungünstige Sozialisationsbedingungen, fehlende Wohnkompetenz
- Arbeitslosigkeit, niedriges Einkommen oder Schulden
- physische und psychische gesundheitliche Beeinträchtigung (Gillich, Nieslony, 2000, 76)
- Diskriminierung vor allem bei Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere Angehörigen einer vorurteilsbelasteten Nationalität

- Zugehörigkeit zu einer stigmatisierten Bevölkerungsgruppe, z.B. Straftatlassene, Prostituierte, Entlassene aus Psychiatrischen Anstalten, Suchtmittelabhängige (Schürch et al., 2001, 6)
- und bei Jugendlichen der Auszug aus dem Elternhaus (Eggenberger et al., 1992, 50).

Unter der Rahmenbedingung der relativen Armut führen familiäre Umbruchsituationen, wie Scheidung oder Verwitwung, zur Obdachlosigkeit. Besonders die nicht berufstätigen Mütter mit mehreren Kindern sind als Folge von Gewalt in der Partnerschaft, Ehescheidungen oder Tod des Mannes durch Obdachlosigkeit stark gefährdet (Vaskovics, Weins, 1979, 51; Hosp, 2003, 1).

Mietwidriges Verhalten ist ein häufiger Grund für Räumungsklagen (Gebhard, 1989, 35). Unter mietwidrigem Verhalten ist die Unzumutbarkeit des Mieters für den Vermieter zu verstehen. Dieses findet statt, wenn die Wohnung vernachlässigt oder beschädigt, der Hausfrieden gestört, die Hausgemeinschaft belästigt wird, oder der Mieter sich nicht anpasst. Mietwidriges Verhalten kann den konkreten Anlass des Wohnungsverlustes bedeuten (ebd., 32; Vaskovics, Weins, 1979, 51).

Auch Räumungsklagen wegen Mietschulden sind ein häufiger Anlass für Obdachlosigkeit (Deutsche Enzyklopädie, 2004, 1). Zahlreiche Wohnungen werden jedes Jahr zwangsgeräumt, in Winterthur jede Woche mindestens eine. 2003 war jeder zehnte Haushalt in der Schweiz verschuldet und zahlungsunfähig (Aschwanden, 2004, 1). Bei der Verschuldung spielen auch das individuelle gefährliche Kauf- und Konsumverhalten, die Aufnahme von Kleinkrediten und der leichte Einsatz von Kreditkarten eine wesentliche Rolle (Caritas Schweiz, 2005a, 1).

Eine unmittelbare Ursache von Obdachlosigkeit können auch Krisensituationen wie Krankheit oder Invalidität werden (ebd., 1; Paegelow, 2004, 16). Sie verursachen Kosten und eine gleichzeitige Einkommenseinbusse, wenn der Betroffene keiner Arbeit mehr nachgehen kann, was Mietzahlungsunfähigkeit auslösen kann.

Auch sozial abweichendes individuelles Fehlverhalten wie Alkohol- und Drogenabhängigkeit oder Spielsucht kann zu Mietschulden führen (Gebhard, 1998, 96), denn unter Umständen wird ein Sozialhilfebezüger von seinem Sucht- oder Konsumverhalten dazu gebracht, das Wohngeld, das er von der Sozialhilfe zur Bestreitung der Mietkosten bekommen hat, für die Bezahlung von Drogen Zweck zu entfremden (Markus Nafzger, Koordinator für Obdachlosenfragen der Stadt Bern, persönliche Mitteilung, 21. März 2005).

Auch auf der *strukturellen Ebene* finden sich mehrere Gründe, die zu Obdachlosigkeit führen können:

- makrostrukturelle Rahmenbedingungen;
 - Wohnungsmarktsituation: Wegfall von günstigem Wohnraum durch Sanierung, Abriss und Umwandlung in Eigentum, Abbau von Sozialwohnungen
 - Struktur des Mietrechts: Allgemein hohes Mietpreisniveau
 - steigende Haushaltszahlen, vor allem Einpersonenhaushalte
 - sowie die Einkommensstruktur (Vaskovics, Weins, 1979, 52)
- Konjunkturentwicklung; Aufschwung- und Rezessionsphasen, die zur Arbeitslosigkeit und somit zur Obdachlosigkeit führen können (Gillich, Nieslony, 2000, 70f.).

Die Struktur des Wohnungs- und Immobilienmarktes, dessen treibende Kraft die Rentabilität ist (Schürch et al., 2001, 5), stellt eine konstitutive Rahmenbedingung der Obdachlosigkeit dar. Die Mietpreise für Wohnungen sind seit 1990 stetig gestiegen (Bundesamt für Statistik, 2004, 272) und es herrscht Wohnungsmangel. Ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt ist, davon geht man im allgemeinen aus, ab einer Leerwohnungsquote von 1-2% gegeben (Rosen, Schmidt, 1983; Müller, 1993, 23). Zeitgleich wie der Bau von Gebäuden mit Wohnungen zurückgeht, werden grössere und billigere Wohnungen durch behördliche Sanierungsmassnahmen (Abbruch-, Umbau- oder Baumassnahmen) vernichtet (Vaskovics, Weins, 1979, 46). Liegenschaften werden vermehrt professionell bewirtschaftet und günstige Wohnungen aufwendig renoviert (Hosp, 2003, 1). Die Sanierungsmassnahmen können einerseits direkt zu Sanierungsverdrängung aufgrund von Räumungsurteilen führen (Iben, Drygala, Bingel, Fritz, 1981, 147; Werth, 1991, 198), andererseits fehlen dadurch vor allem billigere Wohnungen mit vielen Zimmern.

Das Angebotsdefizit verschafft den Vermietern eine starke Position gegenüber den Mietern. Die Vermieter können aus einer Nachfrageschlange ihre Mieter auswählen, wobei Familien eher am Schluss berücksichtigt werden. Grosse Familien können ihre Wohnansprüche oft nur in teuren Wohnungen erfüllen. Die ungleichen Chancen auf dem Wohnungsmarkt führen zu einer ungleichen Belastung der Haushaltseinkommen mit Mietausgaben (Müller, 1993, 43).

Die Chance, eine Wohnung zu finden und zu behalten, hängt in erster Linie von der Mietzahlungsfähigkeit ab, d.h. von der Einkommens- und Vermögenssituation (Vaskovics, Weins, 1979, 48). Deswegen ist relative Armut eine strukturelle Bedingung von Obdachlosigkeit (Iben et al., 1981, 147; Werth, 1991, 198). Familien, insbesondere kinderreiche Familien, sowie Einelternfamilien zählen zu den

Risikogruppen für Armut (Leu et al., 1997, 130f.) und sind besonders gefährdet, in die Situation der Obdachlosigkeit zu geraten (Vaskovics, Weins, 1979, 49).

Nach Vaskovics & Weins (1979, 52) ergibt sich Obdachlosigkeit kumulativ aus dem eben Dargestellten.

Strukturelle Ebene	Individuelle Ebene
<ul style="list-style-type: none"> – makrostrukturelle Rahmenbedingungen; <ul style="list-style-type: none"> – Wohnungsmarktsituation: Wegfall von günstigem Wohnraum durch Sanierung, Abriss und Umwandlung in Eigentum, Abbau von Sozialwohnungen – Struktur des Mietrechts: Allgemein hohes Mietpreisniveau – steigende Haushaltszahlen, vor allem Einpersonenhaushalte – Sowie die Einkommensstruktur – Konjunktorentwicklung; Aufschwung- und Rezessionsphasen, die zur Arbeitslosigkeit und somit zur Obdachlosigkeit führen können 	<ul style="list-style-type: none"> – schwierige Familienverhältnisse, Umbruchsituationen – fehlende Wohnkompetenz – Arbeitslosigkeit, niedriges Einkommen oder Schulden – physische und psychische gesundheitliche Beeinträchtigung – Diskriminierung vor allem bei Ausländerinnen und Ausländern – Zugehörigkeit zu einer stigmatisierten Bevölkerungsgruppe – und bei Jugendlichen der Auszug aus dem Elternhaus

Bisherige Reaktionsmuster

In der Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 ist als Grundrecht das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12) verankert: »Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.« Als Sozialziel hält die Bundesverfassung unter anderem fest, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41, 1e). Aus diesem Sozialziel kann jedoch kein unmittelbarer Anspruch auf staatliche Leistungen abgeleitet werden (Art. 41, 4). Der Bund fördert laut Bundesverfassung (Art. 108) den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, die Tä-

tigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie der Wohnkosten. Dabei berücksichtigt der Bund namentlich die Interessen von Familien und Bedürftigen.

Das Sozialhilferecht liegt im Kompetenzbereich der Kantone. Jeder Kanton hat ein eigenes Sozialhilferecht als Grundlage für die gesamte Sozialhilfetätigkeit von Kanton und Gemeinden.

Objektbezogene Reaktionsmuster: Darunter fallen alle Tätigkeiten des Staates, die sich mit der Tatsache «Obdachlosigkeit» beschäftigen. Als Beispiele dienen der Bau, Ausbau und die Bereitstellung von Wohnraum für sozial schwächer Gestellte durch die städtische Liegenschaftsverwaltung. Von Bedeutung sind dabei auch die verschiedenen Projekte, die von Gemeinden und Kantonen aufgebaut werden, um den Obdachlosen eine Übernachtungsmöglichkeit sowie einen minimalen Hygienestandard zu bieten.

Subjektbezogene Reaktionsmuster: Hier beschäftigt sich der Staat mit dem Subjekt, dem Obdachlosen. Das subjektive Lebenskonzept zielt darauf ab, die Unterversorgung in den Bereichen Wohnung und Gesundheit, (eventuell auch Arbeit und Bildung) sowie das subjektive Wohlbefinden zu erfassen.

Bei der *Nachsorge* von Obdachlosigkeit ist als erstes zu erwähnen, dass die Stadt Bern in den Achtziger- und Neunzigerjahren auf die steigende Zahl von Obdachlosen mit neuen Einrichtungen reagiert hat, wie z.B. mit Notschlafstellen, Passantenheimen, der Aktion Bettwärme, Frauennotunterkünften und Notwohnungen.

Um die Verwirklichung des grundrechtlichen Anspruchs auf Obdach kümmert sich heute der Verein Wohnkonferenz der Region Bern (WOK). Der Verein ist ein Zusammenschluss der in der Region Bern tätigen Institutionen im Bereich betreutes und begleitetes Wohnen. Er vermittelt Wohnraum, koordiniert die wohnraumanbietenden sozialen Institutionen der Region Bern, fördert die Zusammenarbeit mit Behörden, Kirchen und den betroffenen Institutionen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit (Direktion für Soziale Sicherheit der Stadt Bern, Wohnkonferenz der Region Bern (WOK), 2005, 1). Notwohnungen mit befristeter Mietdauer und begleitetes Wohnen werden in Bern von der Stiftung zämeläbe, dem Verein Obdach Bern, WODREBE und der Heilsarmee angeboten (Schürch et al., 2001, 14). Durch die Wohnbegleitung soll die Wohn- und Sozialkompetenz der Bewohner der Notwohnungen weiter entwickelt und verbessert werden (Schürch et al., 2001, 14). Die zum Teil niederschweligen Einrichtungen tragen aber wenig dazu bei, die Menschen aus der Obdachlosigkeit zu führen, sie sollten vielmehr mit geeigneter Anleitung zum selbständigen Wohnen geführt werden. Betreuungsformen der

Wohnhilfe beinhalten unter anderem:

- Krisenhilfe, Krisenintervention, Überlebenshilfe,
- Psychosoziale und sozialpädagogische Betreuung mit Sozialisierungszielen,
- Therapeutische Betreuung,
- Pflegerische Betreuung sowie
- Beratung.

Für Frauen gibt es Notunterkünfte, die den frauenspezifischen Notlagen und Bedrohungen Rechnung tragen. Die sogenannten Frauenhäuser sind Zufluchtsorte für Frauen mit ihren Kindern, die in der Partnerschaft physische, psychische oder sexuelle Gewalt erfahren (Schweizerische Bundeskanzlei, 2003b, 1).

Beratungsstellen unterstützen Betroffene bei der Suche nach Wohnung und Arbeit, oder beraten im Bezug auf Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, Haushaltsführung, Kindererziehung, Familienplanung, Umgang mit Geld und Schuldenregulierung (Deutsche Enzyklopädie, 2004, 2). Die Ökumenische Beratungsstelle der Caritas greift Obdachlosen auch finanziell unter die Arme. Sie gibt Kleidergutscheine für den Caritas-Kleiderladen ab oder Gutscheine für den Einkauf in anderen Läden (Caritas Schweiz, 2005b, 1).

Die aufgezeigten bestehenden Hilfsangebote haben sich als geeignet erwiesen, um der Obdachlosigkeitsproblematik zu begegnen. Dennoch hat die Stadt Bern im Jahr 2001 weitere Zielsetzungen formuliert, um Obdachlosigkeit durch präventive Massnahmen zu verhindern. Die soziale Wohnbau- und Wohnvermittlungspolitik orientiert sich am Bedarf:

- Erhalt von günstigem Wohnraum in Kerngebieten
- Erstellung und Nutzung von Wohnsiedlungen mit einer sozialen Durchmischung, um einer Ghettoisierung entgegenzuwirken
- Kooperation mit privaten Immobiliengesellschaften
- Kontrollierte Abgabe von Wohnungen an Bedürftige und Risikogruppen (Schürch et al., 2001, 15)
- Schaffung von kostengünstigem Wohnraum für einkommensschwache Gruppen, wie Alleinerziehende, Grosshaushalte (Botschaft des Bundesrates, 2002, 2829-2905).

Die Sozialhilfeorgane unterstützen bei der Suche nach günstigem Wohnraum. Kann jemand seine Wohnung nicht bezahlen und erhält die Kündigung, ist laut der SKOS-Richtlinien das Gemeinwesen verpflichtet, eine Notunterkunft zur Verfügung zu stellen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2000, 60f.). Zudem

kommt dem Sozialdienst insofern eine bedeutende Rolle zu, als er mit den städtischen Liegenschaftsverwaltungen zusammenarbeitet, und so den Obdachlosen freien Wohnraum vermitteln kann. Dies ist aber nur im Rahmen des Angebotes möglich und daher eher beschränkt.

Die Hilfe für Obdachlose hat sich in den letzten Jahren professionalisiert und differenziert. Die Instrumente der Unterstützung sind klienten- und zielgerichteter geworden. Bei den einzelnen Obdachlosen wird die Einstiegshilfe individuell abgeklärt und bedarfsgerecht vermittelt. Das Spektrum reicht heute von der Notunterkunft über die Betreuung in einer Wohn- oder Tagesstruktur bis hin zum selbständigen Wohnen (Schürch et al., 2001, 19).

Negative Externalitäten und Sozialkosten

Obdachlosigkeit ist ein soziales Problem, es wird durch menschliches Handeln verursacht und lässt sich somit auf Individuen und Organisationen zurückführen. Obdachlosigkeit, sei es aufgrund von Wohnungskündigung durch den Vermieter (Fremdschädigung) oder durch den Mieter selber (Selbstschädigung), ist von vornherein als negative Externalität zu betrachten, weil sie unbeteiligte Dritte bzw. die Allgemeinheit belastet. Die Kosten bei einem Verlust des Wohnraumes ohne Alternative werden in den meisten Fällen unbeteiligten Dritten angelastet, obwohl bestimmte Verursacher identifiziert werden können. Auch beim Obdachlosen selber fallen oft soziale und gesundheitliche Folgekosten an, die wiederum der Allgemeinheit angerechnet werden.

Sozialkosten im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit entstehen durch Folgeprobleme, durch Hilfsmassnahmen sowie durch Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung dieses sozialen Problems wie

- durch Gesundheitskosten als Folgen von schlechter Ernährung und Hygiene, sowie wetterbedingten Krankheiten. Dafür kommen die Krankenversicherungen (KV) oder die Invalidenversicherung (IV) auf (Paegelow, 2004, 70). Oder aber als Folge von physischen und psychischen Krankheiten und Depressionen, auf die Menschen mit Mietschulden anfällig sind (Caritas Schweiz, 2005a, 1), sowie Alkoholsucht. Alkoholmissbrauch bewirkt erhebliche körperliche und psychische Schäden und Kosten für Suchtherapien.
- durch die Bereitstellung von Beratungsdiensten, Sozialhilfe und Notunterkünften. Dafür werden Steuergelder, also Gelder der öffentlichen Hand, sowie Gelder von privaten Trägerschaften verwendet.

- durch Kriminalität und Schwarzarbeit (Eigentumsdelikte, Kosten der Polizei, Verlust von Steuergeldern und Beiträgen an die Sozialversicherungen)
- durch Ersatz von nicht mehr vorhandenem Einkommen, wenn Arbeitslosigkeit die Ursache von Obdachlosigkeit ist (ALV)
- durch die Leistungen aus den Sozialversicherungen wie Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Familienzulagen, Stipendien
- durch die staatliche Förderung von billigen Mietwohnungen durch finanzielle Hilfen
- durch kantonale Mietzinsbeiträge
- durch Kosten für Schlichtungs- und Ausweisungsverfahren sowie Zwangsräumungen
- durch materielle Unterstützung und finanzielle Leistungen durch die staatliche und die private Sozialhilfe
- durch die Übernahme der Miet-, Mietkautions- und Umzugskosten durch die Sozialhilfe.

Für die Finanzierung der notwendigen Dienstleistungen im Obdachlosenbereich kommen also vor allem die Sozialversicherungen auf. Ausserdem werden die öffentlichen Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden verwendet. Somit erfolgt die Kostendeckung hauptsächlich über das Gemeinlastenprinzip.

Aktuelle Prinzipien im Umgang mit problembedingter Verantwortung

Die Zurechnung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Obdachlosigkeit entstehen, geschieht zurzeit nach dem Gemeinlastprinzip. Gemeinlastprinzip meint den kollektiven Umgang mit Belastungen. Unbeteiligte Dritte bzw. Nichtverursacher werden für die sozialen Belastungen mitverantwortlich gemacht und finanziell zur Kasse gebeten.

Obdachlosigkeit hat ihre Ursache oft in der Arbeitslosigkeit. Dadurch entstehen Sozialkosten, die von der Arbeitslosenversicherung (ALV) getragen werden. Die Arbeitslosenversicherung wird von den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber, sowie der öffentlichen Hand, d.h. aus allgemeinen Steuermitteln, bezahlt. Somit stellt es ein Finanzierungssystem nach Gemeinlastenprinzip dar. Die Allgemeinheit ist in diesem Fall die Summe aller, die Versicherungsprämien bezahlen.

Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt teils durch Beiträge der Arbeitgeber an die Ausgleichskassen, teils durch die öffentliche Hand. Ausschliesslich

von der öffentlichen Hand werden die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezahlt. Der Bund subventioniert die Kantone als Träger des Stipendienwesens je nach ihrer Finanzkraft (Bütschi-Germann, Jung-van Bürck, 1995, 33f.; Bollier, 1999, 32ff.). Über Steuergelder fördert der Bund das Angebot an erschwinglichen Mietwohnungen

Für die Folgeprobleme der Obdachlosigkeit, gesundheitlicher und auch rechtlicher Natur, werden Steuergelder verwendet, aber auch die Sozialversicherungen, namentlich die Krankenversicherung und die Unfallversicherung, kommen für die Kostendeckung auf. Dadurch wird wiederum die Allgemeinheit belastet, denn die Sozialversicherungen sind durch Beiträge und Steuergelder finanziert und werden somit von der Allgemeinheit mitgetragen.

Im Bereich der Obdachlosigkeit können auch Probleme entstehen, die nicht dem Sozialversicherungssystem angelastet werden können. In diesen Fällen wird die Sozialhilfe zuständig. Diese wird von Steuergeldern finanziert und funktioniert dementsprechend auch nach dem Gemeinlastenprinzip. Die Kosten der Sozialhilfe für die materielle Hilfe und die Massnahmen zur sozialen Eingliederung, sowie die spezialisierten Sozialdienste werden von den Kantonen und den Gemeinden getragen und über Steuergelder finanziert (Art. 32 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Freiburg vom 14. November 1991).

Die Trägerschaften der Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern werden von der Stadt über Steuergelder subventioniert (Schürch et al., 2001, 16). 2001 beliefen sich die Kosten im Obdachlosensbereich der Stadt Bern auf ungefähr 2 Millionen Franken (ebd., 2a).

Nicht subventionierte Organisationen finanzieren ihre Obdachlosenhilfe durch Spenden, Kollekten, Öffentlichkeitsarbeit und teilweise durch Stiftungen der Landeskirchen (Sieber, 1994, 174). Für die von Armut betroffenen Menschen bringt Caritas St. Gallen jährlich rund 110000 Franken aus eigenen Mitteln auf (Caritas Schweiz, 2005c, 1).

Bei der Zurechnung der Sozialkosten im Obdachlosensbereich ist ein System vorzufinden, das vor allem die Allgemeinheit, aber auch die direkt Betroffenen, belastet. Wie weiter oben schon erwähnt wurde, wird das Gemeinlastenprinzip angewandt und somit das eigentliche Verursacherprinzip vernachlässigt. Der Verursacher wird nur bei der ALV direkt belastet, und das nur, wenn er gegen die Auflagen verstösst, die das Arbeitsamt ihm aufträgt. Aber gerade im Fall der durch Obdachlosigkeit bedingten Arbeitslosigkeit ist dies nicht immer nachvollziehbar, denn dem Obdachlosen fehlen meist die Rahmenbedingungen und die Infrastruktur, um sich optimal mit den Auflagen auseinander zu setzen.

Zumessung der Verantwortung

Verursacher

Obdachlosigkeit ist nur selten ein ausschließlich selbstverschuldetes Ergebnis, obwohl individuelles Fehlverhalten bewirken mag, dass die Gefahr der Obdachlosigkeit durch Präventivmassnahmen nicht abgewehrt werden kann. Bei einem Alkoholiker, der die Hausgemeinschaft stört, kann beispielsweise durch die Übernahme der Mietschulden die Kündigung nicht verhindert werden. Als selbstverschuldet interpretierbare Ursachen (wie Zahlungsverzug) sind aber oft auf soziostrukturelle Ursachen (wie Armut) oder unverschuldete Notlagen (wie Arbeitslosigkeit) zurückzuführen (Vaskovics, Weins, 1979, 51f.).

Folgende Verursacher können für die Obdachlosenproblematik festgehalten werden:

- *Obdachlose*: Das Künden einer Wohnung, ohne sich um Ersatz zu bemühen, führt in vielen Fällen zu negativen Externalitäten und zu Sozialkosten. Aber auch nicht angemessenes Wohnverhalten kann dazu führen, dass das Mietverhältnis aufgelöst wird. Dazu kommt meistens ein nicht geregelter Tagesablauf, d.h. der Arbeitslose kommt erst in den Morgenstunden nach Hause und stört die anderen Mieter bei ihrer Nachtruhe. Oft ist es auch der Fall, dass ausländische Mieter eine andere Wohnkultur mitbringen, sich nicht anpassen und deshalb ihre Unterkunft verlieren. Es gilt auch zu beachten, dass sich die betroffenen Personen zu spät bei den Sozialdiensten oder bei Beratungsstellen melden. Dies kann aus Scham, aber auch aus Unwissenheit geschehen. Damit werden wiederum Kosten produziert. Ein Obdachloser, der wegen einer Zwangsräumung seine Wohnung verloren hat, kann dann als Verursacher bezeichnet werden, wenn er nicht alle ihm zu Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft, sich also beispielsweise nicht um Ersatzwohnraum bemüht hat, um seine Obdachlosigkeit zu verhindern (Wieser, 1999, 10). Weigert sich ein Mieter, dessen Wohnkosten von der Sozialhilfe übernommen wurden, in eine günstigere Wohnung umzuziehen, kann die Sozialhilfe ihre Leistungen kürzen. Kann er seine Miete in der Folge nicht bezahlen und erhält er die Kündigung, ist er selbst Verursacher seiner Obdachlosigkeit.
- *Arbeitgeber*: Wenn man davon ausgeht, dass Arbeitslosigkeit ein Hauptgrund für Obdachlosigkeit darstellt, ist ein Arbeitgeber, der übermässig viele Arbeitnehmer entlässt und dabei deren finanzielle und familiäre Situation ignoriert, für die Entstehung von Obdachlosigkeit verantwortlich, weil der

Einkommensausfall zu Mietzahlungsunfähigkeit führen kann. Dasselbe gilt für einen Arbeitgeber, der seinen Angestellten einen zu tiefen Lohn bezahlt, so dass diese unfähig sind, ihre Miete zu begleichen. Auch ist der Arbeitgeber ein potenzieller Verursacher, wenn er durch erhöhte Risikobereitschaft Konkurs geht, die Produktion ins Ausland verlegt oder in Lohnfortzahlungsschwierigkeiten gerät und somit Arbeitslosigkeit generiert.

- *Vermieter und Liegenschaftseigentümer:* Als weitere potenzielle Verursacher müssen auch die Vermieter und die Eigentümer von Wohnraum betrachtet werden. Negative Externalitäten und Sozialkosten entstehen, wenn Vermieter den Mietern kündigen oder ein liegenschaftstechnisches Risiko (der Abriss und die Sanierung von Wohnraum oder die Umwandlung in Eigentum) eingegangen wird, das für den Mieter Obdachlosigkeit bedeuten kann. Ausserdem entstehen Kosten, wenn bestehende Handlungsspielräume nicht genügend genutzt werden, um Obdachlosigkeit zu verhindern oder die so entstehenden Sozialkosten zu minimieren. So gibt es vielerorts leer stehende Wohnungen, die nicht genutzt werden können oder dürfen.

Zudem ist die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen – insbesondere Angehörige einer vorurteilsbelasteten Nationalität – ein Faktor, der bei den Vermietern und Liegenschaftseigentümern beachtet werden muss.

Wohnungsbaugesellschaften vermieten auch bei Wohnungsleerstand nicht oder nur ungern an Obdachlose. Eine Rolle spielt dabei die Höhe der Mieten, die von Sozialämtern übernommen werden. Die Wohnungsbaugesellschaften führen europaweit Karteien über Mieter, die Mietschulden hatten oder zwangsgeräumt wurden. Die Daten können auch von privaten Vermietern abgerufen werden (Paegelow, 2004, 25). Damit behindern sie die Wohnungssuche und zementieren Obdachlosigkeit.

Auch Wohnungsvermieter, die zu hohe Mieten für ihre Wohnungen verlangen oder an bestimmte Personen oder Gruppen, wie kinderreiche Familien, erst gar nicht vermieten, bewirken Obdachlosigkeit.

- *Akteure im sozialen Bereich und im Obdachlosenbereich:* Negative Externalitäten und Sozialkosten können entstehen, wenn die Akteure im sozialen Bereich nicht rechtzeitig reagieren, wenn sich Mahnungen, Betreibungen oder Beschwerden häufen. Kosten können auch entstehen, wenn die professionelle Betreuung von Obdachlosen nicht zu einer Verbesserung der Situation führt.

Die Sozialhilfeorgane haben gemäss den SKOS-Richtlinien die Aufgabe, die Sozialhilfebezüger bei der Suche nach geeignetem Wohnraum aktiv zu un-

terstützen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2000, 60). Nach Paegelow (2004) sind die zuständigen Hilfssysteme aber meist nicht in der Lage oder Willens, die Probleme zu lösen, indem eine neue Wohnung beschafft wird. Oft hängt es nur von einem einzelnen Sozialarbeiter im Sozialamt oder von einer Beratungsstelle ab, ob und wie jemandem geholfen wird. Liegt mangelnde oder ineffiziente Beratung und Vermittlung durch einen Sozialhilfeträger vor, kann dieser als Verursacher von Obdachlosigkeit genannt werden.

- *Öffentliche Verwaltung:* Hier können Sozialkosten und negative Externalitäten entstehen, wenn sich die Verwaltung zu wenig mit dem MieterInnen-schutz und der Obdachlosenproblematik auseinandersetzt und somit Obdachlosigkeit in Kauf nimmt, wo sie eigentlich vermeidbar wäre. Hier ist auch an den Abriss von besetzten Häusern zu denken. Ausserdem tragen Bund, Kantone und die Gemeinden zur Obdachlosigkeit bei, wenn sie zulassen, dass zuwenig zahlbarer und grosser Wohnraum zur Verfügung gestellt wird.
- *Unklare Verursacher (Black Box):*
 - *Akteure im sozialen Umfeld (Familie, Freunde):* Negative Externalitäten und Sozialkosten entstehen auch durch ungünstige Sozialisationsbedingungen; nicht auf den aktuellen Zeitpunkt bezogen, sondern auf die biografische Ebene. Wer nie gelernt hat, wie man sich als Mieter benimmt, kann dieses Verhalten auch nicht anwenden. Dementsprechend kann es zu ausserordentlicher Abnutzung des Wohnraumes kommen, was eine Kündigung des Mietverhältnisses nach sich ziehen mag. Zudem sind es meist Freunde und Familie, die den Obdachlosen in der ersten Zeit mit Kost und Logis unterstützten. Somit entstehen auch Sozialkosten.
 - *Akteure auf dem Wohnungsmarkt:* Darunter werden all jene zusammengefasst, die mit ihren Handlungen unbeabsichtigt soziale und wirtschaftliche Folgen bewirken, die zu Obdachlosigkeit führen können, z.B. der Umbau von preisgünstigen Wohnungen in Wohnsiedlungen oder strukturelle Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt, wie weiter oben genauer ausgeführt wurde.
 - *Schicksalsschläge:* In Fällen von Obdachlosigkeit, die durch Feuer, Naturkatastrophen oder dem Tod des Familienerhalters entstanden ist, kann kein Verursacher bestimmt werden (Vaskovics, Weins, 1979, 51).
 - *Gesellschaft, ihre Normen, Werte und Kultur:* In unserer Gesellschaft gilt Armut als Stigma (Belser, 1997, 15). Stigmatisierungssängste bewirken, dass

sich die in Notlage geratenen Personen und Familien oft erst in praktisch auswegslosen Situationen bei den Sozialdiensten melden (Bütschi-Germann, Jung-van Bürck, 1995, 104). Somit trägt die Gesellschaft Verantwortung für die Obdachlosigkeit, kann aber nicht als eindeutig bestimmbarer Verursacher erfasst werden.

Identifizierbare Verursacher	Unklare Verursacher (Black Box)
<ul style="list-style-type: none"> - Obdachlose - Arbeitgeber - Vermieter und Liegenschaftseigentümer - Akteure im sozialen Bereich - Öffentliche Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Akteure im sozialen Umfeld (Familie, Freunde) - Akteure auf dem Wohnungsmarkt: - Schicksalsschläge - Gesellschaft (Normen, Werte, Kultur)

Kausalität

Obdachlosigkeit kann als negativer externer Effekt verstanden werden, der Sozialkosten verursacht. Sie lässt sich auf einen Anlass, den Verlust der Wohnung, zurückführen. Ein Kausalzusammenhang zwischen Problemverursachung und bestimmten Verursachern scheint bei Wohnungsmietern, Wohnungsvermietern, Arbeitgebern, Sozialhilfeträgern, Wohnungsbaugesellschaften sowie der öffentlichen Verwaltung gegeben zu sein.

Bei den **identifizierbaren** Verursachern können folgende Aussagen gemacht werden:

- Das Problem der Obdachlosigkeit lässt sich als externer Effekt betrachten und produziert in der Folge Sozialkosten.
- Obdachlosigkeit lässt sich auf Ursachen zurückführen (z.B. Arbeitslosigkeit, Suchtmittelabhängigkeit, Armut).
- Es lässt sich ein Kausalzusammenhang zwischen der Problemverursachung und den verschiedenen Verursachern herstellen.
- Bei den tatsächlichen Verursachern ist es prinzipiell möglich, sie zu einer Verursachergemeinschaft zusammenzuschliessen. Dies aufgrund der Möglichkeit, dass sich die einzelnen Verursacher gegenseitig beeinflussen. Sie sind, bedingt durch gemeinsame Interessen, eventuell eng miteinander verflochten.

Im Fall der **nicht identifizierbaren** Verursacher müssen folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Strukturelle Faktoren der Problemverursachung wie die ökonomischen Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt, die beim Verlust des Wohnraumes eine zentrale Rolle spielen, sind bekannt. Sie lassen sich aber nur schwer oder gar nicht auf einzelne Akteure zurückführen. Ein Zusammenhang zwischen Schaden, Ursache und Verursachung ist kaum nachweisbar.
- Bei den Akteuren, die auf die gesellschaftlichen und biographischen Bedingungen eingewirkt haben und dadurch die benachteiligte Wohnungsmarktsituation teilweise mitgeprägt haben, ist der Nachweis des Kausalzusammenhangs sehr schwierig. Durch den zeitlichen Verlauf können die verschiedenen Ursachen nicht mehr unterschieden werden und Werte und Normen können sich im Verlauf der Zeit verändert haben.

Wie eben gesehen, lässt sich Obdachlosigkeit auf einen klar erkennbaren Sachverhalt zurückführen. Bei den in der Black Box genannten Verursachern ist der Kausalzusammenhang dennoch unklar und kann nicht nachgewiesen werden (Piñeiro, Wallimann, 2004, 109).

Schadensqualität

Das Verursacherprinzip orientiert sich sowohl am tatsächlichen wie am potenziellen Schaden. Tatsächlicher Schaden ist das Vorhandensein von obdachlosen Personen und Familien. Andererseits kann das Risiko der Obdachlosigkeit bereits im voraus als potenzieller Schaden erkannt werden, wenn Obdachlosigkeit noch gar nicht eingetreten ist. Ob bei Obdachlosigkeit Verantwortung zugemessen werden kann, hängt davon ab, ob dem sozialen Problem ein Risiko oder eine Gefahrensituation zugrunde liegt.

Bei der Inkaufnahme eines **Risikos** kann ein Verursacher bestimmt und dafür verantwortlich gemacht werden: Ein Mieter nimmt durch sein mietwidriges Verhalten das Risiko der Kündigung und der Obdachlosigkeit auf sich. Die Sozialhilfe, die trotz der Kenntnis der finanziellen Schwierigkeiten einer Person oder Familie die Wohnkosten nicht übernimmt, geht dadurch das Risiko ein, dass die Familie ihre Wohnung aufgeben muss. Andererseits ist es möglich, trotz vorhandener Handlungsalternativen seine Wohnung zu verlieren. In diesem Zusammenhang spielen Fragen korrekten Handelns oder das Erfüllen einer Sollenforderung eine

Rolle. Prinzipiell kann man nur für einen Schaden verantwortlich gemacht werden, den man hätte vermeiden können. Aus diesem Grund können unklare Verursacher nicht zur Verantwortung gezogen werden, da es nicht eindeutig ist, ob sie den Schaden hätten vermeiden können (ebd., 95f.).

Gefahren hingegen sind nicht durch menschliches Handeln beeinflussbar. Aufgrund eines Wohnungsverlustes infolge einer Naturkatastrophe kann kein Verursacher von entstandener Obdachlosigkeit identifiziert werden, weshalb auch keine Verantwortung zugemessen werden kann.

Zumessung der Verantwortung

Da sich die Verursacher identifizieren lassen, kann angenommen werden, dass ihnen auch die (rechtliche) Verantwortung zugemessen werden kann. Und zwar sollen sie auch die Verantwortung für die im Zusammenhang mit der Obdachlosigkeit verursachten Probleme und Kosten auf die einzelnen Verursacher übernehmen:

- infolge der Verursachergemeinschaft, wenn die Probleme aufgrund der Obdachlosigkeit bereits eingetreten sind oder
- als Grund der Verursachereigenschaft, wenn ein Risiko eingegangen wird, das Probleme aufgrund von Obdachlosigkeit generieren könnte (ebd., 110).

Zielrichtung des Verursacherprinzips

Ziel des Verursacherprinzips ist es, die soziale Gerechtigkeit durch den Lastenausgleich wie folgt zu fördern:

- Sobald ein Verursacher von Obdachlosigkeit identifiziert ist, soll ein Lastenausgleich zwischen dem Verursacher und der Allgemeinheit erreicht werden. In den Fällen, in denen ein vermeidbares Risiko eingegangen wird, durch das Obdachlosigkeit entstehen könnte, muss ein risikoorientierter Ausgleich gefunden werden zwischen den Verursachern und der Allgemeinheit, damit nicht mehr unbeteiligte Dritte belastet werden. Dieser Lastenausgleich muss geprüft und falls notwendig hergestellt werden. Zudem ist zu klären, ob es den Verursacher möglich ist, die finanzielle Verantwortung zu übernehmen, ohne dass weitere Folgeprobleme entstehen (sozialethisches Prinzip).

Ein anderes Ziel ist, soziale Nachhaltigkeit durch Anreize zu präventivem Verhalten zu fördern:

- Obdachlosigkeit, deren Folgeprobleme und die Anlastung der Sozialkosten sollen so weit wie möglich verhindert werden. Das Verursacherprinzip muss Anreize schaffen, damit Aktivitäten und Risiken, die zur Obdachlosigkeit führen, vermieden werden.
- Diese Anreize zu präventiven Verhaltensweisen sollen alle Verursacher erhalten, die tatsächlich oder potenziell zur Obdachlosenproblematik beitragen. Nicht nur die Empfänger von Sozialleistungen werden berücksichtigt, denn oft sind andere Verursacher mitverantwortlich (ebd., 110f.).

Anwendung des Verursacherprinzips

Wie kann also das Problem der Familienobdachlosigkeit nach dem Verursacherprinzip gehandhabt werden? Wie kann die Sozialpolitik dem Problem nach Verursacherlogik entgegenhalten? Auf der Grundlage der vorangegangenen Erkenntnisse wird nun das Verursacherprinzip auf bekannte Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung angewendet und neue Verursacherprinzipinstrumente entwickelt. Die Massnahmen und Instrumente sollen dazu dienen, die Kosten der Prävention und Lösung des Problems der Obdachlosigkeit auf die Verursacher zu übertragen.

Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherung

Bei den Betroffenen selbst, den Obdachlosen, können (sofern ein Verschulden vorliegt) folgende Massnahmen genannt werden:

- *Einführung einer risikoabhängigen Prämie im Bereich der Krankenversicherung:* Es ist denkbar, dass die Obdachlosen einen erhöhten, risikobezogenen Beitrag an die Krankenkassen bezahlen, weil durch das Leben auf der Strasse oft ein grösseres Risiko entsteht, ernsthaft krank zu werden. Auch wäre es denkbar, dass diese Personen nach einer erfolgten Wiedereingliederung in den Wohnmarkt nachträglich einen höheren Beitrag bezahlen, um die erfolgten Leistungen symbolisch zu begleichen. Dabei ist aber darauf zu achten, dass das sozialetische Prinzip nicht verletzt wird.

Bei den Arbeitgebern könnte folgende Massnahme diskutiert werden:

- *Einführung einer neuen, risikoabhängigen Obdachlosenversicherung:* Wie bereits oben besprochen, wird der Beitrag des Arbeitgebers je nach Risikoinkaufnahme erhöht oder vermindert.
- *Einen risikodefinierten Beitrag an die ALV:* Je nach Risiko, das der Arbeitgeber in seinem Betrieb eingeht, soll der Beitrag an die ALV angepasst werden (ebd., 111). Verlegt zum Beispiel ein Arbeitgeber seine Produktion ins Ausland, so soll er für die zusätzlich entstehende Arbeitslosigkeit aufkommen müssen. Da er durch die ausländische Produktion Kosten einsparen kann, soll er einen erhöhten Beitrag an die Unterstützung der Arbeitslosen bezahlen. Besteht die Gefahr, dass Arbeitslosigkeit zu Obdachlosigkeit führt, kann dieses Geld verwendet werden, um Obdachlosigkeit zu verhindern.

Massnahmen ausserhalb der sozialen Sicherung

Bei den Arbeitgebern können folgende Massnahmen diskutiert werden:

- *Einführung einer Risikosteuer:* Ist ein Arbeitgeber bereit, bestimmte Risiken einzugehen, die zu Obdachlosigkeit führen, so soll er dafür einen bestimmten Steuersatz bezahlen. Für Piñeiro & Wallimann (2004, 112) ist es denkbar, diesen aufgrund eines Prozentsatzes der Lohnjahressumme zu berechnen.
- *Entlassungszertifikate:* Arbeitgeber dürfen nur Entlassungen vornehmen, wenn sie über ein Zertifikat verfügen. Wenn keines vorliegt, müssen Entlassungen mit Neueinstellungen ausgeglichen werden. Die Menge und auch der Preis dieser Zertifikate werden von der öffentlichen Verwaltung oder vom Marktmechanismus bestimmt (ebd., 112). Diese Gelder, die durch die Zertifikate zur Verfügung stehen, können teilweise auch für die Obdachlosenproblematik eingesetzt werden.

Bei den Vermietern und Liegenschaftseigentümern lassen sich folgende Massnahmen anführen:

- *Risiko gegen Entgelt:* Wer freien Wohnraum zur Verfügung hat, und sich nicht bereit erklärt, diesen auch an Obdachlose – oder von Obdachlosigkeit Bedrohte – zu vermieten, muss einen gesetzlich festgelegten Beitrag bezahlen. Dieser Betrag soll so hoch sein, dass es sich in keinem Fall lohnen kann, eine Wohnung leer stehen zu lassen. Dieses Geld könnte wiederum für die

Entlastung der Invalidenversicherung (IV), der Krankenversicherung (KV), der Wohnhilfe und der Sozialhilfe gebraucht werden.

- *Bonus-Malus-System:* Auf dem Wohnungsmarkt wird ein Bonus-Malus-System eingeführt. Dieses belohnt all jene Vermieter und Liegenschaftseigentümer, die sich für die Obdachlosenproblematik einsetzen und somit Sozialkosten verhindern oder reduzieren. Denkbar wäre, dass all jene, die günstigen Wohnraum zur Verfügung stellen, von den Gemeinden entschädigt werden. Auch soll begünstigt werden, wer einen drohenden Wohnraumverlust mit den oben genannten präventiven Mittel abzuwehren versucht. Zudem soll belohnt werden, wer an Familien vermietet. Die Belohnung könnte über eine Wohnungskündigungssteuer finanziert werden, die für Familien höher ist.
- *Einführung von Kündigungszertifikaten:* Durch das Einführen solcher Zertifikate soll verhindert werden, dass zu viele Menschen gleichzeitig ihren Wohnraum verlieren und gegebenenfalls obdachlos werden. Wenn keine Bescheinigung vorliegt, müssen Kündigungen mit Neumietern kompensiert werden. Die Menge und auch der Preis dieser Zertifikate werden von der öffentlichen Verwaltung bestimmt. Es ist auch denkbar, dass die Menge und der Preis vom Mechanismus auf dem Wohnungsmarkt bestimmt werden.
- *Busse/Strafe:* Weiter ist denkbar, dass Vermieter und Liegenschaftseigentümer mit besonders grosser Risikobereitschaft strafrechtlich verfolgt werden. Es muss im voraus bestimmt werden, welches Verhalten als besonderes Risiko eingestuft wird, um willkürliche Entscheide zu verhindern.
- *Quotenregelung bei Wohnbauprojekten:* Private Bauherren und Wohnbaugesellschaften sollen angewiesen werden, bei jedem Wohnbauprojekt einen Anteil preisgünstiger Wohnungen anzubieten. Die meisten Notwohnungen in Zürich stellen heute die Stadt und die Genossenschaften zur Verfügung, nur ein kleiner Teil kommt von anderen Anbietern.

Bei den Akteuren im sozialen Bereich und der öffentlichen Verwaltung kann folgende Massnahme diskutiert werden:

- *Busse:* Wenn die Akteure im Obdachlosenbereich nicht genügend professionell handeln oder die Möglichkeiten die ihnen zur Verfügung stehen nicht genügend ausschöpfen, sollen sie gebüsst, strafrechtlich verfolgt oder haftpflichtig verantwortlich gemacht werden. Dasselbe soll geschehen, wenn sie dazu beitragen, dass sich die Zeitspanne der Obdachlosigkeit unnötigerweise verlängert. Um die Art der Busse zu bestimmen, soll ein Schiedsgericht angerufen werden, das die konkrete Situation beurteilt.

Abschliessende Betrachtungen

Auf Grund des Dargestellten kann der Schluss gezogen werden, dass das Verursacherprinzip auf das soziale Problem der Obdachlosigkeit angewandt werden kann. Die Verursacher können in den meisten Fällen identifiziert werden. Es bestehen Möglichkeiten, die Verursacher zur Verantwortung zu ziehen. Dennoch muss gesagt werden, dass die Einführung des Verursacherprinzips (VP) im Obdachlosenbereich mit erheblichen Folgeproblemen verbunden wäre.

Es wurde aufgezeigt, dass die Vermieter und Liegenschaftseigentümer zurzeit keinen Beitrag gegen Obdachlosigkeit leisten. Würde das VP angewandt, so müssten sie sich an den Sozialkosten beteiligen. Die Einführung von Kündigungszertifikaten aber würde zu einem Zertifikathandel führen. Dennoch würden die Liegenschaftseigentümer und die Vermieter in die Problematik eingebunden und somit dazu beitragen, die Sozialkosten zu verringern. Die einseitige Anwendung des Verursacherprinzips könnte dazu führen, dass die Vermieter und Liegenschaftseigentümer ihre Mieter strenger überprüfen und somit Randgruppen noch mehr diskriminiert werden.

Bei den Obdachlosen selber ist die Anwendung des Verursacherprinzips problematisch. Es sind die sozialetischen Aspekte zu berücksichtigen. Eine Beteiligung an den Kosten nach dem VP ist zwar sinnvoll, sofern die Betroffenen in der Lage sind, die finanzielle Last zu übernehmen, ohne dass dabei erneut psychosoziale, gesundheitliche oder andere Folgeprobleme entstehen. Ansonsten würde das VP, anstatt die Allgemeinheit finanziell zu entlasten, erneut Sozialkosten herbeiführen.

Alle Anwendungsvarianten des Verursacherprinzips müssten deshalb vor ihrer Einführung auf ihre «Produktivität», bzw. mögliche «Kontraproduktivität» geprüft werden. Letztlich sind politische Entscheide zur Verbesserung der heutigen Situation der Obdachlosigkeit notwendig.

Literaturverzeichnis

- Belser, K. (1997). Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien: Ein Überblick über die Forschungslage in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen.
- Bollier, G. E. (1999). Soziale Sicherheit in der Schweiz: Entstehung, Struktur, Finanzierung und Perspektiven. Luzern: VPS Verlag.
- Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 2002, *über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum*, in: Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2002, S. 2829-2905.
- Bundesamt für Sozialversicherung (Hg.) (1982). Familienpolitik in der Schweiz. Bern.
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2004). Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bütschi-Germann, B., Jung-van Bürck, H. (1995). Kinder – eine Existenzfrage?: Eine Untersuchung zur materiellen Situation der Familie. Köniz: Edition Soziothek.
- Drygala, A. (1987). Wohnungsversorgung und Ursachen von Obdachlosigkeit in der bürgerlichen Gesellschaft. In: Keller, Reinhard; Wittich, Wolfgang (Hg) (1987) *Wohnen tut not. Obdachlosigkeit in der Diskussion. Analysen – Modelle – Perspektiven*. München: AG SPAK Publikationen.
- Eggenberger, R.; Facuse, S.; Galliker, M.; Käser, H.; Kropf M. (1992) *Obdachlose in der Stadt Bern*. Diplomarbeit Höhere Fachschule für Sozialarbeit Bern.
- Gebhard, A. (1989). Obdachlosigkeit: Herausforderung an Pädagogik, Soziologie und Politik. Mit einer empirischen Erhebung zur Obdachlosigkeit in Kleinstädten der Bundesrepublik Deutschland. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Gillich, S., Nieslony, F. (2000). Armut und Wohnungslosigkeit. Grundlagen, Zusammenhänge und Erscheinungsformen. Köln: Fortis Verlag.
- Iben, G.; Drygala, A.; Bingel, I., Fritz, R. (1981). Gemeinwesenarbeit in sozialen Brennpunkten. München.
- Könen, R. (1990). Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

- Leu, R. E.; Burri S., Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz* (2., überarb. Aufl.). Bern: Verlag Paul Haupt.
- Müller, E. (1993). *Wohnungsnot in der Schweiz: Vorschläge für eine neue Politik im Bereich des Wohnungswesens*. Hallstadt: Rosch-Buch.
- Paegelow, C. (2004). *Handbuch Wohnungsnot und Obdachlosigkeit: Einführung in das Arbeitsfeld der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe*. Bremen: Eigenverlag.
- Piñeiro, E., Wallimann, I. (2004). *Sozialpolitik anders denken: Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung*. Bern: Haupt Verlag.
- Reitzig, K. (2004). *Die polizeirechtliche Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung Obdachloser: Zulässigkeit, Inhalt und Rechtsfolgen der Anspruchnahme und Zuweisung, Verhältnis zu zivilgerichtlichen Entscheidungen, Räumung, Kostentrags- und Haftungsprobleme*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Rosen, K. T., Smith, L. B. (1983). *The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate*. *American Economic Review*, 73, 779-785.
- Sieber, E. (1994). *Menschenware – wahre Menschen: Die umwerfenden Geschichten des Obdachlosenpfarrers von Zürich*. Freiburg im Breisgau: Herder.
- Schürch, R.; Hohn, M., Nafzger, M. (2001). *Konzept Obdach 2001 der Stadt Bern. Betreut, Begleitet, Niederschwellig, Begleitet in eigener Wohnung. Für die Obdachlosenarbeit und Wohnhilfe der Stadt Bern*. Bern.
- Vaskovics, L., Weins, W. (1979). *Stand der Forschung über Obdachlose und Hilfen für Obdachlose: Bericht über «Stand der Forschung über soziale Randgruppen/Obdachlose» und «Hilfen für soziale Randgruppen/Obdachlose»*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Weimar, P. (Hg.) (2004). *Textausgaben schweizerischer Gesetzeswerke: Obligationenrecht* (16. Aufl.). Zürich: Liberales Verlag AG.
- Werth, B. (1991). *Alte und neue Armut in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Bildung.
- Wieser, S. (1999). *Die polizeiliche Wiedereinweisung des Räumungsschuldners: Zulässigkeit und Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Beteiligten*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Quellenverzeichnis

- Aschwanden, P. (2004). Im Sog der Schulden – Unterwegs mit dem Betreibungsbeamten. DOK-Sendung vom 13. Mai 2004. Zugriff am 24. Februar 2005 auf http://www.sfdrs.ch/system/frames/highlights/dok/index.php?/content/highlights/dok/hintergrund.php?docid=20040513_2000_SF1.
- Caritas Schweiz (2005a). Existenz sichern / Freiburg – Was tun, wenn man Schulden hat?: Die Caritas-Berater helfen aus der Schuldenfalle. Zugriff am 14. Februar 2005 auf <http://web.caritas.ch/page.php?pid=15&fid=634>.
- Caritas Schweiz (2005b). Das soziale Netz stärken / Basel – Ökumenische Beratungsstelle für Obdachlose: Caritas Basel bietet Unterstützung für Menschen ohne Dach über dem Kopf. Zugriff am 14. Februar 2005 auf <http://web.caritas.ch/page.php?pid=15&fid=96>.
- Caritas Schweiz (2005c). Das soziale Netz stärken / St. Gallen – Sozialdienst und Einzelfallhilfe: Beistand und finanzielle Hilfe der Caritas St. Gallen für in Not geratene Menschen. Zugriff am 14. Februar 2005 auf <http://web.caritas.ch/page.php?pid=15&fid=100>.
- Deutsche Enzyklopädie (2004). Obdachlosigkeit. Zugriff am 27. November 2004 auf <http://www.calsky.com/lexikon/de/txt/o/ob/obdachlosigkeit.php>.
- Direktion für Soziale Sicherheit der Stadt Bern & Wohnkonferenz der Region Bern (WOK) (Hg.) (2005). Wohnführer »Notunterkünfte in Bern«. Zugriff am 18. März 2005 auf <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/soza/obdachlos/view?searchterm=wohn%20und%20obdachlosenhilfe>.
- Hosp, J. (2003). 100 Notwohnungen gesucht. Zugriff am 24. Februar 2005 auf <http://stadt-wohnen.egal.tk/archiv/anzeigen.php?id=89>.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2003a). Kündigung. Zugriff am 26. Januar 2005 auf <http://www.ch.ch/guichet/user/printPage.jsp?sLanguage=de&sUrn=ch.01.04.01.07>.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2003b). Wohnhilfe. Zugriff am 26. Januar 2005 auf <http://www.ch.ch/guichet/user/printPage.jsp?sLanguage=de&sUrn=ch.01.04.06.02>.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2000). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Zugriff am 14. Februar 2005 auf http://www.skos.ch/deutsch/pdf/RL/Richtlinien_komplett08.03.pdf.
- Schweizerische Sozialversicherungen (2003). Informationen zu den Sozialversicherungen. Zugriff am 27. November 2004 auf <http://www.sozialversicherungen.ch/sozvers.htm>.

Abstract

Obdachlosigkeit kann jeden treffen – teilen wir die Verantwortung. Im der vorliegenden Beitrag gehen die Autorinnen der Frage nach, wie Obdachlosigkeit verursacht wird, welche Akteure sich dafür verantwortlich sind und welche Folgerungen daraus gezogen werden können. Um die Frage zu beantworten, wird das Verursacherprinzip angewendet. Es werden die bisherigen Reaktionsmuster, der Umgang mit der problembedingten Verantwortung sowie die Zumessung der Verantwortung erarbeitet. Es werden Massnahmen vorgeschlagen, wie man dem Problem der Obdachlosigkeit zukünftig begegnen könnte.

Nachwort – Das paraideologische Vexierspiel des Verursacherprinzips. Anschluss an eine Zukunft gesellschaftspolitischer Regulative.

Esteban Piñeiro

Einleitung

Lässt man die vorliegenden Anwendungsbeispiele des sozialpolitischen Verursacherprinzips Revue passieren, so präsentiert sich unweigerlich ein vielschichtiges Steuerungsprinzip mit ausgeprägten Passungsqualitäten. Aufgrund seiner exquisiten Formbarkeit scheint sich das Verursacherprinzip als Ordnungs- bzw. Regulationsprinzip in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Feldern einzu-fügen. Es besitzt die Qualität, zwischen mannigfaltigen Logiken und Interessen zu changieren oder, wie wir sehen werden, gar vermitteln zu können. Nach wie vor stellt sich die Frage, wie sich die heute ausdifferenzierten Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme adäquat steuern lassen, wobei die Neoliberalisierung des staatlichen Steuerungsdiskurses markant zum Vorschein tritt. Am Ende des 20. Jahrhunderts, so Ptak (2007: 14), scheint der Neoliberalismus zur dominanten Ideologie des Kapitalismus avanciert zu sein. Vorerst einmal wird dies in den vorliegenden Ausführungen kaum sichtbar, denn die hier präsentierten, dezidiert analytischen Zugriffe in konkreten Feldern der Sozialpolitik nähern sich ihrem Gegenstand – dem sozioökonomischen Schaden als negative Externalität – sachlich, schon fast technokratisch. Die im sozialpolitischen Diskurs häufig polarisierten Interessenpolitiken scheinen in den Hintergrund zu rücken und somit auch die Frage danach, ob Regulative eher auf Selbstorganisation durch das natürliche Spiel der Märkte oder auf etatistische Interventionspolitik in der Tradition wohlfahrtsstaatlicher Politik gründen sollen. Mit den vorliegenden Skiz-

zen zur operativen Realisierung des Verursacherprinzips wird also eine pragmatische, beinahe detektivische Exploration verfolgt, die sich rasterhaft vollzieht. Deshalb findet sich in den einzelnen Beiträgen ein komplexes Ineinandergreifen von verursacherlogischen Operationen jenseits liberaler oder wohlfahrtsstaatlicher Verortung. Damit wird stets das eine Anliegen in den Vordergrund gedrängt, Verursacherinnen¹ und die Kausalketten pragmatisch zu dechiffrieren und die Rückbindung negativer Externalitäten an die Verursachenden zu prüfen. Drei Kernfragen stehen im Zentrum: Wie ist die verursachte negative Externalität zu definieren? Wie oder von wem wird sie verursacht? Und inwiefern lässt sich die Verursacherfrage verursacherlogisch klären? Die hier zur Anwendung gebrachte Analytik ist das Ergebnis der im ersten Band «Sozialpolitik anders denken. Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung» entwickelten theoretischen Konzeption (Piñeiro/Wallimann 2004). Dieses heuristische Werkzeug erlaubt es, im vorliegenden zweiten Band konkrete Problemstellungen aus einer produktiven Distanz, quasi auf dem Sezirtisch, zu bearbeiten. Der wohlfahrtsstaatliche Impetus der bisherigen konzeptionellen Überlegungen lässt sich jedoch nicht leugnen: Die vom Verursacherprinzip verfolgte Zielrichtung strebt Sozialverträglichkeit, Verminderung und Vermeidung von Sozialbelastungen und eine gerechtere Verteilung der sozioökonomischen Lasten an, die im ökonomischen Format der negativen Externalitäten bearbeitbar werden (a.a.O.). Fokussiert wird die Verantwortungsfrage im Spannungsfeld von Markt, Staat, Zivilgesellschaft und Bürger, wobei alle Verursacherinnen gleichermaßen einer verursacherlogischen Prüfung unterzogen werden. Als vorläufiges Fazit des ersten Bandes (ebd.: 122f) wurden unterschiedliche, mit dem Verursacherprinzip einhergehende Gefahren herauspräpariert, die erstens die zusätzliche sozioökonomische Belastung der bereits ohnehin benachteiligten Gesellschaftsschichten in Frage stellten, und zweitens ein hohes Missbrauchspotential des verursacherlogischen Instrumentariums für den Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ortet. Ebenso deutlich wurde weiter herausgestellt, dass die Verursacherfrage im Rahmen der Sozialpolitik bis anhin kaum konsequent durchdacht wurde und daher hauptsächlich Bezüger von sozialen Leistungen ins Visier genommen wurden, nicht jedoch weitere ebenso involvierte Akteurinnen (die erst mittels einer Verursacherlogik identifizierbar werden). Plädiert wurde schliesslich dafür, das Verursacherprinzip als Korrektiv zu den bisherigen sozialpolitischen Rahmensequenzen zu diskutieren, um eine alternative Verteilung der Gemeinlasten/Sozialkosten zu erreichen und Anreize einer Belastungs- und Schadensprävention implementieren zu können.

Mit der nun vorliegenden zweiten Publikation zum sozialpolitischen Verursacherprinzip präsentiert sich die Lage etwas anders. Denn es scheint, dass sich das Verursacherprinzip ohne weiteres auf dem Hintergrund einer anderen Ratio lesen lässt und nicht zwingend einer wohlfahrtsstaatlichen Kontextualisierung bedarf. Mit Blick auf die «Machtergreifung der grossen neoliberalen Utopie» (Bourdieu 1998: 116) liegt es deshalb nahe, das Verursacherprinzip in einem anderen Licht zu präsentieren, konkret: es im Sinne eines Gedankenexperiments auf sein Passungsverhältnis hinsichtlich einer neoliberalen Rationalität zu untersuchen. Die theoretische Gegenlektüre soll also auf dem Hintergrund des postulierten unumgänglichen oder sich gerade vollziehenden Umbaus des Wohlfahrtsstaats (etwa Dahme/Otto/Trube/Wohlfahrt 2003) vorgenommen werden, womit das Verursacherprinzip in seiner neoliberalen Wendung zum Vorschein tritt. Diese theoretische Validierung soll aufzeigen, inwiefern sich das Prinzip unterschiedlichen Programmatiken öffnet und sich damit vielfältige Anschluss- bzw. Einpassungsmöglichkeiten bieten. Hierbei gilt es jedoch, das bisherige konzeptionelle Profil beizubehalten, womit die wohlfahrtsstaatlich kodifizierten Zielsetzungen einer gerechten Lastenverteilung und Sozialverträglichkeit (implizit) aufrechterhalten werden – jedoch in einer neoliberalen Re-Lektüre zum Nebenschauplatz mutieren. Ich werde also den bisherigen in der Solidargemeinschaft gründenden Duktus verlassen und das Verursacherprinzip mit einer Rationalität neoliberaler Prägung aufladen.

Marktliberale Konfigurationen im Zeitalter des Neoliberalismus

Mitte der 1970er Jahre gerät der sich ausformende Wohlfahrtsstaat zusehends in eine Krise. Aufgrund eines schwachen Wirtschaftswachstums und steigenden Sozialausgaben wird Kritik an der Unbezahlbarkeit des sozialen Sicherungssystems laut und die Abhängigkeit von sozialen Leistungen, die ökonomische Passivität erzeugen, negativ beurteilt. Der Wohlfahrtsstaat gilt als zu bürokratisch, ineffizient und paternalistisch. Parallel dazu erstarkt die neoliberale Rationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und wird zur dominanten politischen Vernunft der Gegenwart (Foucault 2006, 300ff, 331ff; Lemke 1997, 239ff; Saar 2007, 29; Ptak 2005: 67). Dieses Szenario wird von Hannah Arendt bereits 1960 in «Vita Activa» vorgezeichnet. Auf dem Hintergrund ihrer Dreisphärentheorie postuliert sie eine Entwicklung, die ein Anwachsen der mittleren Sphäre des Gesellschaftlichen prognostiziert – derjenigen Sphäre, in der produziert, gehandelt und Kapital transformiert wird, in der ein freier Markt wirkt, Wettbewerb und Ungleichheit

herrscht. Diese mittlere Sphäre weitet sich auf Kosten der privaten und öffentlichen Sphäre aus, was zur Folge hat, dass die Welt vermehrt durch die Optik des Marktes und des Wettbewerbs wahrgenommen und so das menschliche Dasein ökonomisch rationalisiert wird. Dass wir im Zeitalter des Neoliberalismus angekommen sind, entnimmt man unzähligen Publikationen, etwa zur Transformation des bisherigen Wohlfahrtsstaats in einen Aktivierenden Staat, in einen angebotsorientierten Workfare-Staat etc. (etwa Böllert/Hansbauer/Hasenjürgen/Langenohl 2006; Dahme/Otto/ Trube/Wohlfahrt 2003; Dahme/Wohlfahrt 2005). Auch Eberle (2005: 11) stellt knapp fest: «Wir leben in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, und diese impliziert eine freiheitliche Wirtschaftsordnung.» Der Neoliberalismus nimmt als neue Rationalität eine zentrale Reformulierung, eine neue Rahmung der Art und Weise vor, wie Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft als theoretische Konstrukte zu verstehen sind. Im Zentrum steht weniger die Laisser-faire-Mentalität des klassischen Liberalismus, sondern vielmehr ein Modus künstlich arrangierter Freiheit, der ein «spontanes» (Hayek) unternehmerisches und konkurrierendes Verhalten der ökonomisch-rationalen Individuen erlaubt (Lemke 1997: 250). Das unternehmerische Selbst wird zur Leitfigur individuellen und politischen Handelns (Bröckling 2007: 7). Sodann verschiebt sich der Blick von einer Regierung der Gesellschaft im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Regulierung des Sozialen zu einer Regierung der Individuen im neoliberalen Feld (Lemke 1997: 195). Weitreichende soziopolitische Transformationsprozesse führen tendenziell zu einem «Umcodieren der Sicherheitspolitik» vom Modell der sozialen Sicherung zur Privatisierung und Individualisierung gesellschaftlicher Risiken (Lemke 2007: 55). Diese aktuelle Dominanz neoliberalen Gedankenguts scheint die unterschiedlichsten Bereiche der Gesellschaft zu durchdringen: Bildung, Gesundheit oder Migration transformieren sich dahingehend, die Auszubildenden, Kranken oder Migranten als aktive, selbstbewusste, mit Humankapital ausgestattete zu adressieren – als leistungsfähige, verantwortliche und marktkompatible Individuen (Bröckling 2007; Duttweiler 2007; Haller/Piñeiro 2008; Nadai/Maeder 2005).

Die Privatisierung von Risiken und die Sorge um den Markt

Die Lösung der wohlfahrtsstaatlichen Probleme wird durch eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat und Ökonomie generiert. Dem Staat obliegt nicht länger die Überwachung der Marktfreiheit, sondern der Markt wird selbst zum organisierenden und regulierenden Prinzip des Staates (Bröckling/Krasmann/Lemke

2000: 16). Der Staat soll sich aus der Wohlfahrtsproduktion zurückziehen und damit die Einzelnen aktivieren (Krasmann 2003: 182). Statt Solidarität als Humus eines gesellschaftlichen Zusammenhalts gilt es die Aktivitäten der einzelnen Individuen zu pflegen. Das neoliberale Programm zeichnet sich durch eine hohe Wertschätzung eines «sich selbst aktualisierenden Subjekts» aus (Rose, in: Krasmann 2003: 182). Zum Wohlstand kann es nur kommen, wenn nicht zuviel regiert wird und die Mechanismen des Marktes frei spielen können. Die Unterstellung, dass zuviel regiert wird, avanciert zum zentralen Diktum neoliberaler Rationalität. Die Anforderungen an die Regierung stellen sich daher gänzlich neu, denn nun wird ein Eingreifen erforderlich, das ein Nicht-Eingreifen ermöglicht. Statt eines direkten reaktiven Staatsinterventionismus werden nun indirekte Interventionen postuliert, die in erster Linie von einer «Sorge um den Markt» motiviert werden (Gertenbach 2007: 81). Der Staat erscheint bloss noch als Beschützer der Eigengesetzlichkeit des Marktes, er implementiert Rahmenbedingungen, die eine bestmögliche Entfaltung des Marktes begünstigen. Regulatorische Eingriffe müssen also primär ein freies Walten der Prozesse garantieren. Die Legitimierung dieses Minimalstaates wird u. a. auch von der Kronfigur des Neoliberalismus Friedrich August von Hayek (in: ebd., 2007: 71) postuliert, wenn er mit «schweren Störungen der Wirtschaft» rechnet, etwa mit Arbeitslosigkeit, die nicht ausschliesslich durch die «spontanen» Kräfte des Marktes auszumerzen sind. Hayek setzt einen Ordnungsrahmen als mitkonstituierendes a priori von Wettbewerb explizit voraus: «Das Funktionieren des Wettbewerbs setzt nicht nur eine zweckmäßige Organisation bestimmter Institutionen des Geldes, der Märkte und der Informationsquellen voraus – wofür wir uns niemals in vollem Umfang auf die Privatinitiative verlassen können – sondern es hängt vor allem von der Existenz eines entsprechenden Rechtssystems ab, das die doppelte Aufgabe hat, den Wettbewerb aufrecht zu erhalten und ihn mit einem Maximum an Nutzen arbeiten zu lassen» (Hayek 2003: 60). Damit dürfte deutlich geworden sein, dass der Wettbewerb als Ordnungsprinzip der Gesellschaft auch hier einer politischen Grundierung bedarf, welche den Markt «spontan» werden lässt. Gerade darin zeigt sich die Hinwendung vom klassischen Laissez-Faire-Liberalismus zum Neo-Liberalen Hayekscher Prägung. Zwar werden (wohlfahrts-) staatliche Interventionen als wirtschaftspolitisches Korrektiv grundsätzlich verneint, denkbar sind jedoch «bestenfalls Korrekturen von Schwachpunkten im als gegeben definierten Ordnungsrahmen der Gesellschaft» (Ptak 2007: 47). Rückzug des Staates bedeutet somit nur Rückzug des Wohlfahrtsstaates. Zudem soll der Staat neue Aufgaben übernehmen und zwar hinsichtlich der juristisch-institutionellen Minimalstruktur, die ein bestmögliches «spontanes» Marktspiel erlaubt (Gerten-

barch 2007: 73). Der Abbau wohlfahrtsstaatlicher Interventionsformen führt nicht zu einem Verlust an staatlicher Regelungs- und Steuerungskompetenzen, sondern ist als Restrukturierung von staatlichen Regulierungstaktiken gemäss marktliberaler Prinzipien zu verstehen. Dabei verlagern sich «die Führungskapazitäten vom Staat weg auf ‚verantwortliche‘ und ‚rationale‘ Individuen» (Lemke 2007: 57). Die Eigenverantwortung, die ihnen zugewiesen wird, soll die Einzelnen ermuntern, von sich aus aktiv zu werden (Krasmann 2003: 186).

Prinzip der Individualisierung und Responsibilisierung

Das Signum des neoliberalen Zugriffs auf gesellschaftliche Problemstellungen oder soziale Risiken besteht darin, die Verantwortung für Krankheiten, Arbeitslosigkeit, Bildung etc. in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen oder kollektiven Akteure zu verweisen. Damit werden Risikovorsorge und Problembearbeitung zu Aufgaben der Selbstsorge. Um das Potential an individueller Eigenverantwortung freisetzen zu können, muss der neoliberalisierte Staat neue Freiheiten (im Sinne von Rahmenbedingungen) schaffen. Diese instrumentellen Freiheiten, verstanden als *individuelle Selbstbestimmung gepaart mit Eigenverantwortung*, werden zu einer bedeutenden ökonomischen Ressource, denn die zur Verpflichtung gewordene Selbstbestimmung der Individuen zielt auf die Übernahme von gesellschaftlichen Leistungen und Lasten. Sie ist ein wesentliches Element des marktförmig organisierten Staates, der von einer öffentlichen Sicherheit zu einer privaten, von einem gesellschaftlichen zu einem individuellen Risikomanagement, von Sozialversicherungen und Staatsvorsorge auf individuelle Verantwortung und Selbstsorge umstellt. In diesem Sinne fokussiert der Neoliberalismus die Selbststeuerungskapazitäten und bindet sie an politische Rationalitäten an (Lemke 1997: 256). Die neoliberale Rationalität strebt die Kongruenz eines verantwortlich-moralischen und eines rational-kalkulierenden Subjekts an. Dieser Homo Oeconomicus tritt im Wesentlichen als (selbst-)verantwortliches Subjekt in Erscheinung, dessen moralische Qualität dadurch bestimmt ist, dass er die Kosten und Nutzen eines spezifischen Handelns in Abgrenzung zu möglichen Handlungsalternativen kalkuliert (ebd., 55). Damit ist er zugleich verantwortlich für sein Handeln und für die daraus resultierenden Folgen. Das Konzept der Responsibilisierung beinhaltet eine Vielfalt von Verfahren und Techniken, die darauf angelegt sind, Individuen, Körperschaften oder Institutionen zu aktiven Subjekten zu machen, Kräfte und Aktivitäten zu bündeln und zu mobilisieren – mit dem Ziel der Verantwortungsübertragung. Aufgaben, die bisher in staatlicher

Verantwortung lagen, können auf diese Weise neu definiert und umverteilt werden (Krasmann 2003: 183). Individuelle Akteurinnen werden also in die Verantwortung miteinbezogen, ohne dass der Staat seine Lenkungs- und Steuerungsmacht abgäbe.

Instrumentelle Freiheit und Sicherheit

Die implementierten Freiheiten sind jedoch keineswegs gegeben, sondern müssen permanent hergestellt werden. Hält sich die Politik aus den marktbestimmten und daher fragilen Prozessen heraus, so sind diese permanent gefährdet – und damit auch das «spontane» Spiel des wettbewerblichen Geschehens. Eines der Probleme des Liberalismus bzw. des liberalen Staates besteht darin, dass die Verfolgung individueller Interessen eine Gefahr für das Allgemeininteresse darstellt (Lemke 1997: 186). Wird der Markt als das organisierende Prinzip einer Gesellschaft gesehen, dann werden sofort soziale Risiken und soziale Sicherheit zu einem zentralen Thema von Politik und Regierung (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 22). Die Bedrohung des freien Spiels der Kräfte wird daher zur Grundlage einer permanenten Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung, der marktliberalen Rahmenordnung (Recht/Schutz des Privateigentums; Infrastruktur; minimalste soziale Sicherheit). Die liberale Freiheit kann nicht unbeschränkt gelten, sondern muss dem Prinzip des Sicherheitskalküls unterstellt werden. Damit die Eigeninteressen keine Gefahr für das Kollektiv darstellen, müssen Sicherheitsmechanismen etabliert werden. Das Sicherheitsdispositiv ist als Korrektiv zu den Freiheiten zu verstehen, es begrenzt und richtet den Gebrauch individueller Freiheit auf bestimmte Handlungsbereiche aus (Sarasin 2005: 179). Zugleich bilden die liberalen Freiheiten die Voraussetzung dafür, dass Sicherheitsmechanismen zum Einsatz kommen. «Sie sind die Kehrseite und die Bedingung des Liberalismus» (a.a.O.). An diesem Punkt verschmelzen Regierungs- mit Selbstregulierungstechniken. Der Markt erfordert, dass Selbstunternehmertum mit Selbstverantwortung zusammenfällt, denn Risiken und Belastung dürfen nicht das freie Spiel des Marktes, daher auch nicht die individuellen Freiheiten anderer Marktplayer grundlegend verletzen – etwa indem Gewalt und Einschüchterungsversuche, aber auch Vernichtung von öffentlichen Gütern wie Wasser, Luft, Gesundheit oder Leben als Wettbewerbsvorteil eingesetzt werden. Das freiheitliche Wettbewerbsspiel erfordert «naturgemäss» eine Selbstbeschränkung der Akteurinnen und droht in jenem Moment einzuknicken, in dem die Freiheiten der anderen und so auch ihre Möglichkeiten des uneingeschränkten Marktzutritts massiv desavouiert/zerstört werden. «Gerecht ist, wenn niemand am

freien Marktzutritt gehindert wird» (Ptak 2005: 63). Ohne eigenverantwortliche Marktsubjekte – wie auch immer diese definiert werden – scheint der neoliberalisierte Markt grundlegend gefährdet². Ein Minimum an Compliance seitens der Akteure auf dem Markt erweist sich als unhintergehbare Voraussetzung eines freien (jedoch nicht reibungslosen) Wettbewerbsraumes. In diesem Sinne wird eine «moralische Korrektheit» nicht bloss bspw. über eine massenmediale Skandalisierungskommunikation hergestellt (Imhof 2005), sondern sie wird zu einem immanenten Bestandteil des Wettbewerbs und zwar dann, wenn es um den *modus operandi* des Wettbewerbs selbst geht.

Das produktive Vexierspiel des Verursacherprinzips

Aus den bisherigen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass das Verursacherprinzip ohne weiteres Anschluss an eine neoliberale Mentalität findet. Die neoliberale Entkollektivierung zeigt sich in den vorliegenden Publikationsbeiträgen in einer verursacherlogischen Dechiffrierung von komplexer Externalitätenproduktion, mit dem Ziel einzelne Verursacherinnen und Verursachungsketten freizulegen. Erst damit lässt sich ein Raum der Eigenverantwortlichkeit herstellen. Die skizzierte neoliberale Verknüpfung von Individualisierung und Responsibilisierung freier Marktsubjekte spiegelt sich beim Verursacherprinzip im Versuch, Verantwortung an Verursacher zurück zu binden. Die liberalen Freiheiten lassen sich nur aufrechterhalten, wenn eine Rahmenordnung das freie Spiel des Wettbewerbs schützt – somit «Unfreiheitsproduktion» unterbindet. Neoliberal gewendet versteht sich das Verursacherprinzip als Anreiz-Instrument zur Vitalisierung von Selbstkräften und Selbstsorge im Hinblick auf negative Externalitäten, die die marktliberale Ordnung gefährden könnten. Damit entsteht eine Neurationalisierung des Verursacherprinzips: Die Marktgesellschaft neoliberaler Prägung ist nur denkbar, wenn Akteure aktiv, unternehmerisch *und* selbstverantwortlich handeln. Die Ordnungsbedingung einer «spontanen» Wettbewerbsordnung entsteht nur unter der Bedingung, dass die Zentralkräfte selbst nicht angegriffen werden. Aus neoliberaler Sicht steht hier nicht das Leitprinzip sozialer Gerechtigkeit im Vordergrund, sondern die Schaffung eines ungehinderten Wettbewerbs. Hier geht es weniger um eine wohlfahrtsstaatliche Verteilpolitik als um gleiche Startvoraussetzungen (Chancengleichheit). In diesem Sinne wendet sich das Verursacherprinzip von einer «Übersorgung» durch den Wohlfahrtsstaat ab und konzentriert sich auf die Sicherung/notwendige Rahmenordnung einer neoliberalisierten Marktge-

sellschaft. Die Frage nach den Schwachpunkten – oder besser noch – nach den Risiken des neoliberalen Ordnungssystems und nach entsprechenden marktkonformen Korrektiven (Röpke, in: Ptak 2007: 48) stellt sich auf dem Hintergrund des bisher gesagten in mindestens zweifacher Weise:

Erstens hinsichtlich der Konstruktion des Risikos:

Die Beispiele der Anwendung des Verursacherprinzips in der vorliegenden Publikation zeigen, dass Risiken einer gezielten Konstruktion bedürfen. In diesem Sinne verbietet sich ein Risikorealismus, denn Risiken erscheinen immer als Resultat einer Problematisierung und repräsentieren eine spezifische Form des Denkens von Realität – mit dem Ziel, sie bearbeitbar zu machen (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000: 22). Dementsprechend weist der Risikobegriff (auch historisch) eine grosse Interpretationsspannweite auf. Aus neoliberaler Sicht liegt die Frage nahe, welche Risiken ein freies Spiel des Wettbewerbs gefährden – so etwa wohlfahrtsstaatliche Regulierung, aber auch negative Externalitäten von Akteurinnen, die eine Erlahmung der Marktdynamik zur Folge haben könnte. Demgegenüber betont eine wohlfahrtsstaatliche Lesart das Problem der Gemeinlast, der Belastung der Solidargemeinschaft (soziale Kosten). Beide Lesarten konvergieren in der Frage der Individualisierung und Responsibilisierung von Risiken und Belastungen und zwar dahingehend, dass Verursacher angereizt werden sollen, sich um die (potentiell) selbstproduzierten Risiken zu kümmern (Selbstsorge). In diesem Sinne geht der Individualisierung und Responsibilisierung ein Moment der Risikokonstruktion voraus, das Belastungen verursacherlogisch intelligibilisiert. Die «Was-ist-das-Risiko-Frage» wird zur Kardinalfrage der Verstehbarmachung von entsprechenden Verursacherverkettungen. Genau hier setzen die Beiträge der vorliegenden Publikation an, ohne jedoch im Voraus eine ideologische Position einzunehmen (neoliberal oder wohlfahrtsstaatlich).

Zweitens hinsichtlich der Konstruktion von involvierten Verursacherinnen/ Akteuren:

Unübersehbar präsentiert sich in der heutigen Debatte um den Aktivierenden Sozialstaat (Dahme/Wohlfahrt 2003 und 2005; Fretschner/Hilbert/Stöbe-Blossey 2003) die marktliberale Konfiguration der Leistungsaktivierung und Responsibi-

lisierung der Individuen. Im Vordergrund steht die Durchsetzung von Rahmenbedingungen, die das Engagement der gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Akteuren erlauben und mehr noch: aktivieren. Um Engagement zu aktivieren braucht es entsprechende Strukturen und Regulative, welche auf Eigenverantwortung statt auf Unterstützung, Solidarität und Wohlfahrtsstaat setzen (Kessl/Otto 2003: 57). Das Verursacherprinzip nimmt in einem ersten Schritt die Gesamtheit der gesellschaftlichen Akteure in den Blick, die als Verursacher identifiziert werden können – nicht bloss Bezügerinnen sozialer Transfer- oder Dienstleistungen, sondern auch Akteure der staatlichen Verwaltungen, des mittelbaren und unmittelbaren sozialen Umfelds, Unternehmen und wirtschaftspolitische Akteurinnen, wohlfahrtsstaatliche oder zivilgesellschaftliche Institutionen etc. In dieser Hinsicht vermitteln die vorliegenden Beiträge eine radikale Dechiffrierung von Verursacherkonstellationen und Wirkungszusammenhängen. Erst damit lassen sich die Responsibilisierungspotentiale freigelegen. Aus neoliberaler Optik stellt sich die Frage, welche Verursacher zu aktivieren sind, sodass sie das freie Spiel der Märkte (Gesundheitsmarkt, Bildungsmarkt, Arbeitsmarkt) nicht gefährden. Auch bei den verursacherlogischen Interventionen im Umgang mit negativen Externalitäten erweist sich eine breite und anpassungsfähige Instrumentenpalette als hilfreich. Aus marktliberaler Sicht wäre zu fragen, welche anreizorientierten, liberalen Instrumente existieren (etwa Handelszertifikate, Kalkulierung eines Marktwertes für öffentliche Güter), um Risiken wettbewerbsfähig zu machen, somit für den Markt zu aktivieren, um sie in den Wettbewerb einzubinden – schliesslich: um sie für den Wettbewerb/die Wettbewerbsordnung arbeiten zu lassen.

Schlussfolgerung

Die vorliegenden Anwendungsbeispiele verursacherlogischen Denkens im Bereich der Sozialpolitik zeigen eindrücklich, dass die Verursacherfrage einen wissenschaftlichen Identifizierungs- und einen gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozess hinsichtlich des Umgangs mit negativen Externalitäten und Verursachern erfordert. In diesem Zusammenhang erweist sich das Verursacherprinzip und somit auch die Klärung der Verursacherfrage scheinbar immun gegenüber einseitigen ideologischen Einverleibungen oder Diskreditierungen. Denn es lässt sich ohne weiteres im Rahmen einer neoliberalen Rationalität verorten (Responsibilisierung, Anreize, Handeln mit Belastungszertifikaten) oder aber auch als kompensierende oder präventive Sozialpolitik wohlfahrtstaatlicher Prägung konkretisieren. Das Verursacherprinzip zeichnet sich daher durch eine hohe Flexibilität und Implementierbarkeit aus: Einmal lässt es sich marktliberal kodifizieren – der Umgang mit negativen Externalitäten funktioniert hier ganz ähnlich der Rohstoff- oder Humankapitalbeschaffung, deren Preisbildung «spontan» über den Markt erfolgen soll. Ein andermal lässt es sich wohlfahrtsstaatlich kontextualisieren, wenn es sich als Intervention eines sozialpolitisch steuernden starken Staates realisiert – dann etwa, wenn Gebote oder Verbote in Erwägung gezogen werden. Mal erscheint das Prinzip ganz im Zeichen eines «auferstandenen» marktliberalen Staates, mal als ausgleichende Hand eines wohlfahrtsstaatlichen Staates. Diese Vexierqualitäten verschaffen dem Verursacherprinzip eine wegweisende Position als Modus der gesellschaftlichen Regulierung unabhängig davon, ob Selbstorganisation durch Marktkräfte oder Regulative des politischen Systems favorisiert werden.

Anmerkungen

- 1 Die männliche und weibliche Form wird alternierend verwendet.
- 2 In diesem Zusammenhang ist explizit darauf hinzuweisen, dass nicht bloss die Subjekte den Marktzugang durch ihre marktrelevanten Potentiale, Fähigkeiten und Erwartungserfüllungen beeinflussen. Der Marktzugang wird durch vielfältige (subjektunabhängige) Marktprozesse bestimmt, so etwa durch Wettbewerbsdynamiken/Verdrängungen oder Kapitalkumulierungsprozesse.

Literatur

- Böllert, Karin/Hansbauer, Peter/Hasenjürgen, Brigitte/Langenohl, Sabrina (Hrsg.) (2006): Die Produktivität des Sozialen – den sozialen Staat aktivieren. Sechster Bundeskongress Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS.
- Bröckling, Ulrich / Krasmann, Susanne / Lemke, Thomas (2000): Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einführung. In: Bröckling, Ulrich / Krasmann, Susanne / Lemke, Thomas (Hrsg.) (2000): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (S. 7-40)
- Bröckling, Ulrich (2007): Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Bourdieu, Pierre (1998): Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2005): Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis. Baltmannsweiler: Schneider.
- Duttweiler, Stefanie (2007): Sein Glück machen. Arbeit am Glück als neoliberale Regierungstechnologie. Konstanz: UVK.
- Eberle, Thomas S. (2005): Der Neoliberalismus auf dem soziologischen Prüfstand. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hrsg.) (2005): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo (S. 9-14)
- Foucault, Michel (2006): Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Fretschner, Rainer/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (2003): Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich (S. 37-56)
- Gertenbach, Lars (2007): Die Kultivierung des Marktes. Foucault und die Gouvernementalität des Neoliberalismus. Berlin: Parodos

- Haller, Jane/Piñeiro, Esteban (2008): Integration von Migrantinnen und Migranten im Zeitalter neoliberaler Rationalität. Versuch einer gouvernementaltheoretischen Gegenlektüre des Prinzips Fördern und Fordern. In: Bopp, Isabelle/Kreis, Georg/Piñeiro, Esteban (Hrsg.) (2008): Fördern und Fordern revised. Seismographien zum gegenwärtigen Integrationsdiskurs. Zürich: Seismo (im Erscheinen)
- Hayek, Friedrich August von (2003): Der Weg zur Knechtschaft. Olzog: München
- Imhof, Kurt (2005): Deregulation – Regulation: Das ewige Spiel sozialer Ordnung. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hrsg.) (2005): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo (S. 15-35)
- Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe (2003): Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2003): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich (S. 57-74)
- Krasmann, Susanne (2003): Die Kriminalität der Gesellschaft. Zur Gouvernementalität der Gegenwart. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft
- Lemke, Thomas (1997): Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Berlin: Argument
- Lemke, Thomas (2007): Gouvernementalität und Biopolitik. Wiesbaden: VS Verlag
- Nadai, Eva/Maeder, Christoph (2005): Arbeit am Sozialen. Die Armen im Visier aktivierender Sozialarbeit. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hrsg.) (2005): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo (S. 184-197)
- Ptak, Ralf (2005): Etappen des Neoliberalismus. In: Imhof, Kurt/Eberle, Thomas S. (Hrsg.) (2005): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Zürich: Seismo (S. 59-73)
- Ptak, Ralf (2007): Grundlagen des Neoliberalismus. In: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (2007): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: VS (S. 13-86)
- Saar, Martin (2007): Macht, Staat, Subjektivität. Foucaults Geschichte der Gouvernementalität im Werkkontext. In: Krasmann, Susanne/Volkmer, Michael (Hrsg.) (2007): Michel Foucaults «Geschichte der Gouvernementalität» in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge. Bielefeld: transcript (S. 23-46)
- Sarasin, Philipp (2005): Michel Foucault zur Einführung. Hamburg: Junius

AutorInnen-Info

Ursula Frei studierte Geschichte, Soziale Arbeit und Sozialpolitik.

Andrea Gerber studierte Pädagogik, Heilpädagogik, Soziale Arbeit und Sozialpolitik und ist jetzt wissenschaftliche Assistentin an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz.

Marisa Hänni studierte Soziale Arbeit, Sozialpolitik, Sozialforschung und öffentliches Recht und ist als Sozialarbeiterin tätig.

Michael Kächler studierte Soziale Arbeit, Sozialpolitik und Betriebswirtschaftslehre und ist als Sozialpädagoge in der Jugendarbeit tätig.

Eliane Kurmann studierte Zeitgeschichte, Soziale Arbeit, Sozialpolitik und Philosophie und ist bei «WOHnenbern» tätig.

Lukas Lober studierte Soziale Arbeit, Sozialforschung und Sozialanthropologie und ist in der therapeutischen Drogenarbeit tätig.

Elvira Meister studierte Soziale Arbeit, Sozialpolitik und Sozialanthropologie und ist im Behinderten- und Betagtenbereich tätig.

Manfred Pfiffner studierte Pädagogik, Soziale Arbeit und Sozialpolitik. Er ist in der Berufs- und Erwachsenenbildung tätig.

Esteban Piñeiro studierte Soziale Arbeit und Soziologie. Er ist Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz und Mitautor von SOZIALPOLITIK ANDERS DENKEN, Haupt 2004.

Susanne Rebsamen studierte Sozialarbeit, Sozialpolitik, Medien- und Kommunikationswissenschaft und ist im Bereich der Migration und sozialen Integration tätig.

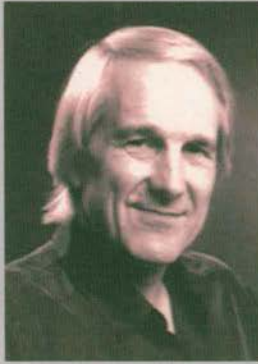
Dario Schoch studierte Soziale Arbeit, Zeitgeschichte, Kultur- u. Medienwissenschaften und ist im Kulturbereich tätig.

Katja Signer studierte Religionswissenschaft, Zeitgeschichte, Soziale Arbeit und Sozialpolitik und ist in der Sozialen Arbeit tätig.

Nadine Soltermann studierte Pädagogik, Soziale Arbeit und Sozialpolitik und ist als pädagogisch-therapeutische Mitarbeiterin im SAT Projekt, Bern tätig.

Isidor Wallimann studierte Volkswirtschaftslehre und Soziologie. Er ist Professor an der University of North Texas und Mitautor von SOZIALPOLITIK ANDERS DENKEN, Haupt 2004.

Stefan Weber studierte Soziale Arbeit, Sozialpolitik, Betriebswirtschaftslehre und Medienwissenschaften. Er ist im Gesundheitsbereich tätig.



Isidor Wallimann ist Professor an der University of North Texas. Seine Bücher sind in verschiedenen englisch- und deutschsprachigen Verlagen erschienen. Im Haupt Verlag publiziert wurden unter anderem «Sozialpolitik anders denken: Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung» (2004, mit Esteban Piñeiro) und «Das Zeitalter der Knappheit: Ressourcen, Konflikte, Lebenschancen» (2003, mit Michael Dobkowski). In den USA erscheint demnächst «Globalization and Third World Women: Exploitation and Resistance» (Ashgate 2009; mit Ligaya McGovern).

Der Wohlfahrtsstaat stösst ständig an neue finanzielle Grenzen. Unter anderem, weil heute die Instrumente der Sozialen Sicherung allzu leicht missbraucht werden können, sei es im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder bei Sucht und Wohnungsproblemen.

Die Anwendung des Verursacherprinzips kann dieser Tendenz Einhalt gebieten. In der Umweltpolitik wurde das Verursacherprinzip als Instrument weiter entwickelt und erfolgreich angewendet – juristisch, ökonomisch und gesellschaftspolitisch. Diese Erfahrung soll nun auf die Sozialpolitik übertragen werden.

Das Verursacherprinzip geht davon aus, dass Akteure für ihr Verhalten verantwortlich sind und zur Übernahme dieser Verantwortung verpflichtet werden müssen. Ob und wie das Verursacherprinzip aber in der Sozialpolitik Anwendung finden könnte, darüber herrscht noch grosse Ratlosigkeit und Uneinigkeit.

Das vorliegende Buch soll – wie die ihm vorausgehende Grundlage «Sozialpolitik anders denken», (Haupt 2004) – den Weg dafür öffnen, das Verursacherprinzip auch in der Sozialpolitik zu denken und anzuwenden. Damit wird die Allgemeinheit entlastet und darf aufhören, die Interessen von wenigen zu subventionieren.

