

Urheberrechtliche Hinweise zur Nutzung Elektronischer Bachelor-Arbeiten

Die auf dem Dokumentenserver der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern (ZHB) gespeicherten und via Katalog IDS Luzern zugänglichen elektronischen Bachelor-Arbeiten der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit dienen ausschliesslich der wissenschaftlichen und persönlichen Information.

Die öffentlich zugänglichen Dokumente (einschliesslich damit zusammenhängender Daten) sind urheberrechtlich gemäss Urheberrechtsgesetz geschützt. Rechtsinhaber ist in der Regel¹ die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Der Benutzer ist für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich.

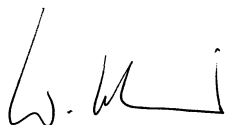
Die Nutzungsrechte sind:

- Sie dürfen dieses Werk vervielfältigen, verbreiten, mittels Link darauf verweisen. Nicht erlaubt ist hingegen das öffentlich zugänglich machen, z.B. dass Dritte berechtigt sind, über das Setzen eines Linkes hinaus die Bachelor-Arbeit auf der eigenen Homepage zu veröffentlichen (Online-Publikation).
- Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers bzw. der Autorin/Rechteinhaberin in der von ihm/ihr festgelegten Weise nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung. Alle Rechte zur kommerziellen Nutzung liegen bei der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, soweit sie von dieser nicht an den Autor bzw. die Autorin zurück übertragen wurden.
- Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Allfällige abweichende oder zusätzliche Regelungen entnehmen Sie bitte dem urheberrechtlichen Hinweis in der Bachelor-Arbeit selbst. Sowohl die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit als auch die ZHB übernehmen keine Gewähr für Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der publizierten Inhalte. Sie übernehmen keine Haftung für Schäden, welche sich aus der Verwendung der abgerufenen Informationen ergeben. Die Wiedergabe von Namen und Marken sowie die öffentlich zugänglich gemachten Dokumente berechtigen ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen und Marken im Sinne des Wettbewerbs- und Markenrechts als frei zu betrachten sind und von jedermann genutzt werden können.

Luzern, 16. Juni 2010

Hochschule Luzern
Soziale Arbeit



Dr. Walter Schmid
Rektor

¹ Ausnahmsweise überträgt die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit das Urheberrecht an Studierende zurück. In diesem Fall ist der/die Studierende Rechtsinhaber/in.

Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

empfiehlt diese Bachelor-Arbeit

besonders zur Lektüre!

SOZIALE ARBEIT IM KONTEXT DER SOZIALHILFE –
UNGLEICHGEWICHT ZWISCHEN
SOZIALHILFERECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN
UND BERUFSETHISCHEN PRINZIPIEN



Eine qualitative Forschung über die Ausgestaltung der
Unterstützungsleistungen bei
Langzeitsozialhilfebeziehenden im Kanton Luzern

Bachelorarbeit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Melanie Bryan
Stefan Gomez

August 2011

Bachelorarbeit
Ausbildungsgang Sozialarbeit
Kurs VZ 2007 – 2012
Kurs VZ 2007 – 2011

Melanie Bryan
Stefan Gomez

**Soziale Arbeit im Kontext der Sozialhilfe – Ungleichgewicht
zwischen sozialhilferechtlichen Rahmenbedingungen und
berufsethischen Prinzipien**

**Eine qualitative Forschung über die Ausgestaltung der
Unterstützungsleistungen bei Langzeitsozialhilfebeziehenden im
Kanton Luzern**

Diese Bachelorarbeit wurde eingereicht im August 2011 in 4 Exemplaren zur Erlangung des vom Fachhochschulrat der Hochschule Luzern ausgestellten Diploms für Sozialarbeit.

Diese Arbeit ist Eigentum der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Sie enthält die persönliche Stellungnahme des Autors/der Autorin bzw. der Autorinnen und Autoren.

Veröffentlichungen – auch auszugsweise – bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung durch die Leitung Bachelor.

Reg. Nr.:

Vorwort der Schulleitung

Die Bachelorarbeit ist Bestandteil und Abschluss der beruflichen Ausbildung an der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Mit dieser Arbeit zeigen die Studierenden, dass sie fähig sind, einer berufsrelevanten Fragestellung systematisch nachzugehen, Antworten zu dieser Fragestellung zu erarbeiten und die eigenen Einsichten klar darzulegen. Das während der Ausbildung erworbene Wissen setzen sie so in Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die eigene berufliche Praxis um.

Die Bachelorarbeit wird in Einzel- oder Gruppenarbeit parallel zum Unterricht im Zeitraum von zehn Monaten geschrieben. Gruppendynamische Aspekte, Eigenverantwortung, Auseinandersetzung mit formalen und konkret-subjektiven Ansprüchen und Standpunkten sowie die Behauptung in stark belasteten Situationen gehören also zum Kontext der Arbeit.

Von einer gefestigten Berufsidentität aus sind die neuen Fachleute fähig, soziale Probleme als ihren Gegenstand zu beurteilen und zu bewerten. Sozialarbeiterisches Denken und Handeln ist vernetztes, ganzheitliches Denken und präzises, konkretes Handeln. Es ist daher nahe liegend, dass die Diplomandinnen und Diplomanden ihre Themen von verschiedenen Seiten beleuchten und betrachten, den eigenen Standpunkt klären und Stellung beziehen sowie auf der Handlungsebene Lösungsvorschläge oder Postulate formulieren.

Ihre Bachelorarbeit ist somit ein wichtiger Fachbeitrag an die breite thematische Entwicklung der professionellen Sozialen Arbeit im Spannungsfeld von Praxis und Wissenschaft. In diesem Sinne wünschen wir, dass die zukünftigen Sozialarbeiter/-innen mit ihrem Beitrag auf fachliches Echo stossen und ihre Anregungen und Impulse von den Fachleuten aufgenommen werden.

Luzern, im August 2011

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
Leitung Bachelor

ABSTRACT

Die vorliegende Bachelorarbeit geht der Frage nach, ob erwerbslose Langzeitsozialhilfebeziehende im Kanton Luzern andere Unterstützungsleistungen erhalten als die übrige Sozialhilfeklientel und wie diese Ausgestaltung aus berufsethischer Sicht der Sozialen Arbeit bewertet werden muss. Im theoretischen Teil erarbeitet die Autorschaft Grundlagen der Sozialhilfe und geht auf das Phänomen des Langzeitsozialhilfebezugs ein. Aus den Erkenntnissen der Forschung werden Handlungsempfehlungen für die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit formuliert.

Die qualitative Forschung erfolgte mittels Leitfadeninterviews mit Expertinnen und Experten der strategischen Ebene. Die Interviews wurden mit der pragmatischen und mehrstufigen Methode nach Claus Mühlfeld, Paul Windolf, Norbert Lampert und Heidi Krüger (1981) ausgewertet. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass erwerbslose Langzeitsozialhilfebeziehende im Kanton Luzern andere Unterstützungsleistungen erhalten. Die Unterschiede manifestieren sich vorwiegend bei den Integrationsmassnahmen und beim Beratungsintervall. Aus berufsethischer Perspektive der Sozialen Arbeit ist die gegenwärtige Ausgestaltung kritisch zu bewerten. Die Soziale Arbeit orientiert sich am Well-being des Menschen, das mit der gegenwärtigen Ausgestaltung nicht genügend berücksichtigt wird. Die Autorschaft ist der Meinung, dass die Sozialhilfe ein differenzierteres Integrationsverständnis benötigt, damit der Mensch, wie von der Sozialen Arbeit postuliert, als biopsychosoziales Wesen wahrgenommen wird. Somit kann die Soziale Arbeit ihrem Anspruch an Professionalität im Kontext der Sozialhilfe gerecht werden.

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XII
------------------------------	------------

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XIII
------------------------------	-------------

VORWORT	XIV
----------------	------------

1	EINLEITUNG	1
----------	-------------------	----------

1.1	Ausgangslage und Berufsrelevanz	1
1.2	Fragestellungen und Annahmen	2
1.3	Ziel der Arbeit	3
1.4	Adressantinnen und Adressaten	3
1.5	Aufbau der Arbeit	3

2	DIE SOZIALHILFE IM SYSTEM DER SOZIALEN SICHERHEIT	5
----------	--	----------

3	STRUKTURELLER RAHMEN DER SOZIALHILFE	7
----------	---	----------

3.1	Gesetzlicher Rahmen	7
3.1.1	Bundesebene	7
3.1.2	Kantonebene	7
3.1.3	Kommunale Ebene	8
3.2	Organisation der kommunalen Sozialhilfe	9
3.2.1	Organisation der Sozialbehörde	9
3.2.2	Entscheidungskompetenzen	10
3.2.3	Finanzierung	10
3.2.4	Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe	10
3.2.5	Politischer Einfluss	11
3.3	Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe	11
3.3.1	Verwaltungsrechtliche Grundprinzipien	11
3.3.2	Grundprinzipien der Sozialhilfe	11
3.4	Instrumente der Sozialhilfe	15
3.4.1	Persönliche Sozialhilfe	15
3.4.2	Wirtschaftliche Sozialhilfe	16

4	ÖKONOMISIERUNG DER SOZIALHILFE	25
----------	---------------------------------------	-----------

4.1	Aktueller Diskurs	25
4.2	Auswirkungen der Ökonomisierung	25
4.3	Aktivierungsparadigma	26

5	PHÄNOMEN LANGZEITSOZIALHILFEBEZUG	29
5.1	Aktueller Diskurs und Definition	29
5.2	Ursachen des Langzeitsozialhilfebezugs	29
5.3	Von der Langzeitarbeitslosigkeit zum Langzeitsozialhilfebezug	31
6	ETHISCHE VERPFLICHTUNG SOZIALER ARBEIT	33
6.1	Berufsethischer Rahmen	34
6.1.1	(Meta-)theoretische Ebene	34
6.1.2	Normative Ebene	35
6.2	Ethische Bewertungskriterien	38
7	FORSCHUNGSMETHODE	40
7.1	Methodenbeschreibung	40
7.1.1	Stichprobe	40
7.1.2	Leitfadeninterview	41
7.1.3	Auswertung	42
7.2	Durchführung	43
7.2.1	Datenerhebung	43
7.2.2	Aufbereitung und Auswertung	44
7.2.3	Anmerkung der Autorschaft	44
8	ERGEBNISSE	45
8.1	Wahrnehmung des Phänomens Langzeitsozialhilfebezug	45
8.1.1	Vorkommen von Langzeitsozialhilfebeziehenden	45
8.1.2	Zugeschriebene Merkmale	45
8.1.3	Bewertung	46
8.1.4	Tendenzen	47
8.1.5	Rahmenbedingungen	47
8.1.6	Herausforderungen	47
8.2	Definition Langzeitsozialhilfebezug	48
8.3	Verfolgte Ziele bei erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden	49
8.3.1	Soziale und berufliche Integration	49
8.3.2	Berufliche und soziale Integrationsmassnahmen	50
8.4	Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen	50
8.4.1	Ausgestaltung bei Kurz- und Langzeitbezug	50
8.4.2	Effektive Leistungsausgestaltung	51
8.5	Begründung der Ausgestaltung	52

9	DISKUSSION	54
9.1	Wahrnehmung des Phänomens Langzeitsozialhilfebezug	54
9.2	Definition Langzeitsozialhilfebezug	55
9.3	Bewertung der Ausgestaltung	56
9.3.1	Bewertung anhand sozialhilferechtlicher Ziele und Prinzipien	58
9.3.2	Bewertung aus berufsethischer Perspektive	59
9.4	Begründung der Ausgestaltung	60
9.4.1	Vorgaben des Systems	60
9.4.2	Berufsethische Verpflichtung	62
10	SCHLUSSFOLGERUNGEN	63
10.1	Beantwortung der Forschungsfragen und Annahmen	63
10.2	Empfehlungen für Profession und Praxis Sozialer Arbeit	64
10.3	Ausblick	65
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS		67
ANHANG		I
Anhang A	Interviewleitfaden	I
Anhang B	Planung der Bachelorarbeit	IV

Die vorliegende Bachelorarbeit wurde von der Autorschaft gemeinsam verfasst.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Position der Sozialhilfe	5
Abbildung 2: Übersicht der Unterstützungsleistungen	18
Abbildung 3: Integrationsmodell von Robert Castel	20
Abbildung 4: Massnahmen aus institutioneller Sicht der Sozialhilfe	23
Abbildung 5: Tripelmandat	33
Abbildung 6: Berufsethischer Rahmen	34
Abbildung 7: Menschliche Bedürfnisse	37
Abbildung 8: Stichprobenmatrix	41

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMOS	Arbeitsmarktbeobachtung, Ostschweiz, Aargau und Zug
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DISG	Dienststelle Soziales und Gesellschaft
EFB	Einkommens-Freibeträge für Erwerbstätige
FDP	Die Liberalen
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
IASSW	International Association of Schools of Social Work
IFWS	International Federation of Social Workers
IV	Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulagen für Nicht-Erwerbstätige
lit.	litera (Buchstabe)
LUSTAT	Statistik Luzern
Lzb	Langzeitsozialhilfebeziehende(n)
LZB	Langzeitsozialhilfebezug(s)
MGV	medizinische Grundversorgung
NFP	Nationale Forschungsprogramme
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG LU	Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern
SHV LU	Sozialhilfeverordnung des Kantons Luzern
SIL	situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS-RL	Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
SP	Sozialdemokratische Partei
SVL	Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern
SVP	Schweizerische Volkspartei
UNO	Vereinte Nationen
WOK	Wohnkosten
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger
1. AM	erster Arbeitsmarkt
2. AM	zweiter Arbeitsmarkt

VORWORT

Die Autorschaft kam während des Studiums an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit immer wieder mit der Sozialarbeit im gesetzlichen Kontext in Berührung. Beide Forschenden interessieren sich besonders für dieses Handlungsfeld der Sozialen Arbeit. Der Autor begegnet in seiner beruflichen Tätigkeit auf einem Sozialamt immer wieder langzeitsozialhilfebeziehenden Personen. Es ist ihm dabei aufgefallen, dass es keine expliziten strategischen Vorgaben gibt, wie mit Langzeitsozialhilfebeziehenden umzugehen ist. So entstand die Idee, zu untersuchen, wie verschiedene Sozialämter die Unterstützungsleistungen bei Langzeitsozialhilfebeziehenden ausgestalten und wie diese Ausgestaltung aus berufsethischer Sicht der Sozialen Arbeit bewertet wird.

Die Autorschaft dankt an dieser Stelle allen Personen, die durch motivierende Worte, Mitwirken und Unterstützung zum Gelingen dieser Bachelorarbeit beigetragen haben. Ein besonderer Dank geht an die Interviewpartner/-innen für das entgegengebrachte Vertrauen und die wertvollen Informationen. Ohne sie wäre diese Forschungsarbeit nicht möglich gewesen. In verschiedenen Fachpoolgesprächen sowie Coachings haben die Dozierenden Anita Glatt, Selma Koch, Marius Metzger und Manfred Seiler die Autorschaft mit ihren Fachkenntnissen kompetent beraten und hilfreiche Inputs für den Arbeitsprozess gegeben. Herzlichen Dank für die Unterstützung. Ein herzliches Dankeschön geht auch an die Lektorin Corinne Auf der Maur, welche diese Bachelorarbeit professionell gegengelesen hat. Schliesslich dankt die Autorschaft ihren Familien für das entgegengebrachte Verständnis und die Geduld. Ganz besonderen Dank geht dabei an die beiden grossen Brüder Jeremy Bryan und Andres Gomez für die gestalterische sowie Katinka Gomez für die inhaltliche Unterstützung.

1 EINLEITUNG

In der Einleitung wird als Erstes die Ausgangslage beschrieben, aus der sich die Fragestellungen und die Annahmen ableiten. Anschliessend wird das Ziel dieser Bachelorarbeit formuliert und die Relevanz für die Soziale Arbeit aufgezeigt. Danach wird auf die Adressatenschaft eingegangen und zuletzt der Aufbau der Bachelorarbeit erläutert.

1.1 Ausgangslage und Berufsrelevanz

Die Sozialhilfe ist ein wichtiges Instrument der sozialen Sicherheit und wird auch als unterstes Auffangnetz bezeichnet. Sie kommt zum Tragen, wenn die individuelle Notlage nicht durch Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter oder freiwillige Leistungen Dritter abgewendet werden kann. Somit hat die Sozialhilfe einen subsidiären Charakter. Anders als die meisten Sozialversicherungen orientiert sie sich am Finalprinzip, was bedeutet, dass nicht die Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit, sondern die Bedürftigkeit selbst für die Leistungsgewährung relevant ist. (Christin Kehrli & Carlo Knöpfel, 2006, S. 167) Die Sozialhilfe verfolgt das Ziel, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu fördern und die soziale Integration zu gewährleisten (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], 2005, A.1-1). Dabei orientiert sie sich an verschiedenen Prinzipien (Christoph Häfeli, 2008, S. 69-84). Gemäss der SKOS gehört zur Existenzsicherung auch immer die Teilnahme und Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen sowie politischen Leben (SKOS, 2005, D.1-1).

Die öffentliche Sozialhilfe wird kantonal geregelt und ist dem jeweiligen kantonalen Sozialhilferecht untergeordnet, weshalb sie unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben untersteht. Die meisten Kantone übertragen die Behördenorganisation und den konkreten Vollzug der Sozialhilfe an die Gemeinden (Christoph Rüegg, 2008, S. 328). Gemäss Robert Fluder und Jürgen StremLOW (1999) besitzen die Gemeinden dabei einen grossen Spielraum für die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen, was zu grossen Unterschieden der Unterstützungsniveaus führen kann (S. 39).

Ursprünglich stellte die Sozialhilfe eine vorübergehende Hilfe in individueller Notlage dar. Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels muss die Sozialhilfe aber zunehmend komplementäre und dauerhafte Unterstützung bieten (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167). Im Jahr 2008 sind gemäss dem Bundesamt für Statistik [BFS] 81.7% der unterstützten Personen, die in einem Privathaushalt leben, über ein Jahr auf Unterstützung der Sozialhilfebehörde angewiesen. Auch Raymond Caduff (2007) sieht in den strukturellen Veränderungen den Grund, weshalb immer mehr Sozialhilfebeziehende auf dauerhafte Unterstützung angewiesen sind (S. 70). Dies führt dazu, dass die Sozialhilfe eine komplementäre und substitutive Funktion erhält. Unter strukturellen Gründen sind der zunehmende Ausschluss aus den Sozialversicherungssystemen (vgl. letzte Revision der Arbeitslosenversicherung [ALV] zu verstehen, aber auch die Veränderungen des Arbeitsmarktes, die dazu führen, dass immer weniger Menschen mit keinen oder geringen Qualifikationen eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt (1. AM) finden. Diese Entwicklungen führen dazu, dass die Kosten für die Sozialhilfe als Teil der sozialen Sicherung stetig steigen, weshalb die Ausgaben für die Sozialhilfe zunehmend im öffentlichen Interesse stehen. Die Gemeinden stehen unter Druck, die Ausgaben für die Sozialhilfe zu begründen und einzudämmen. (ib., S. 77)

Die Sozialhilfe ist ein wichtiges Tätigkeitsfeld, in dem sich die Soziale Arbeit etabliert hat. In der Sozialhilfe sieht sich die Soziale Arbeit angehalten, sich einerseits für die Anliegen der Klientel einzusetzen, und andererseits den gesellschaftlichen Auftrag wahrzunehmen, der zunehmend von politi-

schem und finanziellem Druck geprägt ist. Damit die Soziale Arbeit nach ihrem Professionsverständnis handeln kann, muss sie ihre berufsethischen Prinzipien berücksichtigen. Es wird ersichtlich, dass sich die Sozialhilfe in einem Spannungsfeld befindet, da ihr verschiedene Akteure und Akteurinnen unterschiedliche Erwartungen entgegenbringen.

In der Literatur fehlt eine fundierte und vertiefte Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Langzeitsozialhilfebezugs (LZB). Zudem ist der Autorschaft keine Forschungsarbeit bekannt, die untersucht, ob Langzeitsozialhilfebeziehende (Lzb) andere Unterstützungsleistungen erhalten als die übrige Sozialhilfeklientel. Die Entwicklung hin zur dauerhaften Unterstützung verlangt von der Sozialhilfe jedoch eine aktive Auseinandersetzung mit diesem Gegenstand, damit tragbare Lösungen für die verschiedenen Akteure und Akteurinnen gefunden werden. Die Autorschaft interessiert sich dafür, wie die Praxis die Unterstützungsleistungen bei Langzeitfällen ausgestaltet und wie diese aus berufsethischer Sicht der Sozialen Arbeit bewertet werden muss.

1.2 Fragestellungen und Annahmen

Basierend auf der Ausgangslage werden für die Bachelorarbeit zwei Hauptfragestellungen sowie zwei Unterfragestellungen formuliert, die verschiedenen Wissensarten zugeteilt werden. Mit den zwei Hauptfragestellungen wird das eigentliche Forschungsziel visiert. Die Unterfragestellungen dienen dazu, dem Forschungsthema eine innere Logik zu verleihen und Lücken im aktuellen Stand der Literatur zu füllen. Den Fragestellungen liegen Annahmen zugrunde, die aus der beruflichen Erfahrung der Autorschaft sowie aus vorgängiger Literaturrecherche stammen. Diese werden im folgenden Kapitel ebenfalls aufgezeigt.

Hauptfragen

- Erhalten im Kanton Luzern erwerbslose Lzb von den Sozialämtern andere Unterstützungsleistungen als die übrigen Sozialhilfebeziehenden?

Beschreibungs- und Forschungswissen

- Wie bewertet die Soziale Arbeit aus der berufsethischen Perspektive die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen von erwerbslosen Lzb der Sozialämter im Kanton Luzern?

Bewertungs- und Handlungswissen

Unterfragen

- Wie definieren die Sozialämter im Kanton Luzern das Phänomen LZB und wie nehmen sie dieses wahr?

Beschreibungs- und Forschungswissen

- Wie begründen die einzelnen Sozialämter im Kanton Luzern die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb?

Beschreibungs- und Forschungswissen

Annahmen

- Erwerbslose Lzb werden von den Sozialämtern im Kanton Luzern in eine eigene Klientelgruppe segmentiert.
- Die Sozialämter im Kanton Luzern besitzen keine explizite Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei der langzeitsozialhilfebeziehenden Klientel.
- Im Kanton Luzern erhalten erwerbslose Lzb andere Unterstützungsleistungen als die übrige Klientel.
- Die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen ist vorwiegend von ökonomischen Gründen geprägt.

Da die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen abhängig von der kantonalen Gesetzgebung ist und in dieser Bachelorarbeit nicht alle Kantone berücksichtigt werden konnten, entschied sich die Autorschaft die Fragestellungen auf den Kanton Luzern einzugrenzen und sich auf dessen gesetzlichen Vorgaben zu stützen. Weiter wird der Fokus auf die erwerbslosen Lzb gelegt, da davon ausgegangen werden muss, dass sich die Gruppe der Langzeitfälle heterogen zusammensetzt und sich die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen somit innerhalb dieser Gruppe stark unterscheiden. Als erwerbslos bezeichnet die Autorschaft Personen, die aus der Perspektive der Sozialversicherungen arbeitsfähig sind und eine Erwerbstätigkeit auf dem 1. AM aufnehmen könnten. Unter dem Begriff Unterstützungsleistungen versteht die Autorschaft wirtschaftliche aber auch persönliche Sozialhilfeleistungen. Die berufsethische Reflexion erfolgt entlang der (meta-)theoretischen und normativen Ebene. Die Ebene des Handlungskontextes wird bei der Bewertung nicht berücksichtigt.

1.3 Ziel der Arbeit

Die vorliegende Bachelorarbeit verfolgt das Ziel, die gegenwärtige Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb im Kanton Luzern sichtbar zu machen. Die berufsethische Bewertung auf der (meta-)theoretischen und normativen Ebene soll den Sozialämtern als Reflexionsgrundlage für die eigene Ausgestaltung dienen. Die Professionellen der Sozialämter sollen somit in ihrer gegenwärtigen Praktik gestärkt oder allenfalls motiviert werden, Anpassungen in der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen vorzunehmen, die aus berufsethischer Sicht der Sozialen Arbeit legitimiert sind.

1.4 Adressantinnen und Adressaten

Die Bachelorarbeit richtet sich vor allem an die strukturelle Ebene, wo Strategien für die Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen bei Langzeitfällen entwickelt werden, sowie an die Sozialarbeitenden, die in der Praxis vor der Herausforderung stehen, Lzb zu beraten. Zudem wendet sich diese Arbeit an alle, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen möchten.

1.5 Aufbau der Arbeit

Nach der Einleitung werden vom ZWEITEN bis zum SECHSTEN KAPITEL die relevanten theoretischen Bezüge erarbeitet, die an die innere Logik des Forschungsthemas heranführen und die Grundlage für die Diskussion der Ergebnisse bereitstellen. Im ZWEITEN KAPITEL wird die Bedeutung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit aufgezeigt. Im DRITTEN KAPITEL wird der strukturelle Rahmen der Sozialhilfe beschrieben. Die Organisation der kommunalen Sozialhilfe wird erläutert, wobei beachtet werden muss, dass aufgrund von fehlendem statistischem Datenmaterial über die Sozialhilfeorgani-

sation im Kanton Luzern statistische Daten der Gemeindebefragung von Fluder und Stremlow (1999) und Jürgen Stremlow (1997) verwendet werden. Fluder und Stremlow (1999) beziehen sich auf die ganze Schweiz, während Stremlow (1997) lediglich die Deutschschweiz untersucht. Danach werden die Ziele und die Instrumente der Sozialhilfe beschrieben. Beim Instrumentarium wird den sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen besondere Bedeutung geschenkt. Im DRITTEN KAPITEL werden, wenn immer möglich, die Richtlinien und gesetzlichen Bestimmungen für die Sozialhilfe im Kanton Luzern aufgegriffen. Danach erfolgt im VIERTEN KAPITEL die Auseinandersetzung mit der Ökonomisierung der Sozialhilfe. Die Autorschaft geht auf deren aktuellen Diskurs in der Sozialhilfe ein. Weiter werden die Auswirkungen der Ökonomisierung auf die Soziale Arbeit beschrieben und das Aktivierungsparadigma des aktivierenden Staates thematisiert. Im FÜNFTEN KAPITEL wird das Phänomen des LZB aufgegriffen. Dabei geht die Autorschaft auf den aktuellen Diskurs und die Definition ein. Es werden die Ursachen des LZB thematisiert und schliesslich wird aufgrund fehlender Literatur die Langzeitarbeitslosigkeit aufgegriffen, um Analogien zum LZB bilden zu können. Das SECHSTE KAPITEL setzt sich mit der ethischen Verpflichtung der Sozialen Arbeit auseinander. Darin erläutert die Autorschaft die (meta-)theoretische und normative Ebene des berufsethischen Rahmens. Schliesslich werden relevante ethische Prinzipien herausgearbeitet, damit schliesslich in der Diskussion die Bewertung stattfinden kann. Das SIEBTE KAPITEL beschreibt und begründet das methodische Vorgehen der qualitativen Forschung. Es wird auf die Stichprobe, Forschungsmethode, Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung sowie die Durchführung eingegangen. Die Forschungsergebnisse werden im ACHTEN KAPITEL dargestellt und mit Aussagen der interviewten Personen untermauert. Im NEUNTEN KAPITEL werden schliesslich die Ergebnisse mittels der theoretischen Bezüge analysiert und diskutiert. Das ZEHNTE KAPITEL beantwortet die Fragestellungen und überprüft die Annahmen. Es werden berufsrelevante Handlungsempfehlungen für die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit erarbeitet. Abschliessend erfolgt der Ausblick, der weitere mögliche Themen für die Auseinandersetzung mit dem erwerbslosen LZB aufgreift.

2 DIE SOZIALHILFE IM SYSTEM DER SOZIALEN SICHERHEIT

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit kann vereinfacht in drei Ebenen unterteilt werden. Primär wird die Existenz durch ein eigenes Einkommen wie Lohn, Vermögenserträge oder Privatversicherungen bestritten. Auch die finanzielle Unterstützung in Form der Familiensolidarität wird dazu gezählt. Kann die individuelle Existenzsicherung nicht gewährt werden, setzen die Sozialversicherungen ein. Diese schützen die Bevölkerung vor gesellschaftlich und politisch anerkannten Risiken wie zum Beispiel Tod, Alter, Krankheit, Invalidität oder zeitlich befristeter Erwerbslosigkeit. (Walter Schmid & Urs Vogel, 2011, S. 7) Der Grossteil der Sozialversicherungen wird über Prämienbeiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie zusätzlich durch staatliche Beiträge finanziert. Trotz des Versicherungszwangs stehen die Leistungen der Sozialversicherungen nicht allen Personen zu, denn sie sind an bestimmte Bedingungen geknüpft. Wo kein Anspruch auf Versicherungsleistungen besteht oder diese zur Deckung der Existenz nicht ausreichen, können bedarfsabhängige Leistungen beantragt werden. Sie bilden die dritte Ebene der sozialen Sicherheit und sind kantonal geregelt. Auf dieser Stufe lässt sich auch die Sozialhilfe einordnen. (Kehrl & Knöpfel, 2006, S. 144) Die drei Ebenen werden in nachfolgender Abbildung dargestellt.

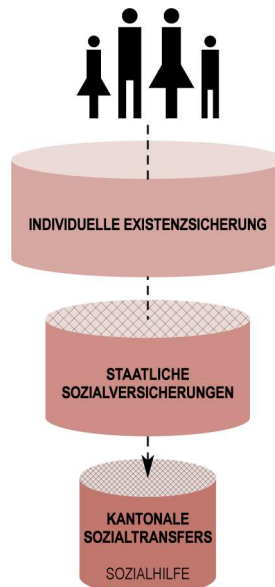


Abbildung 1: Position der Sozialhilfe (eigene Darstellung)

Somit bildet die Sozialhilfe das unterste Netz der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Sie muss die Existenz sichern, wo kein Einkommen aus den vorhergehenden Ebenen generiert wird. (Schmid & Vogel, 2011, S. 4)

Innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungen wird zwischen der Sozialhilfe im weiteren und engeren Sinn unterschieden (ib., S. 4). Unter der Sozialhilfe im weiteren Sinn werden alle bedarfsabhängigen und bedarfsunabhängigen Leistungen verstanden, die vom Kanton entrichtet werden und sich an sozialstaatlichen Zielen orientieren. Zu den bedarfsabhängigen Leistungen gehören bspw. Stipendienbeiträge, Prämienverbilligungs- oder individuelle Wohnkostenzuschüsse. Bei den bedarfsunabhängigen Leistungen können die Familien- oder Kinderzulagen genannt werden. (Kehrl & Knöpfel, 2006, S. 161-165) Die Sozialhilfe im engeren Sinn beinhaltet diejenigen Leistungen, die formal in

einem Sozialhilfegesetz und den ergänzenden Gesetzestexten umschrieben sind. Beiden gemeinsam ist die ausschliessliche Finanzierung durch Steuereinnahmen. (Schmid & Vogel, 2011, S. 4)

In finanzieller Hinsicht steht die Sozialhilfe im engeren Sinne in unmittelbarer Wechselwirkung zur Sozialhilfe im weiteren Sinne. Kantone mit grosszügigeren bedarfsabhängigen Sozialtransferleistungen verzeichnen eine tiefere Sozialhilfequote, da die Leistungen vor der wirtschaftlichen Sozialhilfe bezogen werden und somit ein Abrutschen in die Sozialhilfe verhindert wird. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 161)

3 STRUKTURELLER RAHMEN DER SOZIALHILFE

Der strukturelle Rahmen der Sozialhilfe beeinflusst die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei Sozialhilfebeziehenden. In diesem Kapitel werden der gesetzliche Rahmen, die Organisation, die Ziele und Prinzipien sowie die Instrumente der Sozialhilfe näher erläutert, um das Verständnis für die gegenwärtige Ausgestaltungspraxis herbeizuführen.

3.1 Gesetzlicher Rahmen

Die Sozialhilfe bewegt sich im Sozialhilferecht, weshalb sie bei der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen an gesetzliche Vorgaben gebunden ist. Nachfolgend werden die rechtlichen Grundlagen auf den verschiedenen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde erläutert.

3.1.1 Bundesebene

Die Schweiz besitzt kein bundesrechtliches Sozialhilfegesetz. Somit gibt der Bund auch keine gesetzlichen Grundlagen vor, wie die Leistungen der Sozialhilfe auszugestaltet sind und in welcher Höhe sich diese bewegen sollen. Jedoch finden sich auf Bundesebene in der Bundesverfassung (BV) sowie im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) erste gesetzliche Grundlagen.

Bundesverfassung

In der BV ist mit Art. 12, 41 und 115 eine erste gesetzliche Grundlage für die Sozialhilfe zu finden. Mit Art. 12 BV wird das Recht auf Existenzsicherung verfassungsrechtlich verankert. Das Existenzminimum nach Art. 12 BV ist in seiner Höhe nicht definiert, sondern orientiert sich an der Menschenwürde als grundrechtliche Minimalgarantie (Häfeli, 2008, S. 40-42). Es ist jedoch tiefer angesetzt als das soziale Existenzminimum, das die Sozialhilfe gemäss ihren Zielen zu sichern hat (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167). Eine weitere Grundlage für die Sozialhilfe bieten die in Art. 41 BV verfassten Sozialziele. Aus den verfassungsrechtlichen Sozialzielen kann kein direkter Anspruch auf staatliche Leistungen geltend gemacht werden. Obwohl die Sozialziele unverbindlich sind, kommt ihnen eine wichtige Leitlinie für das sozialpolitische Handeln zu. (Caduff, 2007, S. 34) Art. 115 delegiert die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger an die Kantone und stellt somit auch die verfassungsrechtliche Grundlage für das ZUG dar (ib., S. 34).

Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

Das Gesetz regelt, welcher Kanton für die Unterstützung von einer bedürftigen Person in der Schweiz zuständig ist. Zudem bestimmt es den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen. Das Gesetz definiert für die Sozialhilfe entscheidende Begriffe wie Bedürftigkeit und Unterstützung. Weiter wird der Unterstützungswohnsitz definiert und die interkantonal verrechenbaren Leistungen werden umschrieben. Dadurch kann eine ähnliche Praxis bei der Ausgestaltung der Leistungen gewährleistet werden. Die Leistungen der Sozialhilfe werden hier jedoch nicht genau formuliert. (ib., S. 35)

3.1.2 Kantonsebene

Auf kantonaler Ebene gibt es wiederum verschiedene gesetzliche Vorgaben sowie Richtlinien, die bei der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen zu berücksichtigen sind. Nachfolgend sollen diese aufgezeigt werden.

Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe

Da es kein bundesrechtliches Sozialhilfegesetz gibt, verfolgen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-RL) den Zweck, mit einer einheitlichen Bemessungsgrundlage die rechtsgleiche Behandlung von Sozialhilfebeziehenden zu fördern. Sie definieren die Art der Leistungen der Sozialhilfe und deren Höhe (SKOS, 2005). Die meisten Kantone legen in ihren Sozialhilfegesetzen fest, dass die SKOS-RL für die Bemessung der Sozialhilfe massgebend sind (Caduff, 2007, S. 60).

Kantonale Sozialhilfegesetze

Es liegt in der Kompetenz der Kantone, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise Unterstützung in Form von Sozialhilfe gewährt wird. Das kantonale Sozialhilfegesetz regelt die Sozialhilfe im Grundsatz. Es wird der allgemeine Rahmen vorgegeben, was die Sozialhilfe beinhaltet, wie sie organisiert ist und wer Anspruch auf die verschiedenen Leistungen hat. (ib., S. 37) Für die gegenwärtige Forschungsarbeit ist das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (SHG LU) zu berücksichtigen. Dieses wird mit den für ihn nachgelagerten Erlassen an dieser Stelle ausführlicher erläutert.

Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung des Kantons Luzern

§ 30 SHG LU legt fest, dass die SKOS-RL für die Bemessung des sozialen Existenzminimums wegleitend sind. Weiter gibt es dem jeweiligen Sozialamt die rechtliche Grundlage für ihr Handeln. Die Verordnung konkretisiert einerseits das Sozialhilfegesetz und andererseits werden Abweichungen von diesem definiert.

Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe

Der Kanton Luzern delegiert den Vollzug der Sozialhilfe an die Gemeinden (vgl. § 4 SHG LU). Die Gemeinden besitzen einen grossen Spielraum für die Ausgestaltung der Sozialhilfe (Caduff, 2007, S. 35-36). Einerseits wird mit dieser Kompetenzdelegation sichergestellt, dass für urbane und ländliche Gebiete angepasste Lösungen umgesetzt werden können, andererseits führt dies jedoch zu ungleichen Leistungsverhältnissen, weshalb das Unterstützungsniveau der einzelnen Gemeinden stark variieren kann. (Fluder & StremLOW, 1999, S. 39) Um dieser Tatsache entgegenzuwirken, haben die Dienststelle Soziales und Gesellschaft [DISG] und der Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern [SVL] das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe herausgeben. Dieses soll den Sozialarbeitenden als Entscheidungshilfe dienen. Es baut auf den Grundlagen der SKOS-RL auf und gibt Praxishilfen, um Detailfragen einheitlich zu lösen. Die unterstützten Personen befinden sich jeweils in einer individuellen Notsituation. Die Sozialhilfebehörde muss die Besonderheiten des Einzelfalls sorgfältig prüfen und die Sozialhilfe bedarfsabhängig ausrichten. Dies führt unter Umständen dazu, dass die im Handbuch empfohlenen Beträge gekürzt oder erhöht werden. Verbindlich für die Sozialbehörde sind das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung. Die SKOS-RL und das Luzerner Handbuch sind Entscheidungshilfen in der Einzelfallbeurteilung. Aus diesem Grund können aus dem Handbuch keine verbindlichen Ansprüche abgeleitet werden. (DISG & SVL, 2010, Vorwort S. 1)

3.1.3 Kommunale Ebene

Die Gemeinden verfügen in sozialhilferechtlichen Belangen über keine gesetzgeberischen Aufgaben. Sie besitzen lediglich die Kompetenz, die Sozialhilfe zu gestalten. In der Regel definieren die kommunalen Reglemente die konkrete Ausgestaltung oder es können zusätzlich innerhalb der Gemeinde

Kompetenzen geregelt werden, falls dies nicht in der kantonalen Gesetzgebung abschliessend bestimmt ist. Ob eine Notlage vorliegt und der Anspruch auf Sozialhilfe somit gewährt ist, beurteilen die Gemeinden. (Caduff, 2007, S. 41) Die Leistungen werden nach den SKOS-RL ausgerichtet, da diese im SHG LU als wegleitend definiert werden. Die örtlichen Mietzinsrichtlinien werden von den Sozialbehörden der einzelnen Gemeinden festgelegt. Die Gesetze und Weisungen der Gemeinden unterliegen verschiedenen Zielen und sind in unterschiedliche politische Prozesse und Verwaltungsabläufe eingebunden (ib.).

3.2 Organisation der kommunalen Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist föderalistisch geregelt (vgl. Kapitel 3.1.1), weshalb ihre organisatorische Struktur eine grosse kantonale Vielfalt aufweist. In den kantonalen Sozialhilfegesetzen mit den dazugehörigen Verordnungen wird die Zuständigkeit, Finanzierung, Voraussetzung und das Verfahren für die Ausrichtung der Sozialhilfe geregelt (Chrisoph Rüegg, 2008b, S. 327). In den nachfolgenden Unterkapiteln werden die unterschiedlichen strukturellen und organisatorischen Gegebenheiten der öffentlichen Sozialhilfe im Kanton Luzern dargestellt, die wiederum die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen der verschiedenen Sozialämter beeinflussen. Aufgrund von fehlendem statistischem Datenmaterial über die Sozialhilfeorganisation im Kanton Luzern muss sich die Autorschaft auf statistische Daten der Gemeindebefragung von Fluder und Stremlow (1999) und Stremlow (1997) stützen, die sich auf die ganze Schweiz bzw. auf die Deutschschweiz beziehen. Somit sind diese Daten nur bedingt auf den Kanton Luzern übertragbar.

3.2.1 Organisation der Sozialbehörde

Im Kanton Luzern amtiert der Gemeinderat zeitgleich als Sozialbehörde. Eine Aufgabendelegation an eine Fachkommission ist im Kanton Luzern nicht möglich. (Rüegg, 2008b, S. 329) Für die Wahl zum Gemeinderat werden nach dem Stimmrechtsgesetz keine spezifischen fachlichen Fähigkeiten vorausgesetzt. Gemäss dem Gemeindegesetz des Kantons Luzern wählen die Stimmberechtigten den Gemeinderat alle vier Jahre nach den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetz. Er setzt sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen. Gemäss den Studien von Stremlow (1997, Vergleich der Mitgliederstruktur von Sozial- und Baubehörden) besitzen in der Deutschschweiz lediglich 5% der Sozialbehördenmitglieder eine höhere Ausbildung. Diese Zahl ist im Vergleich zu anderen Behörden tief, vor allem auch im Hinblick darauf, dass die Fallkonstellationen und das notwendige Rechtswissen immer komplexer werden. Fehlt ein professionelles Sozialamt, können Behördenmitglieder aufgrund fehlender Qualifikationen mit den komplexen Fallsituationen überfordert sein. Weiter muss die Sozialbehörde das notwendige Fachwissen besitzen, damit sie ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Verwaltung wahrnehmen kann. (Rüegg, 2008b, S. 330-331)

3.2.2 Entscheidungskompetenzen

Gemäss Fluder und StremLOW (1999) ist das Zusprechen von Unterstützungsleistungen die Kernaufgabe der öffentlichen Sozialhilfe (S. 107). Der Kanton Luzern spricht dem Gemeinderat (Sozialbehörde) die Befugnis zu, über die Sozialhilfe zu entscheiden. Der Gemeinderat kann diese ganz oder teilweise an das Sozialamt oder an Dritte delegieren (vgl. § 15 Abs. 1 SHG LU). Somit besitzen die einzelnen Gemeinden wiederum unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse. Einsprachen gegen Entscheide über die wirtschaftliche Sozialhilfe müssen jedoch gemäss § 75 Abs. 1 SHG LU in jedem Fall an den Gemeinderat gerichtet sein. Somit besitzt der Gemeinderat die abschliessende Entscheidungsbefugnis auf kommunaler Ebene.

Auch die Entscheidungs- und Bearbeitungsverfahren sind vielfältig gestaltet. Abhängig von der Behörden- und Verwaltungsorganisation sind in den Gemeinden verschiedene Stellen und Behörden daran beteiligt. So unterscheiden sich auch die Befugnisse und der Verlauf der Arbeitsprozesse. Fluder und StremLOW (1999) unterteilen die Beteiligten in zwei Gruppen (S. 107). Im Kanton Luzern sehen diese wie folgt aus:

- Die Sozialbehörde: Oftmals fällt sie die Entscheide. In kleinen Gemeinden nimmt sie einen grossen Teil der vorbereitenden und abklärenden Aufgaben wahr.
- Das fachlich ausgebaute Sozialamt oder der regionale Sozialdienst nimmt die Vollzugsaufgaben wahr.

3.2.3 Finanzierung

Gemäss § 31 SHG LU trägt die Einwohnergemeinde die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die über Steuereinnahmen finanziert werden. Im Kanton Luzern kommt bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe kein horizontaler Lastenausgleich zum Tragen, der die einzelnen Gemeinden finanziell entlasten würde. Der horizontale Lastenausgleich ist ein finanzpolitisches Instrument, um die unterschiedlichen sozialen und finanziellen Belastungen der einzelnen Gemeinden auszugleichen. Er orientiert sich meist an statistisch erfassten Referenzgrössen wie der Sozialhilfequote oder der Einwohnerzahl. (Schmid & Vogel, 2011, S. 86-87)

3.2.4 Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe

Der Kanton Luzern delegiert den Vollzug der Sozialhilfe an die Gemeinden (vgl. § 4 SHG LU) und verpflichtet sie, ein Sozialamt zu führen, das unter Aufsicht des Gemeinderates steht (§ 16 SHG LU). Die Erfüllung von Aufgaben des Sozialamtes kann die Gemeinde einem Gemeindeverband oder Dritten übertragen. Gemäss Fluder und StremLOW (1999) ist die Vollzugsorganisation wie die Organisation der Sozialbehörden vielfältig geregelt. Sie unterscheiden fünf Formen der Verwaltungsorganisation. (S. 91) Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben im Kanton Luzern können nachfolgende drei Organisationsformen vorkommen:

- Gemeinden, die über ein Sozialamt verfügen, jedoch keine oder wenige Fachpersonen angestellt haben.
- Gemeinden mit einem eigenen Sozialamt. Spezifische Abklärungs- und Beratungsaufgaben werden von einer regionalen Sozialberatungsstelle wahrgenommen.
- Gemeinden, die über ein professionell gut ausgebautes Sozialamt verfügen. Der Sozialdienst kann integriert oder angeschlossen sein.

Nach Fluder und Stremlow (1999) ist die am besten ausgebaute Organisationsform diejenige, bei welcher das Sozialamt über einen integrierten oder angeschlossenen Sozialdienst verfügt (S. 91-92). Gemeinden, die mehr als 5'000 Einwohner/-innen zählen, besitzen deutlich häufiger ein ausgebautes Sozialamt mit einem Sozialdienst. Die Professionalisierung der Sozialverwaltung hängt direkt mit der Gemeindegrosse zusammen. So verfügen grosse Gemeinden fast immer über eine Sozialverwaltung mit qualifizierten Fachpersonen, in welcher auch die Fachkenntnisse einen hohen Stellenwert einnehmen. (ib., S. 105) Im Kanton Luzern erhalten kleine und mittelgrosse Gemeinden oftmals von regionalen Sozialdiensten fachliche Unterstützung (ib., S. 94). Gemäss Rüegg (2008b) ist eine zunehmende Professionalisierung in der Sozialhilfe zu verzeichnen (S. 333).

3.2.5 Politischer Einfluss

In vielen Gemeinden besitzt die Sozialbehörde die Entscheidungskompetenz für die Gewährung von Unterstützungsleistungen. Die Sozialbehörde ist Teil des Referenzsystems Politik. Somit kann die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe durch die politische Haltung der Behörde beeinflusst werden. Vor allem politische Rahmenbedingungen und Einschätzungen wie bspw. parteipolitische Orientierung oder der Spardruck stehen im Zentrum der Sozialhilfedebatte. Demgegenüber sind fachliche Erwägungen aus der Perspektive der Sozialarbeit weniger bedeutend. (Fluder & Stremlow, 1999, S. 119) Laut Daniel Pakoci (2009) zeigte sich dabei, dass der Sozialhilfe von den bedeutendsten Parteien (FDP, CVP, SP, SVP und Grüne) eher ein geringer Stellenwert eingeräumt wird. Ausserdem besitzt keine Partei eine konkrete Vorstellung über Aufgaben und Ziele der Sozialhilfe. (S. 107) Auch er betont, dass im parteipolitischen Diskurs zur Sozialhilfe die sozialarbeiterische Perspektive fast vollständig fehle (ib., S. 110).

3.3 Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe verfolgt die Ziele, Armut zu verhindern, den bedürftigen Personen die nötige Hilfe zur Überwindung einer Notlage zukommen zu lassen und deren gesellschaftliche Integration zu erhalten und zu fördern (Fluder & Stremlow, 1999, S. 2). Bei der Umsetzung dieser Ziele muss die Sozialhilfe verschiedene Grundprinzipien berücksichtigen, die in den einzelnen Sozialhilfegesetzen unterschiedlich zum Ausdruck kommen. Gemäss Häfeli (2008) bilden die Prinzipien den anthropologischen, rechtsethischen sowie den staatspolitischen Rahmen in der Sozialhilfe (S. 68). Die Prinzipien sind nicht als zwingende Normen zu betrachten, sondern es bedarf einer individuellen Güterabwägung (Rüegg, 2008a, S. 42).

3.3.1 Verwaltungsrechtliche Grundprinzipien

Die Sozialhilfe ist ein rechtsanwendendes Staatsorgan, weshalb sie die in der BV formulierten Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns beachten muss. Dazu gehören die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Rechtsgleichheit, von Treu und Glauben, der Verhältnismässigkeit sowie die Verfahrensgarantien. Nicht nur die Behörde hat diese Prinzipien zu beachten, auch die unterstützte Person hat ihnen zu folgen. (Schmid & Vogel, 2011, S. 17)

3.3.2 Grundprinzipien der Sozialhilfe

Die unterschiedliche Literatur erwähnt weitere teilweise deckungsgleiche und ergänzende Prinzipien in der Sozialhilfe, die nachfolgend detaillierter abgehandelt werden (Häfeli, 2008, S. 68-85; Kehrl & Knöpfel, 2006, S. 41-44; Schmid & Vogel, 2011, S. 23-27; SKOS, 2005, A.4-1-A.4-4). Die Autorschaft

dieser Bachelorarbeit ist der Meinung, dass diese Prinzipien besonders in Hinblick auf das Nachvollziehen der gegenwärtigen Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen und für deren Bewertung aus berufsethischer Sicht der Sozialen Arbeit zentral sind.

Eigenverantwortung

Häfeli (2008, S. 81) bezeichnet die Eigenverantwortung als eine ethische Grundhaltung. In erster Linie ist jede Person im Rahmen des Möglichen selber für das eigene Wohlergehen verantwortlich. Die Eigenverantwortung wird in Art. 41 BV ausdrücklich formuliert. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 41) Sie wird in unserer Gesellschaft vom Individuum in allen Lebenslagen erwartet. Weiter steht sie mit dem Begriff der Selbständigkeit im Zusammenhang, der einen Teilaspekt der Menschenwürde darstellt. Gemäss Kehrli und Knöpfel (ib.) ist die Erwerbsarbeit der Schlüssel zur Eigenverantwortung. Die Eigenverantwortung wird im SHG LU nicht ausdrücklich formuliert, jedoch wird in § 2 SHG LU erwähnt, dass die Sozialhilfe die Selbsthilfe und Selbständigkeit zum Ziel hat (Häfeli, 2008, S. 82).

Solidarität

Kann die eigene Existenz nicht durch Erwerbsarbeit bestritten werden, setzen die Sozialversicherungen ein. Diese decken jedoch nicht alle Risiken ab. Aus diesem Grund sind Personen, die vom Arbeitsmarkt exkludiert werden, auf die Solidarität Dritter angewiesen. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 41) Die Solidarität ist ein wichtiges Grundprinzip in der Ausgestaltung der Sozialhilfe. Nach Caduff (2007) ist sie eine Verpflichtung der Gesellschaft gegenüber Schwächeren und stellt immer auch einen finanziellen Nachteil für die helfende Partei (Fürsorge) dar. Unter Solidarität wird das bedingungslose Engagement für Menschen verstanden, die ihre Existenz nicht selbständig sichern können, weshalb im Grundsatz keine Gegenleistung von ihnen erwartet werden darf. (S. 122)

Wahrung der Menschenwürde

Gemäss Art. 7 BV hat jede Person das Recht auf Achtung der Menschenwürde. Zum menschenwürdigen Dasein gehört nebst dem physischen Notwendigen auch die Teilhabe und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Als Massstab gelten die herrschenden gesellschaftlichen Lebensgewohnheiten in der Umgebung der zu unterstützenden Person. Aus dem Grundsatz der Menschenwürde muss die Sozialhilfe der hilfeschenden Person ein grösstmögliches Mitspracherecht zukommen lassen. (Schmid & Vogel, 2011, S. 23) Häfeli (2008) sagt: „Die Menschenwürde garantiert die Autonomie und das Selbstbestimmungsrecht des Menschen. Neben der Freiheit gehört auch die Gleichbehandlung zur Würde des Menschen.“ (S. 43) Der Kanton Luzern verweist in § 7 SHG LU explizit auf den Grundsatz der Menschenwürde mit dem dazugehörigen Mitspracherecht (ib., S. 69).

Individualisierung

Die Sozialhilfe hat sich weiter nach dem Individualisierungsgrundsatz zu richten. Damit wird versucht, den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. (Fluder & StremLOW, 1999, S. 42) Die Hilfeleistungen müssen den Zielen der Sozialhilfe, aber auch den Bedürfnissen der hilfeschenden Person entsprechen (Häfeli, 2008, S. 76). Der Grundsatz der Individualisierung beinhaltet weitere Teilbereiche:

- Damit individuelle Unterstützung von den Sozialhilfeorganen geleistet werden kann, sind diese verpflichtet, die Ursachen und Hintergründe der Notlage zu klären.
- Die Art der Unterstützung muss sich an der Situation der hilfeschenden Person orientieren. Die Hilfe kann in Form von Beratung, Betreuung und/oder wirtschaftlicher Hilfe erbracht werden. Mit

geeigneten Massnahmen soll letztendlich die Selbständigkeit und soziale Integration der zu unterstützenden Person gefördert werden.

- Die Unterstützungsleistungen müssen dem individuellen Bedarf Rechnung tragen.

(Häfeli, 2008, S. 76)

Die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe sind bedarfsabhängig (Fluder & Stremlow, 1999, S. 42). Gemäss Caduff (2007) verunmöglicht das Prinzip der Individualisierung den Rechtsanspruch auf eine bestimmte Art und eine bestimmte Höhe von Unterstützungsleistungen (S. 73). § 6 SHG LU formuliert den Individualisierungsgrundsatz.

Ursachenbekämpfung

Das Prinzip der Ursachenbekämpfung wird in den SKOS-RL nur in Verbindung mit dem Grundsatz der Individualisierung genannt, bei welchem die genauen Ursachen und Hintergründe der Notlage abzuklären sind. Schmid und Vogel (2011) sind der Meinung, dass die Ursachenbekämpfung sowohl auf genereller als auch auf individueller Ebene zu berücksichtigen ist (S. 26). In § 23 SHG LU wird die generelle Ursache und Notlage zu eruieren und zu bekämpfen als Auftrag formuliert (Häfeli, 2008, S. 80).

Bedarfsdeckung

Gemäss Häfeli (ib.) hängt der Grundsatz der Bedarfsdeckung mit dem Individualisierungsprinzip zusammen. Er sagt aus, dass die Sozialhilfe einer Notlage abhelfen solle, die individuell, konkret und aktuell ist. Die Unterstützung kann nicht von der Ursache der Notlage abhängig gemacht werden. (S. 78) Ausschlaggebend ist der tatsächlich vorhandene Hilfsbedarf (Felix Wolffers, 1993, S. 74). Das SHG LU erwähnt den Grundsatz der Bedarfsdeckung in § 28 und 30. Gemäss Kehrli und Knöpfel (2006) basiert das Bedarfsprinzip auf dem Prinzip der Finalität und Subsidiarität (S. 42).

Finalitätsprinzip

Nach dem Finalitätsprinzip müssen Sozialhilfeleistungen gewährt werden, sobald die Bedürftigkeit gegeben ist. Erst in einem weiteren Schritt haben die Sozialhilfeorgane die Frage nach der Subsidiarität zu klären. (ib.)

Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist seit 1. Januar 2008 in Art. 5a BV verankert. Dieses Prinzip kommt in allen gesellschaftlichen Bereichen zum Zug, in denen der Staat aufgrund eines politischen Auftrags und entsprechender gesetzlicher Grundlage gestaltend, ordnend und steuernd tätig wird. Demzufolge werden Sozialhilfeleistungen nur gesprochen, wenn die hilfeschuchende Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. (Häfeli, 2008, S. 73) Gemäss Schmid und Vogel (2011), hat die Unterstützung so zu erfolgen, „dass die Reaktivierung der Ressourcen der der [sic!] betroffenen Person in grösstmöglicher Art und Weise unterstützt und gefördert werden [sic!], um eine rasche Eigenständigkeit wieder zu erreichen“ (S. 25).

Der Grundsatz der Selbsthilfe wird als Teil des Subsidiaritätsprinzips angeschaut. Er verpflichtet die bedürftige Person alles Zumutbare zu unternehmen, um die Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. (Wolffers, 1993, S. 71; Kurt Pärli, 2005, S. 112, zit. in Häfeli, 2008, S. 73) Konkret bedeutet dies, dass das vorhandene Einkommen und Vermögen sowie die eigene Arbeitskraft eingesetzt werden müssen, um die Notlage abzuwenden oder zu beheben (Häfeli, 2008, S. 73).

Weiter gelten gesetzliche Leistungen Dritter und freiwillige Leistungen Dritter als Teil des Subsidiaritätsprinzips (Schmid & Vogel, 2011, S. 24-25). Auch in § 8 und 28 SHG LU ist die Subsidiarität der Sozialhilfe verankert.

Gegenleistung

Gemäss Häfeli (2008) betont das Prinzip der Gegenleistung die allgemeinen Pflichten der bedürftigen Person (S. 68). Dieses besitzt einen zentralen Stellenwert in den gegenwärtigen öffentlichen Diskussionen über die Sozialhilfe (ib., S. 81). Das SHG LU formuliert das Prinzip der Gegenleistung nicht ausdrücklich. Mit der Revision der SKOS-RL im Jahr 2005 fand das Gegenleistungsprinzip jedoch in der Praxis Eingang (Hannes Lindenmeyer & Katharina Walker, 2010, S. 8). Wie bereits erwähnt, steht die Selbsthilfe und Selbständigkeit im Zentrum. Weiter ist die hilfeschende Person an die Mitwirkungspflicht gebunden (SKOS, 2005, A.4-3). Die Sozialhilfebeziehenden müssen ihre persönlichen Verhältnisse offenlegen. Wird die Mitwirkungspflicht verletzt, dann drohen Verwarnungen oder Kürzungen. Es wird ersichtlich, dass ein Paradigmawechsel stattgefunden hat. Die Eigeninitiative wird ins Zentrum gestellt. (Caduff, 2007, S. 31)

Das Gegenleistungsprinzip wird von den SKOS-RL nicht im gleichen Sinn verwendet. Gemäss SKOS basieren berufliche und/oder soziale Integrationsmassnahmen/-programme auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Integrationsleistungen der Klientel werden dabei durch eine Gegenleistung der Sozialhilfe in Form von Integrationszulagen (IZU) oder Einkommensfreibeträgen (EFB) honoriert. Mit diesen materiellen Anreizen soll die Eigenständigkeit gefördert werden. (SKOS, 2005, A.4-3-A.4-4, zit. in Häfeli, 2008, S. 84)

Professionalität

Die professionelle Sozialhilfe hat eine umfassende Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der hilfeschenden Person zu machen. Als oberstes Ziel wird die Sicherung der grösstmöglichen Autonomie der Betroffenen bei bestmöglicher Integration ins berufliche und soziale Umfeld genannt. Mit der betroffenen Person wird ein individuell angepasster Handlungsplan erarbeitet. Als Ergänzung zur materiellen Unterstützung ist die persönliche Fachberatung durch die öffentliche Sozialhilfe selbst oder andere spezialisierte Stellen während der gesamten Bezugsdauer zur Verfügung zu stellen. Je nach Situation muss dies mit verbindlichen Vereinbarungen erfolgen. (SKOS, 2005, A.4-3)

Wirtschaftlichkeit

Die Sozialhilfe versucht, durch bestimmte Standardisierungen die Wirtschaftlichkeit zu optimieren.

Neben einfachen Richtlinien zur Berechnung des Unterstützungsbudgets gilt es auch an verschiedene Möglichkeiten der Sozialberatung zu denken: Nicht alle Sozialhilfesuchenden brauchen in gleichem Mass individuelle Beratung und in vielen Fällen ist eine gruppenweise Beratung möglich (...). Die Sozialhilfe muss deshalb über die nötigen personellen, finanziellen, organisatorischen und strukturellen Ressourcen verfügen. (ib.)

Weiter gibt es die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit, des Abschiebeverbots, der Geheimhaltungspflicht (Schmid & Vogel, 2011, S. 26-27) sowie der Angemessenheit der Hilfe (SKOS, 2005, A.4-2), die aber für den Gegenstand dieser Bachelorarbeit nicht bedeutend sind.

3.4 Instrumente der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat zum Ziel, das Existenzminimum zu sichern sowie die berufliche und soziale Integration zu gewährleisten. Dazu kennt die Sozialhilfe verschiedene Massnahmen. Im folgenden Kapitel werden diese vorgestellt. Die Autorschaft stellt dabei vor allem die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe in ihren Grundzügen vor. Besondere Aufmerksamkeit wird den Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration gewidmet, da sie für die Forschungsergebnisse von besonderer Bedeutung sind. Die Autorschaft bezieht sich bei diesem Kapitel, wann immer möglich, auf das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern.

Grundsätzlich werden die Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe in den kantonalen Sozialhilfegesetzen definiert. Der Kanton Luzern unterscheidet zwischen:

- Genereller Sozialhilfe
- Persönlicher Sozialhilfe
- Wirtschaftlicher Sozialhilfe
- Sonderhilfen

(§ 3 SHG LU)

Die generelle Sozialhilfe wird unter § 20 ff. SHG LU festgehalten und beinhaltet die vorsorgende Hilfe im Sinne der Prävention sowie die finanziellen Hilfen an andere Träger.

Unter dem Begriff der Sonderhilfen werden die Mutterschaftsbeihilfe, die Alimentenbevorschussung, die unentgeltliche Inkassohilfe, die Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich, Angebote für Betagte und Pflegebedürftige sowie die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen subsumiert. (§ 43 SHG LU)

In Bezug auf die Forschungsfrage legt die Autorschaft den Fokus in diesem Kapitel vorwiegend auf die Leistungen der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe.

3.4.1 Persönliche Sozialhilfe

Gemäss Claudia Hänzi (2008) ist die gesetzliche Verankerung der persönlichen Sozialhilfe auf die immer grössere Bedeutung der Sozialarbeit zurückzuführen. Ihrer Meinung nach wird in der heutigen Zeit die Sozialhilfe als Kombination von materieller Sicherung und professioneller Hilfe wahrgenommen. (S. 96)

Die gesetzlichen Bestimmungen zur persönlichen Sozialhilfe finden sich in § 25-27 SHG LU. Sie umfassen die Anspruchsvoraussetzungen, die Arten der Hilfe sowie die Kostenpflicht der Gemeinden. Anders als bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe spielt die finanzielle Situation der Hilfesuchenden für die Anspruchsberechtigung keine Rolle. Einzige Voraussetzung ist, dass sich die Person in persönlichen Schwierigkeiten befindet. Betreffend dem Leistungskatalog finden sich im SHG LU hauptsächlich offene und sehr weit gefasste Formulierungen. § 26 lit. a-c SHG LU listet folgende Leistungen auf:

- a. Beratung und Betreuung
- b. Vermittlung an Institutionen der Sozialhilfe, wie jene der Kinder- und Behindertenhilfe, der Familienberatung und Familienhilfe, der Betagtenhilfe, der Suchtkrankenhilfe und an Selbsthilfegruppen

c. Sonstige Dienstleistungen

Die persönliche Hilfe ist der wirtschaftlichen Sozialhilfe rechtlich gleichgestellt. Hänzi (2008) führt jedoch aus, dass diese Gleichwertigkeit eher theoretischer Natur ist. In der Praxis lässt sich feststellen, dass die persönliche Sozialhilfe auf den Sozialämtern eine nachrangige Rolle spielt. Als Erklärung führt sie die mangelnden zeitlichen und personellen Ressourcen der Sozialämter auf sowie die vorwiegend finanzthematische Ausrichtung der Beratungsgespräche. Sie bezieht sich dabei auf Untersuchungen, welche besagen, dass die Mehrheit der Personen aufgrund finanzieller Schwierigkeiten ein Sozialamt aufsuchen. (S. 97) Ein weiterer Grund wird von Caduff (2007) aufgeführt. Er verzeichnet eine zunehmende Tendenz, dass mit der Professionalisierung der Sozialämter die materielle Existenzsicherung von der persönlichen Sozialhilfe losgelöst wird. (S. 61) Der Kanton Luzern sieht in § 29 Abs. 2 SHG LU jedoch eine Verbindung der beiden Leistungen vor.

Die Leistungen der persönlichen Sozialhilfe können ausschliesslich auf freiwilliger Basis bezogen werden (Hänzi, 2008, S. 98). Gleichzeitig besteht jedoch ein gesetzlich verankerter Anspruch auf die Hilfeleistung, wenn die hilfeschuchende Person sich in persönlichen Schwierigkeiten befindet. (§ 25 SHG LU)

3.4.2 Wirtschaftliche Sozialhilfe

Im Vergleich zur persönlichen Sozialhilfe findet sich im SHG LU bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe eine grössere Regelungsdichte. Das Gesetz regelt Anspruchsvoraussetzung, Art und Umfang der Hilfeleistung (§ 28-30 SHG LU), die Kosten- und Kostenersatzpflicht (§ 31-35 SHG LU) sowie die Verwandtenunterstützung und Rückerstattungen (§ 36-41 SHG LU). Wie eingangs erwähnt beschränkt sich die Autorschaft in diesem Unterkapitel auf die verschiedenen Leistungsarten der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Gemäss § 29 SHG LU wird die wirtschaftliche Sozialhilfe geleistet durch:

- Auszahlung von Bargeld
- Erteilung von Gutsprachen
- Gewährung von Sachhilfen

Gemäss Hänzi (2008) werden in den meisten Gesetzen nur die üblichsten Unterstützungsformen genannt. Es kann also davon ausgegangen werden, dass es sich hier nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. (S. 104)

Die Sozialhilfe orientiert sich bei der Bemessung ihrer Leistungen am sozialen Existenzminimum (§ 30 Abs. 1 SHG LU). Dieses geht über eine blosse Überlebenshilfe hinaus und soll dadurch auch dem Integrationsgedanken der Sozialhilfe Rechnung tragen (Schmid & Vogel 2011, S. 45-47). Zur Bemessung des sozialen Existenzminimums hat der Kanton Luzern die SKOS-RL im Sozialhilfegesetz als wegleitend bestimmt (§ 30 Abs. 2 SHG LU). Die Richtlinien erhalten durch diese gesetzliche Verankerung eine rechtliche Verbindlichkeit.

Die SKOS-RL unterscheiden im Rahmen der materiellen Hilfe übergeordnet zwischen folgenden vier Existenzminima:

Das absolute Existenzminimum

Das absolute Existenzminimum setzt sich aus den Wohnkosten (WOK), der medizinischen Grundversorgung (MGV) und dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) zusammen. Der GBL wird dabei um 15% des normalen Richtlinienwertes gekürzt. Eine solche Kürzung findet in der Praxis meist aufgrund von Sanktionierungen statt. (SKOS, 2005, A.3-1)

Diese Definition des absoluten Existenzminimums nach SKOS ist von derjenigen nach Art. 12 BV zu unterscheiden, die bis heute von der Rechtsprechung und Lehre durch keine konkrete Leistungshöhe definiert wurde (Rüegg, 2008a, S. 55).

Materielle Grundsicherung

Die materielle Grundsicherung besteht aus den bereits oben genannten Komponenten. Der GBL wird jedoch vollumfänglich ausbezahlt.

Soziales Existenzminimum

Dieses Existenzminimum baut auf der materiellen Grundsicherung auf. Zusätzlich werden situationsbedingte Leistungen (SIL) ausbezahlt, welche der individuellen Situation der unterstützten Person Rechnung tragen und somit dem Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe entsprechen (Hänzi, 2008, S. 128). Die situationsbedingten Leistungen müssen gemäss Hänzi (ib., S. 129) immer in einem Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Die SKOS-RL (2005) unterscheiden zwischen Leistungen, die von der Sozialhilfe zwingend zu übernehmen sind wie z. B. Erwerbsauslagen, Auslagen, die mit der Teilnahme von Integrationsmassnahmen verbunden sind, oder die Fremdbetreuungskosten von Kindern und Leistungen, die im Ermessen der Sozialhilfebehörde liegen, sofern sie für den Hilfeprozess förderlich sind und im Verhältnis von Kosten-Nutzen stehen. (C. 1-1) Zusätzlich kennen die SKOS-RL (ib.) auch Leistungen mit Anreizcharakter. Mit diesen sollen Integrationsbemühungen honoriert und gefördert werden. (C.2-1)

Nachfolgende Abbildung zeigt die verschiedenen Unterstützungsleistungen nach den SKOS-RL auf.

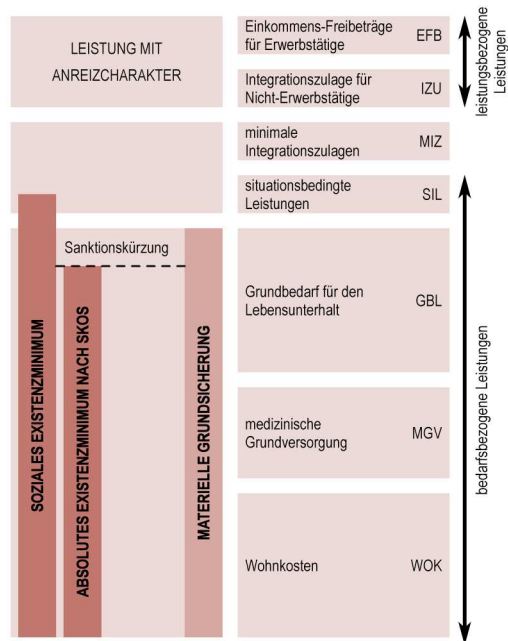


Abbildung 2: Übersicht der Unterstützungsleistungen (eigene Darstellung in Anlehnung an die SKOS, 2005, A.6-3)

Programme zur beruflichen und sozialen Integration

Neben der Existenzsicherung gilt auch die Integration als Auftrag der Sozialhilfe. Christoph Maeder und Eva Nadai (2004) führen in ihrer soziologischen Studie zur Sozialhilfe aus, dass es sich dabei um ein Ziel handelt, welches sich erst in der jüngsten Zeit herauskristallisiert hat. Sie beziehen sich dabei auf die Richtlinien der SKOS, welche in der letzten Revision für die Sozialhilfe einen expliziten Integrationsauftrag hervorhebt. (S. 25)

Rahel Strohmeier und Carlo Knöpfel (2005) sind der Meinung, dass diese Entwicklung grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Die Sozialhilfe hat heute nicht mehr nur den Auftrag, die finanziellen Mittel bereitzustellen, sondern auch dafür zu sorgen, dass Sozialhilfebeziehende nicht in eine soziale Isolation geraten und weiterhin am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass strukturelle Armutsursachen von der Sozialhilfe ausgeblendet werden und die Integrationsverantwortung ausschliesslich dem Individuum übergeben wird. Die im aktivierenden Sozialstaat praktizierte Investitionspolitik (vgl. Kapitel 4.3) geht davon aus, dass jede Notlage vom Individuum überwunden werden kann, wenn es die staatlichen Unterstützungsleistungen richtig umzusetzen vermag. Gelingt dem Individuum trotz der getätigten Investition die Integration nicht, kehrt die Sozialhilfe zum alten Fürsorgeprinzip zurück und beschäftigt sich dann ausschliesslich mit der Verwaltung der Sozialhilfebeziehenden. (S. 5-6)

Gemäss Strohmeier und Knöpfel (ib.) ist der Integrationsbegriff trotz seiner zahlreichen Verwendung nicht klar definiert. In ihren Ausführungen nähern sie sich dem Begriff über drei verschiedene Zugangsarten. Zuerst erklären sie den Integrationsbegriff über den mikrosoziologischen Ansatz von Hartmut Esser (2000), der Integration als wechselseitigen Prozess zwischen Individuum und Gesellschaft versteht. Nach Esser (ib.) findet Integration im Kontakt mit anderen Individuen und gleichzeitig auch in verschiedenen Handlungsfeldern der Gesellschaft statt. Esser versteht darunter

die verschiedenen Teilsysteme einer ausdifferenzierten Gesellschaft. Er unterscheidet je nach Handlungsfeld zwischen gemeinschaftlicher, wirtschaftlicher, politischer und normativer Integration (zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 10).

Gemeinschaftliche Integration meint den Kontakt mit anderen Menschen und das gegenseitige Anerkennen der Mitgliedschaft an der Gesellschaft. *Wirtschaftlich integriert* sind diejenigen Personen, die sich in einem Normalarbeitsverhältnis befinden. *Politische Integration* bedeutet, dass ein Mensch Bürgerpflichten übernimmt und gleichzeitig Bürgerrechte in Anspruch nehmen kann. Normative Integration beinhaltet gemeinsame, geteilte Verhaltenserwartungen und Werthaltungen. (Esser, 2000, zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 10, Hervorhebung im Original)

In der Politik bezeichnet Integration eine Möglichkeit des gesellschaftlichen Zusammenlebens und wird als wechselseitiger Prozess zwischen Individuum und Gesellschaft verstanden (Hans Saner, 2002, zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 11). In diesem Prozess gehen das Individuum und die Gesellschaft aufeinander zu und schaffen zusammen etwas Neues. Anders als im mikrosoziologischen Ansatz von Esser (2000) ist die politische Ebene zusätzlich von einer ethischen Dimension geprägt. Es wird ein ideales Bild des Zusammenlebens geschaffen, welches durch eine gezielte Integrationspolitik verfolgt wird. Die Integrationspolitik will dabei gesellschaftliche Ungleichheit reduzieren und eine gerechtere Verteilung von Chancen erreichen. (Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 13)

Die Ausführungen zum mikrosoziologischen und politischen Integrationsansatz helfen schliesslich zu verorten, wie die Sozialhilfe Integration versteht.

Damit die Sozialhilfe ihren Integrationsauftrag realisieren kann, wurden seit den 90er Jahren verschiedene Integrationsmassnahmen aufgebaut. Durch diese wird versucht, die Sozialhilfebeziehenden in bestimmte gesellschaftliche Teilsysteme zu vermitteln. Im Gegensatz zum mikrosoziologischen Ansatz beschränkt sich die Sozialhilfe auf den Aspekt der Erwerbsarbeit und der sozialen Netzwerke. (ib., S. 15-16)

Diese Reduktion gründet auf dem Integrationsmodell von Robert Castel (ib., S. 14-15; Schmid & Vogel, 2011, S. 77), der Integration zwar auch als strukturellen und individuellen Prozess ansieht, der sich aber nur auf zwei Achsen bewegt (vgl. Abbildung 3). Nach Castel findet Integration zum einen im Erwerbsleben statt. Der Integrationsgrad kann dabei durch die Verbundenheit zur Arbeit gemessen werden. Er unterscheidet zwischen stabiler Beschäftigung, prekärer Beschäftigung und Ausschluss aus der Erwerbsarbeit. Zum anderen findet Integration auch über die Beziehungsnetzwerke statt, wobei Castel zwischen solider Verankerung, brüchigen Beziehungen und sozialer Isolation unterscheidet. Daraus entsteht ein Koordinatensystem, aus welchem vier Zonen unterschiedlicher Verhältnisse hervortreten. Die Zone der Integration, die Zone der Verwundbarkeit, die Zone der Fürsorge und die Zone der Entkoppelung.

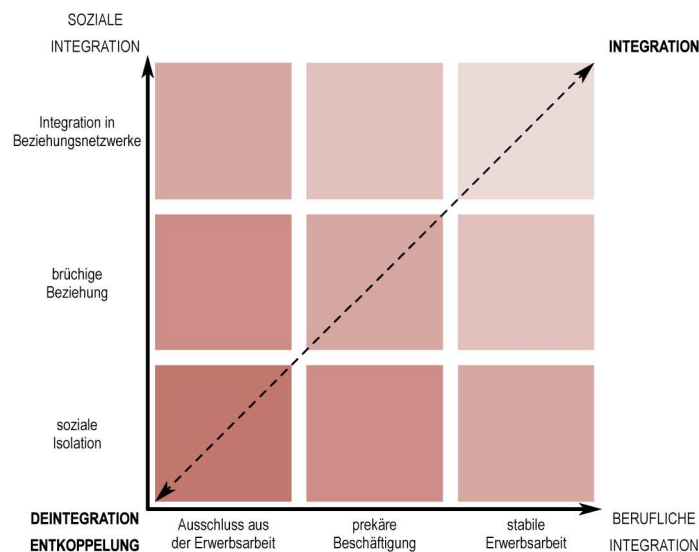


Abbildung 3: Integrationsmodell von Robert Castel (eigene Darstellung in Anlehnung an Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 14-15)

Strohmeier und Knöpfel (2005) verorten die Sozialhilfe in der Zone der Fürsorge. Der Sozialhilfe kommt dabei die Aufgabe zu, eine weitere Desintegration zu verhindern und die Integration positiv zu erweitern (S. 15).

Das Integrationsmodell von Castel findet auch in den SKOS-RL seinen Niederschlag. Die SKOS unterscheidet in diesem Sinne ebenfalls zwischen beruflicher und sozialer Integration (2005, D.1-1-D.3-1). Die berufliche Integration zielt darauf hin, die unterstützten Personen wieder in den 1. AM zu reintegrieren. Darunter wird derjenige Arbeitsmarkt verstanden, der nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage funktioniert. Komplementär dazu besteht ein zweiter Arbeitsmarkt (2. AM), dieser bietet längerfristig Arbeit in einem geschützten Rahmen an, wobei nicht die Arbeitsleistung, sondern die Resozialisierung der Teilnehmenden im Zentrum steht. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 191) Die soziale Integration ist schwieriger zu definieren. Ziel der sozialen Integration ist es, einer Person die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe und Teilnahme an der sie umgebenden Gesellschaft zu ermöglichen und somit die soziale Isolation zu verhindern (ib.; SKOS, 2005 D.1-1). In der konkreten Eingliederungspraxis sollen die sozialen Integrationsmassnahmen nach Strohmeier und Knöpfel (2005) eine Alltagsstruktur vermitteln und das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden fördern. Indem die SKOS in ihren Richtlinien die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Aspekte der Integration berücksichtigen, ergänzen sie den Begriff der sozialen Integration von Castel.

Die Integrationsinstanzen, die Castels Modell zugrunde liegen, verlieren gemäss Strohmeier und Knöpfel (ib.) durch den gesellschaftlichen Wandel jedoch zunehmend an Wirkungskraft. Strukturelle Veränderungen wie der Wandel des Arbeitsmarktes und die Individualisierung der Lebensläufe führen dazu, dass immer mehr Menschen von der gesellschaftlichen Teilnahme ausgeschlossen werden. Sie geraten dadurch in prekäre Lebenslagen, die sich nicht nur in finanzieller Armut, sondern auch in mangelnder sozialer Vernetzung zeigen. (S. 18) Armutsbetroffene Menschen sind besonders von sozialer Isolation betroffen. Dabei zeigt sich eine Korrelation zwischen Einkommen und sozialer Vernetzung. (Martin Kronauer, 2005, S. 5, zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 25)

Beruflich stabil verankerte Personen unterhalten in erster Linie Sozialbeziehungen zu Personen in ähnlich stabilen Lagen. Personen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen weisen mehr Kontakte zu Personen auf, die ihrerseits vom Arbeitsplatzverlust bedroht sind. Man spricht hier auch von einer Homogenisierung der Sozialkontakte im Hinblick auf berufliche Stabilität beziehungsweise Instabilität. (Kronauer, 2005, S. 5, zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 25)

Die Sozialhilfe berücksichtigt die in den letzten Jahrzehnten stattgefundenen Veränderungen nur ungenügend. In ihrem Eingliederungsansatz hält sie an „alten Vorstellungen traditioneller Arbeitsverhältnisse und Lebensformen“ fest. (Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 17)

Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration werden nur in den wenigstens kantonalen Sozialhilfegesetzen explizit erwähnt. Im Kanton Luzern werden sie ebenfalls nicht aufgeführt. Die SKOS fordert jedoch in ihren Richtlinien zur Bereitstellung solcher Integrationsmassnahmen auf (2005, A.3-2). Dabei unterscheidet sie grundsätzlich zwischen folgenden Angeboten:

- Berufliche Orientierungsmassnahmen
- Hilfestellungen für die Integration in den 1. AM
- Beschäftigungsprogramme
- Angebote im 2. AM
- Sozialpädagogische und sozialtherapeutische Massnahmen

(ib., D.3-1)

Obwohl die SKOS-RL im SHG LU als wegleitend bezeichnet werden, besteht kein individuell klagbares Recht auf eine Integrationsmassnahme (Häfeli, 2008, S. 71; Schmid & Vogel, 2011, S. 79).

Die Sozialhilfe orientiert sich seit den 90er Jahren vermehrt am Aktivierungsparadigma. Wie zuvor bei der ALV und nun auch bei der Invalidenversicherung [IV] gilt es, unterstützte Personen nicht mehr mit Leistungen zu alimentieren, sondern sie so rasch wie möglich wieder in den 1. AM zu reintegrieren. Dabei wird von der Klientel ein aktiver Beitrag zu dieser Integration gefordert. (Eva Nadai, 2009, S. 13-15) Im Rahmen des Leistungs-Gegenleistungs-Prinzips werden Sozialhilfebeziehende angehalten, sich um ihre soziale und berufliche Integration zu bemühen (SKOS, 2005, D.2-2). In diesem Sinne wurde bei der letzten Revision der SKOS-RL der Grundbedarf für den Lebensunterhalt heruntergesetzt, um Sozialhilfebeziehende zu motivieren, eine Erwerbsarbeit zu halten oder aufzunehmen (Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 32). Um diese Integrationspflicht einzufordern, kennt die Sozialhilfe Instrumente, die einen Anreiz- oder Sanktionscharakter haben. Unter die Instrumente mit Anreizcharakter ist das Anreizmodell der SKOS zu fassen, welches seit der letzten Revision im Jahr 2005 eingeführt wurde. Wie bereits oben erwähnt, haben diese Instrumente zum Ziel, Leistungen für die berufliche und soziale Integration zu honorieren und somit eine finanzielle Motivationsgrundlage zu schaffen. (Schmid & Vogel, 2011, S. 79) Die SKOS kennt dabei die Integrationszulage für Nichterwerbstätige (IZU), die minimale Integrationszulage (MIZ) sowie den Einkommensfreibetrag (EFB) (SKOS-RL, 2005, C.2-1, C.3-1, E.2-1). Der finanzielle Umfang dieser Leistungen wird komplementär zu den SKOS-RL in der Sozialhilfereordnung des Kanton Luzerns (SHV LU) konkretisiert (§ 13 ff. SHV LU). Die Gemeinden besitzen bei der konkreten Umsetzung des Zulagensystems aber weiterhin einen grossen Gestaltungsspielraum. Folglich kommt es bei der Ausgestaltung zu grossen Unterschieden zwischen den Gemeinden. Natalie Pfister (2009) zeigt in ihrer schweizweiten Studie auf, dass die Zulagen von den Gemeinden nicht nach einheitlichen Kriterien ausgerichtet werden und

dass diesbezüglich in der Praxis eine grosse Unsicherheit besteht. Dies führt dazu, dass die Zulagen trotz meist grosszügiger kantonaler Regelung in der Praxis restriktiv vergeben werden. (S. 2) Die Praxis schätzt die Zulagen jedoch als Honorierung für Leistungen und als Legitimation, indem gegenüber der Öffentlichkeit gezeigt wird, dass Sozialhilfebeziehende für die Unterstützungsleistungen eine Gegenleistung erbringen. Für Pfister (2009) ist es erstaunlich, dass der ursprüngliche Zweck des Anreizsystems, nämlich die unterstützten Personen zu einer Integrationsleistung zu motivieren, kaum von den Fallführenden genannt wurde. Die Zulage könne zwar einen motivierenden Effekt für die Sozialhilfebeziehenden haben, sie sei aber nicht entscheidend, ob die Klientel eine Integrationsleistung erbringe. (S. 3)

Die sanktionierenden Massnahmen ergeben sich aus dem Grundsatz der Selbsthilfe, als Teil des Subsidiaritätsprinzips. Der Selbsthilfegrundsatz verpflichtet die unterstützte Person alles Zumutbare zu unternehmen, um die Notlage zu schmälern oder abzuwenden. Dies geschieht vor allem durch das eigene Einkommen oder durch die eigene Arbeitskraft. (Häfeli, 2008, S. 73) Durch § 29 Abs. 3 und Abs. 4 SHG LU ist die Sozialhilfebehörde befugt, den Hilfsbedürftigen Auflagen und Weisungen zu erteilen, welche zur Linderung oder Behebung der Notlage führen. Werden diese nicht befolgt, kann die wirtschaftliche Sozialhilfe gekürzt oder sogar eingestellt werden. Diese Weisungen können sich auch auf die Teilnahme an Integrationsmassnahmen beziehen (Urs Vogel, 2008, S. 185). Häfeli (2008) führt aus, dass nur wenige Gerichtsentscheide zu dieser Thematik vorhanden sind. Es zeigt sich aber, dass die Gerichte Auflagen und Weisungen zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme als legitim erachten (S. 72). Die sanktionierenden Massnahmen können aus rechtlicher Sicht nicht zum integrationsfördernden Anreizsystem gezählt werden. Sie bilden eher die Konsequenz einer Rechtsverletzung (Schmid & Vogel, 2011, S. 80).

Ohne konkrete Massnahmen kann die Gegenleistungs- und Integrationspflicht von der Sozialhilfe jedoch nicht eingefordert werden. In ihren Richtlinien verpflichtet die SKOS die Sozialhilfeorgane, für die Hilfesuchenden „geeignete, den lokalen und kantonalen Gegebenheiten angepasste Massnahmen“ zur Verfügung zu stellen (2005, D.2-1). Den individuellen Voraussetzungen und Möglichkeiten der betroffenen Person ist dabei Rücksicht zu tragen.

Seit der Aktivierungsgedanke auch in der Sozialhilfe Einzug gehalten hat, entstanden verschiedene Programme mit unterschiedlichen oder überschneidenden Zielsetzungen und Zielgruppen (Nadai, 2009, S. 15). Nadai (ib.) beschreibt den Markt der Integrations- und Beschäftigungsprogramme als Wachstumsbranche, dem es aber an Übersicht fehlt (S. 15).

Nachfolgende Abbildung bietet einen systematischen Überblick über die verschiedenen sozialen und beruflichen Integrationsangebote in der Sozialhilfe.

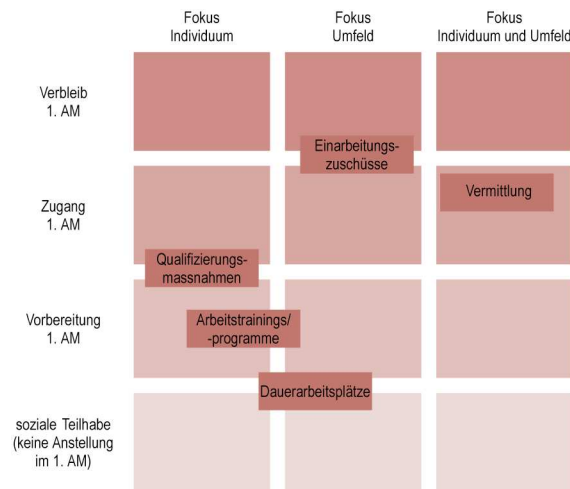


Abbildung 4: Massnahmen aus institutioneller Sicht der Sozialhilfe
(eigene Darstellung in Anlehnung an Daniel Schaufelberger, 2010, S. 11)

Vermittlung: Mit der Vermittlung wird eine rasche Integration durch einen professionellen Stellenvermittler in den 1. AM verfolgt. Die Massnahme zielt auf das Umfeld wie auch auf das Individuum.

Einarbeitungszuschüsse: Sind finanzielle Anreize für Arbeitgebende und werden z. B. auch von der ALV und IV angeboten. In der Sozialhilfe wird aber nur wenig auf dieses Mittel zurückgegriffen.

Arbeitstrainings/-programme: Mit diesen Massnahmen sollen die Chancen der Teilnehmenden auf eine Anstellung im 1. AM steigen. Sie haben in der Regel eine Laufzeit von sechs bis zwölf Monaten und finden entweder in Einrichtungen des ergänzenden Arbeitsmarktes oder auf Einzeleinsatzplätzen in Betrieben des 1. AM statt.

Qualifizierungsprogramme: Der Fokus bei diesen Massnahmen liegt bei den Individuen. Ziel ist es, den Teilnehmenden relevantes Wissen für den Arbeitsmarkt zu vermitteln, um die Chancen einer Anstellung im 1. AM zu erhöhen.

Dauerarbeitsplätze: Diese Arbeitsplätze werden Sozialhilfeempfangenden angeboten, welche keine realen Chancen für den 1. AM aufweisen. Die Massnahmen sind unbefristet und haben zum Ziel, die soziale Isolation zu verhindern und den Teilnehmenden eine Tagesstruktur zu geben.

Abklärungsprogramme: Es wird eine weitere Kategorie genannt, welche nicht in der Abbildung von Schaufelberger aufgeführt ist. Die Abklärungsprogramme sollen den Sozialhilfebehörden Aufschluss über sinnvolle berufliche und soziale Integrationsmassnahmen geben.

(Schaufelberger, 2010, S. 10-11)

Die Integrationsprogramme der Sozialhilfe stehen neben denjenigen der ALV und IV. Die Vielzahl dieser Integrationsmassnahmen stellt für Nadai (2009) eines der grössten Paradoxe des Aktivierungsparadigmas dar. Die IV und ALV sowie auch die Sozialhilfe fokussieren mit ihren Massnahmen alle das gleiche Ziel. Nämlich die schnellstmögliche Reintegration in den 1. AM. Für die

meist gering qualifizierte oder beschränkt leistungsfähige Klientel müssten dafür aber erst Arbeitsplätze bereitstehen. Fachpersonen sind sich jedoch einig, dass gerade diese Arbeitsstellen aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels wegrationalisiert wurden. (S. 15)

Gemäss Schmid dienen die Integrationsmassnahmen wie auch das Anreizsystem der SKOS auch zur Förderung der sozialen Integration. Das der Sozialhilfe zugrunde liegende Individualisierungsprinzip sollte sicherstellen, dass mit den unterstützten Personen nach individuellen Lösungen gesucht und die erbrachte Leistung mit einer Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige honoriert wird. (zit. in Ursula Binggeli & Martin Imoberdorf, 2009, S. 20) Pfister (2009) kommt in ihrer Studie zum Integrationsauftrag der Sozialhilfe jedoch zur Schlussfolgerung, dass die Nutzung von Integrationsmassnahmen primär das Motiv der beruflichen Integration verfolgt. Die reine soziale Integration stellt eine Ausnahme dar. Eine Teilnahme wird vorwiegend derjenigen Klientel ermöglicht, welche über die grössten Erfolgchancen im 1. AM verfügt. (S. 4) Die Untersuchung zeigte, dass vor allem die hohen Programmkosten für dieses Vorgehen verantwortlich sind. Die fallführenden Personen sind zwar der Meinung, dass eine sinnvolle tagesstrukturierende Massnahme für viele Klienten und Klientinnen nötig wäre, dabei aber nur eine sehr kostengünstige oder kostenneutrale Lösung in Frage kommt (ib., S. 5). Diese Kostenfixierung der Sozialbehörden führt gemäss Nadai (2009) auch dazu, dass Sozialarbeitende „in ein enges politisches Korsett gedrückt werden“, in welchem das Ziel, meist die schnellstmögliche Ablösung, bereits vorgegeben wird. Für individuelle und nachhaltigere Lösungen bleibt dabei kein Platz mehr. (S. 14)

Auch Strohmeier und Knöpfel (2005) führen aus, dass vor allem Sozialhilfebeziehende mit guten Chancen auf eine rasche Ablösung von Eingliederungsmassnahmen profitieren. „Eingliederungsmassnahmen werden paradoxerweise vorwiegend denjenigen Sozialhilfeempfängern vermittelt, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt noch intakt sind. Diejenigen Personen, die im soziologischen Sinne als besonders integrationsbedürftig gelten, fördert die Sozialhilfe damit aber nicht.“ (S. 89) Strohmeier und Knöpfel (ib.) konnten weiter aufzeigen, dass die meisten schweizerischen Sozialhilfegesetze, die einen Integrationsauftrag explizit erwähnen, auf die berufliche Integration ausgerichtet sind und die soziale Integration nicht gleich bewerten. (S. 41) Die sozialen Integrationsmassnahmen dienen in der Praxis dann vor allem als Vorbereitung auf die berufliche Integration (ib., S. 90).

Wirkungsstudien zeigten, dass Integrationsmassnahmen, die sich an der beruflichen Eingliederung orientieren hinsichtlich ihres Reintegrationserfolgs schlecht abschneiden. Je nach Ausgestaltung besitzen sie jedoch einen positiven Einfluss auf die soziale Integration der Programmteilnehmenden. (Peter Schallberger & Bettina Wyer, 2009, S. 100) Wie bereits durch Pfister (2009) und Nadai (2009) aufgezeigt, führen diese Erkenntnisse aber nicht dazu, dass vermehrt Massnahmen im Sinne der sozialen Integration bezahlt werden. Stefan Kutzner (2009) wiederholt diese Ergebnisse in der Studie von Stefan Kutzner, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel, Claudia Heinzmann und Daniel Pakoci (2009), indem er sagt, dass Leistungen der Sozialhilfe vorwiegend in der Erwartung ausgerichtet werden, dass sie der Klientel die Wiedererlangung der (wirtschaftlichen) Selbständigkeit erleichtert. Aus diesen Gründen werden zusätzliche Geld- und Beratungsleistungen bevorzugt derjenigen Klientel ausgerichtet, welcher eine günstigere Prognose attestiert wird. (S. 19)

4 ÖKONOMISIERUNG DER SOZIALHILFE

In den folgenden Unterkapiteln wird die Ökonomisierung in der Sozialhilfe aufgegriffen. Zuerst geht die Autorschaft auf den aktuellen Diskurs in der Sozialhilfe ein. Weiter werden die Auswirkungen der Ökonomisierung auf die Soziale Arbeit erläutert, die bezogen auf die Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb eine Relevanz besitzen. Da die Ökonomisierung im Zusammenhang mit dem aktivierenden Staat respektive dem Aktivierungsparadigma steht, greift die Autorschaft diesen Gegenstand zum Schluss des Kapitels auf. Somit soll schliesslich die gegenwärtige Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen besser nachvollzogen werden können.

4.1 Aktueller Diskurs

Der gesellschaftliche Strukturwandel der letzten Jahrzehnte hat die Rahmenbedingungen und die Aufgaben der Sozialpolitik und insbesondere des kommunalen Sozialwesens verändert. Der finanzielle Spielraum sowie die politische Akzeptanz für zusätzliche finanzielle Lasten haben sich zunehmend verringert. (Fluder & Stremlow, 1999, S. 46)

Obwohl die Kosten der Sozialhilfe mit einem Gesamtaufwand von CHF 3 Mrd. bedeutend tiefer liegen als die Sozialversicherungsleistungen mit einem Gesamtaufwand von CHF 150 Mrd. werden sie immer wieder politisch diskutiert (Schmid & Vogel, 2011, S. 5). Die Gemeinden sind stetig unter Druck, die Ausgaben für die Sozialhilfe zu begründen und diese einzudämmen. Je mehr die Gemeinden für die Finanzierung verantwortlich sind, desto mehr sind sie dieser Herausforderung ausgesetzt. In vielen Gemeinden ist das Budget für die Sozialpolitik und insbesondere für die Sozialhilfe umstritten. Letztendlich werden in der Sozialhilfe die Entscheide der Exekutivbehörde auch durch die Budgetvorgaben und die politische Haltung beeinflusst. (Caduff, 2007, S. 77) Mechthild Seithe (2010, S. 110) betont, dass in der heutigen Zeit die Ökonomie und damit die Politik zunehmend die Zielvorgaben der Sozialen Arbeit mitdefiniere.

Gegenwärtig haben die Sozialämter eine grosse Fallzahl und komplexe Problemsituationen zu bewältigen. Gleichzeitig stehen sie von politischer Seite her unter finanziellem Druck. (Caduff, 2007, S. 37) Die Sozialämter sind heute aufgefordert Strategien zu entwickeln, um mit den knappen finanziellen Mitteln ökonomisch haushalten zu können. Gemäss Richard Sorg (2008, S. 4) ist seit Beginn der 90er Jahre in Institutionen der Sozialen Arbeit ein neues Denken, Reden und Handeln zu verzeichnen. Es werden Konzepte aus der Betriebswirtschaft implementiert. Bei der Begriffsbestimmung der Ökonomisierung stützt sich die Autorschaft auf die Definition von Sorg (ib., S. 6). Unter dem Begriff Ökonomisierung ist die Implementierung neoliberaler Konzepte gemeint, die seit Anfang der 90er Jahre im Bereich der Sozialen Arbeit stattgefunden hat.

4.2 Auswirkungen der Ökonomisierung

Die Ökonomisierung in der Sozialen Arbeit hat verschiedene Auswirkungen auf die Profession. Einerseits wurden der Profession eigene Strukturen bewusster und es gelingt ihr heute besser, ihre Leistungen nach aussen zu verdeutlichen. So besitzt sie heute auch eine höhere gesellschaftliche Legitimation. (Seithe, 2010, S. 81) Andererseits sind aber auch negative Auswirkungen der Ökonomisierung zu verzeichnen. In der Sozialen Arbeit hat der Effizienz- und Rationalisierungsdruck stark zugenommen (ib., S. 97). Gemäss Seithe (ib.) sollte für die Soziale Arbeit aus der eigenen Verantwortung heraus klar sein, mit den ihr anvertrauten öffentlichen Mitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen. Die Soziale Arbeit muss sich immer die Frage stellen, ob kostengünstigere

Lösungswege eingeschlagen werden können, um die Problemlagen effektiv zu beseitigen. (S. 107) Der Begriff Effektivität bezeichnet das Verhältnis zwischen definiertem und erreichtem Ziel. Unter Effizienz wird das Erreichen eines Ziels mit möglichst geringem Aufwand verstanden. Der Begriff stellt ein Grundprinzip der Ökonomie dar. (Seithe, 2010, S. 97) So ist die Ökonomie als rationaler Umgang mit knappen Mitteln zu verstehen, bei welchem das Verhältnis von Aufwand und Ertrag optimiert wird. Dieser Grundsatz kann so nicht auf die Soziale Arbeit übertragen werden. Vielmehr ist zu überprüfen, ob der Bedarf und die Bedürfnisse der einzelnen Personen im Mittelpunkt der Handlungsorientierung stehen oder die Gewinnmaximierung. Aus fachlicher Sicht muss die bedürfnis- und bedarfsgerechte Notwendigkeit der Dienstleistung für die Finanzierung entscheidend sein und darf nicht von ökonomischen Gesichtspunkten abhängig gemacht werden. Wird dieser Grundsatz eingehalten, können keine Einwände gegen eine Ökonomisierung getätigt werden, die der Produktivitätssteigerung und somit auch der Kostensenkung knapper finanzieller Mittel dient. (Sorg, 2008, S. 7) Die Bewertung der Qualität und Effektivität Sozialer Arbeit muss zwingend von Fachpersonen aus der eigenen Profession stattfinden. Denn die Soziale Arbeit besitzt eine andere Effektivitätslogik als die Betriebswirtschaft. Was aus der Perspektive der Sozialen Arbeit effektiv ist, muss nicht zwingend auch für die Ökonomie gelten. Für die Soziale Arbeit ist nicht automatisch die grösste Quantität auch der grösste Erfolg. Folglich kann sie Ergebnisse und Erfolge verzeichnen, die Kosten verursachen, sich aber nicht im ökonomischen Sinne rechnen lassen. So kann es ein grosser sozialarbeiterischer Erfolg sein, dass es einem Randständigen gelingt, eine neue Wohnung zu halten. Dennoch schafft er es vielleicht nicht, sich erneut ins Erwerbsleben zu integrieren. Erfolge im Sinne der Sozialen Arbeit sind auch solche, dass Hilfesuchende auf dem Weg zu einem Ziel Teilziele erreichen. (Seithe, 2010, S. 148)

Neben den Interessen der Klientel sind Sozialarbeitende heute vielfach angehalten, die finanziellen Interessen der Gemeinde zu vertreten und die vorgegebenen Budgets einzuhalten. Dies kann dazu führen, dass die Professionellen nicht nach fachlichen Gesichtspunkten, sondern nach ökonomischen Aspekten entscheiden. (Heinz Messmer, 2007, S. 156, zit. in Seithe, 2010, S. 129) Laut Messmer (2007) können dadurch so genannte Opportunitätskosten auftreten, die durch suboptimale Entscheidungsprozesse entstehen, da versucht wird, Kosten einzusparen. Dies wiederum führt zu Folgekosten, die eigentlich eingespart hätten werden können. Wenn Leistungen nicht gesprochen werden, kann das zur Eskalation und Verhärtung von Problemlagen führen. In den meisten Fällen sind solche Folgekosten höher. (zit. in Seithe, 2010, S. 98-99)

4.3 Aktivierungsparadigma

In den 90er Jahren fand in der Sozialpolitik parallel zur Ökonomisierung eine starke konzeptionelle Veränderung statt. (Seithe, 2010, S. 162) Dem klassischen Sozialstaat wurde vorgeworfen, dass er die Bürger/-innen entmündige, eine passive Anspruchshaltung fördere, falsche Anreize setze und die Eigeninitiative lähme. Auf diese Kritik hin wurde das neue sozialpolitische Leitbild des aktivierenden Staats konzipiert, das verfehlten Ansprüchen und Leistungsmisbräuchen entgegenwirkt und auf aktive Sozialbürger/-innen setzt. (Nadai, 2007, S. 11). Der aktivierende Staat verfolgt das Ziel die Selbstverantwortung von Bürgern und Bürgerinnen zu fördern und zu fordern. Somit wird jede einzelne Person verpflichtet, ein eigenverantwortliches Leben zu führen, was bedeutet, ihr Leben durch eine Erwerbsarbeit zu finanzieren. (Seithe, 2010, S. 166) Unter Erwerbsarbeit wird Arbeit unter vertraglichen Bedingungen verstanden, die materiell entlohnt wird (Beat Baumann & Dana Zurr, 2006, S. 15). Der Appell „Fördern und Fordern“ gilt vor allem auch in Bezug auf das Fordern gegenüber Sozialhilfebeziehenden (Sorg, 2008, S. 2). Im bisherigen Sozialstaat wurde durch soziale Rechte

eine generelle Teilhabegarantie gewährleistet. Im aktivierenden Staat hingegen besteht nun eine Verpflichtung zur Eigenverantwortung und Arbeitsaufnahme (Seithe, 2010, S. 166). Mit der Revision im Jahre 1998 wurde das Aktivierungsparadigma in den SKOS-RL aufgegriffen. Zugleich wurde der Integrationsauftrag zum ersten Mal konkretisiert, unter welchem berufliche und soziale Integrationsmassnahmen subsumiert und gleichzeitig an das Gegenleistungsprinzip geknüpft werden. Die Sozialhilfe wird als Vorleistung der Gesellschaft gedeutet, für welche die Klientel eine Gegenleistung sowohl im eigenen als auch im Interesse der Gemeinschaft zu erbringen hat. (Nadai, 2007, S. 13) In einem Interview betont Isabelle Bohrer, dass bereits vor dem Aktivierungsparadigma, die Sozialhilfe an Bedingungen geknüpft war (zit. in Martin Imoberdorf, 2009, S. 26).

Mit dem Sozialhilfebezug entsteht zwischen der Sozialhilfe als staatlichem Organ und der unterstützten Person eine wechselseitige Rechtsbeziehung. Beide Parteien besitzen einerseits Pflichten, andererseits aber auch Rechte. So hat die unterstützte Person die Pflicht, alles Zumutbare zu unternehmen, um ihre eigene Leistungsfähigkeit zu steigern und wieder selber für den materiellen Unterhalt aufzukommen. (Vogel, 2008, S. 156) Die Minderungspflicht wird von dem Prinzip der Subsidiarität der staatlichen Leistungen abgeleitet. Diese Pflicht ist im SHG LU nicht explizit normiert (ib., S. 179).

Die heutige Sozialhilfe koppelt die Unterstützung der Hilfesuchenden an die pädagogische „Nacherziehung zur Konformität mit den geltenden Normen“ (Nadai, 2007, S. 10). Der Wert Eigenverantwortung besitzt einen zentralen Charakter und dieser wird daran gemessen, ob die hilfesuchende Person in irgendeiner Form arbeitet (ib., S. 11). Die Arbeitssuche und -aufnahme wird durch verbindliche Absprachen und durch Androhung von Sanktionen erhöht (Seithe, 2010, S. 173). Die Bereitschaft zur Eigeninitiative ist somit die Voraussetzung für staatliche Unterstützung (ib., S. 166). Da der aktivierende Staat dem Prinzip der Ökonomie folgt, besitzt er auch eine gezielte Investitionspolitik. Dies zeigt sich im Umgang mit Personen, die über wenige Ressourcen verfügen und keinen Erfolg erzielen. (ib., S. 196). Gemäss Roland Lutz (2008) übernimmt die Soziale Arbeit zunehmend die Aufgabe, die fähige und erfolgversprechende Klientel zu aktivieren und zu trainieren. Bei Hilfesuchenden, bei denen keine Aktivierung mehr möglich erscheint, soll sie versorgende, verwaltende und kontrollierende Aufgaben übernehmen. Für diese Klientelgruppe steht ein kleines Budget zur Verfügung. (zit. in Seithe, 2010, S. 196) Gemäss Seithe (2010) werden somit Unterstützungsleistungen vorrangig an die Klientel gerichtet, bei welcher der Einsatz als effektiv und effizient eingestuft wird und sich der Aufwand lohnt. Folglich segmentiert die Soziale Arbeit dadurch die Hilfesuchenden in effiziente, weniger oder schliesslich nicht effiziente Klientel. (S. 158) Kutzner (2009) denkt, dass die Klientensegmentierung eine Antwort auf die steigenden Sozialhilfekosten darstellt (S. 16). Die Institutionen der Sozialhilfe sind bemüht diesen Kostenzuwachs zu minimieren oder zu stabilisieren. Kutzner (ib.) definiert den Begriff der Klientensegmentierung wie folgt:

Der Begriff der Segmentierung bezeichnet die Anwendung standardisierter Verfahren in der Sozialhilfe: Die Sozialarbeiter (oder Sachbearbeiter) ordnen Klienten einzelnen Kategorien zu mit dem Ziel, die Zuteilungen von Hilfeleistungen zu steuern. Dabei handelt es sich um Hilfeleistungen, welche über die Sicherung des absoluten Existenzminimum hinausgehen: Spezifische Geldleistungen, Beratungsangebote, Beschäftigungsprogramme sowie arbeitsmarktbezogene Bildungsmassnahmen. Mit solchen segmentierenden Verteilungs- und Zuordnungsverfahren sind die Sozialdienste in der Lage, grössere Fallmengen zu bearbeiten und können somit auf umfassende Einzelfallprüfungen in der Regel verzichten. (S. 18)

Die Forschungsergebnisse von Kutzner et al. (2009) zeigen, dass vor allem denjenigen Personen zusätzliche Leistungen entrichtet werden, welchen die günstigsten Prognosen für eine Integration in den 1. AM zugeschrieben werden (Kutzner, 2009 S. 19). Ergänzend schreibt Claudia Heinzmann (2009), dass in der heutigen Praxis der Klientensegmentierung das Integrationspotenzial der unterstützten Person die wichtigste Rolle spiele. Trotz der vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten des Integrationsbegriffs wird in der Sozialhilfe darunter aber vorwiegend die Integration in den 1. AM verstanden. Dies kann dazu führen, dass gewisse Klientelgruppen von der Sozialhilfe, abgesehen von einer finanziellen Grundsicherung, keine weiterreichenden Leistungen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation erhalten. (S. 88)

Die ideologischen Gedanken der Ökonomisierung und des aktivierenden Staates haben grosse Veränderungen in den theoretischen und ethischen Grundlagen sowie in der Methodik der Sozialen Arbeit zur Folge. Dies sowohl auf konzeptioneller wie auch auf der operationellen Ebene. (Seithe, 2010, S. 250) Seithe (ib.) ist der Meinung, dass die Soziale Arbeit durch die Ökonomisierung zunehmend ihre professionelle Identität verliere (S. 245). Der professionellen Sozialen Arbeit ist es nicht mehr möglich, nach ihrem bisherigen Selbstverständnis zu handeln, denn das neue Leitbild des aktivierenden Staates stellt ihre Grundlagen, ihre Grundprinzipien und ihre Praxis in Frage (ib., S. 162-163). Gemäss Seithe (ib., S. 250) kann es aus der Perspektive einer wissenschaftlich geleiteten Profession nicht sein, dass von aussen ihre Aufgabenstellung umdefiniert wird und sie somit schliesslich ihre fachliche und ethische Orientierung aufgeben muss.

Gemäss Silvia Staub-Bernasconi (2007) definiert die Profession der Sozialen Arbeit selbst ihre Aufträge, die sie unabhängig vom gesellschaftlichen Konformitätsdruck ausführt. Es geht darum, die Menschenrechte einzuhalten, denen sich die Profession der Sozialen Arbeit verpflichtet fühlt und nicht, sich nach den momentan aktuellen politischen und ökonomischen Strömungen der Gesellschaft zu richten. (zit. in Seithe, 2010, S. 251) Weiter bezieht sich Seithe (2010) auf das Tripelmandat nach Staub-Bernasconi und betont, dass derzeit das Mandat des Systems eindeutig dasjenige der Klientel dominiere. Die gleichwertige und gleichgewichtige Balance zwischen den beiden Mandaten ist also nicht mehr ausgeglichen. Von der Sozialen Arbeit wird heute verlangt, dass sie im Konfliktfall im Interesse des Systems handelt. (S. 248-249)

Der zunehmende Spardruck führt gemäss Kehrl und Knöpfel (2006) auch dazu, dass viele Grundprinzipien der Sozialhilfe verwässert werden, welchen die Sozialhilfe zu folgen hätte. Als Beispiel wird die Koppelung der Existenzsicherung an Integrationsbemühungen genannt. Das Prinzip der Wahrung der Menschenwürde wird relativiert, wenn bei fehlenden Integrationsbemühungen die Existenzsicherung auf ein absolutes Minimum gekürzt wird. (S. 43-44, S. 181)

5 PHÄNOMEN LANGZEITSOZIALHILFEBEZUG

In den folgenden Unterkapiteln wird das Phänomen LzB abgehandelt. Dazu wird auf den aktuellen thematischen Diskurs eingegangen und anhand statistischer Daten das Ausmass des Langzeitbezugs in der Sozialhilfe aufgezeigt. Danach werden die Ursachen des LzB erläutert. Im letzten Unterkapitel geht die Autorschaft auf aktuelle Studien im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit ein, da zum Thema LzB nur wenig Literatur vorhanden ist. Dadurch versucht die Autorschaft Erkenntnisse über den LzB zu generieren.

5.1 Aktueller Diskurs und Definition

Das Phänomen des LzB wird in der Literatur kaum aufgenommen. Wird die Thematik aufgegriffen, handelt es sich hauptsächlich um statistische Angaben betreffend der Bezugsdauer. Die Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit, verfolgt zurzeit ein Forschungsprojekt, in welchem die Situation von älteren Sozialhilfebeziehenden in der Sozialhilfe untersucht wird. Statistisch sind diese häufiger von LzB betroffen.

Das BFS (2010, S. 16-17) und die Statistik Luzern [LUSTAT] (Edith Lang, 2008a, S. 5) sprechen von Langzeitbezug, sobald eine Person mehr als ein Jahr Sozialhilfe bezieht. Gemäss dieser Definition zählen im Jahr 2008 81,8% aller Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz zur Kategorie der Langzeitbeziehenden (BFS, 2010, S. 17).

Im Kanton Luzern lag im Jahr 2005 der prozentuale Anteil der LzB bei 61,4%. Bis ins Jahr 2007 stieg dieser Anteil auf 66,6% an und pendelte sich erst in den nächsten beiden Folgejahren auf 63,2% ein. Die statistischen Daten zeigen, dass vor allem Alleinerziehende und ältere Personen über längere Zeit in der Sozialhilfe verweilen. (Edith Lang, 2008b, S. 2-3; Lang, 2009, S. 2-3; Edith Lang & Nathalie Portmann, 2010, S. 1-2)

5.2 Ursachen des Langzeitsozialhilfebezugs

Bedingt durch den gesellschaftlichen Wandel muss die Sozialhilfe heute zunehmend neue Aufgaben im System der sozialen Sicherung übernehmen. Dies führt dazu, dass sie immer mehr dauerhafte Unterstützung bieten muss. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167) Aus diesem Grund kann der gesellschaftliche Wandel auch als Erklärung für den LzB angesehen werden. Kehrli und Knöpfel unterscheiden zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Unter dem wirtschaftlichen Wandel verstehen sie vor allem die zunehmende Globalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die in der Schweiz zu einem sektoriellen Strukturwandel führte. (2006, S. 76) Waren im Jahr 1910 29.1% aller Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt, waren es im Jahr 1950 bereits 35,8% (Bernard Degen, 2010, ¶4). Gemäss den Erhebungen des BFS (2009) betrug dieser Prozentsatz im Jahr 2009 73.3%. Diese Entwicklung wirkte sich auf den gesamten Arbeitsmarkt aus. Gefragt waren nun gut ausgebildete Personen, welche mit den erhöhten Anforderungen der Wirtschaft Schritt halten konnten. Produktionsstätten wurden aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit in Niedriglohn-Länder ausgelagert. Vor allem die niedrig qualifizierten Arbeitnehmenden, welche vorwiegend in den ersten beiden Wirtschaftssektoren tätig waren, werden dadurch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Gemäss Ulrich Mückenberger verliert die Arbeit durch diese Entwicklung zunehmend an gesamtgesellschaftlicher Integrationskraft und viele erwerbsfähige Personen finden in der heutigen Wirtschaft keine bezahlte Beschäftigung mehr. (2005, S. 86) Zeitgleich findet im Dienstleistungssektor eine zunehmende Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen statt. Kehrli und Knöpfel verstehen darunter Arbeits-

verhältnisse wie befristete Arbeitsverträge, Leistungslöhne, temporäre Jobs und projektbezogene Verpflichtungen (2006, S. 76-77). Sie sehen darin auch eine Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse. Das Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] definiert ein Arbeitsverhältnis als prekär „wenn relative Unsicherheit vorhanden ist, die weder erwünscht ist noch finanziell abgegolten wird“ (zit. in Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 81-82).

Der soziale Wandel als Teil des gesellschaftlichen Wandels wird von Kehrli und Knöpfel vor allem in der Zunahme der neuen familiären Lebensformen gesehen. Gegenüber früheren Generationen leben heute mehr Personen in einem Ein- oder Zweipersonenhaushalt. Die familiären Strukturen verlieren mit fortschreitender Individualisierung an Bedeutung, was auch die innerfamiliären Hilfeleistungen beeinflusst. (2006, S. 77-78)

Aus der Sozialhilfeforschung wie auch aus der aktuellen Sozialhilfestatistik geht hervor, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Bezug von Sozialversicherungsleistungen die häufigsten Gründe für die Beendigung der Sozialhilfe sind (Christine Hagen, 2004, S. 14-16; BFS, 2010, S. 17). Wie bereits erwähnt, kann der Arbeitsmarkt in der heutigen Zeit nicht mehr alle Menschen aufnehmen. Vielen Personen wird eine Erwerbsarbeit vorenthalten und sie sind, zur Sicherung ihrer Existenz, auf staatliche Hilfe angewiesen. Auch bei der Ablösung aufgrund eines sozialversicherungsrechtlichen Anspruches wird ein Rückgang verzeichnet. Statistisch nahmen diese zwischen dem Jahr 2005 und 2008 kontinuierlich ab. (BFS, 2010)

Die Sozialhilfe in der Schweiz steht in einem engen Verhältnis zu den übrigen Systemen der sozialen Sicherung. Neben der Ergänzungsleistung ist sie die einzige Institution in der Schweiz, welche Leistungen nach dem Finalitätsprinzip gewährt (vgl. Kapitel 3.3.2). Mit der immer restriktiveren Praxis der Sozialversicherungen wird dieses Verhältnis jedoch zu Lasten der Sozialhilfe verändert. Durch Revisionen in den verschiedenen Sozialversicherungen werden immer mehr Personen aus dem Kreis der Leistungsberechtigten ausgeschlossen. Als Beispiel kann hier die IV oder ALV dienen. Mit der Arbeitslosenversicherungs-Revision 2011 wurden drastische Sparmassnahmen umgesetzt, welche dazu führten, dass ein Teil der Versicherten ihre Anspruchsberechtigung verloren (SECO, 2010, S. 24).

Daniel C. Aepli zeigt in einer aktuellen Studie auf, in welcher Situation sich die ausgesteuerten Personen befinden und wie sich dies auf die Sozialhilfe auswirkt. (zit. in BFS, 2009, S. 9-11) Der Begriff Aussteuerung findet sich ausschliesslich im Bereich der ALV. Als ausgesteuert wird eine Person bezeichnet, die ihren Anspruch auf Versicherungsleistungen ausgeschöpft hat. 13% der ausgesteuerten Personen sind zur Sicherung ihrer Existenz auf die Sozialhilfe angewiesen. In Anbetracht der immer restriktiver werdenden Praxis der ALV bedeutet dies eine klare Mehrbelastung für die Sozialhilfe. (SECO, 2010, S. 17) Ebenfalls führen die politisch motivierten Sparmassnahmen in der IV zu einer grösseren Belastung der Sozialhilfe. Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen werden von der IV als arbeitsfähig eingestuft und somit von Versicherungsleistungen ausgeschlossen. Die Tatsache, dass gesundheitlich angeschlagene Menschen nur eine geringe Chance auf eine Anstellung im 1. AM besitzen, spielt dabei keine Rolle. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 184)

5.3 Von der Langzeitarbeitslosigkeit zum Langzeitsozialhilfebezug

Wie bereits erwähnt, findet sich der Begriff des LZB nur selten in der Literatur. Meist ist die Rede von Langzeitarbeitslosigkeit. Erwerbslose Lzb können auch als Langzeitarbeitslose bezeichnet werden. Der Autorschaft ist es ein Anliegen, die beiden Begriffe zu unterscheiden. Der Begriff Langzeitarbeitslosigkeit wird stark mit der Institution der ALV assoziiert. Die Autorschaft interessiert sich in dieser Arbeit aber für Personen, die eine längere Bezugsdauer im System der Sozialhilfe aufweisen. Die Städteinitiative Sozialpolitik stellt in ihrem Kennzahlenvergleich eine Verbindung zwischen diesen beiden Begrifflichkeiten her. Sie zeigt auf, dass Langzeitarbeitslose oft zu den Lzb gehören (Frauke Sassnick Spohn, 2010, S. 8).

Anders als beim LZB wurde dem Thema der Langzeitarbeitslosigkeit vom Bund und von den Kantonen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Angesichts des gemeinsamen Berührungspunktes von Langzeitarbeitslosigkeit und LZB lohnt es sich, auf aktuelle Forschungsergebnisse über Langzeitarbeitslosigkeit einzugehen. Eine der aktuellsten Studien zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit stammt von der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug [AMOSA]. Sie ist ein Zusammenschluss von verschiedenen Arbeitsmarktbehörden. An der Studie haben sich zudem die Kantone aus der Zentralschweiz, die SKOS, das SECO und Vertreter aus der Personalvermittlungsbranche beteiligt. Ziel der Studie war es, die Situation der Langzeitarbeitslosen in der Schweiz zu beleuchten und Massnahmen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit zu erarbeiten. Unter anderem erarbeitete die AMOSA-Studie auch ein Profil von langzeiterwerbslosen Personen, anhand dessen nachfolgende Risikofaktoren definiert wurden:

Alter: Gemäss der Studie nimmt das Risiko, von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen zu sein, mit dem Alter zu. Ältere Menschen haben es schwerer wieder eine Stelle zu finden.

Nationalität: Auch die Nationalität spielt gemäss AMOSA eine wichtige Rolle für die Integrationschancen. Dabei kann jedoch nicht einfach zwischen Schweizern und Schweizerinnen und Ausländern und Ausländerinnen unterschieden werden. Während italienische und spanische Staatsbürger/-innen sowie Personen aus dem Balkanraum ein höheres Risiko als Schweizer/-innen aufweisen, besitzen deutsche und portugiesische Staatsbürger/-innen im Vergleich zu den Schweizern und Schweizerinnen ein geringeres Risiko. Die AMOSA-Studie begründet die besseren Integrationschancen bei deutschen Staatsangehörigen mit deren überdurchschnittlichen Qualifikation.

Bildung und Arbeit: Wird die Bildung der Langzeitarbeitslosen betrachtet, so fällt auf, dass diejenigen Personen am stärksten betroffen sind, die nur die obligatorische Schulzeit abgeschlossen haben. Die Studie berücksichtigte auch die berufliche Stellung der Erwerbslosen. Sie kam dabei zum Ergebnis, dass vor allem Hilfskräfte von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Dabei weisen vor allem die Branche der Industrie und diejenige der Finanzdienstleistung ein erhöhtes Risiko auf. Die Projektverantwortlichen erklären sich dieses Ergebnis mit den häufigen Umstrukturierungen und Rationalisierungen in diesen Bereichen. Es können ebenfalls einzelne risikoreiche Berufsgruppen genannt werden. So zeigte sich, dass Berufe aus der Textilindustrie, der graphischen Industrie und aus dem Post- und Fernmeldewesen öfters von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Auch Maschinisten, Medienschaffende und Personen aus dem Bank- und Versicherungswesen haben statistisch ein höheres Risiko. Personen mit einem Beruf in der Bau- oder Elektronikbranche oder im Rechts- und Gesundheitswesen weisen in Vergleich ein geringeres Risiko auf.

Werden diese Risikofaktoren unter dem Aspekt des gesellschaftlichen Wandels betrachtet, erhärtet sich die Aussage von Kehrli und Knöpfel (2006), dass vor allem die strukturell veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt die Langzeitarbeitslosigkeit begünstigen. Die AMOSA-Studie hebt in ihrem Bericht hervor, dass

der fortlaufende Abbau von Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen und die stetig steigenden Anforderungen an die Arbeitskräfte auf dem gesamten Arbeitsmarkt auch Folgen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit der entsprechenden Stellensuchenden haben. Fehlende Schulbildung und Hilfsfunktionen lassen ausserdem weniger Flexibilität bei der Suche nach einer neuen Arbeit zu, was die Dauer der Arbeitslosigkeit dieser Personen erhöht. (2007, S. 11)

Zusätzlich zu den strukturellen Faktoren erarbeitete die AMOSA-Studie weiche Faktoren heraus. Darunter werden „persönlichkeitsorientierte Merkmale einer Person wie soziale Kompetenzen oder Motivation“ verstanden (ib., S. 13). Es zeigt sich, dass Langzeitarbeitslose die stärksten Defizite bezüglich physischer und psychischer Gesundheit, realistischer Einschätzung der eigenen Chance auf dem Arbeitsmarkt, Motivation für die Stellensuche, Belastbarkeit, Inhalt der Arbeitszeugnisse, Leistungsbereitschaft, Stabilität des Umfelds, Konfliktfähigkeit und formeller Qualifikation bei Tätigkeiten im Suchbereich aufweisen. (ib., S. 10-13)

Die Studie erwähnt jedoch, dass bei den oben aufgeführten Kriterien die Unterschiede zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen nur gering ausfallen. Für eine genauere Aussage müssten die Merkmale kumulativ angewendet werden. (ib., S. 13)

6 ETHISCHE VERPFLICHTUNG SOZIALER ARBEIT

Die Soziale Arbeit im sozialhilferechtlichen Kontext befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen gesetzlichen wie institutionellen Vorgaben (System) und den Bedürfnissen sowie Interessen der Klientel. Dieses doppelte Mandat von Hilfe und Kontrolle ist gemäss Lothar Böhnisch und Hans Lösch (1973) ein zentrales Strukturmerkmal der sozialarbeiterischen Dienstleistung (zit. in Staub-Bernasconi, 2007, S. 6). Im Verständnis des doppelten Mandats stellt die Soziale Arbeit einen Beruf dar, der sich einer Verwaltungsstruktur unterordnet und in diesem Sinne Problemverwaltung, Ressourcenerschliessung und Überweisungsarbeit betreibt ohne dabei eine eigenständige Diagnose, Erklärung und Bewertung für die individuelle Problemlage der Klientel zu stellen. Mit ihrem Anspruch der Professionalität muss sich die Soziale Arbeit jedoch an einem dritten Mandat orientieren, nämlich dem Mandat der Profession selbst. (Staub-Bernasconi, 2007, S. 3) Das professionelle Mandat besteht laut Staub-Bernasconi (ib.) aus der wissenschaftlichen Fundierung ihrer Methoden und Handlungstheorien sowie aus dem berufsethischen Rahmen, der sich die Profession unabhängig von externen Einflüssen setzt und dessen Einhaltung sie auch selber kontrolliert (S. 6-7). Hiltrud von Spiegel (2006) stimmt mit ihr überein, indem sie ergänzt, dass „Fachkräfte der Sozialen Arbeit ihre Professionalität beweisen (müssen), indem sie ihr Handeln wissenschaftlich begründen und (berufs)ethisch rechtfertigen“ (S. 313). Nachfolgende Abbildung zeigt das Tripelmandat der Sozialen Arbeit mit dem beschriebenen Spannungsfeld auf.

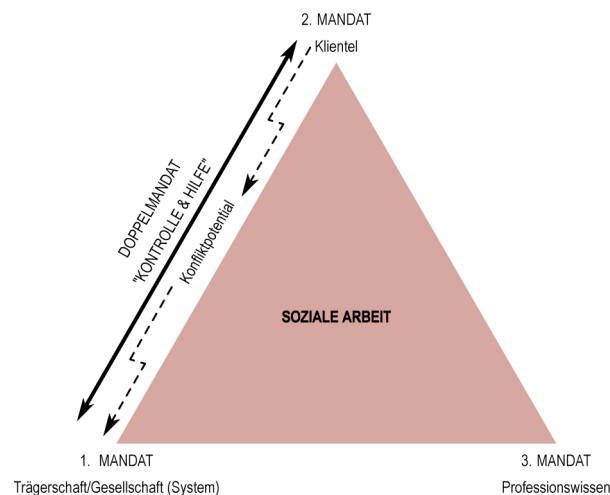


Abbildung 5: Tripelmandat (eigene Darstellung)

Ernst Engelke, Christian Spatscheck und Stefan Bormann (2009) vertreten die Meinung, dass die Soziale Arbeit in der berufsethischen Diskussion die vorherrschende Rechtswirklichkeit nicht genügend berücksichtigt. Die Soziale Arbeit trifft immer auf staatliche Gesetzgebung und Rechtsprechung, in welcher Werte und Normen verbindlich vorgeschrieben sind und bei deren Nichteinhaltung Sanktionen drohen. Die Profession kann Werte und Normen einer Gesellschaft nicht verbindlich festlegen. Zudem besitzt sie nicht die Macht, allein basierend auf ihren eigenen Werten und Normen zu handeln, weshalb sie eine rechtliche Ermächtigungsgrundlage für ihr professionelles Handeln benötigt. In der Sozialen Arbeit sind Ethik und Recht untrennbare Begriffe. (S. 274)

Mit Blick auf den Forschungsgegenstand wird die Autorschaft dieser Bachelorarbeit nicht näher auf die Professionalisierungsdebatte und den dazugehörigen Diskurs über die Wissenschaftsbasierung der Sozialen Arbeit eingehen. Im Fokus dieses Kapitels steht die Auseinandersetzung mit der (meta-)theoretischen und normativen Ebene des berufsethischen Rahmens der Sozialen Arbeit. Mit diesem Vorgehen sollen die zentralen ethischen Prinzipien der Sozialen Arbeit sichtbar gemacht werden, um schliesslich eine Grundlage für die ethische Bewertung der gegenwärtigen Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen von erwerbslosen Lzb zu erstellen.

6.1 Berufsethischer Rahmen

Nach Beat Schmocker (2008) lassen sich im berufsethischen Rahmen der Sozialen Arbeit drei Niveaus unterscheiden (vgl. Abbildung 6). Die (meta-)theoretische Ebene, die normative Ebene und die Ebene des Handlungskontextes (S. 1), die nachfolgend je nach Relevanz für diese Forschungsarbeit unterschiedlich detailliert erläutert werden. Die Ebene des Handlungskontextes wird gänzlich vernachlässigt, da diese keine nützlichen Grundlagen für die Bewertung der Ausgestaltung bietet.



Abbildung 6: Berufsethischer Rahmen (eigene Darstellung)

6.1.1 (Meta-)theoretische Ebene

Unter der (meta-)theoretischen Ebene werden die philosophischen Grundlagen und die Wertelehre (Axiologie) der Sozialen Arbeit subsumiert. Die Soziale Arbeit orientiert sich an verschiedenen Ethikkonzepten und bildet daraus eine eigene ethische Grundlage. (Schmocker, 2008, S. 1-3)

Philosophische Grundlagen

Nachfolgend werden die Ethikkonzepte aufgegriffen, die für die Bewertung der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bedeutend sind.

Ethikkonzepte des idealistischen Liberalismus und/oder des sozialistischen Humanismus

Diese Konzepte betonen die Gerechtigkeit im Allgemeinen sowie die bürgerlichen und sozialen Rechte im Besonderen. Sie sind Grundvoraussetzung zum Vollzug menschengerechten Lebens. (ib., S. 2)

Ethik der Menschenwürde

Das Menschen- und Gesellschaftsbild der Sozialen Arbeit orientiert sich an der Ethik der Menschenwürde. Der Mensch als unverwechselbares und einzigartiges Individuum kann nur Mensch sein als Mensch in der Gesellschaft. Ob die Bedürfnisse einer Person befriedigt sind und sie ihr Leben eigenständig gestalten kann, ist abhängig davon, wie sie in die Gesellschaft eingebunden ist. Über längere Zeit andauernde und erzwungene Bedürfnisseinschränkungen führen zu psychischen, physischen und sozialen Beeinträchtigungen, wodurch das eigentliche Mensch-Sein verletzt wird und somit auch seine Würde. Die Menschenwürde wird als unantastbar bezeichnet. Das bedeutet, dass sie niemandem entzogen werden kann. Jeder Mensch hat das Recht auf die Menschenwürde, alleine durch die Tatsache, dass er Mensch ist. (Schmocker, 2008, S. 2-3)

Ethik des konkreten Orts des Sozialen

Die Soziale Arbeit besitzt eine dreiniveaunale Sichtweise (Makro-, Meso- und Mikroebene). Das bedeutet, dass sie einerseits die gesellschaftlichen Systeme, die unmittelbaren Sozialstrukturen sowie das Individuum betrachtet. (ib., S. 3) Dabei konzentriert sie sich auf den sozialen Ort, wo diese Ebenen aufeinander treffen und miteinander interagieren (Rita Sahle, 2006, S. 366).

Wertegebäude demokratisch verfasster Gesellschaften

Die Demokratie zählt gemäss Schmocker (2008) als besonders zentraler Aspekt der Sozialen Arbeit. Als Grundwerte der Demokratie gelten Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit. Die Soziale Arbeit übernimmt diese Grundwerte aber nicht vorbehaltlos, sondern setzt auch hier ihre eigenen Prioritäten. Zur Fundierung ihrer Berufsethik übernimmt sie ausschliesslich den Grundwert der Gerechtigkeit, im Sinne der ausgleichenden Gerechtigkeit. Dies mit der Überzeugung, dass ohne ausgleichende Gerechtigkeit weder wirkliche Freiheit noch Gleichheit herrscht. (S. 3-4)

Wertelehre (Axiologie)

In der Bewertung von sozialen Problemen benötigt die Soziale Arbeit eine eigenständige Wertelehre (Axiologie), die sie im Laufe ihrer Professionsgeschichte entwickelt hat. Die Profession hat sich stets zu fragen, welche Werte der unterschiedlichen Beteiligten von Bedeutung sind und inwiefern sich diese mit öffentlichen Werten decken oder sich widersprechen. Die Profession besitzt dazu eine solide Basis an ethisch-normativen Grundlagen, die von den internationalen Berufsverbänden bereitgestellt werden und als ethische Prinzipien dienen. (ib., S. 4)

6.1.2 Normative Ebene

Die normative Ebene bildet gemäss Schmocker (ib.) eine Brücke zwischen der theoretischen Ebene und der konkreten Praxissituation. Sie beinhaltet zentrale ethische Prinzipien, die sich in den internationalen Richtlinien und nationalen Berufskodizes wiederfinden. (S. 1)

Auf der Vollversammlung der International Federation of Social Workers [IFSW] in Montreal wurde im Juli 2000 von rund zweitausend Sozialarbeitenden eine gemeinsame Definition von Sozialer Arbeit erarbeitet. Die Definition wurde schliesslich nach einem Vernehmlassungsverfahren verabschiedet, bei welchen über siebzig Nationen und beinahe doppelt so viele Verbände beteiligt waren. Die deutsche Übersetzung der Definition stammt aus dem Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz:

Die Profession Soziale Arbeit fördert den sozialen Wandel, Problemlösungen in zwischenmenschlichen Beziehungen sowie die Ermächtigung und Befreiung von Menschen mit dem Ziel, das Wohlbefinden der einzelnen Menschen anzuheben. Indem sie sich sowohl auf Theorien menschlichen Verhaltens als auch auf Theorien sozialer Systeme stützt, vermittelt Soziale Arbeit an den Orten, wo Menschen und ihre sozialen Umfelder aufeinander einwirken. Für die Soziale Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit fundamental. (AvenirSocial, 2010, S. 8)

Bedeutung der Menschenrechte

Die explizit geäußerte Bedeutung der Menschenrechte für die Soziale Arbeit hat ihren Ursprung in der gemeinsamen Erklärung der Vertreter des Zentrums für Menschenrechte der Vereinten Nationen [UNO], der IFSW wie auch der International Association of Schools of Social Work [IASSW] zur Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession. Diese Erklärung wurde mit der Veröffentlichung des Manual Human Rights and Social Work auf internationaler und lokaler Ebene verankert. (Engelke, Spatscheck & Bormann, 2009, S. 292)

Die Menschenrechte stellen mit den fortschreitenden Globalisierungs- und Migrationsbewegungen eine wichtige Wertegrundlage für die Soziale Arbeit dar. Gemäss Staub-Bernasconi hat die Soziale Arbeit es heute nicht nur mit lokalen Problemlagen zu tun, sondern mit solchen, die in einem globalen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Kontext stehen. Die Orientierung an Menschenrechte ermöglicht hier eine weltweite, universelle Verständigung an humanen Werten. (zit. in Sanja Bachofner-Bošković, 2005, S. 29) Nach Alex Sutter (2000) enthalten die Forderungen der international geltenden Menschenrechte die nachfolgenden vier gleichwertigen Grundwerte:

Gleichheit: Jeder Mensch hat die gleich zu respektierende Menschenwürde. Daraus kann ein Gebot zur Nicht-Diskriminierung abgeleitet werden.

Persönliche Freiheit: Die körperliche und seelische Integrität des Menschen ist zu wahren. Jede Person soll ihren eigenen Lebensentwurf realisieren können.

Geselligkeit: Jeder Mensch ist ein soziales, politisches und kulturelles Wesen. Daraus leitet sich das Recht ab, Gemeinschaften und Parteien zu gründen und am kulturellen und politischen Leben zu partizipieren.

Existenzsicherung: Jeder Mensch hat die gleichen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Obdach, Gesundheit, Bildung, Arbeit und soziale Sicherheit. Daraus leitet sich das Recht jeder Person ab, ihre Existenz in einem System sozialer Gerechtigkeit sichern zu können.

(S. 1)

Die Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession orientiert sich an der Ethik der Menschenwürde. Die Menschenrechte können als Instrument verstanden werden, um diese Würde zu schützen. (Bachofner-Bošković, 2005, S. 27) Die Soziale Arbeit verfolgt als oberstes Ziel das Well-being, unter welchem Schmocker (2008) ein menschenwürdiges Dasein versteht. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die existenziellen Bedürfnisse befriedigt sein. (S. 6) Werner Obrecht (1998) unterscheidet zwischen biologischen, psychischen und sozialen Bedürfnissen (zit. in. Schmocker, 2006, S. 422).

Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die drei Bedürfniskategorien nach Peter A. Schmid (2008, S. 7), wobei die einzelnen Bedürfnisse nicht abschliessend aufgezählt werden.

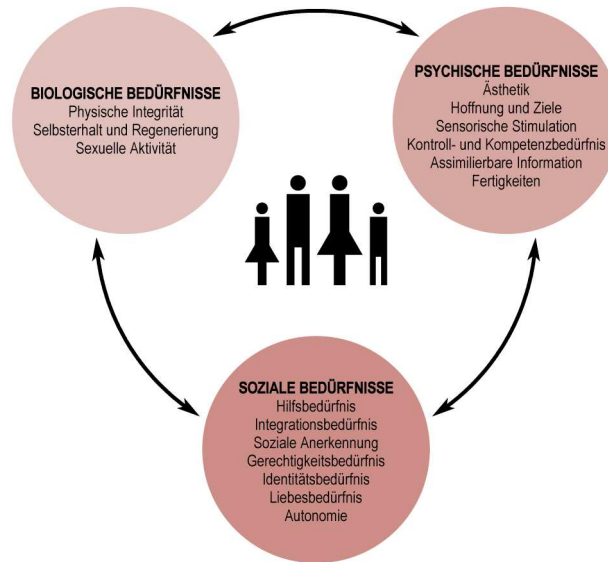


Abbildung 7: Menschliche Bedürfnisse (eigene Darstellung)

Gemäss Schmid (2008) können Bedürfnisse auch ohne bewusste Wahrnehmung existieren und handlungsleitend sein (S. 7). Die Bedürfnisbefriedigung ist abhängig davon, ob die bedürfnisbefriedigenden Güter und Situationen verfügbar sind und ob das Individuum fähig ist, die vorhandenen und erreichbaren Möglichkeiten zu erkennen sowie für sich zu nutzen (Staub-Bernasconi, 1995, zit. in Ernst Engelke, 2002, S. 369). Soziale Systeme können im Hinblick auf die Bedürfnisbefriedigung förderlich oder hinderlich ausgestaltet sein. Bedürfnisseinschränkungen führen beim Menschen zu biopsychosozialen Beeinträchtigungen und verletzen das Menschsein und damit die angeborene Würde. Wird die Bedürfnisbefriedigung dauerhaft verhindert, spricht Staub-Bernasconi von einem sozialen Problem. Soziale Probleme sind vorwiegend Ausdruck einer mangelhaften Einbindung vom Individuum in soziale Systeme. Dies führt zu einer mangelnden Teilhabe und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben resp. zu einem fehlenden oder verhindernden Ressourcenzugang, um existenzielle Bedürfnisse befriedigen zu können. (zit. in Schmocker, 2006, S. 387-388) Die Soziale Arbeit geht davon aus, dass nicht alle Menschen die gleichen Möglichkeiten besitzen, um ihre umgebende Sozialstruktur so mitzugestalten, dass sie ihre Bedürfnisse befriedigen und somit ein menschengerechtes Sein und Wohlbefinden erlangen können. Der Sozialen Arbeit kommt daher die Aufgabe zu, sozial- und menschengerechte soziale Systeme einzufordern und zu gestalten. (Schmocker, 2011, 10-11) Die Befriedigung der biologischen, psychischen und sozialen Bedürfnisse ist nicht eine Frage subjektiver Wahl oder Präferenzen, sondern eine Forderung sozialer Gerechtigkeit (Staub-Bernasconi, 1998, zit. in Gülcan Akkaya, 2008, S. 1).

Bedeutung der Sozialen Gerechtigkeit

Wie bereits erwähnt, orientiert sich die Soziale Arbeit neben den Menschenrechten auch stark an den Prinzipien der Gerechtigkeit. Nach Engelke, Spatscheck und Bormann (2009) soll mit dieser Zweiteilung sichergestellt sein, dass sowohl das Individuum wie auch die Gesellschaft ins Blickfeld der Sozialarbeitenden fallen (S. 279). Zur sozialen Gerechtigkeit finden sich im Grundlagendokument der

IFSW und IAASW (2004) fünf Prinzipien, die sich auf die konkrete Arbeit mit der Klientel beziehen, sich aber trotzdem als allgemeine ethische Grundlage für die Profession bezeichnen lassen können.

(Negative) Diskriminierung zurückweisen: Die Profession hat die Pflicht (negative) Diskriminierung zurückzuweisen, sei es aufgrund von Fähigkeiten, Alter, Kultur, sozialem bzw. biologischem Geschlecht, Familienstand, sozioökonomischem Status, politischer Meinung, Hautfarbe, rassischen oder anderen körperlichen Merkmalen, sexueller Orientierung oder spirituellem Glauben.

Verschiedenheit anerkennen: Die Profession soll die ethnischen und kulturellen Unterschiede der Gesellschaften wahrnehmen und achten und die Verschiedenheit von Individuen, Familien, Gruppen und Gemeinschaften berücksichtigen.

Ressourcen gerecht verteilen: Die Profession soll sicherstellen, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen den Bedürfnissen entsprechend gerecht verteilt werden.

Ungerechte Politik und Praktiken zurückweisen: Als Profession verpflichtet sich die Soziale Arbeit die unangemessene Verwendung und Verteilung von Ressourcen sowie unterdrückerische, ungerechte oder schädliche Praktiken aufzudecken. Sie informiert sowohl die politischen und institutionellen Akteure wie auch die Öffentlichkeit über solche Missstände.

Solidarisches Arbeiten: Die Profession hat die Pflicht soziale Bedingungen zurückzuweisen, die sozialen Ausschluss, Stigmatisierung oder Unterdrückung begünstigen, und sie hat die Pflicht, auf eine integrierende Gesellschaft hinarbeiten.

(IFSW, 2004, 4.2 Soziale Gerechtigkeit)

Nationaler Berufskodex

Die aufgeführten ethischen Prinzipien des IFSW und IAASW werden schliesslich von nationalen Berufsverbänden Sozialer Arbeit im eigenen nationalen Berufskodex aufgegriffen und konkretisiert. Der Berufskodex dient für die Professionellen in der Praxis als Grundlage, um in ethischen und/oder moralischen Dilemmata begründete und vertretbare Lösungen zu entwickeln und um geeignete Kriterien für die individuelle und kollegiale ethische Reflexion des beruflichen Handelns zu erstellen. (Schmocker, 2008, S. 6) Im Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz wird das Anrecht auf die Befriedigung existenzieller Bedürfnisse sowie auf Integrität und Integration in ein soziales Umfeld explizit genannt (AvenirSocial, 2010, S. 6). Weiter werden auch nochmals die zentralen Begriffe Menschenwürde, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit umschrieben. An dieser Stelle geht die Autorschaft nicht ausführlicher auf die einzelnen Punkte des Berufskodexes ein, da diese ganz konkret das ethische Handeln der einzelnen Professionellen der Sozialen Arbeit fokussieren.

6.2 Ethische Bewertungskriterien

Untenstehend folgen die Bewertungskriterien, die mittels oben genannter Theorie erarbeitet wurden. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen der Sozialämter im Kanton Luzern wird im Kapitel 9.3.2 mit diesen Kriterien berufsethisch bewertet.

- Menschenwürde/Well-being (Befriedigung der biologischen, psychischen und sozialen Bedürfnisse)
- Soziale Gerechtigkeit

- Vermeidung von (negativer) Diskriminierung
- Anerkennung der Diversität
- Ressourcengerechte Verteilung
- Zurückweisung von ungerechten Praktiken
- Solidarisches Arbeiten

7 FORSCHUNGSMETHODE

Im folgenden Kapitel wird das methodische Vorgehen dargestellt, das dieser Forschungsarbeit zugrunde liegt. Dabei werden zu Beginn die theoretischen Vorüberlegungen wie die Stichprobenziehung und die Methodenauswahl erläutert. In einem zweiten Schritt wird die praktische Durchführung der Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung beschrieben.

7.1 Methodenbeschreibung

Die vorliegende Bachelorarbeit gehört der qualitativen Sozialforschung an und zeichnet sich somit durch ein induktives Vorgehen aus (Horst Otto Mayer, 2006, S. 18-23). Das induktive Vorgehen geht offen an einen Gegenstand heran. Dadurch können Ansichten und Informationen einer befragten Person erfasst werden, die in quantitativen Erhebungen aufgrund der hohen Standardisierung oftmals verloren gehen. (ib., S. 23) Gemäss Uwe Flick (2009) hat die qualitative Forschung zum Ziel, den „subjektiv gemeinten Sinn des untersuchten Gegenstandes aus der Perspektive der Beteiligten“ zu erfassen. Dabei spielen auch implizite Inhalte eine wichtige Rolle. (S. 25)

Im Zentrum dieser Forschungsarbeit steht die Frage, wie die Sozialämter im Kanton Luzern die Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb ausgestalten und wie sie diese Ausgestaltung begründen. Ausserdem wird untersucht, wie die Sozialämter das Phänomen des Lzb wahrnehmen. Die Autorschaft ging davon aus, dass die Sozialämter keine explizite Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei Langzeitfällen besitzen. Informationen zum Umgang mit Lzb mussten somit im direkten Gespräch mittels offener Fragen generiert werden. Der qualitative Ansatz erwies sich dabei als besonders nützlich, um die Forschungsfragen zu beantworten.

Es ist zu beachten, dass die Autorschaft in dieser Forschungsarbeit den Begriff Umgang analog zum Begriff Ausgestaltung verwendet. Der Umgang bezieht sich dabei nicht auf das methodische Vorgehen in der Beratung, sondern auf die strategische Steuerung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Langzeitfällen.

7.1.1 Stichprobe

Der Autorschaft war es aus zeitlichen Gründen nicht möglich, eine Vollerhebung durchzuführen. Umso wichtiger war es, eine repräsentative Stichprobe auszuwählen. Die Stichprobenziehung dient dazu, aus einer Grundgesamtheit eine Teilmenge zu eruiieren, welche die Grundgesamtheit in verkleinertem Mass wiedergibt (Helmut Lukas, 2005, S. 229). Die Ziehung der Stichprobe erfolgt durch das Sampling. Darunter werden die Regeln und Techniken verstanden, die zu einer repräsentativen Stichprobe führen. Ziel des Samplings ist es, eine Varianzmaximierung und dadurch auch eine Repräsentativität auf die Grundgesamtheit zu gewährleisten. In der qualitativen Sozialforschung werden verschiedene Samplingverfahren verwendet. (Marius Metzger, 2009, S. 1) Die Autorschaft wählte für ihre Arbeit das deduktive Vorgehen. Gemäss Mayer (2006) wird der Blick dabei vom Allgemeinen auf den Einzelfall gerichtet. Er nennt dieses Vorgehen die Vorab-Festlegung. Dabei wird die Stichprobe bereits vor der ersten Befragung anhand von theoretischen Vorüberlegungen gebildet. (S. 38-41)

Um relevante Kriterien für die Stichprobenziehung zu finden, liess sich die Autorschaft von der Frage leiten, welche Faktoren die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen beeinflussen. Als Hilfe für die Beantwortung dienten die eigene berufliche Erfahrung auf einem Sozialamt, die Fachliteratur und ein vorgängiges Gespräch mit einem Sozialamtleiter.

Carlo Knöpfel (2009) zeigt auf, dass eine hohe Fallbelastung die Sozialämter dazu veranlasst Abläufe zu straffen, Verfahren zu vereinheitlichen und die finanziellen Mittel wirkungsorientiert einzusetzen. Dies hat für einzelne Sozialhilfebeziehende direkten Einfluss auf die zu erhaltenden Leistungen. (S. 130) Aus dieser Überlegung heraus wurden zwei Kriterien für das Sampling definiert: die finanzielle Lage der Gemeinde und die Höhe der Sozialhilfequote. Die Sozialhilfequote bezeichnet die prozentuale Höhe der Sozialhilfebeziehenden gemessen an der Gesamtbevölkerung. Um eine grössere Varianzmaximierung zu erreichen, unterschied die Autorschaft zusätzlich zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden. Als städtische Gemeinden werden Gemeinden bezeichnet, die mehr als 10'000 Einwohner zählen (vgl. Wikipedia, o. D., ¶12). Bei der Sozialhilfequote wurde zwischen hoher, mittlerer und niedriger Belastung unterschieden. Als mittlerer Wert diente der Autorschaft die durchschnittliche Sozialhilfequote des Kantons Luzern vom Jahr 2008. Diese betrug 2.2%. Die finanzielle Lage der Gemeinden wurde aus den Geschäftsberichten des Jahres 2007 gezogen. Die Autorschaft geht davon aus, dass der Finanzabschluss des Jahres 2007 direkten Einfluss auf die strategische Führung im Folgejahr hat. Schliesst die Gemeinde bspw. mit einem Verlust ab, so wird sie versuchen, im Folgejahr finanzielle Mittel einzusparen. Die Forschenden unterschieden binär zwischen den Faktoren Gewinn und Verlust. Als Richtwert berechnete die Autorschaft aus den Gewinn-/Verlustrechnungen aller Luzerner Gemeinden den Medianwert. Anhand des berechneten Medianwertes von CHF 305'950.– konnte die Autorschaft erkennen, welche Gemeinden über oder unter diesem Medianwert liegen und diese entsprechend in die untenstehende Matrix einzuordnen. Alle Daten wurden von LUSTAT bezogen.

Es konnten alle sechs Kategorien besetzt werden. Die Autorschaft fügte schliesslich noch zwei weitere Städte hinzu, um die Varianz zu steigern. In folgender Abbildung wird die Stichprobenziehung dargestellt. Der Begriff Sozialamt wird mit SoA abgekürzt. SoA 1, 3 und 4 stehen für städtische und SoA 2, 5 und 6 für ländliche Sozialämter.

		SOZIALHILFEQUOTE		
		hohe Belastung	mittlere Belastung	niedrige Belastung
GEWINN	Median +	SoA 1, 3 & 4	SoA 2	x
	Median -	SoA 6	x	SoA 5

Abbildung 8: Stichprobenmatrix (eigene Darstellung)

Mayer (2006) rät, zur Absicherung der Varianz jede einzelne Zelle mehrfach zu belegen (S. 39-40). Aufgrund der zeitlichen verfügbaren Ressourcen und aus Gründen des Feldzugangs konnten einige Zellen nur einzeln oder gar nicht besetzt werden. So waren z. B. die Sozialämter mit den Kriterien *mittlere Belastung/Median -* und *niedrige Belastung/Median +* nicht bereit, an der Forschung teilzunehmen.

7.1.2 Leitfadeninterview

Das Leitfadeninterview wird in der qualitativen Forschung angewendet, um mittels verbaler Daten konkrete Aussagen über einen Gegenstand zu erhalten. Das Leitfadeninterview orientiert sich an der Offenheit der qualitativen Forschung. Gleichzeitig bietet es den Forschenden auch Orientierung und Sicherheit, indem der Leitfaden sicherstellt, dass keine wichtigen Themen vergessen gehen. Durch die Struktur des Leitfadens erhalten die Daten zudem eine höhere Vergleichbarkeit. (ib., S. 36-37) Ziel des Leitfadeninterviews ist es, die persönliche Sicht der interviewten Person auf den

Untersuchungsgegenstand herauszufinden. Dabei soll der Interviewpartner/die Interviewpartnerin so frei wie möglich antworten können. Erst wenn die notwendigen Antworten ausbleiben, fragen die Forschenden mit konkretisierenden Fragen nach oder führen die befragte Person wieder auf den eigentlichen Forschungsgegenstand zurück. (Flick, 2009, S. 114)

Als besondere Form des Leitfadenterviews gilt das Experteninterview. Beim Experteninterview steht nicht die persönliche Sicht der interviewten Person im Vordergrund, sondern ihre Wahrnehmung als Experte oder Expertin (Mayer, 2006, S. 37) innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Zusammenhangs (Michael Meuser & Ulrike Nagel, 2005, S. 72). Mayer (2006) hebt hervor, dass sich das Experteninterview auf einen bestimmten Wirklichkeitsausschnitt bezieht und daher bereits im Vorfeld viele Themen ausgegrenzt werden müssen. Das erfordert von den Forschenden eine stärkere Steuerungsfunktion. (S. 37)

Ob jemand als Experte oder Expertin angesprochen wird, ist in erster Linie vom Forschungsinteresse und somit auch von den Forschenden selbst abhängig (Meuser & Nagel, 2005, S. 73). Meuser und Nagel knüpfen das Expertentum an zwei Kriterien: „Als Experte wird angesprochen, wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (ib.). Flick (2007) führt weiter aus, dass als Experten oder Expertinnen Mitarbeitende einer Organisation gemeint sind, die in einer spezifischen Funktion arbeiten und über professionelles Erfahrungswissen verfügen (S. 215).

Für die vorliegende Forschungsarbeit stellte sich das Experteninterview als ideale Methode heraus. Die Autorschaft wählte die Leiter/-innen der Sozialämter als Experten und Expertinnen aus. In ihrer Funktion als Leiter/-innen sind sie an der Schnittstelle zwischen operativer und strategischer Ebene. Sie stehen einerseits im Kontakt mit der Klientel und sind andererseits aber auch auf der strategischen Ebene für die Implementierung von Massnahmen zuständig. Sie bestimmen somit auch die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen mit. Mit diesem Vorgehen beabsichtigte die Autorschaft, die impliziten Regelungen der verschiedenen Sozialämter zu ergründen. Gemäss Flick (2009) stellt das Experteninterview die einzige Möglichkeit dar, um „handlungsleitende Regeln jenseits von Verordnungen, ungeschriebene Gesetze des Expertenhandelns und Relevanzaspekte zu erfassen“ (S. 113-115).

7.1.3 Auswertung

Die Datenauswertung erfolgte mittels der Methode nach Mühlfeld et al. (1981). Ziel bei der Auswertung von Experteninterviews ist es, das Überindividuell-Gemeinsame aus den verschiedenen Interviews herauszuarbeiten (Meuser & Nagel, 2005, S. 80). Die Methode zeichnet sich durch eine praktische und leicht verständliche Handhabung aus. Das Auswertungsverfahren nach Mühlfeld et al. (1981) beinhaltet sechs Schritte, welche folgend dargelegt werden:

- 1. Stufe:** Das Transkript wird zum ersten Mal durchgelesen. Textstellen, welche die gestellten Fragen beantworten, werden entsprechend markiert.
- 2. Stufe:** Die gefundenen Antworten werden in ein zuvor gefertigtes Kategorienschema eingefügt. Dabei wird immer wieder auf das Originaltranskript zurückgegriffen. Falls notwendig wird das Kategorienschema mit weiteren Kategorien ergänzt. Der Fokus liegt dabei auf Einzelinformationen und nicht auf der Logik des ganzen Interviews.

3. Stufe: Das Transkript wird erneut durchgelesen. Die Einzelinformationen aus dem Interview werden wieder miteinander in Verbindung gebracht. Ziel ist es, die innere Logik des Interviews wiederzugeben. Dazu werden entsprechende Textstellen hervorgehoben.

4. Stufe: Die innere Logik wird schriftlich festgehalten.

5. Stufe: Das Transkript wird zum vierten Mal durchgelesen. Die Auswertung wird erstellt. Sie basiert auf den im vierten Schritt erstellten Text und den dazugehörigen Zitaten.

6. Stufe: Als letzter Schritt wird der Auswertungstext für die Präsentation bearbeitet und ein Bericht zu den Ergebnissen verfasst. Auf dieser Stufe findet keine inhaltliche Interpretation mehr statt.

(ib., S. 336-338; Mayer, 2006, S. 47-49)

7.2 Durchführung

Nachdem die Stichprobenziehung abgeschlossen und das methodische Vorgehen gewählt war, wurden die verschiedenen Sozialämter von den Forschenden kontaktiert. Der Kontakt erfolgte telefonisch oder über E-Mail. Dabei wurde direkt die strategische Ebene für die Interviews angefragt.

7.2.1 Datenerhebung

Das Leitfadeninterview fokussiert das Gespräch auf einen relevanten Themenbereich, wobei nach wie vor ein hohes Mass an Offenheit zugelassen wird. Die Orientierung an einem sensibilisierenden Konzept hilft, alle wichtigen Aspekte des Themenbereichs zu erfassen. Dabei wird versucht, alle relevanten Dimensionen des Themas zu berücksichtigen. Mayer nennt dies die dimensionale Analyse. Wie weit die verschiedenen Dimensionen konkretisiert werden, hängt von der effektiven Fragestellung ab. (ib., S. 42)

Nach der dimensionalen Analyse wird der Leitfaden in Themenkomplexe unterteilt, welche durch Nachfrage-Themen ergänzt werden. Dies sichert nicht nur die Orientierung entlang der relevanten Themen, sondern auch die Vergleichbarkeit der verschiedenen Interviews. (ib., S. 44)

Die Autorschaft stützte sich beim Erstellen des Leitfadens auf die Forschungsergebnisse von Kutzner et al. (2009) (vgl. Kapitel 4.3). Der Leitfaden beinhaltet folgende Themenkomplexe (siehe Anhang):

- Definition des LZB
- Wahrnehmung des Phänomens LZB
- Umgang mit erwerbslosen Lzb oder generell mit den Sozialhilfebeziehenden
- Gründe für die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen
- Wünschenswerte Veränderungen im Umgang mit erwerbslosen Lzb
- Abschluss

Um den Leitfaden auf seine Praxistauglichkeit zu prüfen, wurde vorgängig ein Testlauf gemacht. Dieser wurde mit dem Leiter der Sozialen Beratungsdienste Horw durchgeführt. Der Testversuch zeigte, dass die gewählten Begrifflichkeiten und Überlegungen verständlich und nachvollziehbar sind sowie eine Stunde für die Interviewdauer benötigt wird.

Die Interviews wurden mittels eines Aufnahmegeräts digital festgehalten. Zu Beginn wurde auf die Anonymisierung der Daten hingewiesen und das Einverständnis für die Tonbandaufnahme sowie die Erlaubnis für die Datenverwendung schriftlich eingeholt.

7.2.2 Aufbereitung und Auswertung

Die Tonbandaufnahmen wurden nach den Interviews verschriftlicht. Die Transkripte wurden anschliessend nach den sechs Verfahrensschritten (vgl. Kapitel 7.1.3) von Mühlfeld et al. (1981) ausgewertet.

7.2.3 Anmerkung der Autorschaft

Bei der Interviewdurchführung erhielten die Forschenden neben den erwünschten Antworten weitere interessante Informationen von den Experten und Expertinnen. Bei der Frage nach der *Wahrnehmung* und *Definition* des Phänomens LZB machten alle Interviewten Aussagen zu Eigenschaften von Lzb. Angesichts der mangelnden Literatur zum Thema LZB erachtet die Autorschaft diese Ergebnisse als Erkenntnisgewinn, weshalb sie in den Ergebnissen ausgewiesen werden.

8 ERGEBNISSE

Im nachfolgenden Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der qualitativen Forschung präsentiert. Erscheint es der Autorschaft sinnvoll, werden diese quantifiziert. Die Ergebnisse werden selektiert, zusammengefasst und anhand von ausgewählten Oberthemen gegliedert, die nach wie vor der Logik des Leitfadens entsprechen. Die Leitfadeneintragung *wünschenswerte Veränderungen im Umgang mit erwerbslosen Lzb* wurde bei der Auswertung nicht mitberücksichtigt. Die Oberthemen *Wahrnehmung* und *Definition* beziehen sich allgemein auf den LZB. Die verfolgten *Ziele*, *Ausgestaltungen* und *Begründungen* der Unterstützungsleistungen fokussieren ausschliesslich den erwerbslosen LZB. Die Ergebnisse werden mit zentralen Aussagen der interviewten Personen ergänzt. Zur Anonymisierung werden die Zitate der Experten und Expertinnen numerisch aufgelistet. Von Seiten der Autorschaft wird in den Zitaten der interviewten Personen die geschlechtergerechte Schreibweise nicht berücksichtigt.

8.1 Wahrnehmung des Phänomens Langzeitsozialhilfebezug

In diesem Unterkapitel folgen die Aussagen der einzelnen befragten Personen zur Wahrnehmung des Phänomens LZB. Es werden dabei Angaben über Tendenzen, Merkmale und Rahmenbedingungen dieser Klientelgruppe gemacht. Ausserdem wird auch auf die Herausforderungen bei der direkten Klientelarbeit eingegangen.

8.1.1 Vorkommen von Langzeitsozialhilfebeziehenden

Alle Sozialämter aus der Stichprobe verzeichnen Personen, die über eine längere Zeit Sozialhilfe beziehen. Die Anzahl der Lzb auf den verschiedenen Sozialämtern variiert jedoch.

I 3: Wir haben solche Leute, das ist ganz klar.

I 4: Dabei gibt es Leute, die 10 Jahre und länger beziehen.

I 6: Nein, nicht ein Grosses, wir haben ein paar Vereinzelte.

8.1.2 Zugeschriebene Merkmale

Aus den Interviews wird ersichtlich, dass Lzb geringe Integrationschancen in den 1. AM aufweisen und/oder keinen Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen besitzen. Den Lzb werden unterschiedliche Merkmale zugeschrieben, welche die Integrationschancen in den 1. AM erschweren. Die Mehrzahl der Sozialämter nennen hier Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen ohne IV-Relevanz.

I 3: Da sind auch Leute dabei, die mehrfach eine IV-Ablehnung erhalten haben, aber faktisch erwerbslos sind. Die IV sagt, sie können arbeiten, aber die Realität ist so, dass sie keine Stelle finden.

Merkmale wie keine oder geringe Veränderungsmotivation, über 45-jährig, Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, Anstellung in prekären Arbeitsverhältnissen, geringe Qualifikationen und unzureichende Erwerbseinkommen kommen in den Interviews als Einzelnennungen vor. Die interviewten Personen sind sich einig, dass vor allem die Kumulation von Problemlagen zum LZB führt.

I 3: Meine Erfahrung ist, dass Lzb oft eine Kombination von Problemstellungen besitzen. Zu 100% arbeitsfähig sein und keine Stelle auf dem Markt finden, ist selten. Die Leute haben dann eher ein Problem. (...) Arbeitseinschränkungen, die nicht wirklich nachweisbar, aber doch irgendwelche Einschränkungen sind. (...) Unser Arbeitsmarkt hat einfach keinen Platz mehr für diese Leute, wenn sie in irgendeiner Form ein Handicap haben. Ich würde sagen, wir haben ganz wenige oder fast keine, die wirklich keine Einschränkungen haben und Lzb sind.

I 3: In der Tendenz sind es nicht gut ausgebildete Leute. Es gibt Ausnahmen, aber da sind andere Konstellationen da.

I 4: Aber wenn ja jetzt jemand das Problem nicht angehen will, dann kommt er auch nicht dazu, das mit der Arbeit zu lösen. Und das sind dann bei uns die Sockelsozialhilfebeziehenden. Und leider auch Junge.

8.1.3 Bewertung

Es gibt Menschen, die zur Sicherung ihrer Existenz längere Zeit oder dauerhaft auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Somit wird der LZB von allen Sozialämtern als gesellschaftliche Realität betrachtet. Die Handlungsmöglichkeiten, diesen strukturellen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken, werden von den Sozialämtern unterschiedlich eingeschätzt. Während die Hälfte der interviewten Sozialämter aktiv den LZB angeht, stellt sich die andere Hälfte primär die Frage, wie mit den Lzb unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe umzugehen ist. Vier der interviewten Personen nehmen den LZB als soziales Problem wahr und drei Sozialämter äussern sich dahingehend, dass der LZB eine finanzielle Belastung für die Gemeinde darstelle.

I 2: Ja, es ist eine finanzielle Belastung für die Gemeinde. Man hat dieses Problem aufgenommen und probiert diese mit Sozialfirmen, mit Beschäftigungsprogrammen, mit geschützten Arbeitsplätzen aufzufangen und überall stösst man an Grenzen, weil es einfach viele gibt.

I 6: Ich denke, Familien mit Kindern, die Kinder können sich ja gegenüber anderen Kindern, die mit ihnen in die Schule gehen, nichts leisten. Denn die Sozialhilfe als solches ist ja nicht sehr hoch, (...). Also diese Personen sind sehr eingeschränkt mit Geld ausgeben und dann muss man nur noch ein paar Kinder haben. Oder auch alleine, was macht man mit 960 Franken? Also es ist sehr wenig, das muss man sich schon bewusst sein. Wenn das ein halbes Jahr ist, okay. Aber wenn das über Jahre geht, drei, vier Jahre. Dann merkt man das schon. Dann ist der Ersatz der Kleider oder was alles dazu kommt... Man muss sich schon sehr einschränken. Man kann nicht mehr ins Kino, nicht mehr ins Theater, es nichts mehr möglich.

Als besonders problematisch wird der LZB bei jungen Erwachsenen bewertet.

I 4: Wir haben schon noch viele Junge. Die sind eigentlich das Problem. Um die ist es schade.

8.1.4 Tendenzen

Bei der Hälfte der Sozialämter stagniert die Anzahl der Lzb. Die andere Hälfte verzeichnet eine deutliche Zunahme.

I 2: Ja, auf jeden Fall steigende Tendenz.

I 5: Zunahme LZB? Eigentlich nicht, nein.

8.1.5 Rahmenbedingungen

Die Sozialämter sehen sich im Umgang mit Lzb mit verschiedenen Rahmenbedingungen konfrontiert. Eine Mehrzahl der interviewten Personen meint, dass die Rationalisierung des Arbeitsmarktes dazu führe, dass immer mehr Arbeitsplätze fehlten, vor allem im niedrigqualifizierten Bereich.

I 2: Man muss das in der heutigen Gesellschaft akzeptieren, dass es das auch immer mehr gibt, dass diese Menschen nicht mehr weiter kommen und auch zum Teil diese Betriebe nicht mehr sind, die Menschen mit fehlenden Qualifikationen aufnehmen. Und wenn diese Menschen aus einem System herausfliegen, dann ist es sehr schwierig, diese wieder irgendwo hineinzubringen.

Weiter wird von der Hälfte der Interviewten die restriktivere Praxis der Sozialversicherungen genannt, welche immer mehr Personen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ausschliesst.

I 6: Und anhand von diesen Berichten, nein, hier müsste die IV einspringen. Wir können ja aber die IV nicht zwingen. Das ist das Problem, das wir haben.

Zudem betonen zwei Sozialämter, dass die Sozialhilfe im Gegensatz zu den Sozialversicherungen über weniger finanzielle Mittel verfügt, um ihren eigentlichen Auftrag der sozialen und beruflichen Integration zu erfüllen.

I 1: Obwohl, wenn man den ganzen 2. AM anschaut, dann ist das schon ein wenig pervers, auf der einen Seite haben wir das RAV, welches über finanzielle Mittel verfügt. (...) Auf der anderen Seite im Behindertenbereich, dort darf es auch kosten, aber genau in der Mitte, dort darf es nichts kosten. Das ist das vollkommen überzeugende System, das wir haben. Wir haben auf beiden Seiten eigentlich relativ gute dotierte Versicherungen und Institutionen und in der Mitte die Sozialhilfe.

Schliesslich wird von einer Expertin erwähnt, dass sie keine Ressourcen erhalten würden, um mögliche konstruktive Strategien gegen den LZB zu entwickeln.

8.1.6 Herausforderungen

Drei Interviewte nennen die gesundheitlichen Beeinträchtigungen als Herausforderung, die zunehmen, je länger eine Person von der Sozialhilfe unterstützt wird. Diese Beeinträchtigungen sind für die Sozialarbeitenden oft nicht objektiv nachweisbar, führen aber trotzdem zu einer faktischen Arbeitseinschränkung.

I 1: Das ist sowieso das Problem, das man hat mit LZB. Da fangen plötzlich gesundheitliche Probleme an eine Rolle zu spielen. (...) Wenn man beginnt, mit Druck zu arbeiten. Eine Stelle zu suchen und sich zu bemühen... ein Ausweg davon ist krank zu werden. Wie auch immer objektiv, aber man flüchtet in das Medizinalsystem. Das ist auch so eine Crux. Viele, die sagen, es brauche einfach mehr Druck, sehen das nicht. Man kann schon einfach mehr Druck machen aber... Wir sehen einfach die gesundheitlichen Probleme zunehmen. Und ich weiss aber nicht, ob die Leute wirklich kränker werden. Das wissen wir dann eben nicht. Es gibt viele, die sagen, Aua!

I 3: So Krankengeschichten, bei denen es immer so eine Frage ist mit den Arztzeugnissen. Arbeitseinschränkungen, die nicht wirklich nachweisbar sind, aber doch irgendwelche Einschränkungen sind.

Die Mehrzahl der Sozialämter denkt, dass ihnen die nötigen finanziellen Mittel fehlen, um geeignete Qualifizierungsmassnahmen zu realisieren.

I 2: Das muss man halt einfach so wahrnehmen, dass das so ist und man zum Teil deshalb auch Menschen so lange auf dem Sozialamt hat. Umschulen kann man auch nicht alle, das kostet auch.

Von zwei interviewten Personen wird der Umstand der fehlenden Veränderungsmotivation, um das zugrunde liegende Problem anzugehen, als schwierig beschrieben.

I 4: Aber wenn ja jetzt jemand das nicht angehen will, dann kommt er auch nicht dazu, das mit der Arbeit zu lösen. Und das sind dann bei uns die Sockelsozialhilfebeziehenden. Und leider auch Junge.

Von einem Sozialamt wird die fehlende Ausbildung der Lzb als weitere Herausforderung betrachtet. Diese sind gleichzeitig aber auch nicht bildungsfähig.

I 1: Und das Hauptproblem bei den Langzeitsozialhilfebeziehenden, das muss man immer wieder sagen, unser Problem sind die Nicht-Qualifizierten, das ist unser Problem. Nicht die anderen. Die Hälfte aller Sozialhilfebeziehenden haben keine vernünftige Ausbildung. (...) Aber was machen wir mit den Nicht-Qualifizierten und 80'000 Arbeitsplätze fehlen. Ich denke ein grosser Bereich ist im Niedrigqualifizierten. Was machen wir mit diesen Menschen, die zum grössten Teil auch nicht bildungsfähig sind. (...) Das Problem sind wirklich diejenigen, die keine Ausbildung besitzen. Und die Tendenz ist zunehmend.

8.2 Definition Langzeitsozialhilfebezug

Die Hälfte der Sozialämter spricht analog zur Definition vom BFS bereits ab einer Bezugsdauer von einem Jahr von LZB. Zwei Sozialämter bewerten diese Dauer als zu kurz und gehen deshalb von zwei Jahren aus. Ein Sozialamt definiert den LZB nicht.

I 2: Also wenn ich jemanden nach ein bis zwei Jahren aus der Sozialhilfe herausbringe, klar gehört dieser zu den Langzeitsozialhilfebezügern, aber wir haben sehr viele, die über ein Jahr sind.

I 3: Ein kurzer Bezug ist dann wirklich kurz, vorübergehend. Ab einem Jahr ist schon lang. Denn eigentlich ist die Sozialhilfe ja für Überbrückungshilfen gedacht, bis es wieder einmal eine Selbständigkeit gibt und man davon ausgehen könnte – theoretisch –, dass man innerhalb von einem Jahr etwas findet. Die Praxis sieht jedoch jetzt anders aus.

Aus den Interviews wird ersichtlich, dass weitere Faktoren wie die geringe Ablösungswahrscheinlichkeit und das Fehlen einer geregelten Arbeit bei der Definition mitberücksichtigt werden. Die interviewten Personen sind sich einig, dass die Reintegrationschancen in den 1. AM mit der Dauer des Sozialhilfebezugs stetig abnehmen. Zwei Sozialämter nennen explizit ein Jahr und eine interviewte Person spricht davon, dass dies bereits nach einem halben Jahr der Fall sei. Die Hälfte der Sozialämter betont zudem die Bedeutung der individuellen Voraussetzungen, welche die unterstützten Personen mitbringen, sowie die Situation, in der sie sich befinden.

I 1: Da würde ich mich eigentlich an das RAV anlehnen. Die sagen, im ersten Jahr hat man relativ gute Chancen. Danach sackt es ab. Aber ich denke auch, desto länger du WSH beziehst, desto höher wird das Risiko, dass du noch länger beziehst.

I 2: Es kommt drauf an, ob jemand eine Ausbildung besitzt. Von wo die Herkunft ist, wie ist die Sprache, wie ist der Gesundheitszustand, das ist schwierig zu definieren.

I 3: Ich finde nicht einmal den Faktor der Sozialhilfe relevant, sondern wie lange jemand wirklich schon vom Arbeitsmarkt weg ist. Ich finde es schwierig, nur vom Zeitpunkt des Sozialhilfebeginns auszugehen. In der Praxis ist es so: Je länger weg, desto schwieriger.

Die Bezugsdauer stellt bei allen Sozialämtern kein Kriterium für die Klientensegmentierung dar.

8.3 Verfolgte Ziele bei erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden

Folgendes Unterkapitel befasst sich mit den angestrebten Zielen der Sozialämter bei erwerbslosen Lzb. Der Fokus liegt dabei auf der sozialen und beruflichen Integration.

8.3.1 Soziale und berufliche Integration

Bei erwerbslosen Lzb wird die Reintegration in den 1. AM nach wie vor angestrebt. Je nach der aktuellen Lebenssituation wird dieses Ziel aber zuerst über die soziale Integration in Form von Beschäftigungsprogrammen verfolgt.

I 2: Und wir erhoffen uns natürlich auch eine Chance, dass sie so wieder einmal zu einem Arbeitszeugnis kommen. (...) Immer mit dem Hintergrund, irgendwo bekommt er wieder eine Chance auf einen Arbeitsplatz.

I 3: Dann gibt es aber auch einen Einsatz für Menschen, die noch nicht dort sind, wo sie das Ziel des 1. AM verfolgen können. So dass sie innerhalb eines Jahres AIP den Sprung in den 1. AM schaffen können. Dort kann es als Vorbereitung dienen. Hat auch etwas mit Stabilisie-

...rung zu tun. Jemand muss zuerst in den Rhythmus kommen. Ist fähig jeden Morgen zu erscheinen. Unabhängig von Leistung kann er sich wieder herantasten. Und wenn das dann klappt, kann man die Massnahme in ein AIP umwandeln und weiterschauen.

8.3.2 Berufliche und soziale Integrationsmassnahmen

Gemäss den interviewten Personen gibt es genügend Angebote, um die berufliche und soziale Integration bei Lzb zu ermöglichen. Mit dem DOCK wurde neu ein Programm geschaffen, das auf erwerbslose Lzb ausgerichtet ist. Zudem wird ersichtlich, dass zwei Sozialämter sich darum bemühen, für diese Klientel gemeindeinterne Lösungen zu finden.

I 2: Aber die Chance haben wir erst jetzt mit dem DOCK. Früher konnten wir nichts anfangen mit diesen Menschen.

I 6: Ja, wir sind auch immer bemüht das Angebot zu erweitern. Auch mit dem Alters- und Pflegeheim haben wir z. B. gute Möglichkeiten aufgebaut. (...) Wir versuchen die Leute vor allem auch hier zu integrieren.

8.4 Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen

Die in diesem Unterkapitel vorgestellten Aussagen befassen sich mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb. Vorrangig wird die blosser Unterscheidung in der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei Kurzzeit- und Langzeitbeziehenden hervorgehoben. Im Anschluss folgen Aussagen über die effektive Leistungsausgestaltung.

8.4.1 Ausgestaltung bei Kurz- und Langzeitbezug

Aus den Interviews wird ersichtlich, dass alle Sozialämter eine unterschiedliche Ausgestaltung der Leistungen bei erwerbslosen Lzb gegenüber der übrigen Klientel aufweisen. Diese unterscheidet sich jedoch stark in der Art der Ausprägung und ist vor allem davon abhängig, wie die Integrationschancen eingeschätzt werden.

I 1: Bei uns gibt es das Prinzip, dass jeder Zugang zur Beratung hat. (...) Da sagen wir, du musst in ein Programm, und wenn du nicht gehst, dann musst du mit der Einstellung der Sozialhilfe rechnen. Das macht man vielleicht ein paar Mal und dann sagt man sich dann... okay, dieses ganze Spiel ist einfach zu teuer. Und dann kann es sein, dass wir ihm den Beitrag kürzen und ihm sagen, komm wieder, wenn du etwas willst.

I 2: Das ist dann halt schon so, dass man sich mit der Zeit etwas weniger um sie kümmert, das ist Realität. Man hat genügend andere, die sehr zeitintensiv sind und bei denen man die Chance sieht.

I 4: Wenn die sich nicht verändern wollen, dann müssen wir ihnen auch keine Zeit schenken. (...) Wir nehmen uns Zeit, wenn jemand etwas verändern will. In welcher Form auch immer.

8.4.2 Effektive Leistungsausgestaltung

Die Interviews zeigen, dass die Sozialämter die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen vorwiegend von der Veränderungsmotivation und dem Alter der Klientel resp. den Integrationschancen in den 1. AM, und nicht von der Bezugsdauer abhängig machen. Diese Faktoren bedingen letztendlich jedoch den LZB. Der Unterschied zeigt sich in der Finanzierung von beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen sowie im Beratungsaufwand.

I 3: Aber die Idee ist schon, dass man dort, wo man sieht, dass es LZB gibt ohne Reintegrationschancen, dass man die Dienstleistungen herunterfährt. Aufwand reduzieren, damit mehr Zeit für die übrig bleibt, die wirklich wollen. (...) Und da muss man schon Prioritäten setzen. Wenn ich jemanden auswähle, um intensiv zu arbeiten, dann bedeutet das, dass andere nicht kommen können.

Es fällt auf, dass die Sozialämter die Gegenleistungspflicht bei erwerbslosen Lzb unterschiedlich einfordern. Nach Zuschreiben einer fehlenden Integrationschance befreit die Hälfte der Sozialämter erwerbslose Lzb von der Gegenleistungspflicht. Sie finanzieren berufliche Integrationsmassnahmen in beschränktem Mass. Weiter kommen sie für Massnahmen zur Sicherung der sozialen Integration nur noch in dringenden Fällen auf. Die Finanzierung der beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen ist zusätzlich von der Veränderungsbereitschaft abhängig.

I 1: Ja im Moment sind wir noch so weit, das, wenn jemand kommt und sagt: „Ich will Beschäftigung“, dann finanzieren wir es immer. Im Moment noch.

Die andere Hälfte der interviewten Personen betont, dass die Gegenleistungspflicht unabhängig von den oben genannten Faktoren immer eingefordert wird. In diesen Gemeinden müssen erwerblose Lzb ohne Veränderungsbereitschaft mit Kürzung oder Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe rechnen.

I 1: Da sagen wir, du musst in ein Programm, und wenn du nicht gehst, dann musst du mit der Einstellung der Sozialhilfe rechnen. Das macht man vielleicht ein paar Mal und dann sagt man sich dann... okay dieses ganze Spiel ist einfach zu teuer. Und dann kann es sein, dass wir ihm den Beitrag kürzen und ihm sagen, komm wieder, wenn du etwas willst.

Alle Sozialämter reduzieren bei erwerbslosen Lzb die Beratungen aufgrund der fehlenden Integrationschancen und/oder fehlender Veränderungsmotivation, was bis zur blossen Verwaltung des Falles (Sozialrente) führen kann. Es wird versucht, die jungen erwerbslosen Lzb möglichst in den 1. AM zu integrieren, weshalb alle Sozialämter mehr Aufwand in die Unterstützung von diesen investieren.

I 3: Unser Appell ist, wenn jemand das macht, die Sozialrente, und die Person nichts dazu beitragen muss, dann muss auch der Beratungsaufwand reduziert werden. Wir möchten nicht, dass jemand Sozialrente zahlt und diese Person immer sieht und so viel investiert.

I 4: Dann haben die aber drei bis fünf Programme ausprobiert und da weiss man wirklich nicht mehr, was machen. Ja klar, irgendeinmal hört man auf, die Programme zu zahlen. Aber den Jungen geben wir unzählbare Chancen.

8.5 Begründung der Ausgestaltung

Nachfolgend werden die Begründungen der unterschiedlichen Sozialämter für ihre effektive Leistungsausgestaltung präsentiert.

Aus den Interviews wird ersichtlich, dass die einzelnen Sozialämter aus unterschiedlichen Perspektiven ihre Ausgestaltung der Leistungen begründen. Zum einen wird berufsethisch argumentiert, da das Wohlbefinden des Individuums im Zentrum steht. Hier zeigt sich, dass aus Sicht der Sozialämter vor allem die soziale Integration einen hohen Stellenwert einnimmt.

I 3: Ja, vor allem stabilisieren. (...) Die einen sind Menschen, bei welchen die Erfahrung gezeigt hat, dass die viel stabiler sind in der gesamten Situation. Bezogen auf Sucht oder Krankheit, physisch wie psychisch. Dass es denen mit einer Tagesstruktur besser geht. (...) Dort kann es als Vorbereitung dienen. Hat auch etwas mit Stabilisierung zu tun. Jemand muss zuerst in den Rhythmus kommen. Ist fähig jeden Morgen zu erscheinen. Unabhängig von Leistung kann er sich wieder herantasten. Und wenn das dann klappt, kann man die Massnahme in ein AIP umwandeln und weiterschauen.

I 6: Nein, im Gegenteil. Ich finde, dann muss man sie halt wirklich auch versuchen zu motivieren. Das ist unser Job. Man kann nicht sagen, dann lässt du sie halt sein. (...) Das ist doch einfach auch Sozialarbeit, Leute unterstützen. Sonst haben wir den Job verfehlt. Man kann nicht jemanden strafen, weil es ihm stinkt.

Zum anderen wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht argumentiert. Vor allem der Spardruck beeinflusst die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen beim erwerbslosen LZB. Es zeigt sich, dass neben der Anzahl Beratungen vor allem die Integrationsmassnahmen eine Sparmöglichkeit bieten. Interessant ist dabei, dass die Sozialämter das Sparpotenzial unterschiedlich wahrnehmen. Während die eine Hälfte der Sozialämter dem finanziellen Druck durch eine restriktive Handhabung der Integrationsmassnahmen begegnet, zahlt die andere Hälfte Integrationsmassnahmen, um Folgekosten zu verhindern.

I 1: Es ist nicht so, dass wir das nicht wollen. Wenn das Ganze kostenneutral wäre, dann würden wir massiv Leute schicken, wir glauben schon daran. Es ist aber so, dass sie nicht kostenneutral sind, sondern sie kosten mindestens 1000 Franken. Das ist das Problem, wie viel will man in einen Ort investieren, wenn man weiss, dass dieser für eine lange Zeit erhalten bleibt. Das ist die Frage?

I 2: Aber die wollen und dann lieber, als dass sie dem Alkohol verfallen oder eine Depression entwickeln, das kostet dann schliesslich ja auch, so hat man die Möglichkeit, sie in eine Struktur zu tun.

I 3: Und diese DAP ermöglichen wir nur Leuten, die motiviert sind. Jemand in ein DAP zu zwingen, das macht keinen Sinn. Weil es monetär nur viel Input und kein Output ist. Wenn es keine Chance für Arbeitsintegration gibt, längerfristig wie mittelfristig, gibt es wirtschaftlich gesehen keinen Sinn, Arbeitsintegration zu machen. Der einzige Sinn wäre nur die Stabilisierung. (...) Wenn man die Kosten der Arbeitsintegration runterfahren muss, dann so, dass

man sie zuerst bei den Dauerarbeitsplätzen herunterfährt und nur noch dort investiert, wo man sich Reintegrationschancen in den 1. AM verspricht.

In der Argumentation der Sozialämter wird ersichtlich, dass die Politik einen grossen Einfluss auf die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen hat. Die Politik spricht die finanziellen Mittel, mit welchen die Sozialämter haushalten müssen. Je nach finanzieller Lage der einzelnen Gemeinden und der politischen Haltung der Behörden erfahren die Sozialämter eine Unterstützung oder eher eine Behinderung in der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen.

I 1: Da wir auch bezahlt werden, um die Quoten tief zu halten. Und das können wir hier natürlich auch noch diskutieren, aber wenn wir im Parlament fragen würden, dann wäre das schon die Erwartung. Nicht unbedingt unter der SP und den Grünen, aber sicherlich unter den Bürgerlichen und dort ist schon die Idee, die Quoten tief zu behalten, und dann sagen wir natürlich, Tagesstruktur kostet, und es gibt kein Programm.

I 3: Jetzt kommt einfach die wirtschaftliche und politische Situation, die den Rotstift ansetzt. Fakt ist, es ist der einzige Ort, wo eine Gemeinde bei der Sozialhilfe sparen kann. Sonst müssten wir die SKOS-RL unterlaufen. Das könnte eine Gemeinde, aber das wäre wirklich ganz schwierig. Dann opfern wir lieber unsere Integrationsmassnahmen.

I 5: Gemeinden, die einen Spardruck haben, müssen auch anders damit umgehen. Und das war bei uns auch nicht immer so. Es gab Jahre, in welchen diese Projekte nicht so bewilligt worden sind. Bei welchen man gesagt hat, wir müssen uns zurückhalten.

Weiter wird die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb mit den gesetzlichen Vorgaben der Sozialhilfe begründet. Aufgrund der Minderungs- und Gegenleistungspflicht ist die Klientel verpflichtet ihre eigene Arbeitskraft auch in Form von Teilnahme in Projekten zur Verfügung zu stellen. Dieses Vorgehen dient den Sozialämtern auch als Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit und zur Missbrauchsbekämpfung.

I 2: Wir können unterstützen aber wir haben auch gegenüber dem Steuerzahler eine Verantwortung, dass wir das Geld nicht einfach hintennach schicken und schmeissen.

I 3: Wir haben kein gesichertes Existenzminimum. Man kann dies nicht als Lebensform wählen. Dieses Gegenleistungsprinzip, das gibt es (...). Wenn jemand Sozialhilfe bezieht, dann muss er etwas machen, um aus der Notlage herauszukommen. Und auch, um es den Leuten etwas unbequem zu machen. Dort, wo wir das Gefühl haben, die könnten das eben schon.

I 6: Auch die Missbräuche zu minimieren. Weil das sind auch die Ziele von diesen Projekten. Die Missbräuche sind sicherlich ein kleiner Teil, aber man darf diesen Aspekt nicht ganz vergessen.

9 DISKUSSION

Im folgenden Kapitel werden die Forschungsergebnisse mit den theoretischen Bezügen verknüpft und diskutiert. Die theoretischen Ausführungen zum strukturellen Rahmen der Sozialhilfe werden in der Diskussion nur punktuell wieder aufgegriffen. Die Theorien zum gesetzlichen Rahmen sowie zur Organisation der kommunalen Sozialhilfe dienen vorwiegend der Verortung des Forschungsgegenstandes und werden nur vereinzelt berücksichtigt. Die Diskussion wird in die Unterkapitel *Wahrnehmung* und *Definition* von LZB sowie *Bewertung* und *Begründung* der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen gegliedert. Die *Wahrnehmung* sowie die *Definition* beziehen sich allgemein auf den LZB. Die *Bewertung* und die *Begründung* der gegenwärtigen Ausgestaltung beziehen sich schliesslich nur noch auf die erwerbslose langzeitsozialhilfebeziehende Klientel.

9.1 Wahrnehmung des Phänomens Langzeitsozialhilfebezug

Bedingt durch den gesellschaftlichen Wandel muss die Sozialhilfe neue Aufgaben im System der sozialen Sicherheit übernehmen. Dies zeigt sich vor allem dadurch, dass sie zunehmend dauerhafte Unterstützung leistet. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167) Auch die Sozialämter im Kanton Luzern bezeichnen den LZB als Realität. Da die Autorschaft keine quantitative Erhebung durchführte, können hier keine genauen Zahlen benannt werden. Gemäss den Aussagen der interviewten Personen variiert die Anzahl von langzeitsozialhilfebeziehenden Personen jeweils in den verschiedenen Gemeinden und das Ausmass der Problematik wird im Vergleich zur statistischen Datenerhebung der LUSTAT (63.2%) weniger gravierend eingeschätzt (Lang & Portmann, 2010, S. 1-2). Dies könnte unter anderem damit zusammenhängen, dass im Gegensatz zu LUSTAT zwei der befragten Personen LZB erst ab zwei Jahren definieren und die jeweiligen Gemeinden sehr unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen vorfinden, die den LZB zusätzlich bedingen. Die einzelnen Gemeinden verzeichnen eine stagnierende bis steigende Tendenz der Zunahme von LZB. Dies deckt sich mit der Datenerhebung von LUSTAT (Lang, 2008b, S. 2-3; Lang, 2009, S. 2-3; Lang & Portmann, 2010, S. 1-2).

Erstaunlicherweise wird der Gegenstand des LZB im öffentlichen und sozialarbeiterischen Diskurs kaum aufgegriffen, obwohl er in der Praxis in unterschiedlichem Ausmass eine Realität darstellt und von der Mehrheit der interviewten Personen als soziales Problem, wie von Staub-Bernasconi (zit. in Schmocker, 2006, S. 387) definiert, sowie auch als finanzielle Belastung für die Gemeinde benannt wird. Vor allem der LZB bei jungen Personen wird als besonders problematisch bezeichnet. Detailliertere Aussagen dazu wurden jedoch von den Sozialämtern nicht gemacht. Auch die Literatur greift diese Problematik in diesem Zusammenhang nicht auf. Die SKOS hat sich mit Jugendlichen allgemein in der Sozialhilfe auseinandergesetzt (vgl. SKOS, 2007). Die geringe Präsenz der Thematik LZB könnte damit zusammenhängen, dass die Sozialhilfe auf kommunaler Ebene angesiedelt ist und in der Autonomie der Gemeinde liegt, weshalb der Bund und die Kantone sich wenig an diesem Diskurs beteiligen. Aber auch die befragten Sozialämter setzen sich unterschiedlich mit der Problematik des LZB auseinander. Während vorwiegend die kleineren Sozialämter aktiv versuchen, den Ursachen von LZB entgegenzuwirken, bspw. indem sie gemeindeinterne Nischenarbeitsplätze für Sozialhilfebeziehende schaffen, und deshalb auch dem Prinzip der Ursachenbekämpfung (§ 23 SHG LU) entsprechen, setzen sich die grösseren Sozialämter mit möglichen Strategien für den Umgang mit Lzb auseinander. Diese eher zurückhaltende Auseinandersetzung kann mit nachfolgender Aussage einer interviewten Person erklärt werden:

Ich meine wir bekommen gar keine Ressourcen, um über solche Themen nachzudenken und neue Formen zu gestalten. Das ist nicht effizient. Es kostet sehr viel und man sollte eigentlich viel lieber einen Schritt zurücktreten. Aber wir sind nur am Tagesgeschäft abkämpfen und kommen nicht einmal dazu, eine gute Projektidee zu definieren.

Die statistischen Daten von LUSTAT zeigen, dass vorwiegend Alleinerziehende und ältere Personen vom LZB betroffen sind (Lang, 2008, S. 1-3; Lang, 2009, S. 1-3; Lang & Portmann, 2010, S. 1-2). Die interviewten Personen nennen ergänzend zu der Datenerhebung von LUSTAT, dass Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen ohne IV-Relevanz, mit geringen Qualifikationen, mit keiner oder geringer Veränderungsmotivation und mit unzureichendem Einkommen (Working Poor) und mit Anstellung in prekären Arbeitsverhältnissen vorwiegend vom LZB betroffen sind. Somit wird ersichtlich, dass es sich beim LZB um eine sehr heterogene Klientelgruppe handelt. Aufgrund der Forschungsergebnisse können zwischen dem LZB sowie der Langzeitarbeitslosigkeit durchaus Parallelen gebildet werden. Der Vergleich der Forschungsergebnisse mit der AMOSA-Studie (2007) zeigt, dass LZB gleiche Risikofaktoren (Alter und Bildung/Arbeit) besitzen. Der Risikofaktor Nationalität wird von den interviewten Personen nicht genannt. Der Vergleich der Aussagen mit den erstellten weichen Faktoren der AMOSA-Studie (ib.) verdeutlicht, dass Lzb wie Langzeitarbeitslose Defizite bezüglich der physischen und psychischen Gesundheit sowie der Motivation aufweisen.

Nach Kehrli und Knöpfel (2006) muss aufgrund des gesellschaftlichen Wandels die Sozialhilfe zunehmend dauerhafte Unterstützung leisten (S. 167). Die Interviews zeigen, dass die Sozialämter im Kanton Luzern aufgrund der Rationalisierung des Arbeitsmarktes – weniger Stellen stehen für niedrig qualifizierte Menschen zur Verfügung – und der restriktiveren Praxis der ALV und IV ebenfalls eine dauerhafte Unterstützung leisten müssen. Die Autorschaft sieht die Ursache des LZB aus diesem Grund vorwiegend im wirtschaftlichen Wandel und der restriktiveren Praxis der ALV und IV.

Der Umstand, dass Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen von der IV als arbeitsfähig attestiert werden, wird von der Hälfte der interviewten Personen als besonders schwierige Rahmenbedingung genannt.

9.2 Definition Langzeitsozialhilfebezug

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die befragten Sozialämter den LZB unterschiedlich definieren. Drei der befragten Personen lehnen sich an die Definition vom BFS (2010, S. 16-17) und LUSTAT (Lang, 2008a, S. 5), die ab einer Bezugsdauer von einem Jahr von LZB sprechen. Gemäss BFS fallen im Jahr 2008 81% aller WSH-Beziehenden in der Schweiz in diese Kategorie. Hier wird nochmals deutlich, dass der Sozialhilfe zunehmend die Aufgabe der dauerhaften Unterstützung zukommt. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167) Somit wirft dies die Frage auf, wie zweckdienlich eine solche Definition ist, wenn eine so grosse Anzahl der Klientel in diese Kategorie fällt. Zwei Sozialämter nehmen dies auf und sprechen erst ab einer Bezugsdauer von zwei Jahren von LZB.

Die Analyse der Ergebnisse zeigt, dass die Bezugsdauer nicht relevant ist für die Steuerung der Unterstützungsleistungen und/oder Klientelsegmentierung, sondern die Ausgestaltung vielmehr abhängig ist von der Ablösewahrscheinlichkeit, die den Lzb zugesprochen wird. Für die befragten Personen stellt die Bezugsdauer kein Kriterium für die Segmentierung dar, sondern vielmehr ist sie ein Instrument für statistische Zwecke.

9.3 Bewertung der Ausgestaltung

Die Sozialhilfe hat zum Ziel, die Existenz zu sichern sowie die berufliche und soziale Integration zu gewährleisten. Die interviewten Personen äussern sich nicht zum Ziel der Existenzsicherung. Hingegen nehmen die Integrationsmassnahmen in den Ergebnissen eine auffallende Bedeutung ein. Die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen unterscheidet sich vor allem in diesen nicht-standardisierten Leistungen. Die Autorschaft erklärt sich dies dadurch, dass die verschiedenen Existenzminima in ihrer Höhe von den SKOS-RL (2005) vorgeschrieben und die Richtlinien in § 30 Abs. 2 SHG LU verankert sind. Aus diesem Grund sind sie für die einzelnen Sozialämter verbindlich. Die Integrationsmassnahmen stellen jedoch Leistungen dar, die zusätzlich zu den verschiedenen Existenzminima ausgerichtet werden können. Von Seiten der Klientel kann jedoch kein rechtlicher Anspruch geltend gemacht werden.

Wie die SKOS unterscheiden auch die interviewten Personen zwischen sozialer und beruflicher Integration (ib., D.1-1-D.3.1). Aus den Ergebnissen wird ersichtlich, dass die Sozialämter bei erwerbslosen Lzb nach wie vor das (Fern-)Ziel der beruflichen Integration verfolgen, was sich mit den Ergebnissen von Pfister (2009, S. 20) deckt. Um dieses Ziel zu erreichen, stehen den Sozialämtern verschiedene Programme von Dritten und zwei Gemeinden auch eigene akquirierte Nischenarbeitsplätze innerhalb der Gemeinde zur Verfügung. Dabei wird auch oft von Programmen gesprochen, welche die soziale Integration sicherstellen sollen. Es fällt jedoch auf, dass die Sozialämter den Begriff soziale Integration anders als in der Literatur verwenden. Verfolgt die soziale Integration nach Kehrl und Knöpfel (2006, S. 191) sowie der SKOS (2005, D.1-1) das Ziel, den Menschen in die verschiedenen Dimensionen der Gesellschaft einzubinden und somit seine Isolation zu verhindern, werden von den Sozialämtern die sozialen Integrationsmassnahmen vor allem als Vorbereitung für eine qualifizierende berufliche Massnahme verwendet. Dies deckt sich mit den Erhebungen von Strohmeier und Knöpfel (2005, S. 90). Obwohl alle Sozialämter die positiven Auswirkungen der sozialen Integrationsmassnahmen auf die gesundheitliche und persönliche Entwicklung der Klientel betonen, wird der Integrationsbegriff von ihnen trotzdem ausschliesslich auf die berufliche Integration reduziert. Dies bestätigt sich dadurch, dass bei älteren erwerbslosen Lzb mit wenig Reintegrationschancen in den 1. AM die sozialen Integrationsmassnahmen nur noch in wenigen Fällen finanziert werden, in welchen die unterstützten Personen auf eine externe Tagesstruktur angewiesen sind. Hier bestätigen sich die Ausführungen von Pfister (2009, S. 4) sowie Strohmeier und Knöpfel (2005, S. 89-90).

Die Sozialämter nehmen den Lzb als Realität wahr und teilen die Meinung von Mückenberger (2005, S. 86), dass aufgrund des wirtschaftlichen Wandels der Arbeitsmarkt nicht mehr allen Personen eine Beschäftigung bieten kann. Die Sozialämter attestieren den erwerbslosen Lzb besonders schlechte oder fehlende Integrationschancen. Hinsichtlich dieser Aussagen erscheint es der Autorschaft paradox, dass die Sozialämter der beruflichen Integration von erwerbslosen Lzb so viel Aufmerksamkeit schenken und der sozialen Integration bloss eine untergeordnete Bedeutung geben. Einen Grund für diese ungleiche Bewertung von sozialer und beruflicher Integration sieht die Autorschaft darin, dass die SKOS in ihren Publikationen der sozialen Integration eine grosse Bedeutung zukommen lässt, diese jedoch in den SKOS-RL nur wenig Niederschlag findet. Die im Kapitel D.3-1 aufgeführten Integrationsmassnahmen fokussieren hauptsächlich die Integration in Form von Arbeit im 1. oder 2. AM.

Wie bereits erwähnt, schätzen die befragten Sozialämter die Reintegrationschancen in den 1. AM bei erwerbslosen Lzb als gering ein. Diese werden sowohl von strukturellen wie auch individuellen Fakto-

ren beeinflusst. Die Befürchtung von Strohmeier und Knöpfel (2005, S. 6), dass mit der aktivierenden Integrationspolitik die strukturellen Ursachen von Armut vernachlässigt und die Verantwortung für die Integration dem Individuum überlassen wird, kann somit nicht auf den Kanton Luzern übertragen werden.

Die Autorschaft geht davon aus, dass aufgrund der in Kapitel 5.3 genannten Risikofaktoren den erwerbslosen Lzb trotz Integrationsmassnahmen die Reintegration in den 1. AM nicht gelingt. Scheitern diese Integrationsbemühungen wiederholt, stellt das Sozialamt seine Bemühungen ein. Dies kann sich auf die effektiv ausgerichteten Unterstützungsleistungen auswirken und führt somit auch zu einer Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden. Wie Heinzmann (2009) ausführt, erhalten diese Personen dann ausschliesslich die materielle Grundsicherung gemäss den SKOS-RL und werden von zusätzlichen Leistungen ausgeschlossen, die zur Verbesserung ihrer Lebenssituation führen könnten (S. 88). In den Ergebnissen wird darunter die Finanzierung von Integrationsmassnahmen, die dazugehörenden finanziellen Anreizleistungen, die SIL, aber auch die Beratung im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe genannt. Faktisch werden somit erwerbslosen Lzb weniger Unterstützungsleistungen entrichtet. Obwohl in den Interviews teilweise ausgesagt wird, dass kein Unterschied in der Ausgestaltung stattfindet, zeigt die Analyse der Ergebnisse, dass implizit eine Ungleichbehandlung besteht.

Es wird deutlich, dass die Sozialämter im Kanton Luzern das Entrichten von zusätzlichen Unterstützungsleistungen von den Integrationschancen abhängig machen. Die Aussagen von Kutzner (2009, S. 19) sowie Heinzmann (2009, S. 88) bestätigen sich somit. Die Ergebnisse zeigen zudem auf, dass auch die Veränderungsmotivation die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb beeinflusst.

Es gibt jedoch nicht nur Unterschiede zwischen den Sozialhilfebeziehenden, sondern auch explizit unter den erwerbslosen Lzb. So weisen die Sozialämter bei jungen Erwachsenen eine höhere Toleranzgrenze auf. Diese werden von allen befragten Personen mit grösserem personellem und finanziellem Aufwand betreut, unabhängig davon, wie viele Integrationsversuche bereits gescheitert sind. Eine interviewte Person macht folgende Aussage: „Dann haben die aber drei bis fünf Programme ausprobiert und da weiss man wirklich nicht mehr, was machen. Ja klar, irgendwann hört man auf, die Programme zu zahlen. Aber den Jungen geben wir unzählige Chancen.“

In dieser Praxis wird deutlich, welchen Einfluss die Ökonomisierung und die Investitionspolitik des aktivierenden Staats auf die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen hat. Aus ökonomischer Perspektive stellen erwerbslose Lzb eine Klientelgruppe dar, in welche es sich aufgrund der tiefen Ablösungswahrscheinlichkeit nicht lohnt, zu investieren. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den Ausführungen von Lutz (2008, zit. in Seithe, 2010, S. 196), der betont, dass bei wenig effizienter Klientel Unterstützungsleistungen eingespart werden.

Die Gegenleistungspflicht wird bei erwerbslosen Lzb unterschiedlich eingefordert. Die Hälfte der Sozialämter verzichtet auf die Gegenleistung in Form von Arbeit, falls das Integrationspotenzial abgesprochen wird. Die andere Hälfte betont jedoch explizit, dass sie an der Gegenleistungspflicht festhalte, unabhängig von den Integrationschancen, welche die Personen aufweisen. Die Autorschaft vermutet, dass diese unterschiedliche Handhabung mit dem neuen Integrationsprogramm DOCK zusammenhängt, das in den Interviews mehrfach erwähnt wurde und sich an erwerbslose Lzb richtet. Diejenigen Gemeinden, die mit diesem Programm zusammenarbeiten, erhalten die Möglichkeit von den langzeitunterstützten Personen weiterhin eine Gegenleistung einzufordern. So äussert sich eine

interviewte Person folgendermassen: „Aber die Chance haben wir erst jetzt mit dem DOCK. Früher konnten wir nichts anfangen mit diesen Menschen.“

9.3.1 Bewertung anhand sozialhilferechtlicher Ziele und Prinzipien

Wird die Ausgestaltung der Unterstützungsleistung von erwerbslosen Lzb unter dem Aspekt der sozialhilferechtlichen Ziele und Prinzipien betrachtet, zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der Theorie und Praxis. Wie bereits von Pfister (2009, S. 4) aufgezeigt, wird auch im Kanton Luzern die soziale Integration, wie sie von Kehrlı und Knöpfel (2006, S. 191) sowie den SKOS-RL (2005, D.1-1) verstanden wird, nicht verfolgt. Somit ignoriert die Praxis ein grundlegendes Ziel der Sozialhilfe und verstösst dadurch gleichzeitig gegen mehrere ihrer Prinzipien. Gemäss Häfeli (2008) ist die Sozialhilfe dem Individualisierungsprinzip verpflichtet. Hilfeleistungen müssen an den Zielen der Sozialhilfe, aber auch an den Bedürfnissen der hilfeschendenden Person angepasst werden. Sie muss sich dabei an der individuellen Lebenssituation des Menschen orientieren. (S. 76) Tätigen die Sozialämter pauschale Wiedereingliederungsversuche bei erwerbslosen Lzb, die keine reale Chance auf eine Stelle im 1. AM besitzen, orientieren sie sich in diesem Sinne nicht an der individuellen Lebenssituation. Wenn aufgrund fehlgeschlagener Reintegrationsversuche zusätzliche Leistungen wie persönliche Beratung und Massnahmen zur sozialen Integration eingestellt werden, orientiert sich die Sozialhilfe weder an den eigenen Zielen, zu welchen die soziale Integration gehört, noch an den Bedürfnissen des Menschen. Die Sozialhilfe hat das Prinzip der Menschenwürde zu beachten und muss aus diesem Grund die soziale Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen (Schmid & Vogel, 2011, S. 23). Zeitgleich ist die Sozialhilfe zusätzlich der Subsidiarität verpflichtet und somit spielt zusätzlich die Eigenverantwortung und die Minderungspflicht der Klientel eine wichtige Rolle (Wolffers, 1993, S. 71; Pärli, 2005, S. 112, zit. in Häfeli, 2008, S. 73). In diesem Sinne müssen erwerbslose Lzb im Rahmen ihrer objektiven Möglichkeiten einen Beitrag zu ihrer beruflichen und sozialen Integration leisten. Werden aber die Ausführungen von Kehrlı und Knöpfel (2006, S. 77-78) beachtet, die besagen, dass sich Strukturen, in welchen soziale Integration früher stattgefunden hat, durch den sozialen Wandel auflösen, so stellt sich die Frage, ob die Menschen überhaupt die Möglichkeit besitzen, sich mit beschränkten finanziellen Mitteln in der Gesellschaft zu integrieren.

Die Praxis ist kritisch zu bewerten, wo aufgrund der mangelnden Integrationschancen auch die Beratungstätigkeit im Sinne der persönlichen Sozialhilfe verringert wird. Gemäss § 29 Abs. 2 SHG LU ist diese, bei Bedarf in Verbindung mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu gewähren. Auch in den SKOS-RL (2005, A.4-3) wird betont, dass während der gesamten Bezugsdauer ergänzend zur materiellen Unterstützung die persönliche Fachberatung durch die Sozialhilfe selbst oder andere spezialisierten Stellen zur Verfügung stehen soll. Aus den Ergebnissen ist ersichtlich, dass erwerbslose Lzb eine mangelnde Veränderungsmotivation besitzen und dies von der strukturellen Ebene als besondere Herausforderung wahrgenommen wird. Die Autorschaft ist der Meinung, dass sie vor allem aus diesem Grund auf die Beratung angewiesen sind, damit sie eine Veränderungsbereitschaft entwickeln können, die schliesslich zu einer Verbesserung der Lebenssituation führt.

Gemäss Vogel (2008, S. 179) sind Sozialhilfebeziehende im Rahmen des Gegenleistungsprinzips zu einem aktiven Beitrag zur beruflichen und sozialen Integration verpflichtet. Mit den Forschungsergebnissen wird deutlich, dass diejenigen Sozialämter, die bei erwerbslosen Lzb eine Gegenleistung einfordern, dies vorwiegend mit Integrationsmassnahmen in Form von Arbeit im 1. oder 2. AM tätigen. Massnahmen, die auf eine ganzheitliche soziale Integration zielen, werden zu wenig berücksichtigt. Natürlich darf die gesellschaftliche Integrationskraft von beruflichen Massnahmen nicht un-

terschätzt werden. Die Integrationsinstanzen, wie sie von Castel (zit. in Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 13-16) in seinem Integrationskonzept aufgezeigt werden (vgl. Kapitel 3.4.2), verlieren angesichts des gesellschaftlichen Wandels jedoch zusehends an integrativer Wirkung. Die Arbeit als integrierendes Element wird dabei überbewertet. Erwerbslose Lzb finden sich in einer ziellosen Aktivierung wieder, da sie berufliche Massnahmen besuchen müssen, ohne die Aussicht auf eine Stelle im 1. AM zu besitzen. Auch die soziale Integration kann in ihrem ganzheitlichen Verständnis nicht vorbehaltlos gewährleistet werden, da es in sozialen Integrationsprogrammen zu einem Zusammenschluss von gleich desintegrierten Personen kommt. Es entsteht eine Homogenisierung. Eine gleichwertige Teilhabe und Teilnahme von erwerbslosen Lzb in der Gesellschaft findet somit nicht statt. (Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 25)

9.3.2 Bewertung aus berufsethischer Perspektive

Aus Sicht der Sozialen Arbeit muss die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb kritisch bewertet werden. Die Soziale Arbeit orientiert sich wie die Sozialhilfe an der Menschenwürde als zentralem Wert. Sie betrachtet den Menschen in seiner Ganzheit, was bedeutet, dass er neben seiner physischen und psychischen Existenz auch ein sozial agierendes Wesen ist. Somit muss die Unterstützung in der Sozialhilfe sowie die professionelle Soziale Arbeit nicht nur elementarste biologische und psychologische Bedürfnisse befriedigen, sondern auch den sozialen Kontakt zur Aussenwelt und die freie Partizipation an der Gesellschaft ermöglichen. Die Soziale Arbeit zielt dabei auf das Well-being des Menschen, das durch die Befriedigung der Bedürfnisse hergestellt wird. (Schmocker, 2008, S. 6) Gemäss Obrecht (1998, zit. in Schmocker, 2006, S. 422) besitzt der Mensch ein Bedürfnis nach sozialer Anerkennung und Integration, das er nur innerhalb der Gesellschaft befriedigen kann.

Die gegenwärtige Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen der Sozialämter berücksichtigt diesen Umstand ungenügend. Sozialämter, die aufgrund von fehlenden Integrationschancen Massnahmen zur sozialen Integration entziehen, reduzieren den Menschen durch diese Ausgestaltung auf seine blossе Arbeitskraft und ignorieren das angeborene Bedürfnis nach sozialem Austausch. Aber auch eine pauschale Integrationspflicht, die mit dem Gegenleistungsprinzip praktiziert wird, verkennt die Bedürfnisse des Menschen, da diese Pflicht meist in Arbeitsmassnahmen eingefordert und der Mensch auf seine Arbeitsfähigkeit reduziert wird, während er durch die Massnahme keinen wirklichen Anschluss an die Gesellschaft findet. (Strohmeier & Knöpfel, 2005, S. 25)

Die Autorschaft ist der Meinung, dass es aus Sicht der Sozialen Arbeit eine differenziertere Auseinandersetzung mit dem Begriff Integration braucht. Der Mensch muss wie von der Sozialen Arbeit postuliert, als Mensch in der Gesellschaft und nicht, wie es die gegenwärtige Ausgestaltung zeigt, als Mensch im Arbeitsmarkt betrachtet werden.

Als weiterer zentraler Wert der Sozialen Arbeit gilt die soziale Gerechtigkeit. Auch diese wird in Anbetracht der Ausgestaltung der Unterstützungsleistung verletzt. Die Sozialämter anerkennen den erwerbslosen Lzb als gesellschaftliche Realität. Somit wird die Diversität im Rahmen der sozialen Gerechtigkeit beachtet. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass erwerbslose Lzb aufgrund mangelnder Integrationschancen in den 1. AM notwendige Leistungen in Form von Integrationsmassnahmen, den dazugehörigen Anreizleistungen sowie die persönliche Beratung für ein menschenwürdiges Leben nicht mehr erhalten. Dadurch erfahren sie eine negative Diskriminierung zu anderen Sozialhilfebeziehenden. Mit dieser Praxis verstösst die Sozialhilfe aus berufsethischer Sicht gegen die gerechte Ressourcenverteilung, die sich nicht nach den Bedürfnissen, z. B. der sozialen Eingebundenheit in

die Gesellschaft, sondern an der Ablösungswahrscheinlichkeit orientiert. Gemäss Sorg (2008) darf der Entscheid für die Finanzierung von Unterstützungsleistungen nicht von ökonomischen Aspekten abhängig sein, sondern er muss aus fachlicher Sicht, nach seiner bedürfnis- und bedarfsgerechten Notwendigkeit gefällt werden (S. 7). Im Kanton Luzern werden zusätzliche Leistungen vorwiegend bei denjenigen gesprochen, welche die höchsten Ablösungswahrscheinlichkeiten besitzen. Dieses Verhalten fördert den Ausschluss von erwerbslosen Lzb und drängt sie noch weiter von der gesellschaftlichen Teilhabe weg. Dies verstösst gegen die Solidarität als Teil der sozialen Gerechtigkeit. Weiter verlangt das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit, dass die Sozialämter ungerechte Politik und Praktiken zurückweisen, was ihnen unter den vorherrschenden strukturellen Bedingungen jedoch nicht möglich ist.

In Anlehnung an Staub-Bernasconi (2007, S. 3) sieht die Autorschaft in der vorherrschenden Ausgestaltung das dritte Mandat der Sozialen Arbeit nicht ausreichend vertreten. Grundlegende Prinzipien der Sozialen Arbeit werden bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb nicht berücksichtigt. Dem eigentlichen Professionsanspruch wird damit nicht entsprochen. Somit bleibt die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe „eine einfache stark reglementierte Hilfstätigkeit im zwischenmenschlichen Bereich“ (ib.). Die Autorschaft stellt sich die Frage, inwiefern berufsethische Prinzipien der Sozialen Arbeit gegenwärtig in der Sozialhilfe berücksichtigt werden können. Wie bereits Engelke et al. (2009, S. 274) ausführen, findet sich die Soziale Arbeit im sozialhilferechtlichen Kontext mit Werten und Normen konfrontiert, die nicht ihrem Professionsverständnis entsprechen. Die Soziale Arbeit besitzt dabei nicht die Macht, ihre Werte und Normen in die Rechtswirklichkeit der Sozialhilfe verbindlich zu übertragen.

9.4 Begründung der Ausgestaltung

Bei den Begründungen der jeweiligen Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb wird ersichtlich, dass, wie im Kapitel 4.3 aufgezeigt wurde, auch die Sozialämter im Kanton Luzern in einem Spannungsfeld zwischen gesetzlichen wie institutionellen Vorgaben (System) und der berufsethischen Verpflichtung stehen. Dabei greifen die interviewten Personen das zweite Mandat nicht auf. Nachfolgend werden die zwei Argumentationslinien erläutert.

9.4.1 Vorgaben des Systems

Die Argumentation aus Sicht des Systems unterstreicht den Einzug der Ökonomie in die Soziale Arbeit. Alle Sozialämter versuchen mit den knappen finanziellen Mitteln und den hohen Sozialhilfekosten ökonomisch umzugehen. Somit wird die gegenwärtige Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb massgeblich vom Spardruck mitbeeinflusst.

Wie von Messmer (2007, S. 156, zit. in Seithe, 2010, S. 129) beschrieben, sehen sich auch die Sozialämter im Kanton Luzern mit dem Dilemma konfrontiert, zeitgleich die Interessen der Klientel und die finanziellen Interessen der Gemeinde zu vertreten, indem versucht wird, die vorgegebenen Budgets einzuhalten. So lässt sich auch die Aussage von Seithe (2010, S. 248-249) auf den Kanton Luzern übertragen, dass das Mandat des Systems eindeutig jenes der Klientel dominiert, denn es zeigt sich, dass die Sozialämter im Konfliktfall im Interesse des Systems handeln. Die Beratungsintervalle und die beruflichen sowie sozialen Integrationsmassnahmen werden vorwiegend als Sparpotenzial bewertet. In dieser Argumentationslinie wird deutlich, dass die nach Lutz (2008, zit. in Seithe, 2010, S. 196) beschriebene Investitionspolitik, die bei wenig effizienter Klientel Unterstützungsleistungen einspart, durchaus auch in der Praxis im Kanton Luzern umgesetzt wird.

Folglich hat die Kritik von Seithe (2010, S. 196), dass die Soziale Arbeit zunehmend ihr Grundprinzip und somit ihr bisheriges Selbstverständnis verliere, auch im Kanton Luzern seine Berechtigung. Die Aussagen der interviewten Personen korrespondieren auch mit den Forschungsergebnissen von Kutzner et al. (2009), die aufzeigen, dass vorwiegend denjenigen Personen zusätzliche Leistungen entrichtet werden, welchen die günstigsten Prognosen für eine Integration in den 1. AM zugeschrieben werden. Die Leistungen werden mittels Klientensegmentierung gesteuert. (Kutzner, 2009, S. 19) Im Kanton Luzern werden erwerbslose Lzb im ökonomischen Verständnis als wenig oder nicht effiziente Klientel angesehen, jedoch segmentiert keines der befragten Sozialämter diese in eine eigene Klientelgruppe. Wie bereits im Kapitel 9.2 erwähnt, stellt vielmehr die Ablösungswahrscheinlichkeit ein Kriterium für die Segmentierung dar. Je tiefer die Ablösungswahrscheinlichkeit ist, desto länger verweilen die unterstützten Personen in der Sozialhilfe. Somit steht die Ablösungswahrscheinlichkeit in direktem Zusammenhang mit der Bezugsdauer. Weiter werden von der Hälfte der interviewten Sozialämter Integrationsmassnahmen finanziert, da sie der Meinung sind, mit diesem Vorgehen schliesslich Folgekosten einzusparen. Somit berücksichtigen diese Sozialämter die von Messmer (2007, zit. in Seithe, 2010, S. 98-99) genannten Opportunitätskosten, die bei suboptimalen Entscheidungsprozessen anfallen, wenn versucht wird Kosten einzusparen.

Gemäss Fluder und Stremlow (1999, S. 109) sind die Sozialbehörden die wichtigsten Entscheidungsträger für die Gewährung von Unterstützungsleistungen. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass auch im Kanton Luzern der Sozialbehörde (Gemeinderat) eine massive Entscheidungskompetenz bei der Gewährung von Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb zukommt. Fluder und Stremlow (ib.) ordnen die Sozialbehörde dem Referenzsystem Politik zu. Somit wird die Ausgestaltung der Sozialhilfe massgeblich durch Budgetvorgaben und die politische Haltung beeinflusst. Fachliche Erwägungen aus Perspektive der Sozialarbeit sind dabei weniger bedeutend. (S. 119) Diese Aussage lässt sich auch auf den Kanton Luzern übertragen, denn die Sozialämter verzeichnen abhängig von der finanziellen Lage und der politischen Orientierung der Sozialbehörde eine Unterstützung oder eine Behinderung in der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb. Den Sozialämtern, die über knappe finanzielle Mittel verfügen, ist es nicht mehr möglich, die eigentlichen Ziele der beruflichen und sozialen Integration zu gewährleisten. Somit lässt sich mit dieser Argumentationslinie die Aussage von Seithe (2010) bejahen, dass die Ökonomie und damit die Politik zunehmend die Zielvorgaben definieren (S. 110). Dies deckt sich auch mit den Ausführungen von Nadai (2009, S. 14), die besagt, dass die Sozialhilfe in einem engen politischen Korsett gefangen ist, welches als Ziel die schnellstmögliche Ablösung vorgibt.

Die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Lzb wird von der Hälfte der Sozialämter mit den gesetzlichen Vorgaben der Minderungs- und Gegenleistungspflicht begründet. Gemäss Nadai (ib.) wird die Sozialhilfe als eine Vorleistung der Gesellschaft gedeutet, für welche die Klientel eine Gegenleistung sowohl im eigenen als auch im Interesse der Gemeinschaft zu erbringen hat (S. 13). Aufgrund der Minderungspflicht müssen unterstützte Personen alles Zumutbare unternehmen, um ihre eigene Leistungsfähigkeit zu steigern und um wieder für den eigenen materiellen Unterhalt aufkommen zu können (Vogel, 2008, S. 156). Obwohl diese Pflicht gemäss Vogel (ib.) nicht explizit im SHG LU normiert ist (S. 179), wird in der Praxis von den erwerbslosen Lzb erwartet, dass sie einen aktiven Beitrag zur sozialen und beruflichen Integration leisten. Das Einfordern der Gegenleistungspflicht dient den jeweiligen Sozialämtern als Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit. Diese Argumentation deckt sich mit den Forschungsergebnissen von Pfister (2009). Der Öffentlichkeit wird gezeigt, dass Sozialhilfebeziehende für Unterstützungsleistungen eine Gegenleistung erbringen müssen. (S. 3) Hinsichtlich des Spardrucks, welchem die Sozialämter unterliegen, wirkt die

Forderung einer Gegenleistung im Rahmen von kostenintensiven Integrationsmassnahmen jedoch widersprüchlich.

9.4.2 Berufsethische Verpflichtung

In der berufsethischen Argumentationslinie wird deutlich, dass die befragten Sozialämter nur bedingt dem dritten Mandat gerecht werden können. Mittels sozialer Integrationsmassnahmen wird den erwerbslosen Lzb eine Tagesstruktur ermöglicht, die zu einer Stabilisierung der Lebenssituation führen soll. Programme zur sozialen Integration sind an die jeweiligen Leistungsmöglichkeiten der Klientel angepasst. Dadurch sollen die erwerbslosen Lzb wieder Erfolge erleben können, was zur Stärkung des Selbstwertgefühls und der Selbstwirksamkeit führt. Die erwerbslosen Lzb werden durch dieses Vorgehen ermächtigt, wie es auch im Sinne der Definition des IFSW und IASSW (IFWS, 2004, 2. Definition Sozialer Arbeit) als Aufgabe der Sozialen Arbeit verstanden wird. Mit dieser Argumentation orientieren sich die Sozialämter am Wohlbefinden des Menschen, was somit auch der berufsethischen Verpflichtung der Sozialen Arbeit entspricht (Schmocker, 2008, S. 6). Aus den Ergebnissen wird jedoch ersichtlich, dass mittels sozialer Integrationsmassnahmen die berufliche Integration als Fernziel anvisiert wird. Wie bereits im Kapitel 9.3.2 erwähnt, muss die soziale Integration aus Sicht der Sozialen Arbeit ganzheitlich betrachtet werden und den Menschen nicht auf seine Arbeitsfähigkeit reduzieren. Die Autorschaft sieht auch hier die Annahme von Seithe (2010) bestätigt. Primär werden die Interessen des Systems verfolgt (S. 196), worunter Nadai (2009, S. 14) die schnellstmögliche Ablösung in den 1. AM versteht.

Der Autorschaft fällt in den Argumentationen der befragten Personen auf, dass sich diese nicht nach einer bewussten berufsethischen oder theoretischen Reflexion richten. So werden keine expliziten Inhalte aus der berufsethischen Perspektive sowie konkrete Prinzipien respektive Ziele der Sozialhilfe genannt.

10 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von der Diskussion werden in diesem Kapitel die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Soziale Arbeit aufgezeigt. Als Erstes werden die Haupt- und Unterfragestellungen beantwortet sowie die Annahmen überprüft. In einem weiteren Schritt werden entsprechende Handlungsempfehlungen für die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit beschrieben. Zum Schluss des Kapitels erfolgt der Ausblick: Das Forschungsdesiderat wird beschrieben, in welchem die Autorschaft mögliche weiterführende Forschungsthemen vorstellt, die an diese Bachelorarbeit anknüpfen.

10.1 Beantwortung der Forschungsfragen und Annahmen

Erhalten im Kanton Luzern erwerbslose Lzb von den Sozialämtern andere Unterstützungsleistungen als die übrigen Sozialhilfebeziehenden?

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass erwerbslosen Lzb weniger Unterstützungsleistungen zugesprochen werden als der übrigen Sozialhilfeklientel. Die Unterschiede zeigen sich vorwiegend in den nicht-standardisierten Leistungen in Form von Integrationsmassnahmen und der Anzahl Beratungen. Obwohl die Sozialämter die Existenzsicherung gemäss den SKOS-RL weiterhin gewährleisten, erhalten die erwerbslosen Lzb durch die gegenwärtige Ausgestaltung im Endeffekt weniger finanzielle Mittel, da die Anreizleistungen in direktem Zusammenhang mit den Integrationsmassnahmen stehen. Entscheidend für die Ungleichbehandlung sind die niedrigen Integrationschancen in den 1. AM. Wie bereits in der Diskussion erwähnt, findet diese Ungleichbehandlung implizit statt. Keines der befragten Sozialämter besitzt ein explizites Konzept im Umgang mit erwerbslosen Lzb. Die beiden Annahmen, dass im Kanton Luzern die Sozialämter keine explizite Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei der langzeitsozialhilfebeziehenden Klientel besitzen sowie erwerbslose Lzb andere Unterstützungsleistungen erhalten als die übrige Klientel, können somit bestätigt werden.

Wie bewertet die Soziale Arbeit aus der berufsethischen Perspektive die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen von erwerbslosen Lzb der Sozialämter im Kanton Luzern?

Wie in der Diskussion aufgezeigt, fokussieren die Integrationsmassnahmen der Sozialämter vor allem auf die berufliche Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehenden. Soziale Integrationsmassnahmen werden als Vorbereitung für berufliche Massnahmen verstanden oder als Instrument genutzt, um die Gegenleistungspflicht einzufordern. Dadurch wird die Integration als soziale, kulturelle und politische Teilhabe und Teilnahme an der Gesellschaft vernachlässigt.

Gemäss der Definition der IFSW und IASSW zielt die Soziale Arbeit darauf ab, das Wohlbefinden (Well-being) des Menschen zu heben. Dafür müssen die elementarsten Bedürfnisse befriedigt sein, zu welchen auch soziale Anerkennung und Integration gehören. Eine Praxis, welche die Integration ausschliesslich auf die berufliche Komponente beschränkt, reduziert den Menschen dabei auf seine blosse Arbeitsfähigkeit und verkennt seine existenziellen Bedürfnisse.

Durch die gegenwärtige Ausgestaltung werden grundlegende Prinzipien wie die soziale Gerechtigkeit oder die Menschenwürde verletzt. Wie bereits in der Diskussion erwähnt, sieht die Autorschaft das dritte Mandat der Sozialen Arbeit in der gegenwärtigen Ausgestaltung nicht ausreichend vertreten und somit wird die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe ihrem Anspruch an Professionalität nicht gerecht.

Wie definieren die Sozialämter im Kanton Luzern das Phänomen LzB und wie nehmen sie dieses wahr?

Der LzB wird von den Sozialämtern im Kanton Luzern unterschiedlich definiert. Einerseits richten sie sich nach der Definition des BFS, welches ab einer Bezugsdauer von einem Jahr von LzB spricht. Andererseits sprechen sie von LzB, wenn während zwei Jahren und mehr Leistungen bezogen werden.

Die Annahme, langzeitsozialhilfebeziehende Klientel würde in eine eigene Klientelgruppe segmentiert, hat sich nicht bestätigt. Die Segmentierung erfolgt vielmehr nach den Reintegrationschancen der Klientel und deren Wahrscheinlichkeit, von der Sozialhilfe abgelöst zu werden. Das Ausweisen der Bezugsdauer wird lediglich für statistische Zwecke getätigt.

Für die Sozialhilfe im Kanton Luzern stellt der LzB eine Realität dar, jedoch unterscheidet sich die Anzahl der LzB in den Gemeinden. Von den Sozialämtern wird eine gleichbleibende bis steigende Tendenz verzeichnet. Die Sozialämter beschreiben die langzeitsozialhilfebeziehende Klientel als eine sehr heterogene Gruppe, denen unterschiedliche Merkmale zugeschrieben werden können, die alle eine hemmende Wirkung auf den Reintegrationsprozess besitzen. Der LzB wird von den Sozialämtern einerseits als soziales Problem beschrieben und andererseits auch als finanzielle Belastung für die Gemeinde bezeichnet. Die Rationalisierung des Arbeitsmarktes sowie die restriktive Praxis der ALV und IV sind für die Sozialämter besonders schwierige Rahmenbedingungen, die den LzB bedingen.

Wie begründen die einzelnen Sozialämter im Kanton Luzern die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen LzB?

Die Sozialämter begründen ihre gegenwärtige Ausgestaltung anhand von institutionellen und gesetzlichen Vorgaben (Mandat des Systems) sowie anhand von berufsethischen Verpflichtungen (Mandat der Profession Soziale Arbeit).

Die Sozialämter müssen sich an die jeweiligen Budgetvorgaben halten, die je nach Spardruck unterschiedlich hoch ausfallen. Sie sind angehalten die finanziellen Mittel ökonomisch einzusetzen. Somit bestätigt sich die Annahme, dass die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen vorwiegend von ökonomischen Gründen geprägt ist. Die Ausgestaltung wird aber auch durch die politische Haltung der Sozialbehörde mitbeeinflusst, die je nachdem als Unterstützung oder Behinderung beschrieben wird. Weiter wird die Minderungs- und Gegenleistungspflicht, die als gesetzliche Vorgabe dient, zur Begründung der gegenwärtigen Ausgestaltung beigezogen. Schliesslich wird die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen auch aus berufsethischer Perspektive begründet, die das Wohlbefinden des Menschen ins Zentrum stellt. Dies kann in der Sozialhilfe, die an das Sozialhilferecht gebunden ist, aber nur innerhalb ihres institutionellen Kontexts erfolgen.

10.2 Empfehlungen für Profession und Praxis Sozialer Arbeit

Die Autorschaft folgert, dass die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe unter den ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ihren berufsethischen Verpflichtungen nicht nachkommen kann. Die Ausgestaltung der Unterstützungsleistung bei erwerbslosen LzB ist zu stark auf die berufliche Integration ausgerichtet. Somit werden erwerbslose LzB auf die Chance ihrer Integration in den 1. AM reduziert. Wie bereits in der Diskussion aufgezeigt, verstösst diese Praxis gegen mehrere Prinzipien der Sozialen Arbeit.

Die Autorschaft ist der Meinung, dass die Sozialhilfe ein differenzierteres Verständnis von sozialer Integration benötigt. Soziale Integration sollte gleichwertig neben die berufliche Integration gestellt werden und ein eigenständiges Ziel und nicht nur Mittel zum Zweck der Sozialhilfe darstellen. Die SKOS versteht die Integration als wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe und Teilnahme und gleicht sich so dem soziologischen Verständnis von Integration gemäss Esser (2000) an (vgl. Kapitel 3.4.2). Obwohl die SKOS-RL wegleitend für die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe sind, scheint es, dass sich dieses differenzierte Integrationsverständnis in der Praxis nicht durchsetzen kann. Die Autorschaft erklärt sich dies mit der ökonomischen, rechtlichen und politischen Wirklichkeit, in der sich die Sozialhilfe befindet und in der berufsethische Prinzipien lediglich eine marginale Bedeutung besitzen. Will sich die Soziale Arbeit im Bereich der Sozialhilfe als Profession etablieren, ist es unabdingbar, die berufsethischen Prinzipien in die vorherrschende Wirklichkeit einzubinden.

In einem ersten Schritt muss die Sozialhilfe die Öffentlichkeit darauf aufmerksam machen, dass sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen ihren Auftrag der sozialen Integration nicht mehr wahrnehmen kann. In einem weiteren Schritt muss sie sich auf sozialpolitischem Weg dafür einsetzen, dass ein differenzierter Integrationsbegriff in das kantonale Sozialhilfegesetz aufgenommen wird. Somit hätte die Klientel einen direkten Rechtsanspruch auf eine soziale Integration und wäre so vor pauschalisierten und ziellosen Wiedereingliederungsversuchen, die sie auf ihre blossen Arbeitsfähigkeit reduziert, geschützt.

Die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe muss sich trotz schwieriger institutioneller Rahmenbedingungen an ihre berufsethischen Verpflichtungen halten und versuchen das Ziel des Well-beings zu erreichen. Gemäss Definition der IFSW und IASSW vermittelt Soziale Arbeit an dem Ort, wo Menschen und soziale Umfelder aufeinander einwirken. In Anbetracht dieser Aussage sieht die Autorschaft die Aufgabe der Sozialen Arbeit darin, Strukturen zu schaffen, die unabhängig von den ökonomischen und politischen Einflüssen der Sozialhilfe funktionieren und den erwerbslosen Lzb die gleichwertige Teilnahme und Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen.

10.3 Ausblick

Die Autorschaft sieht aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse weitere interessante Forschungsthemen für die Soziale Arbeit.

Wie bereits erwähnt, muss die Soziale Arbeit Strukturen schaffen, die unabhängig von ökonomischen und politischen Einflüssen der Sozialhilfe erwerbslosen Lzb eine ganzheitliche Integration in die Gesellschaft ermöglichen. Die Autorschaft sieht ein Potenzial in der Freiwilligenarbeit. Eine genaue Bedarfsanalyse sowie ein entsprechendes Konzept könnte durch ein Auftragsprojekt oder eine Bachelorarbeit erstellt werden.

In der Diskussion wurde aufgezeigt, dass hinsichtlich der sozialhilferechtlichen Ziele und Prinzipien zwischen der Theorie und Praxis der Sozialhilfe eine Diskrepanz besteht. Eine qualitative Forschung könnte die genauen Ursachen der Diskrepanz eruieren.

In der vorliegenden Bachelorarbeit wurde aufgezeigt, dass erwerbslose Lzb weniger Unterstützungsleistungen erhalten. Eine quantitative Studie könnte das Ausmass dieser Ungleichbehandlung aufzeigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gemäss Fluder und Stremlow (1999) unterscheiden sich die Sozialämter in ihrem Professionalisierungsgrad. Inwiefern sich dies auf die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen bei Lzb auswirkt, konnte diese Forschungsarbeit nicht untersuchen. Hier könnte eine anknüpfende Arbeit weitere Erkenntnisse für die Soziale Arbeit gewinnen.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Akkaya, Gülcan (2008). *Die Prinzipien der Menschenrechte. Modul 07/GS*. Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug [AMOS]. (2007). *Langzeitarbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Gefunden am 2. Juni 2011, unter <http://www.amosa.net/webautor-data/122/Langzeitarbeitslosigkeit---Situation-und-Massnahmen.pdf>
- AvenirSocial. (2010). *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen* [Broschüre]. Bern: Autor.
- Bachofner-Bošković, Sanja (2005). *Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession. Der selbstdefinierte, professionelle Auftrag Sozialer Arbeit*. Unveröffentlichte Bachelorarbeit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Baumann, Beat & Zurr, Dana (2006). *Soziale Marktwirtschaft*. Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Binggeli, Ursula & Imoberdorf, Martin (2009). „Anreizsysteme dürfen nicht zu etwas Absolutem erklärt werden“. Chancen und Grenzen der aktivierenden Sozialhilfe aus der Sicht der SKOS. *SozialAktuell*, 41 (6), 19-21.
- Bundesamt für Statistik [BFS]. (2009). *Ausgesteuert – was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden*. Gefunden am 6. Juni 2011, unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html>
- Bundesamt für Statistik [BFS]. (2010). *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2008. Nationale Resultate*. Gefunden am 6. Juni 2011, unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=3891>
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit von Bedürftigen vom 24. Juni 1977 (SR 851.1).
- Caduff, Raymond (2007). *Schweizer Sozialhilfe auf dem Prüfstand. Eine kritische Analyse aus sozialethischer Perspektive*. Zürich: Rüegger.
- Degen, Bernard (2010). *Dienstleistungssektor*. Gefunden am 2. Juni 2011, unter <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14035.php>
- Dienststelle für Soziales und Gesundheit [DISG] & Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern [SVL]. (2010). *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe. Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern* (2. Aufl.). Littau: Autor.
- Engelke, Ernst (2002). *Theorien der Sozialen Arbeit. Eine Einführung* (3. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Engelke, Ernst; Spatscheck, Christian & Borrmann, Stefan (2009). *Die Wissenschaft Soziale Arbeit. Werdegang und Grundlagen* (3. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Flick, Uwe (2007). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.

- Flick, Uwe (2009). *Sozialforschung. Methoden und Anwendungen. Ein Überblick für die BA-Studiengänge*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Fluder, Robert & Stremlow, Jürgen (1999). *Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Bern: Haupt.
- Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (SRL 150).
- Häfeli, Christoph (2008). Prinzipien der Sozialhilfe. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 65-85). Luzern: Interact.
- Hagen, Christine (2004). *Wege aus der Sozialhilfe – Wege aus der Armut?* Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Hänzi, Claudia. (2008). Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 87-150). Luzern: Interact.
- Heinzmann, Claudia (2009). Klassifizieren in der Sozialhilfe. Zwischen individueller Fallabklärung und standardisierten Modellen – Entwicklung in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg. In Stefan Kutzner; Ueli Mäder; Carlo Knöpfel; Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 63–93). Zürich: Rüegger.
- Imoberdorf, Martin (2009). „Sozialhilfe war nie bedingungslos“. Das Konzept der aktivierenden Sozialpolitik aus der Sicht des Berufsverbandes AvenirSocial. *SozialAktuell*, 41 (6), 26-28.
- International Federation of Social Workers [IFSW]. (2004). *Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien*. Gefunden am 9. Mai 2011, unter <http://www.ifsw.org/p38000739.html>
- Kehrli, Christin & Knöpfel, Carlo (2006). *Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Knöpfel, Carlo (2009). Armut bekämpfen. Kantone verfolgen unterschiedliche Strategien. In Stefan Kutzner; Ueli Mäder; Carlo Knöpfel; Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 121-141). Zürich: Rüegger.
- Kutzner, Stefan (2009). Klientensegmentierung. Was ist das? Unser Forschungsgegenstand. In Stefan Kutzner; Ueli Mäder; Carlo Knöpfel; Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 11-23). Zürich: Rüegger.
- Lang, Edith (2008a). Sozialhilfe im Kanton Luzern. Dauer des Sozialhilfebezugs nimmt zu. *Iustataktuell*, 5 (6), 4-5.
- Lang, Edith (2008b). Sozialhilfe im Kanton Luzern. Weniger, aber längere Sozialhilfeunterstützung. *Iustataktuell*, 5 (6), 1-3.
- Lang, Edith (2009). Sozialhilfe im Kanton Luzern 2008. Erneuter Rückgang der Sozialhilfequote im Jahr 2008. *Iustataktuell*, 6 (9), 1-3.
- Lang, Edith & Portmann, Nathalie (2009). Sozialhilfe im Kanton Luzern 2009. Abgeschwächter Rückgang der Sozialhilfequote. *Iustataktuell*, 7 (11), 1-3.

- Lindenmeyer, Hannes & Walker, Katharina (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung*. Gefunden am 6. Juni 2011, unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/04243/index.html?lang=de>
- Lukas, Helmut (2005). Empirische Sozialforschung. In Dieter Kreft & Ingrid Mielenz (Hrsg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (5. Aufl., S. 227-233). Weinheim: Juventa.
- Maeder, Christoph & Nadai, Eva (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Mayer, Horst Otto (2006). *Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung* (3. Aufl.). München: R. Oldenbourg.
- Metzger, Marius (2009). *Sampling. Wie kommt man zur Stichprobe?* Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2005). Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In Alexander Bogner, Beate Litting & Wolfgang Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Aufl., S. 71-94). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mückenberger, Ulrich (2005). Arbeit. In Dieter Kreft & Ingrid Mielenz (Hrsg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik* (5. Aufl., S. 83-89). Weinheim: Juventa.
- Mühlfeld, Claus; Windolf, Paul; Lampert, Norbert & Krüger, Heidi (1981). Auswertungsprobleme offener Interviews. *Soziale Welt*, 32 (3), 325-352.
- Nadai, Eva (2007). *Die Vertreibung aus der Hängematte. Sozialhilfe im aktivierenden Staat*. Gefunden am 22. März 2011 unter http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Eva_Nadai.pdf
- Nadai, Eva. (2009). Aktiv ins Abseits. Aktivierende Sozialhilfe und die Produktion von Unsicherheit. *SozialAktuell*, 41 (6), 12-15.
- Pakoci, Daniel (2008). Die Sozialhilfe im Diskurs der politischen Parteien. In Stefan Kutzner; Ueli Mäder; Carlo Knöpfel; Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 95-120). Zürich: Rügger.
- Pfister, Natalie (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS].
- Rüegg, Christoph (2008a). Das Recht auf Hilfe in Notlagen. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 23-63). Luzern: Interact.
- Rüegg, Christoph (2008b). Organisation, Träger, Zuständigkeiten, Finanzierung. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 323-335). Luzern: Interact.
- Sahle, Rita (2006). „Menschsein“ heisst „Mensch-in-der-Gesellschaft-sein“. Anmerkungen zur Modellierung des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft. In Beat Schmocker (Hrsg.),

- Liebe, Macht und Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit* (S. 361-377). Luzern: Interact.
- Sassnick Spohn, Frauke (2010). *Im Spiegel des Arbeitsmarktes. Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten. 10 Jahre Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999 – 2008*. Gefunden am 6. Juni 2011, unter <http://www.amosa.net/content-n122-sD.html>
- Schallberger, Peter & Wyer, Bettina (2009). *Ermächtigung oder Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)*. Rorschach: FHS St. Gallen.
- Schaufelberger, Daniel (2010). Integration auf Umwegen. Die Suche nach dem richtigen Programm. *ZESO. Zeitschrift für Sozialhilfe* 107 (4), 10-11.
- Schmid, Peter A. (2008). *BA-Modul 07. Ethische Urteilsfindung in der Sozialen Arbeit*. Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Schmid, Walter & Vogel, Urs (2011). *Recht der Sozialhilfe*. Luzern: Universität Luzern.
- Schmocker, Beat (2006). Liebe, Macht und Erkenntnis. Überlegung zur Funktion der Sozialen Arbeit „am Punkt, wo Menschen und ihre sozialen Umfelder aufeinander einwirken“. In Beat Schmocker (Hrsg.), *Liebe, Macht und Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit* (S. 378-407). Luzern: Interact.
- Schmocker, Beat (2008). *Das Wertgebäude der Sozialen Arbeit. Skript interne Weiterbildung Stiftung Bühl Wädenswil vom 1. Februar 2008*. Unveröffentlichtes Skript. Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Schmocker, Beat (2011). Kriterien für berufsethische Urteilskraft und moralische Kompetenz. Der neue Berufskodex für die Soziale Arbeit Schweiz. *SozialAktuell*, 43 (3), 10-15.
- Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4. Aufl.). Bern: Autor.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2007). *Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen*. Gefunden am 19. Mai 2011, unter http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/Junge_Erwachsene.pdf
- Seithe, Mechthild (2010). *Schwarzbuch Soziale Arbeit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sorg, Richard (2008). *Soziale Ungleichheit, aktivierender Staat – und Soziale Arbeit*. Gefunden am 6. Juni 2011, unter http://www.sozialarbeit.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/soziale_arbeit/Publikationen/Referat_Richard_Sorg.pdf
- Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 24. Oktober 1989 (SRL 892).
- Sozialhilfeverordnung des Kantons Luzern vom 13. Juli 1998 (SRL 892a).

- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2010). *Bericht des Bundesrats vom 30. Juni in Erfüllung des Postulats 09.4238 Fässler-Osterwalder. Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG). Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden.* Gefunden am 2. Juni 2011, unter <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01880/02734/index.html?lang=de>
- Statistik Luzern [LUSTAT]. (ohne Datum). Gefunden am 6. Juni 2011, unter www.lustat.ch
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007). *Vom beruflichen Doppel- zum professionellen Tripelmandat. Wissenschaft und Menschenrechte als Begründungsbasis der Profession Soziale Arbeit.* Gefunden am 28. April 2011, unter http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Vom_Doppel_zum_Tripelmandat.pdf
- Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL 010).
- Stremlow, Jürgen (1997). *Die Organisation öffentlicher Sozialhilfe in den Gemeinden der Deutschschweiz. Teilauswertung der Spezialbefragung „Wandel des Sozialwesens in der Gemeinde“.* Gefunden am 21. April 2011, unter <http://socio.ch/gem/stremlow2a.htm>
- Strohmeier, Rahel & Knöpfel, Carlo (2005). *Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität.* Luzern: Caritas-Verlag.
- Sutter, Alex (2000). *Menschenrechte, Ethik und kulturelle Vielfalt.* Gefunden am 6. Mai 2011, unter <http://www.transkultur.ch/cms/upload/pdf/2000mr-ep.pdf>
- Vogel, Urs (2008). Rechtsbeziehungen. Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtssprechung* (S. 153-198). Luzern: Interact.
- von Spiegel, Hiltrud (2006). Reflexionen zur Bearbeitung des Theorie-Praxis-Verhältnisses. In Beat Schmocker (Hrsg.), *Liebe, Macht und Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit* (S. 313-332). Luzern: Interact.
- Wikipedia (ohne Datum). *Liste der Städte in der Schweiz.* Gefunden am 4. Juni 2011, unter http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_St%C3%A4dte_in_der_Schweiz
- Wolffers, Felix (1993). *Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen.* Bern: Haupt.

ANHANG

Anhang A Interviewleitfaden

Leitfadeninterview Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen bei erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden

Name Interviewpartner/-in:

Sozialamt:

Datum:

Einleitung

Begrüssung und Dank

Vorstellung der BA

- Ziel der Arbeit

Ziel unserer Arbeit ist es herauszufinden, wie verschiedene Sozialämter auf strategischer Ebene mit erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden (Lzb) umgehen. Wegleitend ist die Annahme, dass Sozialämter ihr Klientel in verschiedene Leistungsgruppen segmentieren (wie bspw. Alleinerziehende, Working Poor, Erwerbsfähige etc.) und je nach Leistungsgruppe ein anderes Ziel verfolgen und diesen unterschiedliche Leistungen zusprechen. Es geht uns um Konzepte wie auch um nicht verschriftlichte Segmentierungspraxis. Die gewonnenen Daten möchten wir anschliessend aus berufsethischer Sicht reflektieren.

Definition *erwerbslos*: Personen, die aus der Perspektive der Sozialversicherungen arbeitsfähig sind und eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen könnten.

Hinweise

- Dauer des Interviews
- Rollenverteilung (Moderator/-in, Co-Moderator/-in)
- Hinweis auf Datenschutz (Anonymisierung der Daten)
- Erlaubnis einholen für digitale Aufnahme

Interview

1. Wie definieren Sie den Begriff Langzeitsozialhilfebezug?

- Ab wann sprechen Sie vom LZB?
- Das BFS spricht ab einem Jahr von LZB, wie schätzen Sie diese Definition ein?
- Ab wann sinkt Ihrer Meinung nach die Chance der Sozialhilfebeziehenden für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt?

2. Wie nehmen Sie das Phänomen Langzeitsozialhilfebezug wahr?

- Inwiefern ist LZB aus Ihrer fachlichen Sicht ein Problem?

3. a) Besitzen Sie ein Konzept im Umgang mit erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden oder generell mit Ihren Klienten und Klientinnen?

- In welche Leistungsgruppe würden Sie erwerbslose Lzb einordnen?
- Welche Ziele verfolgen Sie bei erwerbslosen Lzb
- Welche Leistungen stehen in ihrem Angebot, um diese Ziele zu erreichen?
 - Zeit/Beratung
 - Personal SA/SB
 - Existenzminimum/soziale und berufliche Integrationsprogramme

- Dienstleistungen
- Ausschluss aus Leistungen
- Welche Angebote haben Sie für die Zielerreichung zur Verfügung und sind diese genügend (Integrationsangebote)?
- Können Sie uns dieses Konzept aushändigen?

3. b) Falls nein, wie sieht Ihre Segmentierungspraxis aus?

- In welche Leistungsgruppen unterteilen Sie Ihre Klientel (Segmentierungspraxis, Kriterien)?
- In welche Leistungsgruppe würden Sie erwerbslose Lzb einordnen?
- Welche Ziele verfolgen Sie bei erwerbslosen Lzb
- Welche Leistungen stehen in ihrem Angebot, um diese Ziele zu erreichen?
 - Zeit/Beratung
 - Personal SA/SB
 - Existenzminimum/soziale und berufliche Integrationsprogramme
 - Dienstleistungen
 - Ausschluss aus Leistungen?
- Welche Angebote haben Sie für die Zielerreichung zur Verfügung und sind diese genügend (Integrationsangebote)?

4. a) Aus welchen Gründen wurde dieses Konzept erarbeitet?

Kontext

- Welche Gründe gab es für die Erarbeitung dieses Konzepts?
- Welchen Einfluss hatten die politische Ebene und die Finanzlage auf das Konzept (Missbrauchsdebatte, finanzieller Druck, Gegenleistungsprinzip etc.)?
- Welche Akteure und Akteurinnen sind an der Ausgestaltung dieses Konzepts beteiligt gewesen?

Bewertung

- Was für Herausforderungen gab es bei der Konzepterarbeitung?
- Welche Vor- und Nachteile gibt es bei der Arbeit mit diesem Konzept?
 - Wird der Handlungsspielraum der Sozialarbeitenden durch dieses Konzept eingeschränkt?

4. b) Falls kein Konzept besteht: Aus welchen Gründen wenden Sie diese Segmentierungspraxis an?

Kontext

- Welchen Einfluss hatten die politische Ebene und die Finanzlage auf die Segmentierungspraxis (Missbrauchsdebatte, finanzieller Druck, Gegenleistungsprinzip etc.)?

Bewertung

- Welche Vor- und Nachteile bringt die Kategorisierung/Segmentierungspraxis?
 - Wird der Handlungsspielraum der Sozialarbeitenden durch diese Kategorisierung/Segmentierungspraxis eingeschränkt?
- Welche Akteure und Akteurinnen sind an der Ausgestaltung dieser Kategorisierung/Segmentierungspraxis beteiligt gewesen?

5. Welche Veränderungen wären aus Ihrer Sicht wünschenswert im Umgang mit erwerbslosen Langzeitsozialhilfebeziehenden?

- Was kann die Soziale Arbeit dazu beitragen (Intervention, Beratung, Fachwissen)?
- Wie würde das Konzept/Ihre Praxis im Umgang mit Lzb aussehen, wenn Sie keinen politischen und finanziellen Druck hätten?
- Welche Vor- und Nachteile würde eine Sozialrente bei erwerbslosen Lzb bringen?

6. Abschluss

- Gibt es noch etwas, was Sie nicht erwähnen konnten und Sie gerne äussern möchten?
- Vielen Dank für das Interview

Anhang B Planung der Bachelorarbeit

