

Sophie Müller, Andrea Wüthrich

Benachteiligungen im System der Sozialhilfe

Wie sich Sozialhilfebeziehende im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen können

Bachelorthesis der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit. Mai 2014

Sozialwissenschaftlicher Fachverlag «Edition Soziothek». Die «Edition Soziothek» ist ein Non-Profit-Unternehmen des Vereins Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern. Der Verein ist verantwortlich für alle verlegerischen Aktivitäten.

**Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der
Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit**

In dieser Schriftenreihe werden Bachelor- und Masterthesen von Studierenden der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit publiziert, die mit dem Prädikat „sehr gut“ oder „hervorragend“ beurteilt und vom Ressort Diplomarbeit der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit zur Publikation empfohlen wurden.

Sophie Müller, Andrea Wüthrich: Benachteiligungen im System der Sozialhilfe. Wie sich Sozialhilfebeziehende im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen können

© 2014 «Edition Soziothek» Bern

ISBN 978-3-03796-507-8

Verlag Edition Soziothek
c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern
Hallerstrasse 10
3012 Bern
www.soziothek.ch

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.



Abb.1

Benachteiligungen im System der Sozialhilfe

Wie sich Sozialhilfebeziehende im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen können.

Bachelorthesis zum Erwerb
des Bachelordiploms

Studierende/
Sophie Müller und Andrea Wüthrich

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

Abstract

Die Diskussionen rund um die Sozialhilfe und der politische Druck auf diese haben innerhalb der letzten Jahre stark zugenommen. Eine Folge davon ist, dass Sozialarbeitende in bürokratischen Strukturen in Bedrängnis geraten. Dies kann nach sich ziehen, dass gewisse Rechte von Sozialhilfebeziehenden - teilweise durch die Politik legitimiert - beschnitten werden. Da die Unterstützung von Klientinnen und Klienten eine der Hauptaufgaben der Sozialen Arbeit ist, ist es grundlegend, sich als Sozialarbeitende mit Fragen nach Unterstützungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen. Infolge dieser Ausgangslage ergab sich die Hauptfragestellung der vorliegenden Arbeit: Was benötigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, um sich innerhalb des Systems der Sozialhilfe zur Wehr setzen zu können? Das Ziel der vorliegenden Bachelorthesis ist, zu analysieren, ob es innerhalb des Systems der Sozialhilfe zu Benachteiligungen von Sozialhilfebeziehenden kommt. Sollte dies der Fall sein, wird erörtert, welche Unterstützungsmöglichkeiten Sozialhilfebeziehende haben, um sich dagegen zur Wehr zu setzen und ob diese ausreichend sind. Ferner befasst sich diese Arbeit damit, welche Möglichkeiten Sozialarbeitende haben, um ihre Klientinnen und Klienten zu unterstützen.

Um sich dieser Fragestellung anzunähern, findet vorerst eine theoretische Auseinandersetzung statt. Darauf aufbauend folgt eine Kontextanalyse bestehend aus einer Untersuchung der aktuellen sozialpolitischen und rechtlichen Situation sowie einer Bestandesaufnahme der vorhandenen Angebote in den Kantonen Bern und Zürich. Basierend auf den Erkenntnissen bezüglich den Bedürfnissen von Sozialhilfebeziehenden werden letztlich mögliche Lösungsansätze entwickelt.

Anhand der theoretischen Erkenntnisse wurde ersichtlich, dass es im System der Sozialhilfe aufgrund systemischer Faktoren sowie Verhaltensreaktionen der einzelnen Positionsträgerinnen und Positionsträger zu Benachteiligungen der Klientinnen und Klienten kommt. Die Bestandesaufnahme hat gezeigt, dass es viele Organisationen gibt, welche Beratungen im Bereich der Sozialhilfe anbieten. Allerdings gibt es zu wenige, welche Sozialhilfebeziehende konkret darin unterstützen, sich zu wehren, beispielsweise mittels einer juristischen Vertretung vor Gericht. Beim Rechtsschutz, beim sozialhilferechtlichen Verfahren sowie allgemein im System der Sozialhilfe besteht grosser Handlungsbedarf. Mögliche Lösungsansätze, neben der Veränderungen der strukturellen Umstände, sind die Schaffung von unabhängigen Beratungsstellen, welche die noch fehlenden Unterstützungsmöglichkeiten bieten, die Einführung eines Bundesrahmengesetzes zur Sozialhilfe, welches den Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden gewährleistet sowie eine fundierte Ausbildung für zukünftige Sozialarbeitende, welche es ihnen erlaubt, mittels gezielten Einsatzes ihres Fachwissens die vorhandenen Benachteiligungen zu verringern.

Benachteiligungen im System der Sozialhilfe

Wie sich Sozialhilfebeziehende im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen können.

Die Bachelor-Thesis wurde für die Publikation formal überarbeitet, aber im Inhalt nicht geändert.

Bachelorthesis zum Erwerb
des Bachelordiploms in Sozialer Arbeit

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit

Vorgelegt von
Sophie Müller und Andrea Wüthrich

Bern, Mai 2014

Gutachterin
Simone Münger

Danksagung

An dieser Stelle möchten wir uns bei all denjenigen bedanken, die uns während der Umsetzung dieser Bachelorarbeit unterstützt und motiviert haben. Ein besonderer Dank gilt Frau Simone Münger für ihre kompetente und sehr unterstützende Fachbegleitung unserer Bachelorthesis. Andrea Lüthi und Pierre Heusser danken wir für ihre Bereitschaft, sich interviewen zu lassen und ebenfalls für ihre fachliche Unterstützung. Nicht zuletzt bedanken wir uns bei Navrina Bläuer, Francesca Chukwunyere, Rahel Fuchs, Dominique Gasser, Sabrina Rickhaus und Rosmarie Wüthrich für das Gegenlesen.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Inhalt | 5 |
| 1 Einleitung..... | 8 |
| 1.1 Vorwort..... | 8 |
| 1.2 Problemstellung | 8 |
| 1.3 Fragestellung | 10 |
| 1.4 Vorgehen | 10 |
| 2 System der Sozialhilfe | 13 |
| 2.1 Gesetzliche Grundlagen..... | 13 |
| 2.2 Organisation der Sozialhilfe..... | 13 |
| 2.3 Aufgaben der Sozialhilfe | 14 |
| 2.4 Prinzipien der individuellen Sozialhilfe..... | 15 |
| 2.5 Rechte und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden | 16 |
| 2.5.1 Rechte der unterstützten Personen..... | 16 |
| 2.5.2 Pflichten der unterstützten Personen..... | 17 |
| 2.6 Beschwerdeverfahren | 18 |
| 2.7 Schlussfolgerungen..... | 19 |
| 3 Benachteiligende Faktoren..... | 21 |
| 3.1 Die hierarchische Organisationsform..... | 21 |
| 3.1.1 Begriffsklärungen | 21 |
| 3.1.2 Die hierarchische Organisationsform und deren Auswirkungen..... | 22 |
| 3.1.3 Institutionelle Macht | 25 |
| 3.1.4 Schlussfolgerungen..... | 26 |
| 3.2 Sozialarbeitende innerhalb der bürokratischen Struktur | 28 |
| 3.2.1 Bürokratische Struktur und Persönlichkeit..... | 29 |
| 3.2.2 Das professionelle Tripelmandat | 31 |
| 3.2.3 Empowerment..... | 32 |
| 3.2.4 Schlussfolgerungen..... | 33 |
| 3.3 Erwerb von Kapital | 36 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.3.1 | Kapitaltheorie | 36 |
| 3.3.2 | Schlussfolgerungen..... | 41 |
| 3.4 | Zwischenfazit | 44 |
| 4 | Kontextanalyse..... | 46 |
| 4.1 | Sozialhilfestatistik..... | 46 |
| 4.1.1 | Schweizerische Sozialhilfestatistik | 46 |
| 4.1.2 | Sozialbericht 2012 Kanton Bern | 47 |
| 4.1.3 | Sozialbericht 2012 Kanton Zürich..... | 47 |
| 4.1.4 | Statistischer Vergleich..... | 48 |
| 4.1.5 | Schlussfolgerungen..... | 49 |
| 4.2 | Sozialpolitische Situation..... | 50 |
| 4.2.1 | New Public Management | 50 |
| 4.2.2 | Sozialhilfemissbrauchsdebatte | 50 |
| 4.2.3 | Angriffe auf die Sozialhilfe..... | 51 |
| 4.2.4 | Sozialpolitische Situation im Kanton Bern | 52 |
| 4.2.5 | Sozialpolitische Situation im Kanton Zürich | 54 |
| 4.2.6 | Nationalfonds-Studie..... | 55 |
| 4.2.7 | Tendenz zur Kontrolle | 55 |
| 4.2.8 | Schlussfolgerungen..... | 56 |
| 4.3 | Rechtliche Situation..... | 56 |
| 4.3.1 | Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe | 57 |
| 4.3.2 | Berichte der Ombudsstellen | 57 |
| 4.3.3 | Beschwerdestatistik | 60 |
| 4.3.4 | Bundesrahmengesetz | 61 |
| 4.3.5 | Hürden im Sozialhilferechtsverfahren..... | 61 |
| 4.3.6 | Forderungen für einen besseren Rechtsschutz | 64 |
| 4.3.7 | Schlussfolgerungen..... | 65 |
| 4.4 | Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote..... | 67 |
| 4.4.1 | Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote im Kanton Bern..... | 67 |
| 4.4.2 | Bestandesaufnahme der Unterstützungsangebote im Kanton Zürich | 74 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.5 | Schlussfolgerungen..... | 82 |
| 5 | Bedürfnisse | 84 |
| 5.1 | Bedürfnisse aus theoretischen Erkenntnissen..... | 84 |
| 5.1.1 | Bedürfnisse aus 3.1 Die hierarchische Organisationsform | 84 |
| 5.1.2 | Bedürfnisse aus 3.2 Sozialarbeitende innerhalb der bürokratischen Struktur | 86 |
| 5.1.3 | Bedürfnisse aus 3.3 Erwerb von Kapital..... | 87 |
| 5.2 | Bedürfnisse aus der Kontextanalyse | 89 |
| 5.2.1 | Bedürfnisse aus 4.1 Sozialhilfestatistik und 4.2 Sozialpolitische Situation | 89 |
| 5.2.2 | Bedürfnisse aus 4.3 Rechtliche Situation | 91 |
| 6 | Lösungsansätze | 94 |
| 6.1 | Lösungsansätze auf Systemebene..... | 94 |
| 6.2 | Unterstützungsmöglichkeiten für Sozialarbeitende | 98 |
| 6.3 | Unterstützung durch die Sozialarbeitenden | 99 |
| 6.4 | Handlungsoptionen der Sozialhilfebeziehenden | 100 |
| 7 | Zusammenfassung und Fazit | 101 |
| 7.1 | Zusammenfassende Grafik zur Fragestellung | 101 |
| 7.2 | Zusammenfassung und Fazit | 102 |
| 7.3 | Persönliches Fazit..... | 104 |
| 7.4 | Schlusswort..... | 106 |
| 8 | Literaturverzeichnis | 107 |
| | Quellenverzeichnis | 110 |
| | Materialien | 119 |

1 Einleitung

1.1 Vorwort

Die aktuellen sozialpolitischen Entscheide zielen darauf ab, die Kosten im Sozialwesen in der Schweiz zu minimieren und neoliberalistische Normen durchzusetzen. Diese bewirken, dass immer mehr Kontrollmechanismen eingesetzt werden (beispielsweise Bonus-Malus-System¹ oder Sozialhilfeinspektoren) sowie rigorose Sparmassnahmen durchgesetzt werden (beispielsweise Kürzungen der Sozialhilfe²). So wird der Druck auf die einzelnen Sozialarbeitenden, die Sozialdienste und nicht zuletzt auf die Sozialhilfebeziehenden immer mehr erhöht. Dies beeinflusst unmittelbar die Arbeitsweise der einzelnen Sozialarbeitenden, aber auch die Regeln und Normen, welche innerhalb der Organisation der einzelnen Dienste herrschen und schlussendlich das Betriebsklima insgesamt. Bei unserer Tätigkeit als Sozialarbeiterinnen in der Praxis (bei der Bewährungshilfe und auf verschiedenen Sozialdiensten) ist uns immer wieder aufgefallen, wie sehr die Personen, welche vom System der Sozialhilfe unterstützt werden, von den erwähnten Faktoren abhängig und in ihren Möglichkeiten eingeschränkt sind. Dies zeigt sich in ganz alltäglichen Dingen wie der selbstständigen Suche nach einer Arbeitsstelle, der eigenständigen Verwaltung des Vermögens oder der Wahl des Wohnortes. Noch gravierender wirkt sich diese Abhängigkeit aus, wenn es zu Benachteiligungen oder Fehlentscheiden seitens der Behörden kommt. Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass viele Sozialhilfebeziehende grösstenteils nicht in der Lage sind, darauf zu reagieren, geschweige denn, sich zu wehren. Da wir zukünftig in diesem Arbeitsfeld tätig sein werden und somit ein Teil des Systems der Sozialhilfe sein werden, ist es uns ein Anliegen, uns mit diesem von der jeweiligen Sozialpolitik abhängigen Bereich auseinanderzusetzen. Weiter geht es uns darum, eine Gegenstimme zum aktuellen politischen Kurs zu liefern sowie einige Lösungsansätze zum Empowerment³ unserer Klientinnen und Klienten zu entwickeln.

1.2 Problemstellung

In den letzten Jahren skandalisierten Medien sowie die Politik die steigenden Ausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen in der Schweiz. Zwar sind die Kosten in den letzten Jahren gestiegen (BFS, 2013a), von den jährlich rund 150 Milliarden Franken Sozialausgaben wurden jedoch nur rund 2 Milliarden Franken für die Sozialhilfe aufgewendet (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], 2013, S. 3). Dies zeigt, dass diesem Bereich eine überdurchschnittlich hohe Aufmerksamkeit zugerechnet wird.

¹ vgl. Kapitel 4.2.4 Sozialpolitische Situation im Kanton Bern

² vgl. Kapitel 4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

³ vgl. Kapitel 3.2.3 Empowerment

Anhand der schweizerischen Sozialhilfestatistik (BFS, 2013b) ist ersichtlich, dass immer mehr Personen längerfristig unterstützt werden müssen und sich deren Ausstieg aus der Sozialhilfe erschwert (S. 2-3). Dies lässt sich anhand diverser Faktoren erklären. Eine der Ursachen sind neue, nicht versicherte, soziale Risiken⁴. Zu den Gruppen, welche das höchste Risiko tragen sozialhilfeabhängig zu werden, gehören nebst den Working-Poor, den Alleinerziehenden sowie schlechtqualifizierten Migrantinnen und Migranten, die Kinder und Jugendlichen. Speziell Kinder gelten als sehr schutzbedürftig und sind auf intensive Unterstützung angewiesen, um sich von der Sozialhilfe lösen zu können. Die letzten Abstimmungen in den Kantonsparlamenten sowie diverse Angriffe auf die Sozialhilfe⁵ der Kantone Zürich, Aargau und Bern stehen exemplarisch für die aktuelle Sozialpolitik in der Schweiz. Diese konzentriert sich vor allem darauf, möglichst wenig Geld für immer mehr Sozialhilfebeziehende auszugeben. Dadurch erhöht sich der Druck auf die Sozialhilfe sowie die einzelnen Sozialdienste. Eine Folge davon ist, dass Sozialarbeitende in bürokratischen Strukturen einem immer höher werdenden Zwang ausgesetzt sind, die Normen des New Public Management⁶ zu erfüllen. Dies kann theoretisch dazu führen, dass diverse Rechte von Sozialhilfebeziehenden, teilweise durch die Politik legitimiert⁷, beschnitten werden. Dies beeinflusst wiederum die Situation der Sozialhilfebeziehenden, da sowohl deren Situation prekärer wird wie auch deren Unterstützung immer schwieriger wird. Unsere Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass sich viele Sozialhilfebeziehende in solchen Situationen, das heisst, wenn es um die Einhaltung ihrer Rechte ging, sich selten bis nie zur Wehr setzten. Diesen Eindruck bestätigten uns auch Fachpersonen der Gruppe für Menschenwürde in der Sozialhilfe (GMS-BERN)⁸, welche sich mit der Thematik auseinandersetzen und sich in diesem Bereich engagieren.

Doch wieso ist dies so? Wieso wehren sich Menschen in diesem Kontext weniger als in anderen? Verfügen sie nicht über die notwendigen Ressourcen? Welchen Einfluss hat die Macht der Organisation Sozialdienst? Welche Rolle spielen die Sozialarbeitenden innerhalb dieser Strukturen? Welche Unterstützungsmöglichkeiten gibt es in diesem Bereich? Mit diesen Fragen möchten wir uns in dieser Bachelorarbeit auseinandersetzen.

⁴ Soziale Risiken sind Faktoren, die ungleiche Lebens- und Teilhabechancen bei einzelnen Personen produzieren können. Zu den klassischen sozialen Problemen wie Armut, Not und soziale Verletzlichkeit treten neue Schwierigkeiten hinzu. Diese **neuen sozialen Risiken** können Gebundenheit an eine gewisse Phase des Lebenszyklus, schwierige Vorhersehbarkeit, ungenügender Versicherungsschutz, usw. sein. (Baum, Gojaya & Keller, 2013, S. 36) Beispiele für neue soziale Risiken sind „Kinder- und Familienarmut“, „Langzeitarbeitslosigkeit“, „Working Poor“ sowie „allein Leben“ (Sozialamt des Kantons Zürich, 2005, S. 12)

⁵ vgl. Kapitel 4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

⁶ vgl. Kapitel 4.2.1 New Public Management

⁷ vgl. Kapitel 4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

⁸ für mehr Informationen über diese Organisation vgl. GMS, 2014

1.3 Fragestellung

Aus der beschriebenen Problematik ergibt sich die Fragestellung: **„Was benötigen Personen die Sozialhilfe beziehen, um sich im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen zu können?“**. Diese beantworten wir im Rahmen dieser Bachelorthesis. In diesem Zusammenhang sollen in der vorliegenden Arbeit folgende weiterführende Fragestellungen berücksichtigt werden: **Besteht eine Benachteiligung der Sozialhilfebeziehenden innerhalb des Systems der Sozialhilfe? Ist es so, dass sich Betroffene im System der Sozialhilfe nicht gegen Benachteiligungen und Fehlentscheide durch die Sozialhilfeorgane wehren können? Falls ja: Welche Faktoren wären nötig, damit sich Sozialhilfebeziehende für ihre Rechte einsetzen können und somit ihre Rechte gewahrt werden? Welche unterstützenden Angebote gibt es bereits, genügen diese oder wie sollten sich diese gestalten?**

Mit unserer Bachelorarbeit möchten wir in einem ersten Schritt aufzeigen, ob sich die Hypothese, dass sich Sozialhilfebeziehende wenig bis gar nicht gegen die Missachtung ihrer Rechte wehren können, theoretisch belegen lässt. In einem zweiten Schritt, soll anhand einer Analyse der aktuellen sozialpolitischen sowie rechtlichen Situation im Bereich der Sozialhilfe dargestellt werden, in welchem Kontext diese Prozesse ablaufen, und untersucht werden, ob diese Rahmenbedingungen zur Benachteiligung beitragen. Weiter geht es darum, herauszufinden, welche Unterstützungsorgane es in diesem Bereich bereits gibt und ob diese den effektiven Bedürfnissen der Betroffenen gerecht werden. Sollte dies nicht der Fall sein, geht es in einem letzten Schritt darum, zu eruieren, was dazu notwendig wäre, diesen Missstand zu beheben. Zielsetzung dieser Bachelorthesis ist es, Sozialhilfebeziehenden zumindest theoretisch die Möglichkeit zu geben, sich gegen Benachteiligungen oder Fehlentscheide zur Wehr zu setzen.

1.4 Vorgehen

Um sich den vorgestellten Fragestellungen annähern zu können, findet im ersten Teil der vorliegenden Arbeit eine Gegenstandsdarstellung des Systems der Sozialhilfe wie auch eine theoretische Auseinandersetzung mit der Thematik statt. Hierfür wird anhand der Theorien von Gerhard Schwarz (Die „heilige“ Ordnung der Männer, 1987), Richard Merton (Theorie der bürokratischen Struktur, 1995) und Pierre Bourdieu (Ökonomisches Kapital, 1983) zunächst die Hypothese, dass sich Sozialhilfebeziehende wenig bis gar nicht gegen Benachteiligungen im System der Sozialhilfe wehren können, soziologisch-theoretisch überprüft. Mittels einer Analyse der sozialpolitischen und rechtlichen Situation soll der Kontext aufgezeigt werden, in welchem die beschriebenen theoretischen Phänomene stattfinden und in welchem allfällige Veränderungen vorgenommen werden müssten. Anschliessend wird eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten mittels eines Vergleichs zwischen den Kantonen Bern und Zürich erstellt. Diese Gegenüberstellung zeigt sich als zulässig, da es sich um die beiden bevölkerungsreichsten

Kantone der Schweiz handelt (Bundesamt für Statistik, 2014b) und sie demographisch vergleichbar sind (Stadt-Landkantone). Diese Ergebnisse werden daraufhin auf ihre Praxisauglichkeit überprüft. Das heisst, es wird eruiert, ob die Angebote den Bedürfnissen entsprechen oder nicht. Diese Frage wird mittels eines Zwischenfazits beantwortet. Schliesslich werden die gewonnenen Ergebnisse sowie mögliche Lösungsansätze aufgezeigt.

Forschungsstand und Methodenwahl

Zur konkreten Fragestellung bestehen bisher keine expliziten Forschungsergebnisse. Im Jahr 2012 befasste sich Carmela Chetouane (2012) in ihrer Bachelorthesis mit der Schaffung von unabhängigen, neutralen Rechtsberatungsstellen für Sozialhilfebeziehende, integriert in kantonale Ombudsstellen. Im Rahmen der Arbeit werden die Vorteile und Grenzen solcher Stellen analysiert. Die Thematik der Benachteiligung einzelner Personen in Systemen oder Organisationen ist Gegenstand diverser soziologischer Theorien (Bourdieu 1983, Esser 2002). Anhand dieser wurde überprüft, ob sich die Vermutung, dass Sozialhilfebeziehende im System der Sozialhilfe benachteiligt sind, bestätigen lässt oder nicht. Hinweise auf Grundlagen des Systems der Sozialhilfe liefern Gesetzestexte (Bundesverfassung, kantonale Sozialhilfegesetze und Sozialhilfeverordnungen) sowie die Richtlinien der SKOS (2012a). Zahlen und Aussagen zur Beantwortung der vorgestellten Fragen können Sozialhilfestatistiken (BFS, 2013b)⁹, die Sozialberichte des Kantons Bern (Regierungsrat des Kantons Bern, 2013) und des Kantons Zürich (Sozialamt des Kantons Zürich, 2013) sowie die Berichte der Ombudsstellen (Flückiger, 2010, 2013; Kaufmann, 2008, 2010, 2013) liefern. Statistiken zu sozialhilferechtlichen Beschwerden und zur Praxis der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege in den Kantonen Bern und Zürich bestehen keine.¹⁰ Anhaltspunkte zur sozialpolitischen Situation können Positionen der SKOS (2012b, 2013), des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit AvenirSocial (2008, 2011) und der politischen Parteien (Müller, 2013; Grüne Schweiz, 2013) liefern. Weitere Aussagen zum Kontext des Systems der Sozialhilfe sind in der Nationalfondsstudie über „die Prozesse der Integration und des Ausschlusses in der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Beschäftigungs- und Migrationspolitik“ (Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (NFP), 2008), in der Untersuchung über die Sozialhilfemissbrauchsdebatte (Wyss, 2011), in der Studie zur Missbrauchsdebatte in der Stadt Bern (Pulver, 2010) sowie in der Analyse der Auswirkungen des Bonus-Malus-Systems¹¹ auf die Sozialdienste (Germann-Hänni, 2013) zu finden. Für die Bestandsaufnahme der vorhandenen Unterstützungsangebote im Kanton Bern und Zürich wurden die Internetseiten der jeweiligen Organisationen konsultiert. Zur Klärung weitergehender

⁹ detailliertere Erhebung der Daten seit 2004 (BFS, 2006)

¹⁰ vgl. Kapitel 4.3.3 Beschwerdestatistik

¹¹ vgl. Kapitel 4.2.4 Sozialpolitische Situation im Kanton Bern

Fragen wurden diese per E-Mail direkt angeschrieben. Weiter interviewten wir zwei Experten in diesem Bereich. Eines dieser Gespräche führten wir mit Andrea Lüthi, Geschäftsleiterin der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) und Grossrätin der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP), und das andere mit Pierre Heusser, Anwalt und Mitgründer der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS). Diese Interviews wurden nicht transkribiert, da sie nicht als empirisches Material zu Forschungszwecken genutzt wurden, sondern dem tiefergreifenden Verständnis und der Auseinandersetzung mit der Thematik dienten.

2 System der Sozialhilfe

Zur Beantwortung der Fragestellung ist vorerst eine Gegenstandsdarstellung des Systems der Sozialhilfe angebracht. „Unter Sozialhilfe wird gemeinhin die direkt aus dem Steueraufkommen finanzierte, individuell und bedarfsabhängig bemessene, materielle Hilfeleistung verstanden, (...). Typischerweise ist in der Schweiz diese ‚materielle Hilfe‘ mit der nichtmateriellen oder ‚persönlichen Hilfe‘ verknüpft.“ (Schleicher, 2013, S. 247) Aufgrund dieser allgemeinen Definition wird das System der Sozialhilfe im folgenden Kapitel genauer erklärt. So werden die gesetzlichen Grundlagen, die Organisation, die Aufgaben und Prinzipien der Sozialhilfe, die Rechte und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden sowie das Beschwerdeverfahren beschrieben. Dies soll aufzeigen, innerhalb welcher Strukturen und Rahmenbedingungen die im Kapitel 3 *Benachteiligende Faktoren* aufgeführten Prozesse und Phänomene stattfinden.

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Nach Artikel 12 der Schweizerischen **Bundesverfassung** (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101) hat jede Person, die in der Schweiz in Not gerät, Anspruch auf Hilfe. Ausserdem werden in Artikel 41 BV die Sozialziele festgehalten. Nach diesem Artikel engagieren sich Bund und Kantone zusätzlich zur Eigenverantwortung ihrer Bürgerinnen und Bürger für die Teilhabe an der sozialen Sicherheit, für die gesundheitliche Versorgung, Familienunterstützung, Arbeitsrechte, geeignete Wohnmöglichkeiten, angemessene Bildung und Förderung der Kinder. Des Weiteren wird festgehalten, dass Bund und Kantone gewährleisten, dass die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen sozialer Risiken auf die einzelnen Personen abgesichert werden. In der Schweiz gilt die Sozialhilfe als das letzte Auffangnetz, welches die erwähnte Hilfe in Notlagen garantiert und zur Erfüllung der Sozialziele beitragen soll. Die Sozialhilfe richtet sich nach dem Bedarfsdeckungsprinzip und darf nicht von der Ursache der Notlage abhängig gemacht werden (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS], 2013, S. 3). Nach Art. 115 BV liegt die Kompetenz der Sozialhilfe bei den Kantonen. Diese wiederum konkretisieren die erwähnten Artikel der Bundesverfassung in den **Kantonsverfassungen** und regeln die Zuständigkeiten, die Organisation und den Vollzug sowie die Rechte und Pflichten in den kantonalen **Sozialhilfegesetzen** und in den kantonalen **Sozialhilfeverordnungen**.

2.2 Organisation der Sozialhilfe

Kehrli und Knöpfel (2006, S. 167) erklären die Leistungsunterschiede zwischen den Kantonen sowie zwischen den Gemeinden damit, dass in den meisten Kantonen die Gemeinden für den Vollzug des Gesetzes zuständig sind. Eine Vereinheitlichung soll durch die **Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe** [SKOS] (2012a) erreicht werden. Diese regeln die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfeleistungen. Obschon die SKOS (2013, S. 2) als

privatrechtlicher Verein organisiert ist, erhalten die Richtlinien breite Anerkennung in der Sozialhilfepraxis und sind in den meisten kantonalen Gesetzgebungen verankert und damit rechtskräftig.

Kehrli und Knöpfel (2006, S. 168-170) beschreiben weiter, dass die Gemeindegrösse häufig Einfluss auf die Organisation der Sozialhilfe hat. Je kleiner die Gemeinde ist, desto eher kann davon ausgegangen werden, dass die Sozialhilfe weniger fachkundig organisiert ist. Dies muss jedoch nicht zu qualitativen Verschlechterungen oder zu weniger Integrationserfolgen führen. Die politische Entscheidungskompetenz in der Gemeinde liegt bei der **Sozialhilfebehörde**. Diese setzt sich aus dem Gemeinderat zusammen oder wird durch den Gemeinderat oder durch die Bevölkerung gewählt. In der Regel ist für die operativen Aufgaben der Sozialhilfe die **Sozialverwaltung**, in kleineren Gemeinden die Gemeindeverwaltung, verantwortlich. Die konkreten Aufgaben der Sozialhilfe wie die Abklärung, Beratung und Betreuung werden durch das Sozialamt ausgeführt. Abhängig von der Grösse der Gemeinde werden diese durch einen **Sozialdienst**, auf welchem meistens Sozialarbeitende die Klientinnen und Klienten betreuen, ausgeführt. Es gibt ganz kleine Gemeinden, in welchen der Gemeinderat selber für die Vollstreckung zuständig ist. Im Kanton Bern beispielsweise ist in Art. 18 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz vom 11. Juni 2001 [SHG], SR 860.1) geregelt, dass jede Gemeinde eine Sozialdienstpflicht hat. Ob diese in der eigenen Gemeinde oder gemeinsam mit anderen Kommunen betrieben wird, liegt laut Gesetzesvorgabe in der Kompetenz der Gemeinde.

Die **Finanzierung** der Sozialhilfe wird via Steuereinnahmen gewährleistet. In einigen Kantonen ist diese nur über die Gemeindesteuer organisiert, in anderen werden die Kosten durch einen Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 169-170)

2.3 Aufgaben der Sozialhilfe

Ursprünglich war die Unterstützung durch die Sozialhilfe subsidiär und nur überbrückend vorgesehen. Jedoch entstanden durch die gesellschaftlichen Veränderungen neue soziale Risiken, welche nicht mehr durch die üblichen Sozialversicherungen aufgefangen werden können. Bei diesen Lücken im System muss nun die Sozialhilfe einspringen und häufiger ergänzende und längerfristige Hilfeleistungen übernehmen. Wer sich in einer Notlage befindet, kann beim Sozialdienst der zuständigen Gemeinde oder beim regionalen Sozialdienst einen Antrag auf Unterstützung stellen. Die zuständige Stelle prüft den rechtmässigen Anspruch und betreut die antragstellende Person. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 167)

Wie die SKOS (2013) betont, ist die **Integration**, neben der **materiellen Existenzsicherung** ein weiterer gesellschaftlicher Auftrag der Sozialhilfe. Sie begründet die Notwendigkeit der Förderung der beruflichen Integration durch die Sozialhilfe damit, dass die Erwerbsarbeit für die meisten

Menschen die Grundlage für ein eigenständiges Leben sei, Anerkennung vermitteln und die Integration in die Gesellschaft unterstützen. Sofern keine Arbeitsplätze verfügbar seien, habe die Sozialhilfe die Aufgabe, die Erwerbsfähigkeit zu erhalten. Dazu seien Nischenarbeitsplätze und Beschäftigungsprogramme (ergänzender Arbeitsmarkt) wichtig. Nebst der beruflichen Integration schreibt die SKOS auch der sozialen Integration grosse Bedeutung zu. Diese werde dann umso wichtiger, wenn kaum mehr eine Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt bestehe. Sie solle ein Leben in geordneten Strukturen fördern und präventiv gegen gesundheitliche und psychische Probleme wirken. (S. 7)

2.4 Prinzipien der individuellen Sozialhilfe

Im System der Sozialhilfe gilt eine grosse Anzahl von Prinzipien, welche in der Sozialhilfegesetzgebung teilweise nur angedeutet werden. In der Literatur werden diverse Handlungsleitlinien erwähnt, wovon im Herausgeberwerk „Recht für die Soziale Arbeit“ (Schleicher, 2013, S. 253-257) folgende für die Sozialhilfe grundlegendsten Prinzipien erklärt werden:

Das Finalprinzip

Der Grund, weshalb jemand von der Sozialhilfe unterstützt werden muss, ist nicht relevant für die Anspruchsberechtigung. (S. 253-254)

Das Bedarfsdeckungsprinzip

Die Leistungsberechnung richtet sich nach dem Bedarf der Betroffenen. Als Referenz gilt das Soziale Existenzminimum. Dieses soll zusätzlich zur materiellen Grundversorgung für die Beschaffung der absolut lebensnotwendigen Güter die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und den sozialen Ausschluss verhindern. (S. 255-256)

Das Subsidiaritätsprinzip

Erst wenn keine anderen Leistungen und andere Unterstützungsmöglichkeiten für die bedürftige Person geltend gemacht werden können, greift die Sozialhilfeunterstützung. Dies trifft auch auf die hilfeschende Person zu, welche alles Zumutbare unternehmen muss, um die Notlage aus eigenen Kräften zu bewältigen. (S. 254-255)

Das Individualisierungsprinzip

Die Sozialhilfegesetzgebung verfügt über eine geringe Normdichte¹² und räumt häufig Ermessensspielräume ein. Daher muss jeder Einzelfall im Kontext der konkreten Sachlage beurteilt werden. (S.256-257)

2.5 Rechte und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden

2.5.1 Rechte der unterstützten Personen

Die **Grundrechte** der Bundesverfassung (Art. 7-36) und der kantonalen Verfassungen gelten für unterstützte Personen grundsätzlich im gleichen Masse wie für die restliche Bevölkerung. Eingriffe in Freiheitsrechte sind bei Einhaltung gewisser Voraussetzungen nach Art. 36 BV zulässig. Dies gilt nicht für Sozialrechte, denn diese können nicht eingeschränkt werden (Kiener & Kälin, 2007, S. 26).

Wie erwähnt, ist das **Recht auf Hilfe in Notlagen** in Artikel 12 BV verankert.¹³ Kiener und Kälin (2007) beschreiben, dass das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV nicht eingeschränkt werden kann, da es den Kerngehalt¹⁴ betrifft. Damit dieses Recht gewährt wird, müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Wie in dem besagten Bundesverfassungsartikel festgehalten, muss eine Notlage vorhanden sein. Dies bedeutet zum einen, wer „mehr als das absolute Minimum besitzt, dem gewährt Art. 12 BV keinen Schutz“ (Kiener & Kälin S. 398). Daher sind Leistungskürzungen, welche das absolute Existenzminimum¹⁵ nicht angreifen, zulässig. Zum anderen gilt der Unterstützungsanspruch nur, wenn jemand „nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen“ (Art. 12 BV). Deswegen können die Leistungen an Bedingungen und Auflagen, welche zur Aufhebung der Notlage führen, geknüpft werden. Wenn diese nicht eingehalten werden, können die Leistungen eingestellt werden. Des Weiteren kann das Recht auf Hilfe in Notlagen aufgrund Rechtsmissbrauchs abgesprochen werden. (Kiener & Kälin, 2007, S. 398-399) Das Bundesgericht spricht von einer rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme des Rechts, „wenn das Verhalten des Bedürftigen einzig darauf ausgerichtet ist, in den Genuss von Hilfeleistungen zu gelangen, wenn er also beispielsweise bewusst eine Erwerbsmöglichkeit ausschlägt, um sich stattdessen unterstützen zu lassen“ (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 121 I 367 E. 3d S. 377) oder die Unterstützung nicht bestimmungsgemäss eingesetzt wird (BGE 131 I 166 E. 6.2 bis 6.4 S. 178 ff).

¹² Die **Normdichte** beschreibt wie konkret eine Gesetzesbestimmung ausgestaltet ist und wie viel Ermessensspielraum eingeräumt wird (Lexexakt.de, 2014).

¹³ vgl. Kapitel 2.1 Gesetzliche Grundlagen

¹⁴ „Der **Kerngehalt** umschreibt jenen Gehalt des sachlichen Schutzbereichs eines Grundrechts, der *absoluten Schutz* vor Verletzung vermittelt und deshalb *unter keinen Umständen* eingeschränkt werden darf.“ (Kiener & Kälin, 2007, S. 60)

¹⁵ Die Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz definiert als **absolutes Existenzminimum** 85 Prozent des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (BKSE, 2013).

Weiter besitzen Sozialhilfebeziehende Rechte, welche sich aus den Bundes-, Kantons- und Kommunalgesetzen sowie den Zielen der Sozialhilfe ergeben. Folgende Rechte werden in den SKOS-Richtlinien (2012a, A.5-1 – A.5-2) festgehalten:

Rechts- und Handlungsfähigkeit

Die zivilrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit wird durch den Sozialhilfebezug nicht eingeschränkt. (A.5-1)

Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung

Entscheide dürfen durch die Sozialhilfeorgane nicht ausdrücklich verweigert oder stillschweigend unterlassen werden. Die Behandlung eines Antrages darf nicht verzögert werden. (A.5-1)

Rechtliches Gehör und Akteneinsicht

Sozialhilfebeziehende haben das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Orientierung, Äusserung und Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung, das Recht auf Prüfung ihres Gesuches und auf Begründung des Entscheides. Ausserdem haben sie das Recht, sich im Verfahren juristisch vertreten zu lassen. (A.5-2)

Schriftlich begründete Verfügung

Entscheide der Sozialhilfeorgane müssen schriftlich verfügt werden. Bei Ablehnung eines Gesuches muss der Entscheid verständlich begründet werden. (A.5-2)

Hilfe zur Selbsthilfe

Sozialhilfeorgane bieten Sozialhilfebeziehenden Hilfe an, welche diese befähigen soll, Notlagen abzuwenden oder ihre Situation selbständig zu verbessern beziehungsweise zu stabilisieren. (A.5-2)

2.5.2 Pflichten der unterstützten Personen

In der Sozialhilfegesetzgebung sind die Pflichten von unterstützten Personen festgehalten. Im Kanton Bern sind diese unter Artikel 28 SHG ersichtlich. Die Gesetzgebung verpflichtet betroffene Personen, die nötigen Auskünfte zu erteilen und über Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Umstände zu informieren (**Auskunfts- und Meldepflicht**). Des Weiteren schreibt das Gesetz eine **Schadensminderungspflicht** vor. Diese beinhaltet die Suche und die Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit sowie den Beitrag zur beruflichen und sozialen Integration. Ausserdem besteht eine Pflicht der Sozialhilfebeziehenden zur Befolgung von Weisungen durch die Sozialhilfeorgane. Die Sozialhilfeleistungen sind grundsätzlich zurückzuerstatten

(Rückerstattungspflicht). Im SHG des Kantons Bern ist diese Pflicht in Artikel 40 festgeschrieben.

Die SKOS-Richtlinien (2012a) erlauben den Sozialhilfeorganen bei fehlender Kooperationsbereitschaft der Sozialhilfebeziehenden, Leistungskürzungen mittels **Sanktionen** vorzunehmen (A.8-3).

2.6 Beschwerdeverfahren

Das Verwaltungsverfahren muss den Minimalanforderungen der Vorgaben der Bundesverfassung entsprechen. In Artikel 29 BV werden die folgenden **Verfahrensgarantien** vorgeschrieben:

Verbot der Rechtsverweigerung

In der BV ist verankert, dass jede Person „Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist“ (Art. 29 Abs. 1 BV) hat.

Rechtliches Gehör

Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) beinhaltet „den Anspruch auf Akteneinsicht, den Anspruch auf Information und Äusserung, den Anspruch auf Mitwirkung am Beweisverfahren (Nennen von Beweismitteln, Teilnahme an Einvernahmen, Augenscheinen, etc.), den Anspruch auf Prüfung der Argumente und Begründung des Entscheids, den Anspruch auf Vertretung und Verbeiständung sowie den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der entscheidenden Behörde und deren Unparteilichkeit“ (Schwander, 2013, S. 69).

Recht auf unentgeltliche Rechtspflege

Wenn eine Person „nicht über die erforderlichen Mittel“ verfügt und „ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint“ (Art. 29 Abs. 3 BV), hat diese Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Dieses Recht beinhaltet ausserdem einen „Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand“ (Art. 29 Abs. 3 BV), dies bedeutet die Bezahlung einer Anwältin oder eines Anwaltes.

Die BV besagt des Weiteren: „Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht [Hervorhebung hinzugefügt]“ (Art. 30 Abs. 1 BV).

Da der Kanton weitgehend die Kompetenz über das Sozialhilferecht hat, sind **kantonale Instanzen** zur Einschätzung sozialhilferechtlicher Auseinandersetzungen ermächtigt. Gewöhnlich können Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsorgane zur ersten Beurteilung an

kantonale, interne Beschwerdestellen gerichtet werden. Als zweite Instanz waltet das kantonale Verwaltungsgericht¹⁶. In einem weiteren Schritt kann eine Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden. (Schwander, 2013, S. 74)

Im Kanton Bern handelt es sich, wie in Artikel 52 SHG festgelegt, um ein zweistufiges Verfahren. In Artikel 51 SHG wird festgehalten, dass der Sozialdienst seine Beschlüsse in Form einer beschwerdefähigen Verfügung mitteilen soll. Dies ist nötig, damit sich unterstützte Personen gegen einen Entscheid der Sozialhilfeorgane zur Wehr setzen können. Gegen die Verfügung kann bei der zuständigen **Regierungsstatthalterin** oder dem zuständigen **Regierungsstatthalter** Beschwerde eingereicht werden (Art. 52 SHG). Die Beschwerde muss in korrekter Form (Art. 32 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 23. Mai 1989, SR 155.21) innerhalb einer Frist von 30 Tagen erhoben werden (Art. 67 VRPG). Das **Verwaltungsgericht** beurteilt die Beschwerde als zweite Instanz, falls die Beschwerde weitergezogen wird (Art. 74 VRPG). Laut Heusser (2009) wird einer Beschwerde regelmässig die aufschiebende Wirkung (Art. 86 VRPG) entzogen. Dies bedeutet, dass die Entscheide der Sozialhilfeorgane bereits rechtskräftig werden, auch wenn dagegen ein Rechtsmittel ergriffen wurde. (Heusser, 2009, S. 36)

Auch im Kanton Zürich gilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz (Art. 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG] vom 24. Mai 1959, SR 175.2). Die Beschwerde, welche im Kanton Zürich unter dem Begriff Rekurs bekannt ist, muss in einem ersten Schritt an den Bezirksrat eingereicht werden (Art. 19b Abs. 2 lit. c VRG).

2.7 Schlussfolgerungen

Die Ausführungen weisen auf die Komplexität der Sozialhilfe und Interdependenzen innerhalb dieses Systems hin. Die Organisation und Zuständigkeiten sind gesetzlich klar geregelt. Der Vollzug dagegen lässt grosse Ermessensspielräume zu. Die Rechte sowie Pflichten können von den Sozialhilfeorganen in einem gewissen Rahmen frei interpretiert und vollzogen werden. Diese Rahmenbedingungen können einerseits die Gestaltung der Ermessensspielräume durch die Professionellen der Sozialarbeit ermöglichen, beinhalten jedoch andererseits ein gewisses Konfliktpotential, da die Ausgestaltung der Sozialhilfe den Interessen und den Anforderungen der Gesellschaft, der Institution der unterstützten Personen sowie den professionellen Standards der Sozialarbeitenden gerecht werden muss.

¹⁶ Wird nicht in jedem Kanton "Verwaltungsgericht" genannt. So wird diese Instanz im Kanton Baselland beispielsweise als „Kantonsgericht“ bezeichnet.

Kapitel 2 – das Wichtigste in Kürze

Die Bundesverfassung, die kantonalen Sozialhilfegesetze und die kantonalen Sozialhilfeverordnungen dienen als gesetzliche Grundlagen zur Organisation und für den Vollzug der Sozialhilfe. Die Richtlinien der SKOS regeln die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfeleistungen. Die Sozialhilfeorgane haben sich an gewisse Prinzipien zu halten. Das System der Sozialhilfe legt bestimmte Rechte und Pflichten für Sozialhilfebeziehende fest. Gegen Entscheide der Sozialhilfeorgane kann Beschwerde erhoben werden.

Das nachfolgende Kapitel soll aus theoretischer Sicht aufzeigen, welche Prozesse und Phänomene innerhalb der beschriebenen Strukturen und Rahmenbedingungen der Sozialhilfe stattfinden. Ebenfalls wird erläutert, inwiefern sich diese benachteiligend auf die Sozialhilfebeziehenden auswirken. Da es sich im Bereich der Sozialhilfe häufig um emotional aufgeladene Auseinandersetzungen handelt, soll durch den Einbezug soziologischer Theorien eine übergeordnete Perspektive eingenommen werden.

3 Benachteiligende Faktoren

Für die Auseinandersetzungen mit den Fragestellungen, inwiefern eine Benachteiligung von Sozialhilfebeziehenden innerhalb des Systems der Sozialhilfe besteht und ob sich Sozialhilfebeziehende nicht gegen solche zur Wehr setzen können, müssen vorgängig die Begriffe „Institution“ und „Organisation“ geklärt werden. Anschliessend wird aufgezeigt, welche Auswirkung institutionelle Macht auf die einzelnen Individuen hat, die sich innerhalb der Organisation Sozialdienst bewegen. Aber auch, inwiefern das System der Sozialhilfe insgesamt benachteiligend wirkt, wenn es darum geht, sich gegen Entscheidungen zur Wehr zu setzen.

3.1 Die hierarchische Organisationsform

3.1.1 Begriffsklärungen

In der Alltagssprache bezeichnet man in der Regel öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser oder Behörden als Institutionen, wohingegen der Begriff „Organisation“ für die Bezeichnung von Fabriken oder Dienstleistungsbetrieben verwendet wird. Diese eher unklaren Begriffsverwendungen ziehen sich auch durch die soziologischen Definitionen hindurch. Daher ist es wichtig, die Begriffe vorab zu klären, um anschliessend die Problematik der institutionellen Macht klar aufzeigen zu können.

Organisation

Der Begriff „Organisation“ steht zum einen für das planmässige Gestalten von Regeln sowie eines Strukturierungsprozesses. Zum andern beschreibt er eine künstlich geschaffene Ordnung. Es handelt sich dabei also um ein System, welches regelt, wann welche Aufgaben von wem wie erledigt werden müssen. Auch der Einsatz von Mitteln und die Verarbeitung von Informationen werden so definiert. Die dabei dauerhaft geltenden Regelungen bieten Organisationen eine grosse Stabilität. (North, 1992, S. 87 ff.) Soziologisch gesehen sind Organisationen kollektive und korporative Systeme, welche der Lösung von Koordinations- und Kooperationsproblemen dienen sollen (Allmendinger & Hinz, 2002, S. 10). Weiter findet in Organisationen eine Bündelung von Ressourcen verschiedener Akteurinnen und Akteure statt, was eine einheitliche Kommunikations- und Interaktionsweise unabdingbar macht (Allmendinger & Hinz, 2002, S. 12).

Institution

Als Institution wird eine soziale, staatliche oder kirchliche Einrichtung bezeichnet, welche einem bestimmten Bereich zugeordnet ist. Diese Einrichtung dient dem Wohl der Einzelnen oder des Einzelnen sowie der Allgemeinheit. Die Organisationssoziologie definiert den Begriff „Institution“ als Regelsystem, welches eine bestimmte soziale Ordnung hervorruft. Das Verhalten von

Gruppen, Einzelpersonen und Gemeinschaften wird dadurch geformt, gelenkt und stabilisiert. Institutionen sind dafür verantwortlich, dass geltende Normen einer Gesellschaft sowohl erlernt als auch beibehalten werden. Sie sollen den Austausch zwischen Individuen regeln und entstehen im Normalfall durch Interaktionen, welche vorerst informeller Art sind. Stellen sich diese Formen als kompatibel heraus, so werden sie formalisiert und übernommen. Beispiele für Institutionen sind jegliche Regeln, Sprachregelungen, Benimmregeln, Sitten und Gebräuche. Sie regeln wichtige Bereiche wie soziale Reproduktion, Erziehung, Bildung, Verteilung und Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung. (Schäfer, 1995, S. 134-137) Institutionen sind nur wirksam, wenn sie als solche beachtet werden. Institutionen werden mittels Anreizsysteme (Belohnungen für adäquates Verhalten) sowie Strafsysteme (Sanktionen) durchgesetzt. So lassen sich Erwartungen, Entscheidungen und Handlungen der einzelnen Personen beeinflussen. (Esser, 2002, S. 296 ff.)

Abgrenzung

Die Abgrenzung der Begriffe „Institution“ und „Organisation“ kann folgendermassen erfolgen: Organisationen stellen die äusseren Rahmenbedingungen her, definieren Ziele und sind für die strukturellen und hierarchischen Abläufe zuständig. Institutionen hingegen sind die Regeln und Normen, welche innerhalb dieser Organisationen gelten. (North, 1992) Demzufolge wäre ein Sozialdienst die Organisation und die Abläufe, Regelungen und Sanktionen wären die Institutionen innerhalb dieser Organisation, welche das Verhalten der Personen lenken. Die weiteren Ausführungen zur institutionellen Macht und deren Auswirkung auf das Individuum stützen sich jeweils auf die soziologischen Definitionen der Begriffe.

3.1.2 Die hierarchische Organisationsform und deren Auswirkungen

Organisationsform Hierarchie

Um sich der hierarchischen Organisationsform und ihrer Auswirkungen anzunähern, ist es wichtig zu klären, was der Begriff „Macht“ bedeutet und welches die Voraussetzungen für die Bildung und den Erhalt von Macht sind.

Einerseits kann Macht für die Handlungsmöglichkeiten einer Person oder Personengruppe stehen. Andererseits stellt sie auch die Fähigkeit dar, andere Personen mittels Sanktionsmittel beispielsweise zur Erreichung von Zielen zu bewegen. (Popitz, 1992, S. 11-13) Doch wie gelangt man an Macht und wie erhält man diese aufrecht?

Gerhard Schwarz (1987) beschreibt in seinem Werk „eine heilige Ordnung“ (Hierarchie), welche es Organisationen erlaubt, ihre jeweiligen Mitglieder durch Zwang zu koordinieren und in Unter- und Überordnungen aufzuteilen, so dass dabei die grösstmögliche Macht bei der Organisation (dem System) selbst bestehen bleibt.

Hierarchie kann des Weiteren als unbewusst verinnerlichte Organisationsform gesehen werden. Dieses unbewusste Muster der Hierarchie ist innerhalb der mitteleuropäischen Kultur verankert, was sich auf das gegenseitige Verhalten der Menschen innerhalb von Organisationen erheblich auswirkt. (Schwarz, 1987, S. 236)

Dieses Muster der Hierarchie bedarf einer ganz bestimmten Kommunikationsstruktur, welche durch die folgenden vier Axiome der Herrschaft bestimmt wird. Die Axiome wirken als Institutionen innerhalb hierarchischer Organisationen. Alle Axiome müssen bei der Entscheidungsträgerin oder dem Entscheidungsträger liegen. Nur so verfügt diese oder dieser an der Spitze der Hierarchie über die absolute Macht (Herrschaft). (Schwarz, 1987, S. 236)

Das Wahrheitsaxiom

Die Entscheidungsträgerin oder der Entscheidungsträger an der zentralen Position der hierarchischen Struktur weiss alles und hat immer Recht. Da Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger innerhalb der Hierarchie immer an der Spitze sind, befinden sie sich auch am Schnittpunkt verschiedener Kommunikationsstränge. Daher kann davon ausgegangen werden, dass sie über die meisten und detailliertesten Informationen verfügen. Durch dieses Mehr an Informationen können sie auch fundierter Entscheidungen fällen, als dies Positionsträgerinnen oder Positionsträger ohne entsprechendes Wissen tun können. Durch diese ungleiche Verteilung von Informationen entsteht der Eindruck, dass die Oberen der Hierarchie von Anfang an über mehr Fähigkeiten verfügen, um Entscheidungen fällen zu können. Damit dies so bleibt, ist die Entscheidungsträgerin oder der Entscheidungsträger zudem dafür zuständig, welche Kommunikationsmittel eine Organisation verwendet. Über diese kann gesteuert werden, wer welche Informationen erhält, anwenden und verstehen kann. Als Beispiel dient das Rechtssystem, dessen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die schriftlichen Kommunikationsmittel bewusst so auswählen, dass nur eine kleine Gruppe (juristisch geschulte Personen) in der Lage ist, diese zu verstehen und zu verarbeiten. Schwarz verweist in seinem Werk auf diverse Versuche von Sozialpsychologen (Kelley 1951, Cohen 1959, u.a.), welche oben genannten Faktoren bestätigen. Aussagen von Personen, die einen höheren Sozialstatus haben, das bedeutet weiter oben in der Hierarchie stehen, wird in der Regel mehr Aufmerksamkeit geschenkt, als denjenigen von Personen mit einem niedrigeren sozialen Status. Dieses Verhalten wirkt auf der einen Seite autoritätsstabilisierend. Auf der anderen Seite birgt es die Gefahr, dass die Wichtigkeit der zentralen Position zu immer höherer Abhängigkeit von ihr führt. Die Konsequenz davon zeigt sich im Verhaltensmuster, dass dem, was hierarchisch gesehen von oben kommt, mehr Wahrheit zugesprochen wird, als dem, was von unten kommt. (Schwarz, 1987, S. 171-174)

Das Weisheitsaxiom

Die Erhaltung einer zentralen Position innerhalb eines Systems bedingt, dass es den jeweiligen Inhaberinnen und Inhabern gelingt, offene Konflikte zu vermeiden. Dies wird dadurch erreicht, dass sämtliche Kontakte und Kommunikationsmittel vereinnahmt werden. Autorität und Konfliktvermeidung gehen dabei einher. Denn nur wer über ein gewisses Mass an Autorität verfügt, ist auch in der Lage, Konflikte zu verhindern oder sie zu schlichten. Diese Autorität basiert im Wesentlichen auf der Anerkennung, welche die Organisation und damit auch ihre Positionsinhaberinnen und Positionsinhaber innerhalb der Gesellschaft innehaben. (S. 174)

Das Entscheidungsaxiom

Entscheidungen werden jeweils ausschliesslich von der zentralen Stelle getroffen. Voraussetzung hierfür ist der Besitz des Wahrheitsaxioms sowie des Weisheitsaxioms. Nur dort, wo alle Informationen zusammenkommen, können Entscheidungen getroffen werden, welche als richtig wahrgenommen werden (Wahrheitsaxiom). Damit jedoch klar ist, wer über die notwendige Autorität verfügt, solche Entscheidungen zu fällen, ist das Weisheitsaxiom unabdingbar. (S. 167-171)

Das Dependenzaxiom

Damit gewährleistet ist, dass die Unteren der Hierarchie das tun, was die oberen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger von ihnen verlangen, muss eine Abhängigkeit bestehen. Was von den vorgesetzten Instanzen kommt wird durch das Vorhandensein dieser Abhängigkeit als glaubhafter empfunden als die eigenen Bedürfnisse. Eine solche Dependenz kann nur durch das Zusammenwirken der Axiome entstehen. Dies dann, wenn die Personen innerhalb der Organisationen von der Gesellschaft so sozialisiert sind, dass die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (Entscheidungsaxiom) über Autorität verfügen (Weisheitsaxiom) und an der Quelle sämtlicher Informationen sind (Wahrheitsaxiom). (S. 175-180)

Die Organisationsform der Hierarchie kann nur funktionieren, wenn die Gültigkeit dieser Axiome nicht hinterfragt wird und alle vier Axiome bei der hierarchischen Spitze liegen. Wesentlich dabei ist, dass die Personen, welche von diesen Organisationsformen abhängig sind, nicht über das Kapital¹⁷ verfügen, die Organisation an sich in Frage zu stellen. Denn eine weitere Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz der jeweiligen Organisation ist, dass deren System nicht hinterfragt wird. Nur wenn diese gegeben ist, verfügen die einzelnen Positionsinhaberinnen und Positionsinhaber auch über die notwendige Autorität innerhalb der Organisation, um die Hierarchie zu gewährleisten.

¹⁷ vgl. Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

Gelingt es nicht, diese Axiome der Hierarchie aufrecht zu erhalten, zerfällt die Organisationsform der Hierarchie und die damit einhergehende Macht geht verloren. (S.128)

3.1.3 Institutionelle Macht

Analog zu diesem Modell einer hierarchischen Organisationsform lässt sich ableiten, worin institutionelle Macht besteht. Dabei wird zwischen **zwei Arten der institutionellen Macht** unterschieden: Der positionsgebundenen Macht sowie der konstitutiven Macht (Searle, 1995, S. 100). Bei beiden gilt die Voraussetzung, dass die Axiome der Hierarchie bei der Organisation selbst liegen. Bei der **positionsgebundenen institutionellen Macht** erlauben die Axiome den Inhaberinnen und Inhabern gewisser Statuspositionen (den Oberen der Hierarchie), Eingriffe in die Handlungen der ihnen untergebenen oder von ihnen abhängigen Personen zu tätigen. Sie sind weiter befugt, diese zu bestimmten Handlungen zu verpflichten und diese Verpflichtungen durch Sanktionen durchzusetzen. Die Erhaltung dieser Axiome an der Spitze der Hierarchie erfolgt über die Kontrolle der Kommunikationswege und -arten. (Searle, 1995, S. 100) Beispiele dafür sind Reglemente, Weisungen oder Leitbilder innerhalb einer Organisation wie auch Verfügungen oder Rechtsmittelbelehrungen ausserhalb der Organisation.

Die **konstitutive institutionelle Macht** gründet in der Autorität ihrer Positionsträgerinnen und Positionsträger. Nur wenn diese innerhalb der Gesellschaft anerkannt sind, können sie ihre Macht ausüben. Deshalb ist es für Organisationen elementar, mittels gesellschaftlich anerkannter Institutionen dafür zu sorgen, dass die Menschen innerhalb der Organisation dem von aussen vorgegebenen Bild entsprechen. (Schwarz, 1987, S. 182-185) Demnach kann festgehalten werden, dass institutionelle Macht ein Zusammenspiel aus konstitutiver und positionsgebundener Macht ist. Dabei ist es den Positionsträgerinnen und Positionsträgern erlaubt, Eingriffe in die Handlungen anderer zu tätigen oder diese mittels Sanktionen zu Handlungen zu verpflichten. Dies gelingt jedoch nur, solange das System, in welchem sich die Positionsträgerinnen und Positionsträger befinden, gesellschaftlich anerkannt ist.

Die institutionelle Macht wird durch die Kontrolle der Kommunikationswege gesichert. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das System der hierarchischen Organisationsform und dessen Institutionsmacht auf dem Innehaben der vier Axiome beruht. Damit diese Axiome immer an der Spitze der Organisation bleiben und es nicht zu einem Systemkollaps kommt, kontrollieren die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die Kommunikationswege- und -arten. Zentral dabei ist, dass sich das System der Hierarchie nur solange legitimieren lässt, wie es gesellschaftlich anerkannt ist. (S. 182-185)

Auswirkungen auf das Individuum innerhalb einer Organisation

Die beschriebenen Formen der institutionellen Macht haben direkte Auswirkungen auf die Individuen innerhalb einer Organisation. Grundsätzlich ist es so, dass das System darauf bedacht ist, seine Macht und seine Institutionen zu wahren. Daher ist davon auszugehen, dass ein Individuum exkludiert wird, sobald es sich nicht den Regeln entsprechend verhält. Dies hat zur unmittelbaren Folge, dass sich Personen innerhalb von Organisationen im Normalfall an die ihnen vorgegebenen Regeln halten. Ferner kann innerhalb des Systems nicht unmittelbar auf die Bedürfnisse des einzelnen Menschen¹⁸ eingegangen werden. Somit ist es dem Individuum zwar gestattet, seine persönlichen Anliegen zu äussern (denn als Information können sie von grosser Wichtigkeit für die Entscheidungsträger sein), sobald er sich jedoch für diese einsetzt, stellt es eine unmittelbare Gefährdung des Systems dar und wird exkludiert.

3.1.4 Schlussfolgerungen

Das System der Sozialhilfe ist durch hierarchische Organisationsformen (namentlich Sozialdienste) gegliedert. Somit kann die Annahme getroffen werden, dass die beschriebenen Mechanismen der institutionellen Macht innerhalb des Systems der Sozialhilfe wirken. Das System der Sozialhilfe gründet auf der in unserer Gesellschaft geltenden Norm, dass der Staat für seine Bürger zu sorgen hat. Die lebensnotwendige Versorgung soll gewährleistet werden. Ausserdem soll niemand Hungern oder ohne Obdach sein. Die Erfüllung dieser Norm ist ein Bedürfnis unserer Gesellschaft, welche nicht mit offensichtlicher Armut konfrontiert werden will. Da Entscheidungsträger innerhalb hierarchischer Organisationsformen auf die Akzeptanz der Gesellschaft angewiesen sind, hat die Erfüllung von gültigen Normen absolute Priorität. Wenn nun die Norm der Gesellschaft lautet, die offensichtliche Armut durch das System der Sozialhilfe zu verhindern, wird diese innerhalb der momentanen Strukturen erfüllt. Dies heisst jedoch nicht, dass damit automatisch die Bedürfnisse aller Systemteilnehmenden berücksichtigt werden. Somit ist das System und seine Positionsträgerinnen und Positionsträger nicht darauf ausgerichtet, die Bedürfnisse der Einzelnen und des Einzelnen zu befriedigen, geschweige denn wahrzunehmen, sondern auf den Erhalt ihrer hierarchischen Ordnung und der damit verbundene Macht. Diesen Erhalt sichern sie sich mittels der Ausübung von institutioneller (positionsgebundener sowie konstitutiver) Macht. Diese äussert sich im Kontrollieren der Handlungen der einzelnen Personen im System sowie der Kommunikationswege und -mittel und im Sanktionieren derer, die sich nicht an die Regeln halten.

¹⁸ vgl. Kapitel 3.1.2 Die hierarchische Organisationsform und deren Auswirkungen

Was bedeutet dies nun für die einzelnen Positionen innerhalb des Systems und die Fähigkeit, der Positionsinhaberin oder des Positionsinhabers sich zur Wehr zu setzen? Während das System und seine Organisationen über viele Mittel verfügen, um sich gegen den Verlust von Macht und Einfluss zu wehren, können sich die einzelnen Positionsinhaberinnen und Positionsinhaber (Sozialarbeitende und Sozialhilfebeziehende) nicht für ihre Anliegen oder Bedürfnisse einsetzen. Die Unteren der Hierarchie (Sozialhilfebeziehende) können sich nicht zur Wehr setzen, da sie sonst aus dem System exkludiert würden, was direkte und gravierende Folgen auf ihre Lebensgrundlage hätte.

Nun kann dem entgegengesetzt werden, dass in einem solchen Fall Sozialarbeitende eingesetzt werden, um zwischen den Bedürfnissen des Systems und denen der Sozialhilfebeziehenden zu vermitteln. Folglich werden die gewählten Kommunikationsmittel übersetzt und dadurch die Macht des Systems gedämpft. Zwar können Sozialarbeitende institutionelle Macht mindern, allerdings aufheben oder gar umkehren, können sie die Machtverhältnisse jedoch nicht, da sonst ein Zusammenbruch des Systems die Folge wäre.

Zudem ist das System der Sozialhilfe stark von äusseren Einflüssen abhängig, da seine Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ihre Autorität über die Anerkennung der Gesellschaft erhalten. Dementsprechend sind sie darauf angewiesen, innerhalb der Gesellschaftsstruktur als Organisation wahrgenommen zu werden, welche die Normen und Regeln der selbigen durchsetzt und nichtkonformes Verhalten sanktioniert. Diese Abhängigkeit von äusseren Einflüssen hat zur Folge, dass Institutionen, welche innerhalb der Organisation Gültigkeit hätten, zu Gunsten von äusseren Normvorstellungen ausser Kraft gesetzt werden. Ein Beispiel dafür ist die Reduktion der Sozialhilfeausgaben um zehn Prozent.¹⁹ Innerhalb des Systems kann diese fachlich nicht vertreten werden. Da der Spardruck seitens der Politik und der Gesellschaft (welcher hier die Norm darstellt) jedoch sehr hoch ist, wird dieser Entscheid trotzdem umgesetzt. Fachlich gesehen ist dies sehr schwierig zu rechtfertigen, hingegen rein aus systemischer Sicht ist dieses Vorgehen logisch.

Als Schlussfolgerung in Bezug auf Sozialarbeitende kann festgehalten werden, dass diese als Rollenträgerinnen oder Rollenträger innerhalb des Systems sowohl dessen Regeln als auch den Normen der Gesellschaft unterliegen. Dies bedeutet beispielsweise, dass sie über die Macht verfügen, Handlungen anderer zu beeinflussen oder durch Androhung von Sanktionen regelkonformes Verhalten erzwingen zu können. Sie können dies jedoch nur gegen die unteren Positionen innerhalb des Systems und nicht gegen die oberen einsetzen.

¹⁹ vgl. Kapitel 4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

Abschliessend kann bemerkt werden, dass es durch die institutionelle Macht innerhalb des Systems der Sozialhilfe zu Benachteiligungen kommt. Zumal das System kein unmittelbares Interesse daran hat, dass sich seine Positionsträgerinnen und Positionsträger zur Wehr setzen können.

Kapitel 3.1 – das Wichtigste in Kürze

Die hierarchische Organisationsform, welche auch auf das System der Sozialhilfe zutrifft, basiert im Wesentlichen auf das Innehaben der vier Axiome der Hierarchie, die gesellschaftliche Akzeptanz der Organisation und die damit verbundene Autorität ihrer Statusinhaberinnen und Statusinhaber. Um die Axiome und damit das System aufrechterhalten zu können, bedienen sich die Positionsinhaberinnen und Positionsinhaber an der Spitze der Hierarchie institutioneller Macht. Diese basiert unter anderem auf dem Kontrollieren und Steuern der Kommunikationswege und -arten. Durch das gezielte Einsetzen der sprachlichen oder schriftlichen Kommunikationsmittel können Personen in Entscheidungsprozesse, Abläufe oder die gesamte Organisation inkludiert oder aus diesen exkludiert werden. Da die Organisation Sozialdienst auch als hierarchische Organisationsform angesehen werden kann, spielen innerhalb dieser die beschriebenen Mechanismen. Sozialdienste inkludieren, exkludieren oder sanktionieren Sozialarbeitende gleichermassen wie Sozialhilfebeziehende bei konformen oder nicht konformen Verhalten. Die theoretische Konsequenz daraus lautet, dass sich Sozialarbeitende in einer hierarchischen Organisationsform nicht effektiv für die Bedürfnisse ihrer Klienten einsetzen können.

In letzter Konsequenz bedeuten die beschriebenen Mechanismen, dass Sozialarbeitende theoretisch gesehen im System der Sozialhilfe nicht in der Lage sind sich für Ihre Klientinnen und Klienten einzusetzen, da sie, sobald sie dies tun würden, vom System exkludiert werden. Was diese Erkenntnisse für Folgen für die Arbeit der Sozialarbeitenden hat, wird im nächsten Kapitel erläutert.

3.2 Sozialarbeitende innerhalb der bürokratischen Struktur

Die Organisation und der Vollzug der Sozialhilfe geschehen innerhalb bürokratischer Strukturen. Die Aufgaben der Sozialhilfe werden grösstenteils von Sozialarbeitenden ausgeführt.²⁰ Im folgenden Kapitel wird untersucht, welche Rolle die Sozialarbeitenden bei der Benachteiligung von Sozialhilfebeziehenden einnehmen. **Können Sozialarbeitende Benachteiligungen der Sozialhilfebeziehenden durch die institutionelle Macht mindern oder tragen sie sogar zu einer Verstärkung dieser bei?** Um diese Frage zu beantworten, wird zum einen Mertons (1995) Theorie

²⁰ vgl. Kapitel 2.2 Organisation der Sozialhilfe

der bürokratischen Struktur beigezogen. Diese analysiert, wie sich bürokratische Strukturen auf Individuen auswirken, wenn sie als Mitarbeitende einer solchen bürokratischen Organisation tätig werden. (S. 187-196) Zum anderen wird Staub-Bernasconis (2007) Begründung des Tripelmandats berücksichtigt. Dieses zeigt die Aufgaben und Möglichkeiten der Professionellen der Sozialen Arbeit im Kontext von Organisationen und der Gesellschaft auf und legitimiert diese. (S. 6-7) Weiter wird das Konzept des Empowerments erläutert. Dieses als Ansatz, wie Sozialarbeitende ihren Klientinnen und Klienten im System der Sozialhilfe Unterstützung anbieten und die Rechte der Sozialhilfebeziehenden gewahrt werden können. (Galuske, 2009, S. 261-267 und Böhnisch, 2012, S. 289-295)

3.2.1 Bürokratische Struktur und Persönlichkeit

Merton (1995) fasst in seinem Werk Präzision, Effizienz und Zuverlässigkeit als Vorteile der bürokratischen Struktur zusammen. Demgegenüber untersucht er die Störungen innerhalb der bürokratischen Strukturen und in diesem Zusammenhang das Verhalten von Individuen, sogenannten Beamtinnen und Beamten, innerhalb dieses Systems. (S.187-196)

Dysfunktionen der bürokratischen Struktur

Die Regeltreue und Reaktionszuverlässigkeit, welche grundlegend für das reibungslose Funktionieren der bürokratischen Organisation sind, können wiederum zu Störungen innerhalb der Bürokratie führen. Durch den „Druck zu pflichtgemäßem Verhalten“ (Merton, 1995, S.190) können sogenannte Dysfunktionen hervorgerufen werden. Als eine solche Dysfunktion bezeichnet Merton die „**gelernte Unfähigkeit**“ (S. 189) von Fachkräften. Beamtinnen und Beamte halten sich im Normalfall gewissenhaft an Regeln. Die Konsequenz davon kann sein, dass diese ihre Fachkenntnisse unflexibel einsetzen und an Verfahren festhalten, die in der Vergangenheit erfolgreich eingesetzt wurden, für die konkrete Situation jedoch unangemessen sind. Die „**Berufspychose**“ (S. 190) sieht Merton als ähnliche Dysfunktion innerhalb der bürokratischen Struktur. Sogenannte Psychosen seien „besondere Vorlieben, Antipathien, Unterscheidungen und Akzentsetzungen“ (S. 190), welche durch Alltagsroutinen entwickelt würden und im Berufsalltag unbewusst und unreflektiert Einfluss auf die Wahrnehmungen, die Entscheidungen und das Handeln hätten. Eine Erklärung für eine weitere Dysfunktion sieht Merton darin, dass Disziplin für den Erfolg einer bürokratischen Organisation als essentiell erachtet wird. Nur wenn deren Mitarbeitende zuverlässig, vorsichtig und pflichtbewusst handeln, funktioniert die bürokratische Struktur reibungslos. Daher stehen die Mitarbeitenden unter ständigem Druck, sich regelkonform zu verhalten. Dies führt dazu, dass Disziplin für Beamtinnen und Beamte mit übertrieben starken Gefühlen zusammenhängt. Das Befolgen der Regeln, welches ursprünglich Mittel war, um das Ziel zu erreichen, wird zum Ziel selber. Dadurch geschieht eine **Zielverschiebung** und das Befolgen

der Regeln wird zu einem grundlegenden Wert. Dies könne zur Folge haben, dass es in bürokratischen Strukturen zu einem „Formalismus oder sogar Ritualismus, mit einem unerschütterlichen Beharren auf peinlich genauer Einhaltung der formalisierten Verfahren“ (S.191) kommt. (S. 189-191)

Strukturelle Ursachen der Dysfunktionen

Die beschriebenen Dysfunktionen haben laut Merton strukturelle Ursachen. Die bürokratische Organisation leistet Anreize wie beispielsweise regelmässige Lohnerhöhungen zur Förderung des regelkonformen Verhaltens. Dies führt dazu, dass die Disziplin eine übermässige Bedeutung erhält, was in der genannten Verlagerung des Schwerpunkts auf die Regelbefolgung resultiert. Die Mitarbeitenden der bürokratischen Struktur haben den Eindruck, es bestehe ein gemeinsames Interesse: Die Befolgung der Regeln. Dies ist förderlich für das Gefühl der „Schicksalsverbundenheit“ (S. 192) unter den Mitarbeitenden. Dahingegen kann es dazu führen, dass nicht die Unterstützung der Klientel im Vordergrund steht, sondern die Wahrung der eigenen und somit der Interessen der Organisation. Der bürokratischen Organisation wird in Mertons Theorie unterstellt, dass sie Beamtinnen und Beamte mit Aktenstössen belagert, um sie so davon abzubringen, die konkreten Situationen zu fest im Detail zu betrachten. Das hat zur Folge, dass diese die Sachlagen der Klientinnen und Klienten nicht mehr individuell beurteilen können und sich an die Anforderungen der bürokratischen Struktur anpassen. (S. 192-193)

Potentielle Konflikte

Um effizient zu funktionieren, müssen die Mitarbeitenden der bürokratischen Struktur ihre Fälle kategorisieren. Merton beschreibt, dass dies eine Entpersonalisierung der Beziehung zur Folge habe. Individuelle Sachverhalte werden so oft übersehen. Die Klientinnen und Klienten erachten ihre Situation als einzigartig. Sie fühlen sich nicht angemessen behandelt, wenn ihre persönlichen Angelegenheiten unpersönlich abgefertigt werden. Dies kann zu Konflikten führen. Beamtinnen und Beamte fühlen sich als „Repräsentant der Macht und des Ansehens der gesamten Struktur“ (S. 194). Dadurch kann laut Merton ein weiterer Konflikt entstehen. Da Beamtinnen und Beamte mit Befehlsgewalt ausgestattet sind, kann diese bei der Interaktion mit der Klientel missbraucht werden. Dies kann wiederum zur Folge haben, dass Beschwerden von Klientinnen und Klienten ohne Wirkung bleiben. Auch wenn diese sich an andere Angestellte derselben bürokratischen Organisation wenden, werden diese das Anliegen nicht unterstützen. Dies weil sich Beamtinnen und Beamte gegenseitig stützen, aus dem Grund, dass sie das erwähnte Gefühl der Schicksalsverbundenheit zusammenhält. Die beschriebenen, konfliktgeladenen Merkmale der bürokratischen Struktur äussern sich ausserdem darin, dass sich die Bürokratie an Normen der Unpersönlichkeit orientiert und jede Person missbilligt wird, die innerhalb dieser Strukturen eine persönliche Beziehung zum Klientel aufbaut. Merton erkennt, dass die Abhängigkeit der Klientinnen

und Klienten von den Angeboten und der Unterstützung der bürokratischen Struktur die Konflikte auflädt. Denn die Klientinnen und Klienten haben keine Alternative auf ein Konkurrenzangebot auszuweichen, wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist. (S. 194-195)

In den geschilderten Erklärungen zeigt Merton auf, wie Angestellte einer bürokratischen Verwaltung dem „Beamtentum“ verfallen. Inwiefern sind Sozialarbeitende davon betroffen? Kann das professionelle Tripelmandat dies abwenden? Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

3.2.2 Das professionelle Tripelmandat

Staub-Bernasconi (2007) sieht im doppelten Mandat von Hilfe und Kontrolle ein Strukturmerkmal des sozialen Berufes. Für eine Profession sei jedoch ein drittes, professionelles Mandat notwendig, damit die Einhaltung ethischer Standards²¹ sowie die ausreichende Reflexion gewährleistet werde. Eine „breitere Auslegung“ (S. 6) des doppelten Mandates beinhalte eine differenziertere Sicht auf die Umstände und fordere „Beziehungs- und Motivations-, ferner Verhandlungs- und Mediationskompetenz zwischen den Anliegen, Interessen und Rechten der Klientel sowie den Aufträgen, Interessen und Pflichtvorstellungen der Träger“ (S. 6). Da diese Vermittlung jedoch einem Machtgefälle unterliege, sei die Wahrscheinlichkeit gross, dass eher die Interessen der Träger und nicht die der Klientel gewahrt werden. (S. 6)

Das dritte Mandat beinhaltet einerseits die wissenschaftliche Fundierung der Methoden der Sozialen Arbeit und andererseits einen von Seiten Sozialer Arbeit definierten Ethikkodex. Dieser Kodex orientiert sich an den Menschenrechten und der Forderung nach Gerechtigkeit. Dadurch soll erreicht werden, dass Hilfe für die Individuen gegenüber „struktureller oder fachpolitischer Arbeit“ (S. 7) nicht missachtet wird. (S. 7)

Dieses professionelle Mandat liefert somit ein Referenzsystem, welches helfen soll, die Aufgaben der Sozialen Arbeit unabhängig, selbstbestimmt und reflektiert zu beurteilen und auszuführen. Die Reflexion sollte dazu führen, dass Sozialarbeitende selbstbestimmt handeln und strukturelle Umstände sowie das Machtgefälle hinterfragen. Wird ein Auftrag durch die Sozialarbeitenden verweigert, angenommen oder wenn sich die Professionellen der Sozialen Arbeit selbst beauftragen, wirkt das dritte Mandat legitimierend. Das Tripelmandat versucht folglich aufzuzeigen, wie die Professionellen der Sozialen Arbeit die Balance zwischen den Ansprüchen der Organisation und der Gesellschaft, den Klientinnen und Klienten sowie dem eigenen Ethikkodex und methodischen Arbeiten halten können. (S. 6-7)

²¹ **Ethische Standards** nach Staub-Bernasconi: Menschenrechte und Gerechtigkeit (Staub-Bernasconi, 2007, S. 7)

Das professionelle Tripelmandat soll Sozialarbeitenden die Möglichkeit bieten, dem beschriebenen Druck der bürokratischen Struktur standzuhalten und sich selbstbestimmt innerhalb dieses Systems zu bewegen.

Wie können Sozialarbeitende diese Autonomie an ihre Klientinnen und Klienten weitergeben und diese befähigen, ihren Alltag selbstbestimmt und selbständig zu bewältigen? So dass sich diese, wenn nötig, gegen Entscheide des Systems der Sozialhilfe wehren können? Bietet der im Folgenden vorgestellte Empowerment-Ansatz entsprechende Handlungsoptionen?

3.2.3 Empowerment

Mit dem Ansatz des Empowerments sollen Sozialarbeitende ihre Klientinnen und Klienten darin fördern, selbstbestimmt zu handeln. Die Menschen sollen zur Entdeckung der eigenen Stärken ermutigt und bei der Aneignung von Selbstbestimmung und Autonomie unterstützt werden. Dadurch sollen Adressatinnen und Adressanten der Sozialen Arbeit letzten Endes eine „politische Konfliktfähigkeit“ (Galuske, 2009, S. 264) erreichen, um an demokratischen und politischen Prozessen teilzunehmen und diese mitzugestalten. Die Grenzen dieses Ansatzes bestehen laut Galuske (2009) darin, dass bei den Adressatinnen und Adressaten von qualifizierten, starken, selbstbestimmten und erfolgreichen Individuen ausgegangen werde, was bei den Klientinnen und Klienten der Sozialen Arbeit nicht immer der Fall sei.²² (S. 264-267)

Böhnisch (2012) sieht im Empowerment-Ansatz eine Möglichkeit, die Adressatinnen und Adressaten der Sozialen Arbeit davor zu bewahren, in die „Versorgungsfalle“ (S. 295) zu geraten. Diese Falle bestehe darin, dass die Klientinnen und Klienten einen grossen Teil ihrer Ressourcen durch das sozialarbeiterische Hilfesystem erhalten, in welchem durch die herrschenden sozialpolitischen Kräfte immer mehr Entscheide zu Einsparungen und Verschärfungen beschlossen werden. „Sie haben demgegenüber wenige Chancen, ihre Rechte öffentlich zu machen, da sie in der Anwaltschaft eben dieser nun eingeschränkten Sozialarbeit gefangen sind.“ (S. 295) Laut Böhnisch sei eine Umstrukturierung des gesamten Interventionsfeldes nötig, um diesem Ansatz Raum für die Einforderung der Rechte schaffen zu können. „Die Klientinnen brauchen Raum zur Selbstthematisierung, die professionelle Sozialarbeit muss von einem versorgenden in ein kooperatives Interventionsverständnis überführt werden, die Allzuständigkeit muss aufgegeben werden, damit Platz wird für die Artikulierung der sozialen Rechte der KlientInnen.“ (S. 295) (S. 289-295)

Staub-Bernasconi (2007) bezeichnet das Empowerment als ein Mittel zur Erschliessung von Machtquellen und Aufbau von Machtstrukturen. Die Sozialarbeitenden sind beauftragt diese zugänglich zu machen, wenn den Klientinnen und Klienten der Sozialen Arbeit legitime Ansprüche und / oder Rechtsansprüche durch den Staat oder die Gesellschaft verwehrt bleiben. Im Rahmen

²² vgl. auch Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

des dritten Mandates sind die Professionellen der Sozialen Arbeit dazu verpflichtet, die Machtquellen gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten oder für diese zu erschliessen. Dies geschieht beispielsweise indem die Politik auf die versprochenen Verpflichtungen aufmerksam gemacht wird und deren Durchsetzung mittels Lobbyarbeit eingefordert wird. (S.401)

3.2.4 Schlussfolgerungen

Da sowohl die Organisation wie auch der Vollzug der Sozialhilfe in bürokratischen Strukturen einzuordnen sind, ist zu prüfen, inwiefern die von Merton (1995) genannten Phänomene der übertriebenen Konformität von Beamtinnen und Beamten auch auf Sozialarbeitende zutreffen.

Die Ursachen, die zu Dysfunktionen der bürokratischen Struktur führen, sind auch in bürokratischen Organisationen der Sozialhilfe zu finden. So führen staatliche Organisationen oft ein Lohnstufensystem, welches als Anreiz für regelkonformes Verhalten gesehen werden kann. Des Weiteren müssen Sozialarbeitende häufig mit einer hohen Anzahl Dossiers klarkommen, was in einer Überforderung und den Sozialarbeitenden widerstrebenden Einordnung in die geforderten Strukturen der Bürokratie resultieren kann. Ausserdem wird im System der Sozialhilfe mit Steuergeldern gewirtschaftet. Wie Merton beschreibt, kann dies ein übertriebenes Gefühl der Pflichterhaltung hervorrufen.

Da viele unterschiedliche Faktoren, die zu Dysfunktionen der Bürokratie führen, vorhanden sind, kann davon ausgegangen werden, dass dies Auswirkungen auf die Handlungen der Sozialarbeitenden innerhalb der bürokratischen Struktur hat. Wie Merton darstellt, führen die Forderungen nach pflichtgemäßem Verhalten dazu, dass das Befolgen der Regeln zu einem Leitwert wird. Im System der Sozialhilfe ist eine Tendenz zu mehr Druck und Kontrolle²³ festzustellen. Daher ist anzunehmen, dass die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Sozialarbeitende starr an Regeln festhalten und nicht der Situation angemessen reagieren. In diesem Zusammenhang besteht die Gefahr, dass der gesellschaftliche und strukturelle Druck bei den Sozialarbeitenden unbemerkt bleibt und nicht reflektiert wird. Dies fördert das unflexible und formalisierte Verhalten derer.

Dieses Verhalten kann wiederum Konflikte zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden auslösen. Durch das Kategorisieren von Fällen, welches für das Funktionieren der bürokratischen Struktur nötig ist, werden individuelle Umstände oft übersehen und die persönlichen Angelegenheiten förmlich abgehandelt. Da die persönliche Beziehung zwischen Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden grundlegend ist für eine gelingende Zusammenarbeit, wirkt sich dies besonders gravierend aus. Hinzu kommt, dass innerhalb bürokratischen Strukturen häufig kein Verständnis für die Notwendigkeit des Aufbaus und der Förderung der persönlichen Beziehung besteht, was die Position der Sozialarbeitenden zusätzlich erschwert. Ein weiteres

²³ vgl. Kapitel 4.2.7 Tendenz zur Kontrolle

Konfliktpotential herrscht darin, dass sich Sozialarbeitende in einer Position befinden, in der sie ihre Befehlsgewalt ausnutzen können. Durch die Solidarität zwischen den Mitarbeitenden einer Organisation kann es sein, dass Beschwerden gegen diese Missbräuche erfolglos bleiben. Merton weist darauf hin, dass die fehlenden Alternativen von Unterstützungsangeboten die Konflikte zusätzlich aufladen. Da es sich bei der Sozialhilfe um die Existenzsicherung der Betroffenen handelt, verschärft sich diese Problematik.

Die Sozialhilfebeziehenden sind von der wohlwollenden Unterstützung der zuständigen Sozialarbeitenden abhängig und auf diese angewiesen.

Demgegenüber soll das professionelle Tripelmandat von Staub-Bernasconi (2007) die Gewährleistung der ethischen und professionellen Standards der Sozialen Arbeit und die nötige Reflexion ermöglichen. Es soll erlauben, dass die Professionellen der Sozialen Arbeit Aufträge nicht nur fremdbestimmt entgegen nehmen, sondern auch ablehnen oder sich selbst damit beauftragen können. Ausserdem soll es unterstützend wirken, das Machtgefälle zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden zu reflektieren. Die Sozialhilfegesetzgebungen weisen eine geringe Normdichte auf und lassen den Sozialarbeitenden somit einen gewissen Ermessensspielraum. Innerhalb des Systems der Sozialhilfe ist dies eine bedeutende Möglichkeit für die Professionellen, diese Autonomie reflektiert und nach ethischen und professionellen Standards zu nutzen.

Die beschriebenen Erscheinungen innerhalb bürokratischer Strukturen zeigen die grossen Herausforderungen, mit welchen die Sozialarbeitenden durch die Strukturmerkmale der Bürokratie konfrontiert werden. Dies zeugt wiederum von der Notwendigkeit des professionellen Mandates. Die Abhandlungen zeigen ausserdem auf, dass Sozialarbeitende eine bedeutende Schlüssel-funktion zwischen den Interessen der Organisation und den Interessen der Klientinnen und Klienten innehaben. Ob die Sozialarbeitenden die Kontrollinteressen der Organisation unreflektiert ausüben oder ob sie die Balance zwischen Hilfe und Kontrolle finden hängt unter anderem davon ab, inwiefern das professionelle Mandat bei den betroffenen Sozialarbeitenden verinnerlicht ist und wie fest sie sich am (sozialarbeiterischen) Ethikkodex orientieren. Das Tripelmandat ist zwar kein Garant für die faire und angemessene Behandlung von Sozialhilfebeziehenden durch Sozialarbeitende. Es kann jedoch Unterstützung bieten, indem es die Sozialarbeitenden auffordert, einen Beitrag zur Verminderung der Benachteiligung der Sozialhilfebeziehenden durch die institutionelle Macht zu leisten. Dabei ist unserer Meinung nach bedeutend, dass sich die Sozialarbeitenden der dargestellten Phänomene bewusst sind und diese entsprechend reflektieren.

Der Empowerment-Ansatz soll die Ressourcen der Adressatinnen und Adressaten sowie deren Umfeld aktivieren. Dies soll zur Einforderung und Wahrung ihrer Rechte beitragen. Da die Sozialhilfebeziehenden nicht in allen Fällen über die nötigen Ressourcen sowie die Fähigkeit zur

Selbstreflexion verfügen, die Angelegenheiten selbstbestimmt und selbständig in die Hand zu nehmen, liegt es an den Sozialarbeitenden, diese Ressourcen zu erschliessen.

Dabei scheint es wichtig, eine gute Balance zwischen Autonomieförderung und stellvertretendem Handeln zu finden. Ansonsten kann es sein, dass Sozialhilfebeziehende durch die Professionellen der Sozialen Arbeit überfordert oder bevormundet werden. Im konkreten Fall des „sich zur Wehr Setzens“ müssten die Sozialarbeitenden die Klientinnen und Klienten auf ihre Rechte aufmerksam machen und ihnen den Zugang zu Unterstützungsangeboten erschliessen. Darin besteht ein Interessenskonflikt. Das Interesse die Klientin oder den Klienten zu unterstützen steht gegenüber den Interessen der jeweiligen Organisation, welcher die Sozialarbeitenden unterstellt sind. Das Tripelmandat kann in einem solchen Fall hilfreich sein wie auch die Gelegenheit bieten, reflektierte und dadurch selbstbestimmte Entscheide zu treffen. Auch wenn die Sozialarbeitenden dadurch bei der Anwendung des Empowerment-Ansatzes eine gute Balance finden, stösst dieser Ansatz bei den strukturellen Voraussetzungen an seine Grenzen. So können die Sozialarbeitenden die Klientinnen und Klienten zwar darin unterstützen, sich im System der Sozialhilfe zur Wehr zu setzen und den Zugang zu Unterstützungsangeboten ermöglichen. Wenn die sozialpolitischen Entscheide den Druck auf das System der Sozialhilfe verschärfen und die rechtliche Situation zusätzliche Benachteiligungen für Sozialhilfebeziehende beinhaltet,²⁴ sind die Möglichkeiten des Empowerment-Ansatzes jedoch beschränkt.

Kapitel 3.2 – das Wichtigste in Kürze

Die bürokratischen Strukturen, welche auch auf das System der Sozialhilfe zutreffen, können dazu führen, dass Sozialarbeitende der Einhaltung der Regeln der Organisation mehr Bedeutung zuordnen als den Interessen der Sozialhilfebeziehenden. Das professionelle Tripelmandat soll Sozialarbeitende unterstützen, innerhalb dieses Systems reflektiert und dadurch selbstbestimmt sowie nach ethischen Standards zu entscheiden und zu handeln. Der Empowerment-Ansatz kann Sozialhilfebeziehende in ihrer Autonomie fördern und diese befähigen, sich im System der Sozialhilfe zur Wehr zu setzen. Ausserdem soll dieser Ansatz Sozialarbeitende legitimieren, Ressourcen für Klientinnen und Klienten zu erschliessen. Die Möglichkeiten des Empowerment-Ansatzes sind jedoch abhängig von den strukturellen Voraussetzungen.

Die Organisation Sozialhilfe und deren Mitarbeitende haben einen grossen Einfluss auf den Vollzug der Sozialhilfe und auf die Einhaltung der Rechte von Sozialhilfebeziehenden. Welche Rolle

²⁴ vgl. Kapitel 4 Kontextanalyse

haben die Sozialhilfebeziehenden selber und wie Beeinflussen deren Ressourcen die beschriebenen Phänomene? Diese Fragen werden im folgenden Kapitel behandelt.

3.3 Erwerb von Kapital

3.3.1 Kapitaltheorie

Der Erhalt und Erwerb von Macht und damit auch Eigenständigkeit hängen stark vom System ab.²⁵ Zusätzlich haben die vorhandenen Ressourcen einen Einfluss auf die Machtverhältnisse. Pierre Bourdieu (1983) Kapitaltheorie entstand aus der Forschung über die Ungleichheit der schulischen Leistungen von Kindern aus verschiedenen sozialen Schichten. Der Profit (also der Schulerfolg), den die Kinder aus dem Schulsystem ziehen konnten, hat demzufolge mit der Verteilung des kulturellen Kapitals zu tun. Diese Unterschiede implizierten, dass die Kinder über unterschiedlich viel Kapital verfügen. (Bourdieu, 2012, S. 230) Aufgrund dieser Ausgangslage stellte sich Bourdieu folgende Fragen: Was für Arten von Kapital gibt es? Woher stammt es? Und wie kann es erlangt werden? Aufgrund dieser Ausgangslage entwickelte er eine Theorie zum Erwerb von Kapital. Um sich dieser anzunähern, bedarf es zunächst einiger Begriffsklärungen. Der Begriff des „Kapitals“ steht für Bourdieu für die Aneignung von sozialer Energie durch Gruppen oder einzelner Menschen. Da es erwerbbares, vererbbares oder auf andere Weise übertragbares Kapital gibt, haben Individuen und Gruppen unterschiedliche Möglichkeiten des Kapitalerwerbes und des Tauschens von Kapital. (S. 230) Er unterscheidet dabei zwischen vier verschiedenen Kapitalarten:

Ökonomisches Kapital

Zum ökonomischen Kapital zählt der ganze materielle Besitz, welcher mittels Geld getauscht werden kann. Nach Bourdieu ist dies das bedeutendste Kapital, welchem alle anderen zugrunde liegen. Ökonomisches Kapital ist vererb- und übertragbar. Allerdings kann der wahre Wert von ökonomischem Kapital vom Besitzer erst in der Verbindung mit verinnerlichtem kulturellem Kapital bemessen werden. (Bourdieu, 2012, S.230)

Kulturelles Kapital

Kulturelles Kapital ist im Gegensatz zum ökonomischen grundsätzlich körpergebunden und setzt eine Verinnerlichung des Trägers voraus. Kulturelles Kapital kann in **drei Formen** auftreten:

²⁵ vgl. 3.1 Die hierarchische Organisationsform

Zum einen in **objektiviertem Zustand**: als Bücher, Kunstwerke oder Bilder (diese Form lässt sich auch relativ leicht in ökonomisches Kapital umwandeln). In dieser Form kann es prinzipiell weitergegeben werden, den wirklichen Wert des Kapitals kann allerdings erst in Zusammenhang mit dem inkorporierten Kapital erfasst werden. (S. 230)

Die **inkorporierte Form** des kulturellen Kapitals ist vom Träger verinnerlicht und kann nicht durch Tausch, Vererbung oder Verkauf weitergegeben werden. Die Aneignung von kulturellem Kapital setzt einen Verinnerlichungsprozess voraus. Dieser Prozess ist mit einem erhöhten Zeitaufwand verbunden, beispielsweise für das Erlernen von Unterrichtsstoff. (S. 231-234) Diese Zeit muss vom zukünftigen Träger des kulturellen Kapitals persönlich investiert werden und kann demnach auch nicht von einem Stellvertreter erbracht werden. Einen Einfluss darauf, wie einfach der Erwerb von inkorporiertem Bildungskapital fällt, hat die Primärerziehung in der Familie, dies sowohl im negativen als auch im positiven Sinn. Positiv, wenn Zeit gewonnen worden ist, indem beispielsweise bereits fördernde Erziehungsmassnahmen getätigt wurden, negativ, wenn die Erziehungsmassnahmen nicht fördernd waren. Denn dann muss zur Korrektur der Folgen dieser nochmals Zeit eingesetzt werden, welche nicht zur Aneignung von Kapital genutzt werden kann. (S. 233) Dies bedeutet, dass das kulturelle Kapital zwar aus biologischer Sicht immer mit der einzelnen Person verbunden ist und nur von dieser generiert und aufgenommen werden kann, jedoch die soziale Vererbung der Möglichkeit zum Erwerb von kulturellem Kapital eine gewichtige Rolle spielt. Es gibt Familien, welche über viel Kapital (sowohl ökonomisches, kulturelles als auch soziales) und solche, welche über weniger verfügen. In Familien mit viel Kapital ist es somit auch wesentlich einfacher, sich kulturelles Kapital anzueignen als beispielsweise in bildungsfernen Familien. Bourdieu impliziert nun, dass das Vorhandensein oder Fehlen von inkorporiertem kulturellem Kapital einen Einfluss auf den Marktwert eines einzelnen Menschen hat. Da die Weitergabe des kulturellen Kapitals viel verdeckter geschieht als die des ökonomischen, wird dieses häufig als Naturtalent oder angeborene Fähigkeit missverstanden. Dies kommt vor allem dort zum Tragen, wo das ökonomische Kapital keine volle Anerkennung erhält (zum Beispiel auf dem Heiratsmarkt). (S.235) Daraus ergibt sich, dass Träger eines grossen kulturellen Kapitals und damit auch einer spezifischen Kulturkompetenz in unserer Gesellschaft als etwas Besonderes angesehen werden und demzufolge auch einen hohen Stellenwert haben. Diese Tatsache begünstigt sie einerseits in der Verteilungsstruktur, andererseits aber auch in der Aneignung von wichtigen Positionen innerhalb des Gesellschaftssystems. Die Voraussetzungen dafür werden, wie bereits erwähnt, innerhalb der Familienstruktur geschaffen. Ungleichheiten entstehen dementsprechend aus der unterschiedlichen Verteilung von Kapital in unserer Gesellschaft, was zur Folge hat, dass nicht alle Familien in der Lage sind, ihren Kindern viel kulturelles Kapital mitzugeben. Zwar kann sich jeder Mensch durch die Investition von Zeit kulturelles Kapital aneignen, jedoch nur, wenn er auch die Möglichkeit dazu erhält. Als Beispiel kann hier genannt werden,

dass ein Kind, welches in einer Familie von Analphabeten aufwächst, noch so viel Zeit investieren kann, es wird, bevor es in die Schule kommt, nicht in der Lage sein, zu lesen oder zu schreiben, da schon nur die Verfügbarkeit von kulturellem Kapital (Bücher, Zeitungen) nicht gegeben ist. (S. 235)

Demgegenüber kann argumentiert werden, dass die Aneignung dieses Kapitals auch noch während der Schulzeit stattfinden kann. Dies ist auch so. Jedoch wird die Akkumulation nie mehr so einfach und schnell stattfinden, wie dies innerhalb der Familienstruktur der Fall gewesen wäre.

Zusammenfassend ist das inkorporierte Kulturkapital zum einen von der Aneignungsfähigkeit der einzelnen Person abhängig, zum anderen auch von den Möglichkeiten der sozialen Vererbung. Die Fähigkeit der Aneignung wird massgeblich durch die Zeit, welche investiert werden kann, bestimmt. (S. 235) Dies zeigt sich anhand des folgenden Beispiels: Kinder, welche ihre Eltern nebst der Schule ökonomisch (durch die Mithilfe auf dem eigenen Bauernhof) oder sozial (durch die Betreuung von Geschwistern) unterstützen müssen, haben weniger Zeit zur Aneignung von Kapital zur Verfügung als Kinder, welche keinerlei haushälterische Verpflichtungen haben. So entstehen bereits von klein auf unterschiedliche Anhäufungen von Kulturkapital, welche sich später nur mit einem erheblich grösseren Zeitaufwand korrigieren lassen. So muss zum Beispiel eine Person, die das Berufsziel Juristin oder Jurist hat, wesentlich weniger Zeit aufwenden, wenn sie dank ihres inkorporierten kulturellen Kapitals die Sekundarschule, das Gymnasium und anschliessend die Universität besucht, als wenn diese Person die Ausbildung auf dem zweiten Bildungsweg macht. Oben genannte zwei Faktoren (soziale Vererbung und Aneignung durch den Träger) führen dazu, dass die Übertragung von Kulturkapital die am besten verschleierte Form der Übertragung ist, was die Kontrolle und Steuerung dieser erheblich erschwert.

Das objektivierte Kulturkapital ist eng mit dem verinnerlichten, inkorporierten Kulturkapital verbunden. Es ist im Gegensatz zu diesem jedoch materiell einfach übertragbar. So kann beispielsweise eine Gemäldesammlung gut vererbt werden. Ob man jedoch den eigentlichen Wert einer solchen erkennen und nutzen kann, hängt eng mit dem Vorhandensein von inkorporiertem Kulturkapital zusammen. Kulturelle Güter kann man sich somit materiell oder symbolisch aneignen, Das eine setzt ökonomisches, das andere soziales Kapital voraus. (S. 236) So kann jemand, der über ökonomisches Kapital verfügt, sich zwar eine beliebige Anzahl Maschinen kaufen, um sie bedienen zu können, muss er jedoch über das notwendige inkorporierten Kapital verfügen oder muss jemanden anstellen, der über dieses verfügt. Womit ihm aber im Sinne des objektivierten Kapitals die Maschinen nur noch ökonomisch gehören. Hier entsteht nun ein Konflikt zwischen den Besitzern des inkorporierten und denen des ökonomischen Kapitals. Denn rein hierarchisch betrachtet würden die Besitzer der Maschinen über den Trägern des inkorporierten Kapitals stehen. Da diese jedoch von den Trägern abhängig sind, müssen sie auch zu der Gruppe der

Herrschenden gezählt werden. Die Inhaber von ökonomischem Kapital können die Inhaber des kulturellen Kapitals mittels Einsetzung von finanziellen Mitteln in eine Konkurrenzsituation zueinander bringen, was deren Macht als Gruppe erheblich schwächt. (S. 236)

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass objektiviertes, kulturelles Kapital, anders als inkorporiertes, einfach weitervererbt oder weitergegeben werden kann. Um jedoch den eigentlichen Wert zu begreifen, muss der Träger über ein bestimmtes Mass an inkorporiertem Kapital verfügen. Hat er dieses nicht, so kann er sich mittels seines ökonomischen Kapitals (welches die Voraussetzung für das Vorhandensein der beiden anderen Kapitalarten ist) Träger von inkorporiertem Kulturkapital kaufen. Dies führt zu einer Konkurrenzsituation innerhalb der Herrschaftshierarchie, welche jedoch durch das gezielte Einsetzen von finanziellen Mitteln von Seiten der Inhaber des ökonomischen Kapitals gebremst wird. (S. 236)

Durch die Verleihung von akademischen Titeln oder schulischen Zertifikaten wurde eine dritte Form des Kulturkapitals geschaffen. Diese **institutionalisierte Form** steht demnach für inkorporiertes Kulturkapital, welches sich der Träger einmal angeeignet hatte. Durch das Verleihen eines Titels oder eines Zertifikates wird es jedoch endlos und institutionalisiert und somit unabhängig von dem kulturellen Kapital, welches der Träger zum gegebenen Zeitpunkt tatsächlich besitzt. Dies kann sich positiv oder negativ auswirken. (S. 237) So wird in unserer bildungsorientierten Gesellschaft beispielsweise ein Sekundarschüler immer als Schulabgänger mit Sekundarschulniveau gelten, wohingegen einem Realschüler immer das Makel eines Realschulabgängers anhaften wird, obwohl diese Titel zwanzig Jahre später nicht immer mit dem effektiv vorhandenen kulturellen Kapital übereinstimmen müssen. Durch die Bestimmung der finanziellen Mittel, welche notwendig sind, um einen solchen Titel zu erwerben, wird hier zwischen den Menschen mit oder ohne ökonomischem Kapital unterschieden, was wiederum zu Ungleichheiten führt. (S. 237)

Schliesslich ist erkennbar, dass der Erwerb von institutionalisiertem kulturellem Kapital im Wesentlichen über das Einsetzen von ökonomischem und vorhandenem kulturellem Kapital geschieht. Es zeigt sich in Form von Zertifikaten oder Titeln, welche allerdings nichts über den effektiven Besitz von kulturellem Kapital zum jeweiligen Zeitpunkt aussagen. Auch hier entstehen Ungleichheiten, da der Erwerb von institutionalisiertem Kulturkapital auch mit den ökonomischen Ressourcen zusammenhängt. (S. 237)

Soziales Kapital

Als soziales Kapital werden sämtliche Ressourcen, welche auf die Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen, verstanden. Es bietet den Individuen einen Zugang zu den Ressourcen des sozialen und gesellschaftlichen Lebens dieser jeweiligen Gruppe.

Als solche Ressourcen werden im Allgemeinen Unterstützungen, Hilfeleistungen, Anerkennung, Wissen und Verbindung, bis hin zum Finden von Arbeits- und Ausbildungsplätzen bezeichnet.

Erworben wird es über das Kennenlernen von anderen Personen, und die damit verbundene Zugehörigkeit zu einer Gruppe, Tauschbeziehungen sowie dem Zeigen von Anerkennung.

Sozialkapitalbeziehungen können also einerseits auf der Grundlage von materiellen oder symbolischen Tauschbeziehungen existieren. Damit Personen jedoch in der Lage sind, solche Tauschgeschäfte zu tätigen, müssen sie über mindestens eine der Kapitalarten verfügen (ökonomisches, kulturelles oder soziales Kapital). Andererseits können Sozialkapitalbeziehungen auch institutionalisiert sein, wie die Übernahme eines Familiennamens oder die Zugehörigkeit zu einer Partei. Diese Institutionalisierung hat den Zweck über das Vorliegen einer Austauschbeziehung zu informieren und gleichzeitig zu definieren, dass es sich hierbei um eine solche handelt. Mit der Einführung des sozialen Kapitals beschreibt Bourdieu das Prinzip der sozialen Wirkungen von Beziehungen. Deren Auswirkungen zeigen sich vor allem dort, wo Individuen mit gleichwertigem Kapital (ökonomischem oder kulturellem) unterschiedliche Erträge erzielen, weil sie über ungenügendes soziales Kapital verfügen. Auch hier zeigt sich somit, dass der Trägerin oder dem Träger der Besitz von einzelnen Kapitalarten wenig bringt, da sie nur in Kombination miteinander ihre volle Wirkung ausspielen. (S. 238)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das soziale Kapital, welches für das Beziehungsnetz eines Menschen steht, als ebenso wichtig gilt, wie die anderen Kapitalarten. Erworben wird es durch das Kennenlernen von Personen, das Zeigen von Anerkennung oder durch sogenannte Tauschbeziehungen. Wer über kein oder nur wenig Sozialkapital verfügt, ist zusätzlich auf diversen Tauschmärkten von Kapital, wie Schule oder Arbeitsmarkt, benachteiligt.

Symbolisches Kapital

Das symbolische Kapital hat im Gegensatz zum ökonomischen, kulturellen oder sozialen Kapital eine übergeordnete Rolle. Es steht für die Chancen, welche zur Erhaltung von sozialer Anerkennung führen. Diese Chancen stehen unmittelbar im Zusammenhang mit dem Vorhandensein der anderen Kapitalarten, da nur durch den Einsatz derer symbolisches Kapital erworben werden kann. Ein Beispiel für symbolisches Kapital sind Spenden. Durch den Einsatz von ökonomischem Kapital verschaffen sich viele Prominente Anerkennung für ihre gute Tat innerhalb der Gesellschaft. Da symbolisches Kapital nur durch das Einsetzen der anderen Kapitalarten erworben werden kann, sind Personen, welche über wenig oder gar keine Kapitalarten verfügen, auch nicht in der Lage, symbolisches Kapital zu erlangen. (Bourdieu, 2005, 126 ff.) Im weiteren Verlauf der Arbeit wird nicht mehr auf diese Kapitalart eingegangen, da sie für die Beantwortung der Fragestellung von geringer Relevanz ist.

3.3.2 Schlussfolgerungen

Aus der Theorie Bourdieus zum Erwerb der verschiedenen Kapitalarten können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Erwerb von Kapital innerhalb der Familie

Der Erwerb von kulturellem Kapital innerhalb der Familie ist von hoher Bedeutung. Gelingt es Kindern nicht, sich während ihrer primären Sozialisation²⁶ genügend kulturelles Kapital anzueignen, um später den Anforderungen des Systems und der Gesellschaft zu genügen, bringt dies negative Folgen mit sich. So wird eine Integration in das Schulsystem und darauf folgend in den Arbeitsmarkt erheblich erschwert. Damit ein Erwerb von Kapital innerhalb der Familie möglich ist, gelten ein bereits vorhandenes kulturelles Kapital sowie genügend Zeit, um sich Kapital anzueignen, als entscheidende Faktoren. (Bourdieu, S. 232) So haben zum Beispiel Kinder aus bildungsfernen Familien, welche ihre Eltern beim Beschaffen eines Erwerbseinkommens unterstützen müssen, weniger Möglichkeiten sich kulturelles Kapital anzueignen. Denn sie bekommen weder kulturelles Kapital vererbt, noch können sie die notwendige Zeit dafür aufwenden, um es sich anzueignen. Wohingegen beispielsweise Kinder aus Akademikerfamilien diverse Möglichkeiten zur Aneignung von kulturellem und sozialem Kapital haben. Dies kann durch den gemeinsamen Besuch mit den Eltern eines Theaters oder Kinos gefördert werden, aber auch durch eine Sportvereinsmitgliedschaft oder das Spielen eines Instruments. Somit entstehen bereits im Vorschulalter Ungleichheiten, welche durch das Schulsystem, so wie es heute ausgestaltet ist, nicht aufgefangen werden können. Durch diese Ungleichheiten bereits während der primären Sozialisation kann in unserer Gesellschaft nicht von Chancengleichheit ausgegangen werden. Sozialhilfebeziehende sind aufgrund ihres fehlenden ökonomischen und in der Regel auch sozialen Kapitals nicht in der Lage, ihren Kindern genügend kulturelles Kapital mitzugeben, damit diese in der Lage wären, in eine andere Gesellschaftsschicht einzutreten. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass Kinder von Sozialhilfebeziehenden nach Bourdieus Theorie ein erhöhtes Risiko haben, selbst sozialhilfeabhängig zu werden und sich kaum alleine aus dem System der Sozialhilfe lösen können. Diese Ungleichheit in der Kapitalverteilung bereits im Kindesalter kann als benachteiligender Faktor, sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch des Systems der Sozialhilfe, gesehen werden.

²⁶ „[Prozess der] Einordnung des (heranwachsenden) Individuums in die Gesellschaft und die damit verbundene Übernahme gesellschaftlich bedingter Verhaltensweisen durch das Individuum“ (Bibliographisches Institut GmbH, 2013)

Erwerb von Kapital innerhalb des Systems der Sozialhilfe

Das Mass an Erwerbsmöglichkeiten von Kapital während der primären Sozialisation hängt also im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: Dem bereits vorhandenen kulturellen Kapital innerhalb der Familie und den Aneignungsmöglichkeiten des einzelnen Menschen, welche eng mit seinen Möglichkeiten bezüglich des Einsatzes von Zeit zum Erwerb von Kapital zusammenhängen.

Der Erwerb von Kapital während der Schulzeit ist durch die Möglichkeiten des Erwerbs von Kapital während der primären Sozialisation geprägt. Das heisst, wer von Anfang an mit gewissen Defiziten startet, wird diese nicht mehr ganz aufholen können. Der Erwerb der einzelnen Kapitalarten ist verbunden, was bedeutet, für den Erwerb von kulturellem Kapital muss ökonomisches Kapital vorhanden sein. Der Wert des ökonomischen Kapitals kann nur erkannt werden, wenn der Träger über ausreichend kulturelles Kapital verfügt. Der Zugang zu Märkten, wo objektivierte kulturelles oder ökonomisches Kapital erworben werden kann, basiert wiederum auf dem vorhandenen Sozialkapital. Diese Verbundenheit führt dazu, dass wer einen Mangel an einer Kapitalart hat, zwangsläufig auch nur über eine kleine Menge der anderen Arten verfügt. Da Sozialhilfebeziehende wenig ökonomisches Kapital zur Verfügung haben, sind sie auch nicht in der Lage, sich objektivierte kulturelles Kapital anzueignen. Dieser Mangel an ökonomischen Kapital führt auch zu einem Mangel an Sozialkapital, was eine Isolierung auf dem Arbeitsmarkt zur Folge hat. Somit sind Sozialhilfebeziehende und ihre Kinder im Erwerb von Kapitalarten benachteiligt. Diese Benachteiligung könnte nun durch ein System reduziert werden, welches die Möglichkeit zum Erwerb von Kapital ohne den üblichen Tauschwert oder die Voraussetzung des Vorhandenseins der anderen Kapitalarten bietet. Im System der Sozialhilfe sind jedoch zu wenige Möglichkeiten vorhanden, sich solche anzueignen. Zwar verfügen die Positionsträgerinnen und Positionsträger innerhalb des Systems der Sozialhilfe selbst über genügend Kapital, geben dies jedoch nur in systemverträglichen Mengen ab, so dass den Sozialhilfebeziehenden keine effektiven Möglichkeiten zum Erwerb von Kapital und damit zur Fähigkeit, sich zur Wehr zu setzen, geboten werden. So wird zwar das Sozialkapital der Positionsträgerinnen und Positionsträger innerhalb des Systems genutzt um Arbeitsplätze zu finden. In der Regel jedoch nur in vom System klar festgelegten Bereichen (zum Beispiel Beschäftigungsprogrammen), welche sich nicht immer mit den Bedürfnissen der einzelnen Personen decken und nicht einem echten Erwerb von Sozialkapital dienen. Somit besteht die Benachteiligung einerseits darin, dass Sozialhilfebeziehende nicht die gleichen Möglichkeiten für den Erwerb von Kapital haben wie andere Personen und andererseits darin, dass das System der Sozialhilfe diese nicht im Erwerb von Kapital unterstützt.

Folgen der unterschiedlichen Erwerbs- und Verteilungsmöglichkeiten von Kapital

Die oben aufgeführten Unterschiede haben zur Folge, dass Personen ohne oder nur mit geringem Kapital in unserer Gesellschaft benachteiligt sind. Sie haben nicht die gleichen Möglichkeiten einen erfolgreichen Schulabschluss zu machen, eine Arbeitsstelle zu finden oder sich ein grosses Beziehungsnetz aufzubauen. Diese Unterschiede innerhalb unserer Gesellschaft werden bis heute nicht aufgehoben, weder durch das Schulsystem, noch durch den Arbeitsmarkt und letztendlich auch nicht durch das System der Sozialhilfe. Das fehlende Kapital verhindert auch, dass sich die betroffenen Personen zur Wehr setzen können. Ein Beispiel, welches dies aufzeigt, sind Verfügungen von Sozialdiensten. Personen ohne kulturelles, soziales oder ökonomisches Kapital sind nur bedingt in der Lage, diese zu verstehen oder richtig zu interpretieren. Zusätzlich haben sie nicht die Möglichkeit, jemanden anzufragen oder gar anzustellen, der diese für sie versteht oder interpretiert. Das fehlende Kapital verhindert zudem, dass Sozialhilfebeziehende über entsprechende Informationen bezüglich Unterstützungsangeboten oder Fachstellen verfügen. Somit können sie nicht in geeigneter Weise auf die Verfügungen reagieren, was in gewissen Fällen mit einer sofortigen Sanktion bestraft wird. Dies kann wiederum zu noch mehr fehlendem ökonomischem Kapital führen. Somit besteht innerhalb unserer Gesellschaft sowie innerhalb des Systems der Sozialhilfe eine klare Benachteiligung gegenüber Personen mit fehlendem Kapital.

Kapitel 3.3 – das Wichtigste in Kürze

Pierre Bourdieu definiert vier Arten von Kapital: Das ökonomische Kapital, welches am einfachsten erwerb- und übertragbar ist und aus sämtlichen materiellen Besitztümern besteht. Weiter das Kulturkapital, welches aus dem inkorporierten und dem objektivierten Kulturkapital besteht. Als soziales Kapital bezeichnet Bourdieu sämtliche Ressourcen, welche über die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe erworben werden können. Das symbolische Kapital schliesslich ist den anderen Kapitalarten übergeordnet und steht für die Chancen, die zur Gewinnung und Erhaltung von sozialer Anerkennung führen. Während das verinnerlichte kulturelle Kapital nicht den Träger wechseln kann, können sowohl das objektivierte Kulturkapital, das soziale wie auch das symbolische Kapital weitergegeben werden. Jedoch kann der Wert des objektivierten Kulturkapitals vom Träger nur durch das Vorhandensein von kulturellem Kapital tatsächlich eingeschätzt werden. Durch die unterschiedlichen Möglichkeiten des Erwerbs der Kapitalarten entstehen Unterschiede innerhalb der Gesellschaft, welche nur schwer wieder aufgehoben werden können. Der Mangel an Kapital führt ferner dazu, dass sich Sozialhilfebeziehende innerhalb des Systems der Sozialhilfe nicht zur Wehr setzen können, da sie beispielsweise nur bedingt in der Lage sind, sich über ihre Rechte zu informieren und bei Bedarf Unterstützung einzufordern.

3.4 Zwischenfazit

Ziel der theoretischen Auseinandersetzung war es, zu analysieren, ob es im System der Sozialhilfe zu Benachteiligungen von Sozialhilfebeziehenden kommt, dies im Allgemeinen sowie im Bezug darauf, ob sich Sozialhilfebeziehende darin zur Wehr setzen können. Beides kann klar bejaht werden. Die hierarchische Organisationsform des Sozialhilfesystems wirkt benachteiligend. Dies, weil sie in erster Linie den Erhalt der Herrschaft zum Ziel hat und so verhindert, dass auf die Bedürfnisse der einzelnen Sozialhilfebeziehenden eingegangen wird, da dies längerfristig zum Zusammenbruch des Systems führen würde. Damit es nicht zum Systemkollaps kommt, wird institutionelle Macht eingesetzt, um die Klientinnen und Klienten daran zu hindern, ihren Bedürfnissen nachzukommen oder die Erfüllung dieser durchzusetzen.²⁷

Zwar sind Sozialarbeitende gemäss ihrem professionellen Auftrag dazu verpflichtet, sich für die Bedürfnisse ihrer Klientinnen und Klienten einzusetzen, da sie sich aber innerhalb der Organisation befinden, sind auch sie den Regeln der hierarchischen Organisationsform und der damit einhergehenden bürokratischen Struktur unterworfen. Auch die Anlehnung an das Tripelmandat und der Einsatz des Empowerment-Ansatzes können diese strukturellen Umstände nur bedingt umgehen. Diese Strukturen verhindern im Endeffekt, dass Sozialarbeitende sich effektiv für die Anliegen ihrer Klientel engagieren können.²⁸ Dies zeigt auch folgendes Beispiel: Klientinnen und Klienten werden, anstatt sie auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, in Beschäftigungsprogrammen untergebracht. Somit haben Sozialarbeitende zwar die vom System gestellten Anforderungen (Arbeitsbemühungen der Klientel) kurzfristig erfüllt, langfristig gesehen entspricht dies jedoch weder dem Bedürfnis der Klientinnen und Klienten nach einer Arbeitsstelle noch dem Anspruch des Systems nach kostengünstigen Lösungen. Eine Eingliederung in ein Beschäftigungsprogramm kann jedoch viel rascher erfolgen als eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt. Daher erscheint dies angesichts der knappen personellen und zeitlichen Ressourcen als machbarste Lösung. Die Unterbringung in einem Integrationsprogramm führt jedoch oft nicht zum gewünschten Effekt der folgenden Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Diese vom System eingeforderte Art zu arbeiten verhindert zudem, dass Klientinnen und Klienten Kapital erwerben können, was gemäss Bourdieu der einzige Weg wäre, wie sich beispielsweise neue Arbeitsmärkte erschliessen liessen. Die Benachteiligung im Erwerb von Kapital ist einerseits aus der systemischen Verhinderung dieses Erwerbs ersichtlich, andererseits aus der Tatsache, dass Sozialhilfebeziehende über wenig Kapital verfügen. Der Mangel an Kapital lässt sich mit dem Fehlen von Kapital und Kapitalerwerbsmöglichkeiten während der primären Sozialisation erklären. Somit sind Sozialhilfebeziehende im Erwerb von Kapital eindeutig benachteiligt. Sowohl

²⁷ vgl. Kapitel 3.1 Die hierarchische Organisation

²⁸ vgl. Kapitel 3.2 Sozialarbeitende innerhalb der bürokratischen Struktur

unser Gesellschaftssystem (Erwerb von Kapital, Chancengleichheit innerhalb des Schulsystems) als auch das System der Sozialhilfe können somit als benachteiligend gegenüber Personen mit nur wenig oder gänzlich ohne Kapital bewertet werden.

Auch in Bezug auf die Möglichkeiten, sich zur Wehr zu setzen, ist das System benachteiligend, da auch hier Kapital vorhanden sein muss, um sich wehren zu können. Zwar bietet das System gewisse Unterstützungsmöglichkeiten an, diese können jedoch ohne vorhandenes Kapital nicht als solche anerkannt oder genutzt werden.²⁹

Wie in diesem Kapitel aufgezeigt, sind die Strukturen des Systems der Sozialhilfe bereits aus theoretischer Sicht benachteiligend. Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, ob die aktuelle sozialpolitische und rechtliche Situation zusätzlich erschwerend ist oder ob es Faktoren gibt, welche diese Benachteiligungen aufheben.

²⁹ vgl. Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

4 Kontextanalyse

Folgende Analyse soll in einem ersten Teil den Kontext aufzeigen, in welchem sich das System der Sozialhilfe momentan bewegt. Vorerst sollen anhand der Sozialhilfestatistik die Struktur und die Risiken des Sozialhilfebezuges dargestellt werden. Weiter wird die sozialpolitische Situation und deren Auswirkungen auf das System und die Akteure der Sozialhilfe dargestellt. In einem dritten Schritt wird die momentane rechtliche Situation durchleuchtet.

Im zweiten Teil der Kontextanalyse wird untersucht, welche unterstützenden Stellen vorhanden sind und in welchem Kontext und unter welchen Bedingungen allfällige zusätzliche Unterstützungsangebote geschaffen werden müssten.

4.1 Sozialhilfestatistik

4.1.1 Schweizerische Sozialhilfestatistik

Laut der Schweizerischen Sozialhilfestatistik (BFS, 2013b) belief sich die Zahl der Personen mit Sozialhilfeleistungen im Jahr 2012 in der Schweiz auf 250'333 Menschen. Dies entspricht einer Sozialhilfequote von 3,1 Prozent. Somit ist diese Quote um 0,1 Prozentpunkte gestiegen. Davor betrug sie drei Jahre hintereinander unverändert 3 Prozent. (S. 1) Da die Armutsquote bei 7.5 Prozent liegt, geht die SKOS (2013) davon aus, dass viele Menschen, die unter dem Existenzminimum leben, ihr Recht auf Unterstützung durch die Sozialhilfe nicht beanspruchen (S. 2). Dies lässt sich auf unterschiedliche Ursachen zurückführen. Ruder (2012) nennt in ihrem Artikel administrative Hürden und Stigmatisierungen von Sozialhilfebezügern als Gründe für den Nichtbezug (S. 22-23).

In der genannten Statistik des BFS (2013b) ist ausserdem ersichtlich, dass Kinder und Jugendliche³⁰ vermehrt von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen als andere Altersgruppen. Fast ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden ist unter 18 Jahre alt. Bei Alleinerziehenden stellt die BFS ein erhöhtes Sozialhilferisiko fest, das betrifft rund 20% aller Sozialhilfebeziehenden. Auch für Migrantinnen und Migranten besteht ein höheres Sozialhilferisiko, bei ausländischen Personen wird eine Sozialhilfequote von 6.3 Prozent festgestellt. Von allen Altersgruppen ist es insbesondere für Personen von 46 bis 64 Jahren aufgrund der Arbeitsmarktsituation schwieriger, den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu schaffen. Da ältere Menschen durch die Ergänzungsleistungen ein Existenzminimum garantiert haben, beziehen diese selten Sozialhilfe. (S. 2)

³⁰ Die Ursache für die Sozialhilfeabhängigkeit von Kindern und Jugendlichen liegt in erster Linie im bereits vorhandenen Sozialhilfebezug der Eltern.

4.1.2 Sozialbericht 2012 Kanton Bern

Die aktuellste kantonale Sozialhilfestatistik weist im Jahr 2012 eine Sozialhilfequote von 4.2 Prozent aus (BFS, 2014a). Der Sozialbericht 2012 des Regierungsrats (2012) wertet die Zahlen der Sozialhilfestatistik aus.³¹ Die Analysen zeigen, dass mit steigendem Alter die Sozialhilfequote sinkt. Kinder von 0 bis 5 Jahre sind am stärksten betroffen. Daraus schliesst der Regierungsrat, dass Kinder und Jugendliche das höchste Sozialhilferisiko ausweisen. Ausserdem wird bei der Altersgruppe von 30 bis 40 Jahren eine erhöhte Quote festgestellt. Dies wird mit Elternschaft und den damit verbundenen finanziellen Belastungen erklärt. Somit haben unter den Haushaltstypen die Haushalte der Alleinerziehenden das grösste Sozialhilferisiko. (S. 48) Diese Feststellungen bestätigen die nationalen Ergebnisse der Auswertungen.

Im Sozialbericht 2012 wird ausserdem festgestellt, dass die Zahl der Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und ergänzend von der Sozialhilfe unterstützt werden, stark abnahm. Der Kanton Bern weist im Vergleich zum nationalen Durchschnitt einen um 4.1 Prozentpunkte höheren Anteil an Nichterwerbspersonen aus. Daraus ist ersichtlich, dass das Ziel der verbesserten Integration in den Arbeitsmarkt und die damit zusammenhängende Entlastung der Sozialhilfe immer weniger erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass im Zeitraum von 2008 bis 2010 immer weniger die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Grund für den Ausstieg aus der Sozialhilfe registriert wurde. Gleichzeitig wird festgehalten, dass der Ausstieg vermehrt dadurch stattfand, dass andere Sozialleistungen für die Existenzsicherung dieser Personen zuständig wurden. Daher geht der Regierungsrat davon aus, dass die Sozialhilfe bevorschussend einspringen musste und der Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erst durch die Sozialdienste eruiert wurde. (S. 51-53)

4.1.3 Sozialbericht 2012 Kanton Zürich

Auch das Sozialamt des Kantons Zürich (2013) analysiert im Sozialbericht 2012 die Sozialhilfestatistik des BFS im Bezug auf den Kanton. Dabei werden in erster Linie die Zahlen der Sozialhilfestatistik aus dem Jahr 2012 berücksichtigt. Im Jahr 2012 betrug die Sozialhilfequote im Kanton Zürich 3.2 Prozent. Da die Bevölkerung im Kanton Zürich sowie die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden gestiegen ist, bleibt die Quote im Vergleich zum Vorjahr unverändert. (S. 77) Der Sozialbericht des Kantons Zürich macht identische Aussagen wie derjenige des Kantons Bern. Auch im Kanton Zürich besteht das höchste Sozialhilferisiko für Kinder und Jugendliche zwischen 0 und 18 Jahren. Diese weisen im Jahr 2012 eine Sozialhilfequote von 5.8 Prozent aus. Ausserdem betont auch dieser Sozialbericht die stark erhöhte Sozialhilfeunterstützung von

³¹ Dabei stützt sich der Sozialbericht 2012 auf Zahlen der Sozialhilfestatistik des BFS von 2005 bis 2010 (BFS, 2012).

alleinerziehenden Haushalten und Ausländerinnen und Ausländern. Die Unterstützungsquote der Haushalte von Alleinerziehenden betrug im Jahr 2012 17.6 Prozent, was mehr als jedem sechsten Haushalt entspricht. Ausländerinnen und Ausländer haben mit einer Sozialhilfequote von 6.1 Prozent ein 2.8 Mal höheres Sozialhilferisiko als Schweizerinnen und Schweizer. (S. 77)

Auch im Kanton Zürich wird festgestellt, dass sich die Ablösung bei Langzeitbeziehenden verschlechterte (von 16.2 auf 14.3 Prozent). Besonders ältere Personen im erwerbsfähigen Alter müssen längerfristig unterstützt werden. (S. 83) In dieser Weise nimmt der Anteil der Erwerbstätigen in der Sozialhilfe mit höherem Erwerbsalter ab. Dies sei ein Zeichen dafür, dass es ab 46 Jahren und insbesondere ab 56 Jahren schwieriger sei, sich im ersten Arbeitsmarkt erneut zu etablieren. (S. 91)

Im Sozialbericht 2012 wird ausserdem darauf aufmerksam gemacht, dass ein Viertel der erwerbstätigen Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler in prekären Arbeitsverhältnissen³² arbeitet. Wiederum 42.8 Prozent der Sozialhilfebeziehenden sind im Besitz eines unbefristeten Arbeitsvertrages. (S. 91)

Weiter weist der Bericht darauf hin, dass das Sozialhilferisiko mit steigendem Bildungsniveau sinkt. Gründe dafür sind, dass Personen ohne Berufsausbildung häufig gezwungen sind, in Tieflohnbranchen zu arbeiten und Teilzeitanstellungen zu akzeptieren. Bei wirtschaftlichen Einbrüchen sind diese Personen schneller und längerfristig betroffen. Von den Sozialhilfebeziehenden im Kanton Zürich im Alter von 18 bis 65 Jahre sind 58.1 Prozent ohne Berufsabschluss; 37.2 Prozent haben eine Berufsausbildung und 4.7 Prozent eine höhere Ausbildung abgeschlossen. (S. 92)

4.1.4 Statistischer Vergleich

Mit einer Sozialhilfequote von 4.2 Prozent weist der Kanton Bern im Jahr 2012 eine deutlich höhere Quote als der Kanton Zürich mit 3.2 Prozent aus und liegt somit auch über dem nationalen Durchschnitt von 3.3 Prozent. Beim Vergleich der kantonalen Sozialhilfestatistiken muss „neben der Bevölkerungsstruktur, den Lebenshaltungskosten und der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage auch die Ausgestaltung der ganzen Palette der Bedarfsleistungen in Betracht gezogen werden“ (Salzgeber, 2012, S. 10). Im Rahmen dieser Bachelorarbeit ist ein solch ausführlicher statistischer Vergleich nicht möglich. Trotzdem soll auf die kantonalen Unterschiede bei den Bedarfsleistungen hingewiesen werden. Im Gegensatz zum Kanton Zürich wird die Alimentenbevorschussung im Kanton Bern nicht bedarfsabhängig ausgerichtet und es werden keine

³² Mit **prekären Arbeitsverhältnissen** sind Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsjobs, Verträge mit nach unten offenen Beschäftigungsgraden oder zeitlich befristete Verträge gemeint, welche den Betroffenen die nachhaltige finanzielle Existenzsicherung erschweren. (Sozialamt des Kantons Zürich, 2013, S. 91)

Bedarfsleistungen für Familien ausbezahlt. Dies weist auf eine Schlechterstellung bei den Bedarfsleistungen und somit auf ein erhöhtes Sozialhilferisiko der Familien im Kanton Bern hin. (Salzgeber, 2012, S. 11)

4.1.5 Schlussfolgerungen

Die Sozialhilfestatistik kann die Wirklichkeit nur begrenzt aufzeigen. Dies verdeutlicht auch die hohe Nichtbezugsquote. Um aussagekräftige Analysen zu veröffentlichen, müssten diverse Hintergrundinformationen berücksichtigt werden. So schlägt es sich mutmasslich in der Sozialhilfestatistik nieder, dass Bern sehr viele ländliche und ärmere Gemeinden hat, welche über keine Industrie verfügen. Eine Analyse aller statistikrelevanten Faktoren würde den Rahmen dieser Bachelorthesis sprengen. Die Ausführung der Statistik hilft im Zusammenhang dieser Bachelorarbeit, die Sozialhilferisiken und somit die schutzbedürftigen Gruppen und den Handlungsbedarf zu erkennen und weitere Schlussfolgerungen zum Schutzbedarf der Sozialhilfebeziehenden zu ziehen.

Resultate aus nationalen Statistiken und den Auswertungen in den Sozialberichten der Kantone Bern und Zürich zeigen, dass die Anzahl der Personen, die auf Sozialhilfeunterstützung angewiesen sind, in der Tendenz steigend ist. Unter anderem führen neue soziale Risiken dazu, dass die Unterstützung längerfristig ausgerichtet werden muss und nicht mehr nur überbrückend ist, wie es das System ursprünglich vorsieht. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe ist aufgrund Erwerbstätigkeit nicht mehr so einfach möglich, dies besonders mit erhöhtem Alter. Mit tieferer Berufsbildung ist das Risiko, auf Sozialhilfeunterstützung angewiesen zu sein, höher. Dazu kommen prekäre Arbeitsbedingungen und kein existenzsicherndes Einkommen. Dies weist auf die Abhängigkeit von strukturellen Faktoren hin. Viele Personen schaffen den Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht aus eigener Kraft. Bei den Haushaltstypen sind es die Alleinerziehenden mit dem höchsten Sozialhilferisiko. Auch Migrantinnen und Migranten weisen ein höheres Risiko aus. Kinder und Jugendliche tragen das höchste Sozialhilferisiko. Sie können den Ausstieg häufig nicht aus eigener Kraft schaffen und sind auf Unterstützung angewiesen. Speziell Kinder gelten als schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft und benötigen einen erhöhten Schutz.

Kapitel 4.1 – das Wichtigste in Kürze

Die Sozialhilfestatistik macht sichtbar, dass der Ausstieg aus der Sozialhilfe immer schwieriger wird und die Sozialhilfe vermehrt langfristig einspringen muss. Alleinerziehende, Migrantinnen und Migranten, wenig qualifizierte Personen und besonders Kinder und Jugendliche tragen das höchste Sozialhilferisiko.

Wie reagiert die Sozialpolitik auf diese Umstände? Trägt sie diesen Rechnung oder führt sie sogar zu einer Verschärfung der Situation? Im folgenden Teil werden die sozialpolitischen Rahmenbedingungen des Systems der Sozialhilfe aufgezeigt. Es soll ersichtlich werden, welchen Umständen das System der Sozialhilfe gerecht werden muss und unter welchen Voraussetzungen die Akteure des Systems entscheiden und handeln.

4.2 Sozialpolitische Situation

4.2.1 New Public Management

Bereits in den 70er und 80er, flächendeckender jedoch erst in den 1990er Jahren, wurde das „New Public Management“ (NPM) eingeführt. In der Schweiz ist es unter dem Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ bekannt. Es soll zu einer Effizienzsteigerung in den öffentlichen Diensten führen. Damit liegt der Fokus nun mehr auf den zukünftigen Outputs als in der Vergangenheit liegenden Inputs. (Heinzmann, 2009, S. 80)

Das Forum für kritische Soziale Arbeit (Kriso, 2012) kritisiert das NPM als modernisierende Verwaltungsreform getarnt, bei der es in erster Linie vor allem um ein Sparprogramm gehe. NPM führe zu Spardruck, Leistungsabbau und einem zunehmend fragwürdigeren Selbstverständnis der Sozialen Arbeit. Diese Entwicklungen hätten zur Abwanderung vieler kompetenter Sozialarbeitenden geführt. Diese seien teilweise durch Juristinnen und Juristen oder Verwaltungsangestellte ersetzt worden. (S. 25)

Zusätzlich zu dieser Entwicklung hat sich das Klima durch die im folgenden Abschnitt dokumentierte Sozialhilfemissbrauchsdebatte zugespitzt.

4.2.2 Sozialhilfemissbrauchsdebatte

Der Auslöser der nationalen Sozialhilfemissbrauchsdebatte lässt sich auf die Vorkommnisse im Februar 2007 zurückführen. Damals lieferten zwei Mitarbeiterinnen des Sozialdepartements der Stadt Zürich brisante Daten aus neun verschiedenen Sozialhilfedossiers an die Weltwoche. Darauf erschienen in der Weltwoche 13 Artikel zum Sozialhilfemissbrauch. (Wyss, 2011, S. 1)

Der Sozialforscher Kurt Wyss (2011) analysierte diese Vorkommnisse und bezeichnete diese als „SVP-konforme Medienkampagne“ (S. 1). Das Stadtzürcher Sozialdepartement unter der damaligen Vorsteherin Monika Stocker geriet darauf massiv unter Druck. Monika Stocker trat zurück und Kontroll- und Disziplinierungsmassnahmen wurden massiv erhöht. „Der Zugang zur Sozialhilfe wurde beschränkt, die Kontrolle der laufenden Fälle verschärft, Sozialdetektive eingeführt, der Zwang zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ausgeweitet“ (S. 1). Auf diese

Vorkommnisse folgte eine Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission. Kurt Wyss fasst zusammen, dass diese Kommission nur bei 2 bis 3 Prozent der Fälle finanzrelevante Mängel festgestellt habe. (S. 5)

So wurden die Vorwürfe einer Missbrauchsquote von 66% zwar widerlegt, fand jedoch keine Medienresonanz. Die Zürcher Missbrauchsdebatte hatte sich bereits zu einer schweizweiten Kontroverse entwickelt. Dies gab für viele andere Sozialämter und kantonale Gesetzgeber der Deutschschweiz den Ausschlag für ähnliche Kontroll- und Disziplinierungsmassnahmen. (Ortelli, 2011, S. 8-9)

Im Zuge dieser Missbrauchsdebatte kam es auch in Bern zur Veröffentlichung sensitiver Daten und anschliessender Stichproben von Sozialhilfedossiers durch das Finanzinspektorat der Stadt Bern. Im Folgebericht des Regierungsstatthalteramtes der Stadt Bern (Mader, 2008) wurde kritisiert, dass es sich bei der Untersuchung des Finanzinspektorats nicht um Zufallsstichproben handelte, sondern um Dossiers, denen bereits vorhandene Missbrauchsvermutungen voraus gingen. (Ortelli, 2011, S. 9)

Pulver (2010) hält in ihrer Studie zur Missbrauchsdebatte in der Stadt Bern fest, dass im strafrechtlichen Sinn von einer Missbrauchsquote von 2 Prozent und bei einer weiteren Auslegung des Begriffs einer Quote zwischen 2 und 5 Prozent ausgegangen werden könne. Die medial verbreitete Missbrauchsquote von 30 Prozent im Kanton Bern wurde jedoch nicht relativiert. Auch der Bericht des Regierungsrates trug nicht zu einer Korrektur der öffentlichen Wahrnehmung bei. Unter anderem, weil bei den Stellungnahmen daran festgehalten wurde, dass aus den Berichten, um seriös zu sein, keine Missbrauchsquoten herausgelesen werden konnten. (S.18)

Ortelli (2011) weist in ihrer Analyse der Sozialhilfemissbrauchsdebatte darauf hin, dass während der Debatten keine Lobby für die Sozialhilfebeziehenden entstanden sei. Einerseits seien diese nicht in der Lage gewesen, sich selber zu vertreten. Andererseits seien auch die Professionellen und Organisationen der Sozialen Arbeit unter Kritik gestanden. Diese verteidigten jedoch weder sich selber noch die Betroffenen. (S. 11-12)

Schlussfolgerungen

Die beschriebene Missbrauchsdebatte hat dazu beigetragen, dass sich die Situation für Sozialhilfebeziehende verschärft und diese stigmatisiert. Auch der Druck auf die Sozialhilfeorgane und die Sozialarbeitenden ist durch diese Vorwürfe gestiegen. Wie im folgenden Abschnitt aufgezeigt wird, ist die Missbrauchsdebatte noch nicht abgeschlossen. Es ist sogar eine zusätzliche Kontroverse aufgekommen, welche momentan im Fokus steht.

4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

Seit dem zweiten Halbjahr 2013 wird die Sozialhilfe intensiver von den politischen Grossparteien der Schweiz diskutiert. So berichtet die Basler Zeitung von einem koordinierten Vorgehen der

SVP bei den Angriffen auf die Sozialhilfe (Brotschi, 2013). Auf der Internetseite der SVP Schweiz kritisiert diese die zu hohen Leistungen der Sozialhilfe und in diesem Zusammenhang den fehlenden Leistungsanreiz für einen Ausstieg daraus.

Zudem spricht die SVP von zu oberflächlichen Sanktionsmöglichkeiten und befürchtet somit die Erhöhung der Attraktivität des schweizerischen Sozialstaates für Ausländerinnen und Ausländer. Sie beschuldigt die SKOS als zu fachspezifisch und zu sanftmütig, welche ohne Ermächtigung der Bevölkerung handle. Sie plädiert für einen Austritt aus den SKOS-Richtlinien und setzt sich dabei für die Autonomie der Gemeinden beim Vollzug der Sozialhilfe ein (Müller, 2013). Auch Politiker der FDP wie der Zürcher FDP-Präsident Beat Walti in einem Artikel der Basler Zeitung (Brotschi, 2013) versprechen sich durch die Vorstösse mehr Freiheiten für die Gemeinden.

Im Kanton Bern sowie im Kanton Zürich wurden entsprechend parlamentarische Vorstösse zur Reduktion der Sozialhilfeausgaben eingereicht. Im Kanton Bern wurde im Rahmen der Motion Studer eine Revision des SHG mit dem Ziel, das Leistungsniveau der Sozialhilfe zu kürzen, im September 2013 durch den Grossen Rat gutgeheissen. Diese beinhaltet eine Reduktion des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL), der situationsbedingten Leistungen (SIL) und eine Reduktion der Integrationszulagen (IZU). (Staatskanzlei des Kantons Bern, 2014) Im Kanton Zürich ist ein Postulat beim Regierungsrat pendent, welches eine Reduktion des Einkommensfreibetrags (EFB), der Integrationszulagen (IZU) und minimale Integrationszulagen (MIZ) fordert. (Kantonsrat Zürich, 2014) Beide Vorstösse stellen die SKOS-Richtlinien in Frage.

Diese Vorstösse veranlasste die Grüne Partei, um ihren Standpunkt zur SKOS in der „Resolution gegen die Angriffe auf die Sozialhilfeleistungen“ (Grüne Schweiz, 2013) festzuhalten und sich darin für die SKOS-Richtlinien auszusprechen. Sie beschreibt diese als wichtiges Mittel für die Ausführung der Aufgaben der Sozialhilfe, zur Förderung der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit und zur Definition des sozialen Existenzminimums³³.

4.2.4 Sozialpolitische Situation im Kanton Bern

Die folgenden zwei weiteren Beispiele zeigen die sozialpolitische Situation der Sozialhilfe im Kanton Bern auf.

³³ Definition des **sozialen Existenzminimums** nach der SKOS (2013, S. 3-4): „Die Sozialhilfe hat gemäss Verfassung und Gesetzen ein menschenwürdiges Leben in bescheidenem Rahmen zu gewährleisten. Das **soziale Existenzminimum** gestattet die Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen, indem der Grundbedarf auch bescheidene Auslagen für soziale Kontakte umfasst und allenfalls zusätzlich situationsbedingte Leistungen gewährt werden. Im Gegensatz dazu umfasst das absolute Existenzminimum lediglich die absolut lebensnotwendigen Güter, ohne die soziale Integration zur Verhinderung von gesellschaftlichem Ausschluss zu berücksichtigen.“

Bonus-Malus-System

Im Rahmen der Änderungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (vom 1. Februar 2011 [FILAG], SR 631.1) wurde im Jahr 2012 das Bonus-Malus-System eingeführt. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat der Gesetzesrevision im Februar 2012 zugestimmt. Durch die neue Regelung soll wirtschaftliches und effizientes Handeln von Sozialdiensten im Kanton Bern gefördert werden. Mittels Vergleich der „nicht beeinflussbaren Soziallasten“ soll eruiert werden, welche Sozialdienste kosteneffizient sind und welche weniger gut wirtschaften. Ob der Sozialdienst einen Bonus als Belohnung erhält oder einen Malus als Sanktion zahlen muss, hängt von der Differenz der effektiv zu erwartenden Kosten ab. Dadurch sollen Anreize für die Sozialdienste geschaffen und die „internen Abläufe, das Qualitätsmanagement, das Controlling, die Kostenkontrolle, die Integrationsanstrengungen oder die Wirkungen in den Bereichen familienergänzende Kinderbetreuung und Beschäftigungs- und Integrationsangebote“ (Gattlen, 2011, S. 28) überprüft werden. (Gattlen, 2011, S. 28-29)

Wie Germann-Hänni (2013) bei der Untersuchung der Auswirkungen auf die Sozialdienste in ihrer Master-Thesis feststellte, führte die Einführung des Bonus-Malus-Systems zur Verunsicherung bei den Sozialdiensten. Diese machten sich Gedanken über Einsparungen, dies vor allem im Bereich finanzieller Leistungen für unterstützte Personen oder bei der Administration. Das von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) angestrebte Ziel der Verbesserung von Managementprozessen und Strukturen sei somit noch nicht erreicht worden. Ausserdem bestehe ein Deutungsunterschied zwischen den Sozialdiensten, welche das Bonus-Malus-System als „politisches Steuerungsinstrument“ erachten und den Sozialhilfebehörden, welche darin einen „Indikator für «gute» Sozialarbeit“ sehen. Dies habe sich bei den Interviews mit den Sozialdienstleitenden herausgestellt. (S. 19)

Motion für eine kantonale Ombudsstelle abgelehnt

Für die Bewohner des Kantons Bern gibt es keine Ombudsstelle, an welche sie sich in Angelegenheiten rund um die Sozialhilfe wenden können. Nur Personen mit Anliegen betreffend den Sozialdienst der Stadt Bern können sich an die Ombudsstelle der Stadt Bern wenden.³⁴

Andrea Lüthi (SP) und Blaise Kropf (Grüne) haben im Jahr 2010 eine Motion zu Händen des Grossen Rates des Kantons Bern für die Errichtung einer kantonalen Ombudsstelle für die Sozialhilfe eingereicht. Dieser Vorstoss wurde mit 71:69 Stimmen knapp abgelehnt. Die Motionäre begründeten den Bedarf einer Ombudsstelle damit, dass sich der Druck auf die Sozialdienste teilweise darin äussere, dass Entscheide nicht innert nützlicher Frist gefällt würden und der sozialhilferechtliche Handlungsspielraum nicht entsprechend genutzt werde. Das hohe Aufgabenvolumen auf den Sozialdiensten könne zusätzlich zu inadäquatem Handeln gegenüber der Klientin

³⁴ vgl. Kapitel 4.4.1 Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote im Kanton Bern

oder dem Klienten führen. Sie erhofften sich, dass durch die Vermittlung der kantonalen Ombudsstelle personell und finanziell aufwändige Verfahren beim Regierungsstatthalteramt erspart werden könnten. Ausserdem sehen sie darin eine Stelle, an welche sich unterstützte Personen in konfliktgeladenen Situationen wenden könnten. (Gesundheits- und Fürsorgedirektion, 2010, S.1-2)

Die Gegner argumentierten unter anderem damit, dass die Regierungsstatthalterämter die Aufgaben der Ombudsstellen übernehmen könnten und kein zusätzlicher Verwaltungsapparat nötig sei. Ausserdem würden die Vollzugsorgane der Sozialhilfe ihre Aufgabe zufriedenstellend erledigen und es sei keine zusätzliche Kontrolle notwendig. (Vogt, 2010, S. 255-259)

4.2.5 Sozialpolitische Situation im Kanton Zürich

Das System der Sozialhilfe im Kanton Zürich kann sich den sozialpolitischen Tendenzen nicht entziehen und ist mit ähnlichen Herausforderungen wie die restliche Deutschschweiz konfrontiert. So nahm das Stimmvolk des Kantons Zürich im Jahr 2011 die Sozialhilfegesetzrevision an. Dabei ging es unter anderem um eine Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen Behörden und Amtsstelle. Die Fürsorgebehörde darf nun Auskünfte Dritter ohne Einwilligung der bedürftigen Person einfordern. Dies mit der Begründung, dass Sozialhilfemissbrauch einfacher bekämpft werden könne. Die SVP und EDU lehnten die Vorlage ab, da mit dieser Gesetzesänderung geregelt wurde, dass vorläufig aufgenommene Asylbewerber Sozialhilfe beziehen können. („Grosses Mehr für das Sozialhilfegesetz“, 2011)

In ihrer Abstimmungsempfehlung betitelt AvenirSocial Zürich (2011) die vorgeschlagenen Änderungen als „hart, aber nicht übertrieben hart. Die Formulierung ist Abbild der momentanen gesellschaftlichen Realität“ (S. 2). Der Berufsverband der Sozialen Arbeit stimmt der Revision zu, da er sich durch die Änderungen die Rückkehr des Vertrauens der Bevölkerung in das System der Sozialhilfe erhofft. Ausserdem wurde die Formulierung gegenüber dem Entwurf der Vernehmlassung stark verbessert. „Beinahe alle Kritikpunkte von AvenirSocial und des kantonalen Datenschützers wurden ganz oder teilweise berücksichtigt“ (S. 2). (S. 1-2)

Schlussfolgerungen

Diese Beispiele machen die Brisanz der aktuellen sozialpolitischen Situation und der vorhandene Druck, dem das System der Sozialhilfe ausgesetzt ist, deutlich. Die im folgenden Abschnitt zusammengefasste Nationalfonds-Studie und die Aussagen im Positionspapier des Berufsverbandes sollen die Auswirkungen dieser sozialpolitischen Entwicklungen auf das System der Sozialhilfe, die Sozialhilfebeziehenden und die Sozialarbeitenden aufzeigen.

4.2.6 Nationalfonds-Studie

Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (NFP) untersuchte zwischen 2003 und 2008 „die Prozesse der Integration und des Ausschlusses in der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Beschäftigungs- und Migrationspolitik“ (Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung [NFP], 2008). Die Sozialhilfe stand dabei besonders im Fokus. Hierbei wurde untersucht, welche Rolle die Sozialämter bei der Inklusion oder Exklusion³⁵ von Sozialhilfebeziehenden spielen. Die Studie macht auf die schwierige Situation von Sozialämtern aufmerksam. Diese haben für die Aufgabe der Reintegration zu wenige zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung. Dies könne dazu führen, dass Sozialhilfebeziehende in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt würden. Die Missbrauchsdebatte³⁶ und die gesellschaftlichen sowie politischen Erwartungen führen dazu, dass sich Sozialämter gezwungen sehen, vermehrt Kontroll- und Disziplinarmaßnahmen auszusprechen, was die bereits vorhandene Stigmatisierung von Sozialhilfebeziehenden erneut steigert. Dies bewerteten die Forscher der Studie als höchst problematisch. „Sozialhilfeempfänger, (...), verinnerlichen die erfahrene Diskriminierung, was zu psychischen Belastungen führen kann.“ (NFP, 2008) Die Studie empfiehlt den Sozialhilfeorganen, die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten wieder vermehrt in den Fokus zu nehmen und den realen Umständen und Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen. Dabei sollten die Sozialhilfebeziehenden wieder vermehrt gefördert und in die Beziehungsarbeit intensiviert werden. Ausserdem sollte ermöglicht werden, dass der Reintegrationsprozess eine längere Zeitspanne einnehmen darf. Weiter appellieren die Autoren der Studie an ein Umdenken in der Sozialpolitik. Diese sollte vermehrt präventiv und nachhaltig agieren. Eine bessere Koordination der verschiedenen Ebenen und Hilfeleistungen sei nötig. Dabei sollten die Entscheidungskompetenzen der Sozialhilfeorgane erhöht werden. Des Weiteren sei eine Vereinheitlichung der Standards anzustreben. (Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung [NFP], 2008)

4.2.7 Tendenz zur Kontrolle

Der Vorstand Schweiz von AvenirSocial (2008), dem Berufsverband der Sozialen Arbeit, stellt in seinem Positionspapier fest, dass die Sozialhilfe unter zunehmender Kritik stehe und sie sich vermehrt legitimieren müsse. Dies habe unter anderem Auswirkungen auf die Professionellen der Sozialen Arbeit. Einige Sozialarbeitende könnten mit diesem Einfluss umgehen, andere würden den Druck an ihre Klientel weiter geben und würden in ihrer Machtposition Disziplinierungsmaßnahmen ausüben. (S. 1-3)

³⁵ mehr dazu vgl. Mäder, 2009

³⁶ vgl. Kapitel 4.2.2 Sozialhilfemissbrauchsdebatte

Ueli Mäder, Professor für Soziologie an der Universität Basel und an der Hochschule für Soziale Arbeit, kritisiert in einem Interview, dass heute bei der Sozialhilfe eine Tendenz zur Kontrolle anstatt zur Hilfe bestehe. Man stelle eher Sozialdetektive und Spezialisten für Rückforderungen anstatt Sozialarbeitende, welche die Integration ihrer Klientel fördern, ein. (Spöndlin, 2007)

4.2.8 Schlussfolgerungen

Wie es scheint, verschärfen das momentane sozialpolitische Klima und die genannten Vorstösse die Benachteiligung der Sozialhilfebeziehenden im System der Sozialhilfe. Die veränderten Voraussetzungen für das Sozialsystem der Schweiz durch den gesellschaftlichen Wandel und die neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt werden von gewissen sozialpolitischen Kräften nicht berücksichtigt, was zu einer Zuspitzung der Situation führt. Der Druck wird erhöht, was direkt Auswirkungen auf die Sozialhilfebeziehenden hat. Wie es scheint, können die Sozialarbeitenden innerhalb dieses Systems diesen Druck nicht abwenden und tragen teilweise sogar zu einer Erhöhung desselben bei.

Kapitel 4.2 – das Wichtigste in Kürze

Die getroffenen Entscheide der Sozialpolitik zielen seit einigen Jahren darauf ab, im Bereich der Sozialhilfe zu sparen. Durch die Sozialhilfemissbrauchsdebatte und die Angriffe auf die Sozialhilfe verschärft sich der Druck auf das System der Sozialhilfe und die Akteure innerhalb dieses Systems. Dies führt zur Stigmatisierung von Sozialhilfebeziehenden. Diese sind zusätzlich negativ betroffen, wenn es aufgrund der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Erwartungen zu Fehlentscheiden und einseitigem Ausüben des Ermessens kommt.

Die Bevölkerung der Schweiz kann sich auf ein fundiertes Rechtssystem und darin verankerte Grundrechte berufen. Im folgenden Abschnitt zur rechtlichen Situation soll dargestellt werden, inwiefern dieses Rechtssystem den sozialpolitischen Druck abwehren und die Rechte der Sozialhilfebeziehenden wahren kann.

4.3 Rechtliche Situation

Zur Darstellung der aktuellen rechtlichen Situation in der Sozialhilfe wird zuerst die Studie zu den Grund- und Menschenrechten in der Sozialhilfe zusammengefasst. Um konkret auf die Situation bezüglich den Beschwerden einzugehen, werden die Tätigkeitsberichte der vorhandenen Ombudsstellen in den Kantonen Bern und Zürich erläutert. Darauf folgt eine Bestandesaufnahme der Voraussetzungen im sozialhilferechtlichen Beschwerdeverfahren.

4.3.1 Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe

Gülcan Akkaya (2014) informiert in ihrem Referat an der SKOS Tagung vom 19. März 2014 über die Vorstudie über Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe der Hochschule Luzern und des Kompetenzzentrums für Menschenrechte (S. 4). Im Jahr 2013 wurde „auf der Grundlage von Befragungen von Experten und Expertinnen sowie von Sozialtätigen eine Vorstudie mit dem Ziel verfasst, den Stand der Kenntnisse zu den Grund- und Menschenrechten zu bestimmen; die Probleme, die sich in der Praxis in diesem Zusammenhang ergeben, aufzudecken und den Bedarf an Aus- und Weiterbildungsangeboten zu evaluieren“ (S. 4).

Mit Weisungen und Auflagen können die Freiheitsrechte der Grundrechte eingeschränkt werden³⁷. „Auflagen und Weisungen fordern von Sozialhilfebeziehenden einen Beitrag zur Verminderung und Behebung der Notlage“ (S. 5). Grundsätzlich sollten diese Massnahmen jedoch nur ergriffen werden, wenn alle anderen Mittel wie Zielvereinbarungen oder Arbeitsbündnisse ausgenutzt wurden, die Betroffenen fähig sind diese zu erfüllen und diese zielführend, verhältnismässig sowie zumutbar sind. (S. 6)

Dabei können **sozialarbeiterische Dilemmata** zwischen den nötig erscheinenden Einschränkungen der Grundrechte und den professionellen sowie ethischen Standards entstehen. Massnahmen, die zwar pragmatisch wären, können Grundrechte verletzen. Demgegenüber scheinen Massnahmen, welche die Grundrechte einhalten, manchmal nicht umsetzbar. Als Beispiel für solche sozialarbeiterische Dilemmata nennt die Studie Auflagen und Weisungen im Bereich der Arbeitsintegration. So kann es sein, dass Sozialhilfebeziehende durch den Druck auf das System der Sozialhilfe und den Stellenwert der Arbeit in ungeeignete Beschäftigungs- und Arbeitsprogramme gezwungen werden. (S. 5-6) Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, sei „eine kritische Reflexion der angeordneten Massnahmen unter Berücksichtigung der Grundrechte sowie der Wahrung der Würde der hilfeschuchenden Person“ (S. 6) seitens Sozialarbeitenden nötig. (S. 4-6)

4.3.2 Berichte der Ombudsstellen

Ombudsstellen vermitteln bei Konflikten zwischen Bürgerinnen oder Bürgern und den öffentlichen Verwaltungen. Die Ombudsstellen prüfen auf Beschwerde hin, ob geltendes Recht eingehalten wurde und unterstützen und beraten die betroffenen Parteien bei einer Lösungsfindung. (Stadt Zürich, 2014a) Jährlich liefern diese Berichte an ihre vorgesetzte Stelle, wobei die Fälle im Bereich der Sozialhilfe einen bedeutenden Anteil haben und bei der Berichterstattung auch immer wieder explizit erwähnt werden, wie die folgenden Beispiele aufzeigen.

³⁷ vgl. Kapitel 2.5.2 Pflichten der unterstützten Personen

Berichte des Ombudsmannes der Stadt Bern

Die Tätigkeitsberichte der Ombudsstelle der Stadt Bern (Flückiger, 2013) der letzten Jahre zeigen, dass weiterhin ein hoher Anteil an Anfragen aus dem Bereich der Sozialhilfe an die Ombudsstelle der Stadt Bern gelangt sind. So betrafen im Jahr 2012 37.6 Prozent der 831 Fälle, im Jahr 2011 37.7 Prozent der 886 Fälle und 2010 37.6 Prozent der 841 Fälle die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS). Davon hatten viele Fälle die Sozialhilfe zum Gegenstand. (S. 12) Im Jahr 2009 (Flückiger, 2010) handelten sich sogar 42 Prozent der Fälle um die Direktion für Bildung, Soziales u. Sport BSS (S. 10). Dies bewegte den Ombudsmann dazu, die aktuelle Situation betreffend der Sozialhilfe genauer auszuführen: „Es ist nicht zu übersehen, dass der finanzielle und rechtliche Ermessensspielraum im Zuge der Diskussionen um den Sozialhilfemissbrauch enger geworden ist. (...) Deutlich zu spüren ist, dass die Mitarbeitenden der Sozialdienste erhöhtem Druck ausgesetzt sind, was sich unter anderem dadurch äussert, dass durchaus offene Ermessensspielräume aus Angst vor neuer Kritik häufiger zu Ungunsten der unterstützten Personen wahrgenommen werden.“ (S.3) Die Sozialhilfe berge grosses Konfliktpotential. Gründe dafür seien zum einen die erhöhte Arbeitsbelastung durch die Fallzunahme. Es stelle sich die Frage, wie viel Zeit in den einzelnen Fall investiert werden könne. Weiter würden die wiederkehrenden Kontakte und persönlichen Beziehungen zwischen Behörde und Sozialhilfebeziehenden aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses und des Machtgefälles gewisses Konfliktpotential enthalten. Ein zusätzlicher Grund sei, dass sich der Vollzug des Sozialhilferechts sehr komplex und anspruchsvoll gestalte. Es sei ausschlaggebend, dass ein Bereich der materiellen Existenzsicherung betroffen sei. Der Sozialhilfebezug sei zusätzlich ein stressiger Faktor zu den bereits vorhandenen Belastungen. Der steigende Druck auf Mitarbeitende von Sozialdiensten in den letzten Jahren habe zu neuen Ursachen für Fehler bei der Sozialhilfe geführt und die Ermessensspielräume würden häufiger zum Nachteil der Sozialhilfebeziehenden interpretiert. Die Verhältnismässigkeit sei nicht in allen Fällen gewährleistet. (S. 3) Des Weiteren berichtet Flückiger, dass in vielen Fällen die Sozialarbeitenden aktiv geworden seien und die Klientinnen und Klienten auf das Angebot der Ombudsstelle aufmerksam gemacht hätten (S. 8).

Auf die Anfrage zur Einschätzung der aktuellen Situation antwortet Flückiger, dass er keine objektive Aussage zu bemerkenswerten Änderungen des Vollzuges durch die Sozialhilfeorgane oder zum Eingang der Anfragen und Beschwerden im Bereich der Sozialhilfe machen könne. Dass die Zahl der Dossiers im Bereich der Sozialhilfe mit einem Drittel des gesamten Fallvolumens gleich hoch geblieben sei, führe er auf die strukturellen Voraussetzung des System der Sozialhilfe und in diesem Zusammenhang auf die Konflikthaftigkeit der Sozialhilfe zurück. Durch das Bestehen einer Ombudsstelle könne wahrscheinlich eine präventive Wirkung erreicht werden. Diese entstehe bereits durch die Tatsache, dass es eine solche Institution gebe. (Mario, Flückiger, E-Mail, 11.04.2014)

Berichte der Ombudsfrau der Stadt Zürich

In detaillierten Berichten analysiert die Ombudsfrau der Stadt Zürich die Geschäfte des jeweils vergangenen Jahres. Dabei legt sie immer wieder einen Schwerpunkt auf die Sozialhilfe, da dieser Bereich einen grossen Teil der behandelten Geschäfte ausmacht.

Im Bericht 2007 zeigt sie auf, welche Auswirkungen die Missbrauchsdebatte³⁸ aus ihrer Sicht auf die städtischen Sozialdienste hatte. Zum einen erreichten die Beschwerden aus diesem Bereich einen erneuten Höchststand (93 von 562 Fällen). Zum anderen handelte es sich bei vielen Fällen um schwerwiegend falsche Auslegungen seitens der Sozialhilfeorgane. Die Verunsicherung der Mitarbeitenden sei festzustellen gewesen: „Bei der Geschäftsbehandlung wurde uns gegenüber immer wieder die Angst angesprochen, durch grosszügige Entscheide, die Wahrnehmung des Ermessens und Bearbeitung neuer Fragestellungen Fehler zu machen, die zuerst intern, dann aber auch in der Öffentlichkeit zu neuer Kritik Anlass geben könnten.“ (S. 8). (Kaufmann, 2008, S. 8)

Im Bericht 2009 schreibt Kaufmann (2010) von einer positiven Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe seit ihrem Bericht vor zwei Jahren. Es habe einen regen und konstruktiven Austausch zwischen der Ombudsstelle und den Tätigen der Sozialdienste gegeben. Daraus seien für die Mitarbeitenden der Sozialdienste neue Handlungsanweisungen und Praxishilfen entstanden. Dass die Anzahl Fälle weiterhin hoch sei (123 von 550 Fällen [S. 51]), lasse sich darauf zurückführen, dass weitere Herausforderungen in diesem Bereich bestehen blieben. (S. 5)

Im Jahr 2012 (Kaufmann, 2013) betrafen 160 von 552 Fällen die Sozialhilfe. Im Jahr davor waren es 168 von 618 Geschäften. (S. 58) Im Bericht 2012 macht die Ombudsfrau darauf aufmerksam, dass die Mehrheit der Klientinnen und Klienten, die sich an die Ombudsstelle wenden würden, Schweizer Staatsangehörige seien. (S. 59)

Schlussfolgerungen

In den aktuellen Berichten der Ombudsstellen ist die Sozialhilfe nicht mehr wie in den Jahren 2007 bis 2009 ein zentrales Thema. Jedoch bleibt die hohe Fallanzahl in diesem Bereich bestehen. Wenn die sozialpolitische Situation betrachtet wird, kann davon ausgegangen werden, dass der Druck weiterhin besteht und sich die Situation für die Sozialhilfeorgane und somit für die Sozialhilfebeziehenden nicht entspannt hat.

Um die Situation im sozialhilferechtlichen Beschwerdeverfahren einzuschätzen, soll in einem nächsten Schritt ein Blick auf die Anzahl der Beschwerden geworfen werden.

³⁸ vgl. Kapitel 4.2.2 Sozialhilfemissbrauchsdebatte

4.3.3 Beschwerdestatistik

Die ersten sozialhilferechtlichen Beschwerdeinstanzen, die Regierungsstatthalterämter im Kanton Bern und die Bezirksräte im Kanton Zürich, führen keine kantonale Statistik zum Eingang von Beschwerden im Bereich der Sozialhilfe. Im Kanton Zürich könnten die Zahlen bei jedem Bezirksrat einzeln eingefordert werden (Daniel Kauf, E-Mail, 11.04.2014).³⁹ Die Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter des Kantons Bern wäre bereit, die statistischen Zahlen aufzuarbeiten (Kurt von Känel, 11.04.2014).⁴⁰ Die zweite Beschwerdeinstanzen, die Verwaltungsgerichte der beiden Kantone, publizieren zwar Urteile auf einer Datenbank im Internet, eine Beschwerdestatistik und eine Statistik zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege werden jedoch nicht geführt (Esther Abenheim, E-Mail, 9.04.2014; Andreas Conne, E-Mail, 7.04.2014).

Wenige Beschwerden

Die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) (2013) analysiert in ihrem Projektbeschrieb die sozialhilferechtliche Beschwerdeanzahl auf eine andere Weise (S. 5-6). Darin wird aufgezeigt, dass zwischen dem Jahr 2000 und 2005⁴¹ vom Bundesgericht und den Verwaltungsgerichten rund 700 Urteile gefällt wurden. Dies entspreche einem Durchschnitt von 120 Entscheidungen pro Jahr. (Voll & Häfeli, 2008, S. 369-395) Diese Zahl wird mit den Fällen vor dem Sozialversicherungsgericht im Kanton Zürich verglichen. Im Jahr 2010 wurden 2700 Fälle bearbeitet (Obergericht des Kantons Zürich, 2011, S. 28). Da es sich um ein Rechtsgebiet handelt, welches die finanzielle Existenz sicherstellt, seien dies laut UFS (2013) wenige Gerichtsverfahren (S. 5). Das Sozialversicherungsrecht ist statistisch besser dokumentiert als das Sozialhilferecht. So zeige eine Statistik des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) (2007) auf, dass schweizweit 40% der Beschwerden betreffend Invalidenversicherungsleistungen (IV) gutgeheissen würden (S. 65). Die UFS (2013) schliesst daraus, dass auch im Bereich der Sozialhilfe mit fehlerhaften Entscheidungen gerechnet werden muss. Unter anderem auch deswegen, weil die Entscheide der IV von kantonalen Behörden mit zahlreichen spezialisierten Mitarbeitenden mit internen Rechtsdiensten getroffen werden. Dagegen ist der Vollzug der Sozialhilfe je nach Gemeinde wenig bis gar nicht professionalisiert und erfolgt teilweise sogar direkt durch die gewählten Gemeinderäte.⁴² (S. 5-6)

³⁹ Beim Bezirksrat Zürich (zuständig für Bezirk Zürich = Stadt Zürich) sind im Jahr 2013 57 Sozialhilferekurse eingegangen (2012: 92; 2011: 117; 2010: 66; 2009: 67). Beim Bezirk Zürich ist zu beachten, dass die Stadt Zürich ein stadtinternes Rekursverfahren kennt. Ohne dieses Verfahren wäre die Zahl der Rekurse beim Bezirksrat Zürich höher. Daher können aufgrund dieser Zahlen keine repräsentativen Aussagen gemacht werden. Auf die Erhebung der Rekurszahlen im Bereich der Sozialhilfe im Kanton Zürich wurde im Hinblick auf das Aufwand-Nutzen-Verhältnis verzichtet.

⁴⁰ Im Hinblick auf das Aufwand-Nutzen-Verhältnis haben die Autorinnen dieser Bachelorthesis auf die Erhebung einer solchen Statistik verzichtet.

⁴¹ Aktuellere Zahlen stehen leider nicht zur Verfügung.

⁴² vgl. Kapitel 2.2 Organisation der Sozialhilfe

In den folgenden zwei Abschnitten werden die Voraussetzungen und die momentane Handhabung des Beschwerdeverfahrens aufgezeigt. Die daraus resultierenden Forderungen der UFS (Heusser, 20110) werden in einem dritten Abschnitt zusammengefasst.

4.3.4 Bundesrahmengesetz

Am 10. März 2014 hat der Nationalrat das Postulat „Rahmengesetz für die Sozialhilfe“ mit 88:87 Stimmen überwiesen. Damit wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe die Mängel der heutigen Lösung⁴³ beheben könnte. (Das Schweizer Parlament, 2014)

Die Forderung eines Bundesrahmengesetzes, welches die Sozialhilfe und die kantonalen und kommunalen Unterschiede beim Vollzug regelt, besteht nach SKOS (2012) seit langem. Ein solches Gesetz soll die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherung koordinieren sowie die Harmonisierung mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen gewährleisten. Ausserdem könnte es organisatorische Standards und Verfahrensvorschriften festlegen. Dies sei nötig für eine wirkungsvolle Sozialhilfe. Die aktuellen Unterschiede bei der Existenzsicherung und den frei verfügbaren Einkommen führen zur Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit. (S. 1-3)

Gemäss Pierre Heusser sollte ein solches Bundesrahmengesetz auch eine einheitliche Vereinbarung des Verfahrensrechts und des Rechtsschutzes für Sozialhilfebeziehende beinhalten. Analog dem Invalidenversicherungsgesetz (Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 [IVG], SR 831.20)⁴⁴ sollte das Gesetz die Schaffung von unabhängigen Beratungsstellen begründen und somit deren Finanzierung legitimieren. (Pierre Heusser, pers. Mitteilung, 18.03.2014)

4.3.5 Hürden im Sozialhilferechtsverfahren

Sozialhilfebestimmungen überfordern Armutsbetroffene

Die UFS (2013) bezeichnet die Sozialhilfebestimmungen als überfordernd für Armutsbetroffene. Beim Sozialhilferecht handelt es sich um eine komplexe Materie. Die Gesetze und Regelungen sind für Nicht-Juristen nicht einfach nachvollziehbar. Vielfach verfügen Sozialhilfebeziehende nur über ein kleines soziales Netzwerk und können nicht auf Unterstützung aus ihrem Umfeld zurückgreifen.⁴⁵ Ausserdem besitzen sie nicht die finanziellen Mittel, um einen Anwalt zu beauftragen. Hinzu kommt, dass sich Sozialhilfebeziehende oft bereits in belastenden Situationen befinden und nicht die nötigen Ressourcen aufbringen können, sich zur Wehr zu setzen. Die UFS weist weiter darauf hin, dass Armutsbetroffene tendenziell eher über ihre Pflichten aufgeklärt werden als über ihre Rechte. (S. 6)

⁴³ vgl. Kapitel 2 System der Sozialhilfe

⁴⁴ vgl. Art. 74 Abs. 1 IVG

⁴⁵ vgl. Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

Entzug der aufschiebenden Wirkung

In Sozialhilferechtsverfahren wird in der Regel den Rechtsmitteln die aufschiebende Wirkung entzogen. Da die Verfahrenswege lang sind, kann dies zur Folge haben, dass die betroffene Person in ihrer Existenz gefährdet ist, da sie keine finanzielle Unterstützung mehr erhält. Dies obwohl es im Verfahren genau um die Klärung der Frage geht, ob die Kürzung oder Streichung der Gelder rechtmässig ist. (UFS, 2013, S. 5)

Verneinung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtsvertretung

Nach Art. 111 VRPG wird die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, wenn die betroffene Person nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos ist und die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse die Beiordnung einer Anwältin oder eines Anwalts rechtfertigen.

Die UFS (2013) weist darauf hin, dass die unentgeltliche Rechtsvertretung bei sozialhilferechtlichen Angelegenheiten in der Praxis in den meisten Fällen nicht bewilligt wird. Dies aus dem Grund, dass die Beschwerde im Bereich der Sozialhilfe nur selten als besonders schwerer Fall erachtet wird. (S. 5) Pierre Heusser der UFS ergänzt, dass die Praxis der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung beim Verwaltungsgericht Zürich sowie bei den Bezirksräten des Kantons Zürich in den letzten fünf Jahren liberaler wurde (Pierre Heusser, pers. Mitteilung, 18.03.14). Die leitende Gerichtsschreiberin des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern erklärt, dass „im Bereich der Sozialhilfe die sachliche Notwendigkeit einer anwaltlichen Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen“ (Esther Abenheim, E-Mail, 9.04.2014) sei. Dies mit der Begründung, dass es in sozialhilferechtlichen Verfahren in erster Linie um die Darlegung der persönlichen Umstände gehe. Damit der Fall als schwer beurteilt werde, müssten in der Regel besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten ausgewiesen werden, welche die gesuchstellende Person überfordern. Auch die Pflicht der Behörde, den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären (Untersuchungsgrundsatz), gebiete einen strengen Massstab. (Esther Abenheim, E-Mail, 9.04.2014) Die strenge Praxis bei der Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege bestätigt auch die Berner Anwaltskanzlei Advokomplex (Ruth Günter, E-Mail, 9.04.2014). Die Praxis der Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung scheine in Sozialhilfeangelegenheiten sehr streng. Es sehe so aus, dass nur in Fällen, in denen sich rein rechtlich komplexe Fragen stellen, unentgeltliche Rechtspflege gewährt werde. Da es sich in diesem Gebiet eher um den Sachverhalt betreffende Fragen handle, sei dies relativ selten der Fall. Dies wird als problematisch erachtet, da „ein Anwalt einen Fall oft bereits im Detail studieren muss, um überhaupt zu sehen, ob es ein rechtlich komplexes Problem gibt oder nicht. Schreibt ein Anwalt eine Beschwerde und stellt er ein uR⁴⁶-Gesuch und wird ihm dies nicht gewährt, so hat er aufgrund des Sozialhilfebezugs seines Klienten

⁴⁶ unentgeltliche Rechtspflege (uR)

praktisch keine Chance, für seine Arbeit noch bezahlt zu werden.“ (Ruth Günter, E-Mail, 9.04.2014)

Eine Analyse des Anspruchs auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand im Verwaltungsverfahren anhand des Kantons Bern bekräftigt die Ablehnung eines Rechtsbeistandes für sozialhilferechtliche Verfahren gleichermaßen. Dies mit der Erklärung, dass die Sachverhalte in der Regel einfach gehalten seien und es vorwiegend um finanzielle Interessen gehe. (Häusler & Ferrari-Visca, 2011, S. 10)

Die Anwaltskanzlei Advokomplex weist darauf hin, dass immerhin der Zugang zur Überprüfung einer Verfügung sehr niederschwellig sei. So werde praktisch jede verständliche Äusserung als Beschwerde interpretiert und die Verfügung durch die zuständige Beschwerdeinstanz überprüft. (Ruth Günter, E-Mail, 9.04.2014)

Ungenügendes Angebot an Rechtsberatungsstellen

Die UFS (2013) bemängelt, dass es für Rechtssuchende im Bereich der Sozialhilfe ein ungenügendes Angebot an spezifischen, unabhängigen Rechtsberatungsstellen gibt.⁴⁷ Die existierenden Rechtsberatungsstellen beraten zwar teilweise auch in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten, können jedoch keine kostenlose Mandatsführung bereitstellen. In der Deutschschweiz bieten einzig die Berner Beratungsstelle für Menschen in Not, die Beratungsstelle für Sozialbenachteiligte des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) im Kanton Aargau und die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) im Kanton Zürich kostenlose Mandatsübernahme in einem Sozialhilfeverfahren. (S. 6)

Rechtsschutzversicherung: Ausschluss Sozialhilferecht

Heusser (2009) beanstandet, dass Rechtsschutzversicherungen Fälle im Sozialhilferechtsverfahren ausschliessen. Gründe für den Ausschluss sind selbst dem Autor nicht nachvollziehbar. „Weshalb gerade im besonders existenziellen Bereich der Sozialhilfe keine Rechtsschutzdeckung gewährt wird, ist nicht nachvollziehbar.“ (S. 37) Einzig die Rechtsschutzversicherung der Zeitschrift Beobachter deckt seit kurzem auch Verfahren im Bereich der Sozialhilfe (Beobachter, 2014).

Schlussfolgerungen

Die Verwaltungsgerichte des Kantons Bern und Zürich führen keine Statistiken über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren (Ruth Günter, Verwaltungsgericht des Kantons Bern, E-Mail, 9.04.2014 und Andreas Conne, Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, E-Mail, 7.04.2014). Daher sind Veränderungen bei der Gewährung innerhalb der letzten 5 Jahre schwer nachvollziehbar. Die aufgeführten Aussagen basieren auf subjektiven

⁴⁷ vgl. auch Kapitel 4.4 Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote

Wahrnehmungen. Diese lassen darauf schliessen, dass die Praxis zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung im Kanton Bern streng gehandhabt wird. Auch im Kanton Zürich, wo durch die Mitarbeitenden der UFS viel Sensibilisierungsarbeit geleistet wurde, macht es den Eindruck, als werde bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Bereich des Sozialhilferechts weiterhin Zurückhaltung geübt. Die Anwältinnen und Anwälte können sich somit nicht darauf verlassen, dass ihre Arbeit entlohnt wird. Dies macht die Übernahme von sozialhilferechtlichen Fällen für Anwältinnen und Anwälte nicht attraktiv. Was dagegen positiv zu beurteilen ist, ist die niederschwellige Überprüfung von Verfügungen, auch wenn diese nicht den Formvorschriften entsprechen. Da es sich jedoch um eine subjektive Wahrnehmung dieser Niederschwelligkeit handelt, muss auch bei diesem Punkt davon ausgegangen werden, dass es Beschwerdeinstanzen gibt, welche auf die Einhaltung der Formvorschriften bestehen.

Die Überforderung der Betroffenen durch die Sozialhilfebestimmungen, der Entzug der aufschiebenden Wirkung und die möglichen finanziellen Folgen sowie der Ausschluss des Sozialhilferechts aus den Rechtsschutzversicherungen verschärfen die Problematik des ungenügenden Angebotes an Rechtsberatungsstellen.

4.3.6 Forderungen für einen besseren Rechtsschutz

Heusser (2010) fordert einen umfassenderen und niederschwelligeren Rechtsschutz für Sozialhilfebeziehende. Die sozialhilferechtlichen Verfahren müssten kostenlos und schneller sein. (S. 19) Als Beispiel zur Vereinfachung der Verfahren schlägt er die Anwendung der Verfahrensbestimmungen nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (vom 6. Oktober 2000 [ATSG], SR 830.1)⁴⁸ vor (Heusser, 2009, S. 42). Weiter plädiert er für die **Schaffung von Rechtsdiensten**, welche die Möglichkeit einer Mandatsübernahme anbieten. Da die unentgeltliche Rechtsvertretung in den meisten Fällen nicht gewährt werde, sei diese unerlässlich, damit sich Sozialhilfebeziehende gegen Entscheide der Sozialhilfeorgane wehren könnten. Auch wenn unabhängige (Rechts-) Beratungsstellen für Sozialhilfebeziehende geschaffen würden, bleibe die Forderung nach einer **Lockerung der Praxis für die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsvertretung** bestehen. (Heusser, 2010, S. 9) Er betont die Notwendigkeit der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für Sozialhilfebeziehende. Die eine Voraussetzung für die Gewährung, die finanzielle Bedürftigkeit, sei aufgrund der Umstände des Sozialhilfebezuges gegeben. Wenn es zu einer Kürzung oder Streichung der Sozialhilfe komme, seien die Betroffenen stark eingeschränkt. Sehr häufig seien Betroffene durch intellektuelle Überforderung und gesundheitliche Beschwerden nicht in der Lage, ihre Rechte selber zu verteidigen. Beschwerden, welche die Sozialhilfe betreffen, sollten im Normalfall **aufschiebende Wirkung**

⁴⁸ vgl. Art. 27 ff ATSG

haben. (Heusser, 2009) „Das Interesse des Staates darf nicht höher gewertet werden als das Interesse der Betroffenen, sich gegen den Entzug der Sozialhilfe und damit gegen den Verlust ihrer Lebensgrundlagen zu wehren.“ (S. 42) Der Entzug der aufschiebenden Wirkung sollte auf Extremfälle beschränkt bleiben. (S. 42)

4.3.7 Schlussfolgerungen

Die Studie über Menschen- und Grundrechte sowie die Berichte der Ombudsstelle zeigen auf, dass die Rechte der Sozialhilfebeziehenden in gewissen Fällen nicht gewährt werden und es zu Fehlentscheiden durch die Sozialhilfeorgane kommen kann.

Die UFS untersucht die Anzahl Beschwerden im Bereich der Sozialhilfe. Auch wenn bei diesem Vergleich die Anzahl der Beschwerden nicht in Relation mit der Anzahl Beziehenden gestellt wird, sind die Zahlen aussagekräftig. Sie lassen darauf schliessen, dass erstaunlich wenige Beschwerdefälle im Bereich der Sozialhilfe ans Verwaltungsgericht gelangen. Die Zahlen erstaunen umso mehr, da es sich für die Betroffenen um die finanzielle Lebensgrundlage und somit um ein existenzielles Thema handelt. Aus diesen Analysen kann gedeutet werden, dass sich viele Sozialhilfebeziehende nicht beschweren. Ein Grund dafür scheint zu sein, dass die Ressourcen der Betroffenen für die Alltagsbewältigung benötigt werden und diese keine zusätzliche Energie für eine nötige Beschwerde aufbringen können. Im Allgemeinen verfügen Sozialhilfebeziehende über beschränktes Kapital⁴⁹ und sind dadurch in einem Beschwerdeverfahren benachteiligt. Ein wichtiger Punkt dabei ist, dass die Betroffenen oft nicht über ihre Rechte wissen, sich nicht darüber bewusst sind, dass sie sich beschweren können, geschweige denn, wohin sie sich für eine Beschwerde, beziehungsweise die Unterstützung zum Führen eines Beschwerdeverfahrens, wenden können. Die aufgezeigten Hürden im Verwaltungsverfahren führen dazu, dass Anwältinnen und Anwälte nur schwer für die Mandatsübernahme gewonnen werden können und durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung die finanzielle Existenz von Rechtssuchenden bedroht wird. Hinzu kommt, dass der Prozess gegen die Stelle geführt werden muss, welche die Person unterstützt. Dies ist eine grosse Belastung für die Beziehung zwischen der Stelle und der Person, die Sozialhilfe bezieht. All diese Punkte machen deutlich, dass ein guter Rechtsschutz besonders wichtig ist und in diesem Bereich grosser Handlungsbedarf besteht.

⁴⁹ vgl. Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

Kapitel 4.3 – das Wichtigste in Kürze

Die Menschen- und Grundrechte von Sozialhilfebeziehenden werden unter anderem in Folge des sozialpolitischen Drucks vermehrt in Frage gestellt. Die Berichte der Ombudsstellen zeigen, dass es zu Fehlentscheiden durch Sozialhilfeorgane kommen kann. Das sozialhilferechtliche Beschwerdeverfahren weist einige Hürden und Benachteiligungen auf. Dies obwohl ein guter Rechtsschutz für Sozialhilfebeziehende besonders nötig wäre, da die Entscheide der Sozialhilfeorgane die finanzielle Lebensgrundlage betreffen können.

Im weiteren Verlauf der Kontextanalyse werden die vorhandenen Unterstützungsangebote analysiert und dem Bedürfnis des benötigten Rechtsschutzes gegenüber gestellt.

4.4 Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote

Zur Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote werden die bestehenden Stellen im Kanton Bern und Zürich⁵⁰ beschrieben und deren Vorteilen und Grenzen analysiert. Um sich gegen Entschiede der Sozialhilfeorgane zu wehren, müssen rechtliche Komponenten berücksichtigt werden. Daher beschränkt sich die Analyse auf Stellen, die Rechtsberatung anbieten.

4.4.1 Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote im Kanton Bern

Ombudsstelle der Stadt Bern

Angebot

Die Ombudsstelle der Stadt Bern ist Anlaufstelle bei Fragen, Problemen und Konflikten im Zusammenhang mit der öffentlichen Stadtverwaltung. (Stadt Bern, 2014) Die Organisation, der Zuständigkeitsbereich und die Aufgaben der Ombudsstelle der Stadt Bern sind im Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Bern (Ombudsreglement vom 23. Juni 1994 [OSR], SR 152.07) festgehalten. Die Kosten der Ombudsstelle werden von der Stadt Bern übernommen (Art. 7 Abs. 2 OSR).

Vorteile

Im Tätigkeitsbericht 2010 des Ombudsmannes (Flückiger, 2011) werden die Vorteile dieser Stelle erläutert. Mittels ihrer Untersuchungsbefugnis profitiert die Ombudsperson von einem umfassenden Akteneinsichts- und Auskunftsrecht gegenüber der Verwaltung. Die Ombudsperson kann den Behörden und der Verwaltung keine verbindlichen Anweisungen erteilen. Dies betone ihre „Mittlerstellung“ (S. 33). Durch Mediation könne die Ombudsstelle die Anzahl der Beschwerden beim Regierungsstatthalteramt reduzieren. (S. 33-34)

Die Ombudsperson verweist darauf, dass darin ein „beträchtliches Kostensparpotenzial liege, welches die Aufwendungen für den Betrieb einer Ombudsstelle mehr als ausgleichen dürfte“ (S. 33). Die Ombudsstelle agiere nicht konkurrenzierend zu bereits vorhandenen Stellen, sondern ist ein ergänzendes Angebot und füllt Lücken im bestehenden verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzsystem. Sie beschreibe ihr Handeln als „rasch, formlos, unkompliziert, unbürokratisch“ (S. 34). Die Abklärungen beschränken sich nicht nur auf rechtliche Überlegungen, sondern beziehen auch „Billigkeitsüberlegungen“ (S. 34) mit ein. Die Ombudsstelle bezeichne sich als niederschwelliges Angebot. Ausserdem sei sie unabhängig. (S. 34-35) Diese Unabhängigkeit ist im OSR unter Artikel 5 festgehalten.

⁵⁰ Die Auflistung der Stellen basiert auf Internet-Recherchen. Daher ist es möglich, dass gewisse kleinere Stellen nicht berücksichtigt wurden.

Grenzen

Die Ombudsperson muss dem Stadtrat der Stadt Bern jährlich Bericht über die Tätigkeiten erstatten (Art. 11 OSR). Woraus die Schlussfolgerung gezogen werden kann, dass die Mechanismen der institutionellen Macht⁵¹ Einfluss haben. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Unabhängigkeit weiter geschmälert wird, da derselbe Stadtrat auch das Wahlgremium für die Ombudsperson bildet (Art. 8 OSR). Bei laufenden städtischen Verwaltungsverfahren darf die Ombudsperson erst bei Erlass einer Verfügung eingreifen (Art. 4 Abs. 1 OSR). Dies schränkt die Mediationsmöglichkeiten ein. Falls das Recht der ratsuchenden Person verletzt wurde und keine einvernehmliche Lösung mit der Verwaltung gefunden werden kann, hat die Ombudsperson keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis und kann auch kein Mandat für die betroffene Person übernehmen. Sie kann lediglich empfehlen, eine Rechtsvertretung zuzuziehen. (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht, S. 8) Da sich die Stelle nur um Angelegenheiten kümmert, die die Stadtverwaltung betreffen (OSR Art. 1), ist ihr Zuständigkeitsgebiet eingeschränkt. Durch die Privatisierung von Staatsaufgaben werden diese vermehrt an Privatfirmen ausgelagert. Ombudsstellen sind nicht befugt, in diesem Bereich zu vermitteln. (Chetouane, 2012, S. 23)

Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not

Angebot

Diese unabhängige Stelle bietet Rechtsberatung für Menschen, die von Armut betroffen sind. Dies auch im Bereich Sozialhilferecht. Des Weiteren vermittelt sie zwischen Behörden und Privaten und vernetzt die Rechtsuchenden mit weiteren Fachstellen oder mit Anwältinnen und Anwälten. In begründeten Fällen übernimmt die Rechtsberatungsstelle die juristische Vertretung kostenlos. (Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, 2014a) Die Stelle ist als Verein organisiert und finanziert sich über Mitgliederbeiträge, Parteientschädigungen, Spenden und Leistungsverträge. (Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, 2014b, S. 1-2)

Vorteile

Die Angebote sind kostenlos. Die Stelle ist keine Behörde und nicht in den Verwaltungsapparat eingebunden. Somit kann das Angebot als niederschwellig bezeichnet werden. Die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not ist eine der wenigen Stellen im Raum Bern, die nicht nur in rechtlichen Belangen berät, sondern bei Bedarf auch juristische Mandate übernimmt und prozessiert. Dies ist ein bedeutender Vorteil, da es schwierig ist, einen Anwalt für sozialhilferechtliche Mandate zu gewinnen.⁵²

⁵¹ vgl. Kapitel 3.1.3 Institutionelle Macht

⁵² vgl. Kapitel 4.3.5 Hürden im Sozialhilferechtsverfahren

Durch ihre Vermittlungstätigkeit kann die Rechtsberatungsstelle helfen zu einvernehmlichen Lösungen zwischen Verwaltung und Ratsuchenden zu kommen und Konflikte können beschwichtigt werden.

Grenzen

Im Jahresbericht 2012 wird die Problematik der Finanzierung einer solchen Stelle aufgezeigt. Zwar sei auch im Jahr 2012 der Beratungsbedarf immens gewesen und die Stelle werde mit Anfragen überschwemmt, trotzdem sei es nicht möglich gewesen, die Finanzierung für 2013 sicherzustellen. (Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, 2014b, S. 1-2)

Die Rechtsauskunftsstellen des Bernischen Anwaltsverbandes

Angebot

Der Bernische Anwaltsverband (BAV) bietet Rechtsauskunftsstellen an. Die acht Stellen sind im gesamten Kanton verteilt. Die Beratungen erfolgen mündlich und werden je nach Stelle ein bis zwei Mal monatlich angeboten. Einzig die Rechtsauskunftsstelle in der Stadt Bern öffnet jeden Donnerstag von 17.00 bis 19.30 Uhr und jeden Samstag 09.00 bis 12.00 Uhr. Wobei die Stelle während den Ferien geschlossen bleibt. (BAV, 2014)

Vorteile

Da es im Kanton mehrere Stellen gibt, ist die Beratungsstelle für Personen, die ausserhalb der Stadt leben, einfacher zugänglich.

Grenzen

Für die Rechtsberatung wird ein Unkostenbeitrag bis maximal CHF 50.00 pro Konsultation berechnet (BAV, 2014). Für Sozialhilfebeziehende kann das einerseits abschreckend wirken, andererseits können solche Ausgaben bereits die finanziellen Möglichkeiten von Sozialhilfebeziehenden übersteigen. Die meisten Stellen des BAV haben nur sehr sporadisch geöffnet. Dies ist besonders dann problematisch, wenn Rechtsmittelfristen eingehalten werden müssen.

Rechtsberatung des Breitsch Träff

Angebot

Der Breitsch Träff bietet nach telefonischer Anfrage Rechtsberatung an (Breitsch-Träff, 2014).

Vorteile

Der Quartiertreff ist eine unabhängige Stelle und die Hürde, um eine Beratung in Anspruch zu nehmen, ist somit weniger hoch. Der beratende Anwalt ist bereit, Mandate zu übernehmen (Henrik P. Uherkovich, pers. Mitteilung, 24.03.14). So fällt die Vermittlung an eine Anwältin oder einen Anwalt und damit ein weiteres Hindernis weg.

Grenzen

Die Stelle berät zwar in sämtlichen Rechtsgebieten. Bei sozialhilferechtlichen Angelegenheiten würde der beratende Anwalt gemäss mündlicher Aussage an eine passende Stelle weitervermitteln (Henrik P. Uherkovich, pers. Mitteilung, 24.03.14).

Rechtsberatungsstellen für Betroffene mit physischen oder psychischen Krankheit:

Pro Infirmis

Angebot

Die Beratungsstellen von Pro Infirmis in Bern, Biel, Burgdorf und Thun bieten Beratung bei rechtlichen Fragen für Personen mit geistiger, körperlicher und psychischer Behinderung an (Pro Infirmis Bern, 2014).

Die Mittel für die Finanzierung von Pro Infirmis „stammen zu ca. 65% von der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) und zu 23% aus der privaten Mittelbeschaffung (Spenden, Gaben, Legate), 9% sind Dienstleistungserträge, 3% sonstige Erträge“ (Pro Infirmis, 2014). Bei der Beratung im Zusammenhang mit Ansprüchen gegenüber Sozialhilfeorganen wird die Situation zusammen mit den Betroffenen analysiert und das weitere Vorgehen gemeinsam geplant. Rechtliche Mandate werden in diesem Bereich keine übernommen. (Pro Infirmis, 2014).

Allenfalls versucht die Stelle zu vermitteln. Wenn gegen einen Entscheid von Sozialhilfeorganen eine Beschwerde notwendig wird, wird ein rechtlicher Beistand empfohlen. So beispielsweise die Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. (Mathis Fred, E-Mail, 15.04.14)

Procap

Angebot

Auch die Stellen der Procap in Bern und Steffisburg bieten Beratung für Rechtsuchende mit Behinderungen. Neben Beratung führt die Fachstelle juristische Korrespondenz und vertritt die Betroffenen bei Bedarf vor Gericht. (Procap, 2014a)

Die finanziellen Mittel von Procap setzen sich aus öffentlichen Subventionen, Dienstleistungserträgen sowie Spendengeldern und Mitgliederbeiträgen zusammen (Procap, 2013, S. 4). Procap berät und setzt sich in erster Linie im Bereich Sozialversicherungen ein (Silvia Hunziker, E-Mail, 14.04.14).

Vorteile der beiden Rechtsberatungsstellen für Betroffene mit physischen oder psychischen Krankheit

Die Betroffenen haben oder hatten allenfalls bereits in anderen Belangen Kontakt mit einer der Stellen. Dadurch sinkt die Zugangshürde. Ausserdem haben beide Organisationen Stellen an anderen Orten als nur in der Stadt Bern. Dies erleichtert den Zugang zusätzlich.

Grenzen der beiden Rechtsberatungsstellen für Betroffene mit physischen oder psychischen Krankheit

Nur Rechtssuchende, die eine Behinderung ausweisen, können das Angebot beanspruchen. Anderen Personen ist die Stelle nicht zugänglich. Ausserdem sind diese beiden Beratungsstellen auf andere Bereiche spezialisiert. Das Sozialhilferecht gehört nicht zu ihrem Hauptgebiet.

Trotz der grossen Nachfrage musste Procap ihr Angebot aufgrund fehlender finanzieller Unterstützung eingrenzen. Nichtmitglieder erhalten im Rahmen der Rechtssprechstunde zwar telefonische und einfache schriftliche Auskünfte, weitere Leistungen sind jedoch kostenpflichtig. Ausserdem müssen Neumitglieder einmalige Eintrittsgebühren von 300-400 Franken zahlen, wenn sie die Beratung des Rechtsdiensts beanspruchen möchten. (Procap, 2014b)

Rechtsberatungsstellen für Migrantinnen und Migranten:

Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen (ISA)

Angebot

Der konfessionell und politisch unabhängige Verein ist die Fachstelle für Migrations- und Integrationsfragen in der Region Bern. Die Stelle wird via Leistungsverträgen mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Fachstelle Integration) und mit der Erziehungsdirektion (Abteilung Weiterbildung) des Kantons Bern finanziert. (ISA, 2014a) Die ISA bietet telefonische, persönliche oder elektronische (per E-Mail) Beratung in 13 Sprachen. (ISA, 2014b)

Multimondo

Angebot

Die juristische Beratung, welche das interkulturelle Begegnungs- und Integrationszentrum Multimondo anbietet, richtet sich an Migrantinnen und Migranten in der Region Biel (Multimondo, 2014a). Die Finanzierung wird durch Leistungsverträge sowie Subventionen gewährleistet (Multimondo, 2014b).

Vorteile der beiden Rechtsberatungsstellen für Migrantinnen und Migranten

Als grosser Vorteil der ISA kann die Beratung in 13 Sprachen erachtet werden. Auch Multimondo bietet die Beratung in fünf unterschiedlichen Sprachen an. Sprachprobleme bergen ein grosses Konfliktpotenzial. Die Beratungen der ISA und von Multimondo können dabei vermitteln. Ausserdem kann davon ausgegangen werden, dass eine Beratung in der Muttersprache den Gang zur Fachstelle für die Betroffenen erleichtert.

Grenzen der beiden Rechtsberatungsstellen für Migrantinnen und Migranten

ISA berät in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten, hat jedoch keine Möglichkeiten zu prozessieren (Francesca Chukwunyere, pers. Mitteilung, 20.03.14). Auch Multimondo bietet keine Mandatsübernahme. Ausserdem sind die juristischen Berater nicht auf Sozialhilferecht spezialisiert. (Monica Aebersold, E-Mail, 02.05.2014) Dass die Beratung von Multimondo kostenpflichtig ist, kann eine Zugangshürde darstellen.

Bei beiden Stellen wird nur ein gewisser Personenkreis unterstützt. Schweizerinnen und Schweizer können nicht von der Beratung profitieren.

Rechtsberatungsstellen für Frauen:

Infra

Angebot

Die Infra bietet Frauen kostenlose Rechtsberatungen an. Als Erstberatungsstelle wird in einem einstündigen Gespräch eine Bestandesaufnahme der Situation erstellt und an geeignete Stellen verwiesen. Die Beratung erfolgt durch Anwältinnen. (Franziska Müller, E-Mail, 22.04.14) Die Beratungen sind in fünf Sprachen möglich und finden auf Voranmeldung während den Öffnungszeiten statt (Infra Bern, 2014). Die Infra Bern wird grösstenteils durch öffentliche Gelder finanziert (Infra Bern, 2013, S. 9).

Beratungsstelle für Frauen und binationale Paare (Frabina)

Angebot

Diese Beratungsstelle bietet unter anderem Rechtsberatung für Frauen und binationale Paare in sechs Sprachen an. Persönliche Beratungen finden nach telefonischer Terminvereinbarung statt. Pro Gespräch wird ein Unkostenbeitrag verlangt. Für ausserkantonale Beratungen werden CHF 140.00 pro Gespräch verrechnet. (Beratungsstelle für Frauen und binationale Paare [Frabina], 2014) Die Beratungsstelle erhält ihre finanziellen Mittel aus öffentlichen Subventionen und vom Synodalverband Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn (Frabina, 2013, S. 6).

Vorteile

Die Infra Rechtsberatung ist kostenlos. Die Beratungen werden bei beiden Stellen in mehreren Sprachen angeboten. Diese Punkte minimieren die Hindernisse, sich an eine Beratungsstelle zu wenden.

Grenzen

Je nach Höhe kann der Unkostenbeitrag, welchen Frabina verlangt, hemmend sein, die Dienstleistungen der Stelle zu beanspruchen. Beide Fachstellen haben keine Möglichkeiten, zu prozessieren (Gudrun Lange, E-Mail, 15.04.14 und Franziska Müller, E-Mail, 22.04.14).

Weitere Unterstützungsangebote

Das **KABBA** (Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen) beschreibt auf seiner Website das Vorgehen bei einer Einsprache gegen einen Sozialhilfeentscheid im Kanton Bern und stellt einen Musterbeschwerdebrief zur Verfügung. (Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen, 2014)

4.4.2 Bestandesaufnahme der Unterstützungsangebote im Kanton Zürich

Ombudsstelle der Stadt Zürich

Angebot

Die Ombudsstelle vermittelt bei Konflikten zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Stadtverwaltung. Die Ombudsstelle prüft auf Beschwerde hin, ob geltendes Recht eingehalten wurde und unterstützt und berät die betroffenen Parteien bei einer Lösungsfindung. Weiter gibt sie auch Informationen und klärt Situationen vorgängig ab. Die Ombudsstelle ist für alle Fragen zuständig, welche ein stadtzürcherisches Amt oder die Verwaltung der Stadt Zürich betreffen. Sie ist jedoch nicht befugt, in laufende Verfahren einzugreifen. Folgende Personengruppen können sich an die Ombudsstelle wenden: Jede Frau und Jedermann, Ausländerinnen und Ausländer, nicht in der Stadt Zürich Wohnende (sofern sie einen Konflikt mit einer Stadtzürcher Behörde haben), jugendliche Bevormundete sowie juristische Personen. Anliegen können sowohl mündlich (Sprechstunde) als auch schriftlich via Post, Fax oder E-Mail angebracht werden. Das Verfahren bei der Ombudsstelle ist kostenlos und die Angaben der Ratsuchenden oder Beschwerdeführer werden auf Wunsch vertraulich behandelt. Die Ombudsstelle wird vollumfänglich von der Stadt Zürich finanziert. (Stadt Zürich, 2014a)

Vorteile

Die Ombudsstelle ist eine öffentlich-rechtliche Behörde und wird als Obligatorium in der Gemeindeordnung (vom 26. April 1970, SR 101.100) festgehalten. Somit ist sie allgemein anerkannt. Wichtig ist jedoch, dass sie unabhängig von der Verwaltung agiert. Da das Verfahren kostenlos ist, können sich auch Sozialhilfebeziehende diese Art der Unterstützung leisten. Weiter ist die Form der Einreichung der Beschwerde sehr niederschwellig. Dies kann sowohl auf mündlichem wie auch auf schriftlichem Weg geschehen. Bei Bedarf werden Beratungen auch mehrsprachig durchgeführt. (Stadt Zürich, 2014b)

Grenzen

Die Ombudsstelle ist eine öffentliche Behörde, womit hier die Mechanismen der institutionellen Macht⁵³ Einfluss nehmen. Zudem muss der Ombudsmann oder die Ombudsfrau jährlich einen Bericht an den Gemeinderat machen. Dies schmälert die Unabhängigkeit erheblich, da derselbe Gemeinderat auch das Wahlgremium für den Ombudsmann oder die Ombudsfrau bildet. Weiter ist es so, dass die Stelle sich ausschliesslich um Konflikte zwischen Personen und Stadtzürcher Behörden kümmert, womit alle anderen wegfallen.

⁵³ vgl. Kapitel 3.1.3 Institutionelle Macht

Bei bereits laufenden Beschwerden von Sozialhilfebeziehenden sind die Handlungsmöglichkeiten der Ombudsstelle begrenzt, da sie nicht befugt ist, in laufende Verfahren einzugreifen. Die Ombudsstelle hat auch keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnis, sie gibt lediglich eine Empfehlung ab. (Stadt Zürich, 2014b) Unklar bleibt, ob alle Personen, welche es brauchen, den Zugang zur Ombudsstelle finden. Ein Zeichen, dass die Hürden hoch sind, ist die Tatsache, dass vorwiegend Schweizerinnen und Schweizer die Beratung der Ombudsstelle in Anspruch nehmen. (Stadt Zürich, 2014)

Ombudsstelle der Stadt Winterthur

Angebot

Die Ombudsstelle der Stadt Winterthur vermittelt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Winterthur und der Stadtverwaltung Winterthur. Bei Konflikten versucht die Ombudsstelle mittels Information und Beratung eine Lösung zu finden. Konkret heisst dies, sie erklärt die Verwaltungsabläufe, hilft die Amtssprache zu verstehen, informiert über die Rechtslage und bietet Hilfe zur Selbsthilfe. Sollte sich im Zuge dieses Prozesses herausstellen, dass der Sachverhalt unklar ist, so kann die Ombudsstelle mit der zuständigen Verwaltung Kontakt aufnehmen und gegebenenfalls überprüfen, ob die betroffene Stelle rechtmässig gehandelt hat. Ansonsten erfüllt sie die gleichen Aufgaben wie die Ombudsstelle der Stadt Zürich, mit dem Unterschied, dass die Ombudsstelle ausschliesslich für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Winterthur zuständig ist. Die Beratungen sind kostenlos. Darüber, ob sie mehrsprachig durchgeführt werden, sind keine Informationen erhältlich. (Stadt Winterthur, 2014a)

Vorteile

Die Beratungen können ohne Voranmeldungen erfolgen und Beschwerden sowohl schriftlich als auch mündlich eingereicht werden. Somit handelt es sich um ein sehr niederschwelliges, gut zugängliches Angebot. Dass die Beratung kostenlos erfolgt, erleichtert den Zugang zusätzlich, da sich so zum Beispiel auch Sozialhilfebeziehende diese Art von Unterstützung leisten können. Diese gute Erreichbarkeit schlägt sich auch in den Zahlen der Jahresberichte nieder. Von den 153 eingegangenen Fällen aus dem Jahr 2012 betrafen rund 40 Prozent den Bereich Soziales. (Stadt Winterthur, 2014b).

Grenzen

Auch diese Ombudsstelle ist eine öffentliche Behörde, womit hier die Mechanismen der institutionellen Macht⁵⁴ Einfluss nehmen. Zudem muss der Ombudsmann oder die Ombudsfrau jährlich einen Bericht an den Gemeinderat machen. Dies schmälert die Unabhängigkeit erheblich, da derselbe Gemeinderat auch das Wahlgremium für den Ombudsmann oder die Ombudsfrau bildet. Weiter ist es so, dass die Stelle sich ausschliesslich um

⁵⁴ vgl. Kapitel 3.1.3 Institutionelle Macht

Konflikte zwischen Personen und Winterthurer Behörden kümmert, womit alle anderen wegfallen. Bei bereits laufenden Beschwerden von Sozialhilfebeziehenden sind die Handlungsmöglichkeiten der Ombudsstelle begrenzt, da sie nicht befugt ist, in laufende Verfahren einzugreifen. Die Ombudsstelle hat auch keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnis, sie gibt lediglich Empfehlungen ab. (Stadt Winterthur, 2014c) Unklar bleibt, ob alle Personen, welche Unterstützung brauchen, den Zugang zur Ombudsstelle finden.

Ombudsmann des Kantons Zürich⁵⁵

Angebot

Der Ombudsmann des Kantons Zürich erfüllt im Wesentlichen dieselben Aufgaben, wie dies die Ombudsstelle der Stadt tut. Der Unterschied besteht einerseits darin, dass der Ombudsmann vom Kantonsparlament gewählt und seine Legitimierung in der Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2007, SR 101) festgehalten wird. Andererseits vermittelt er ausschliesslich zwischen Personen und kantonalen Behörden, Gemeinden oder Verwaltungen. Ansonsten ist er auch eine von den Verwaltungen unabhängige Beschwerdeinstanz, welche informiert, berät und vermittelt. Zusätzlich stellt der Ombudsmann die kantonale Korruptionsmeldestelle dar. Personen, welche Korruption oder Missstände innerhalb der Verwaltung vermuten, können diese, auch anonym, melden. (Ombudsmann des Kanton Zürich, 2014a) Die Stelle wird durch den Kanton sowie die Gemeinden, welche sich zu einer Zusammenarbeit mit dieser entschlossen haben, finanziert. Der Souverän der jeweiligen Gemeinde entscheidet, ob er den Ombudsmann auch bei Gemeindeangelegenheiten für zuständig erklärt. Tut er das, beteiligt sich die jeweilige Gemeinde automatisch an den Kosten für die kantonale Ombudsstelle. Momentan nehmen 17 Gemeinden des Kantons die Dienste in Anspruch. Wobei Gemeinden bis 6000 Einwohner die Dienste kostenlos nutzen können. (Ombudsmann des Kanton Zürich, 2014b)

Vorteile

Da die Ombudsstelle eine öffentlich-rechtliche Behörde ist und als Obligatorium in der kantonalen Verfassung festgehalten ist, ist sie allgemein anerkannt. Bedeutend für einen niederschweligen Zugang ist, dass sie unabhängig von der Verwaltung agiert. Da das Verfahren kostenlos ist, können sich auch Sozialhilfebezüger und Sozialhilfebezügerinnen diese Art der Unterstützung leisten. Ein weiterer Vorteil ist die Zuständigkeit für den ganzen Kanton, was unnötige Behördengänge verringern soll und eine Gleichbehandlung innerhalb des Kantons wahrscheinlicher macht.

⁵⁵ Momentan ist die Stelle durch einen Mann besetzt und heisst deswegen auch offizieller Weise so.

Grenzen

Das Angebot ist nicht ganz so niederschwellig wie jenes der Stadt, da die Anfrage in jedem Fall schriftlich eingereicht werden muss und die Beratungen jeweils nicht mehrsprachig durchgeführt werden können. Bei Beschwerden gegen Gemeinden kann der Ombudsmann nur eingreifen, wenn ihn diese vorgängig für zuständig erklärt haben. Dies ist nach wie vor bei einer Mehrheit der Gemeinden nicht der Fall (nur 17 von 170 Gemeinden), was zur Folge hat, dass Betroffene sich grösstenteils nur bei Konflikten mit den kantonalen Behörden an die Stelle wenden können. Wie die städtischen Ombudsstellen ist auch diese Stelle nicht auf sozialhilferechtliche Fragestellungen spezialisiert. Sie darf sich nicht in laufende Rechtsmittelverfahren einmischen oder bestehende Urteile der Gerichte anfechten. Die Ombudsstelle hat auch keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnis, sie gibt lediglich Empfehlungen ab. (Ombudsmann des Kanton Zürich, 2014c) Die Ombudsstelle des Kantons Zürich behandelt effektiv fast keine Fälle, welche die Sozialhilfe betreffen. Als Gründe dafür wird das Vorhandensein von zwei städtischen Ombudsstellen sowie der Bezirksgerichte als erste Anlaufstelle bei Rekursen erachtet. (Egg, pers. Mitteilung, 28.04.2014)

Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle der Stadt Zürich

Angebot

Diese Stelle erteilt unentgeltliche Auskünfte darüber, welche Rechtsansprüche verbunden mit dem Wohnsitz in der Stadt Zürich bestehen. Eine Voranmeldung ist nicht notwendig. Die Auskunft erfolgt in deutscher Sprache und kann nicht telefonisch eingeholt werden. Das Angebot richtet sich ausschliesslich an Personen, welche über keinen festen Wohnsitz verfügen. Finanziert wird die Stelle durch die Stadt Zürich. (Stadt Zürich, 2014c)

Vorteile

Wer genau weiss, welche Auskunft er bezüglich seines Wohnrechts braucht, kommt hier sehr einfach und unbürokratisch zu einer juristischen Antwort.

Grenzen

Die Stelle bietet ausschliesslich Auskünfte und keine Beratungen an. Das heisst, sie richtet sich an Personen, die genau wissen, welche juristische Frage sie haben und die jeweilige Antwort auch gleich zuordnen können. Weiter richtet sich das Angebot ausschliesslich an Personen ohne festen Wohnsitz, womit alle anderen diesen Dienst nicht beanspruchen können.

Unentgeltliche Rechtsauskunftsstellen des Zürcher Anwaltsverbandes und der Stadt Zürich

Angebot

Hier werden unentgeltliche Rechtsauskünfte ohne Voranmeldung erteilt. Die Auskunft erfolgt in deutscher Sprache und kann nicht telefonisch eingeholt werden. Finanziert wird die Stelle durch den Zürcher Anwaltsverband. (Stadt Zürich, 2014d)

Vorteile

Auch hier kommt man sehr einfach zu einer juristischen Auskunft.

Grenzen

Die Klientinnen und Klienten erhalten ausschliesslich Rechtsauskünfte und keine Rechtsberatungen. Womit auch hier nicht gewährleistet ist, dass die Personen verstanden haben, was die jeweilige Auskunft bedeutet.

UFS (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht)

Angebot

Die UFS berät Menschen bei Fragen zur Sozialhilfe. Ein Erstkontakt erfolgt telefonisch. Anschliessend folgt eine erste Sozialberatung. Sollte sich bei dieser herausstellen, dass es sich tatsächlich um einen juristischen Fall von Benachteiligung der Klientin oder des Klienten handelt, so wird der Fall an die interne Rechtsabteilung weitergegeben. Nachdem diese den Fall juristisch überprüft hat, folgt entweder die Absage an die Klientin oder den Klienten (entweder aufgrund fehlender juristischer Mängel oder aufgrund eines Nichteintretensentscheides auf das Gesuch zur unentgeltlichen Rechtspflege) oder der Fall wird vor Gericht gebracht. Ist dies der Fall, so gewährt die UFS während der Zeit der Mandatsübernahme auch unbürokratische Überlebenshilfe. Handelt es sich nicht um einen juristischen Fall, so hat die Sozialberatung diverse Unterstützungsmöglichkeiten (Mediation, Standortgespräche, Begleitung zu Behördengängen), um die Klienten trotzdem zu unterstützen. Dies kann auch eine Entlastung für die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden darstellen. Finanziert wird die UFS durch Leistungsverträge mit privaten Organisationen, welche regelmässig vom Wissen der UFS profitieren. Durch diese Art der Finanzierung ist auch die Unabhängigkeit von Behörden garantiert. (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht, 2014)

Vorteile

Das Beratungsangebot ist sehr niederschwellig. Weil die Fachstelle unabhängig ist, fällt hier auch die Hürde weg, sich an eine Behörde zu wenden. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Fachstelle sowohl berät als notfalls auch prozessiert, was den Beschwerdeprozess wesentlich einfacher und effizienter gestaltet.

Weiter können durch die Triagefunktion der Sozialberatung unnötige Konflikte und Behördengänge vermieden werden.

Grenzen

Die Grenzen liegen darin, dass die Beratungsstelle nur Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich berät und vertritt. Weiter ist man auch hier auf die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege angewiesen, da ohne diese ein Prozess nicht möglich ist. Personen mit Wohnsitz im Kanton Bern werden auf die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not verwiesen, da die UFS ausgelastet beziehungsweise überlastet ist (Pierre Heusser, pers. Mitteilung, 18.03.14)

Stiftung kirchlicher Sozialdienst Zürich

Angebot

Der kirchliche Sozialdienst der evangelisch-reformierten Kirche bietet Erstabklärungen bei finanziellen, persönlichen und sozialen Notlagen, Budgetberatungen, Schuldenberatungen, Lohnverwaltungen, Beratungen in Sozialversicherungsfragen und Unterstützung in administrativen Angelegenheiten. Die Beratungen sind kostenlos und erfolgen nach telefonischer Anmeldung. Budgetberatungen werden auch online durchgeführt. Das Beratungsangebot beschränkt sich auf die Einwohner und Einwohnerinnen (egal welcher Konfession) der Stadt Zürich und Oberengstringen und wird von der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde finanziert. (Stiftung kirchlicher Sozialdienst Zürich, 2014)

Vorteile

Das Angebot ist kostenlos und somit niederschwellig. Es umfasst viele Gebiete, von denen auch Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler betroffen sein können.

Grenzen

Es werden keine ausführlichen Rechtsberatungen durchgeführt. Allerhöchstens werden solche Fälle triagiert, in der Regel jedoch abgewiesen. Weiter beschränkt sich das Angebot auf Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich, was alle anderen ausschliesst.

SOS Beratung SRK Kanton Zürich

Angebot

Das Angebot umfasst Beratung im Umgang mit Ämtern, Vernetzung mit zuständigen Stellen, Beratung bei akuten Problemen bei der Arbeit, beim Wohnen und in der Familie, finanzielle oder materielle Direkthilfe für Menschen in akuter Not und Unterstützung bei sozialhilferechtlichen Fragen beziehungsweise Vermittlung von Rechtsberatung. (Schweizerisches Rotes Kreuz Zürich, 2014)

Vorteile

Die Beratung erfolgt schnell und unbürokratisch. Sie ist für Personen aus dem ganzen Kanton Zürich zugänglich und kann mehrsprachig durchgeführt werden. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ist gewährleistet, dass Doppelspurigkeiten vermieden und bei Bedarf triagiert wird. Das Rote Kreuz ist eine private Organisation mit hohem Ansehen und viel Vertrauensvorschuss seitens der Bevölkerung. Somit fallen hier viele Hürden bezüglich der Institutionsmacht weg. Die SOS-Beratung ist Teil des Roten Kreuzes und finanziert sich somit über Spenden und Leistungsverträge mit dem Kanton. Die Beratungen sind kostenlos.

Grenzen

Die SOS-Beratung führt keine ausführlichen Rechtsberatungen durch und hat nur informierenden Charakter. Weiter ist es so, dass sie als private Organisation nicht in den behördlichen Apparat eingebunden ist und somit einen erheblichen Mehraufwand hat, wenn sie die verantwortlichen Stellen einbinden will.

Soziale Beratungsstelle der Heilsarmee

Angebot

Die Beratungsstelle bietet Beratung bei finanziellen Problemen, finanzielle Hilfe (v.a. via Gutscheine), Budgetberatungen sowie juristische Beratung von SH-Bezügerinnen und Bezüger. Die Beratungen erfolgen unentgeltlich und sind für alle Personen mit Wohnsitz im Kanton Zürich. Spezifisch ausgerichtet sind die Beratungen auf Alleinerziehende sowie Durchreisende. Finanziert wird diese Beratung durch die Heilsarmee. Somit kommt sie ohne staatliche Gelder aus. (Caritas Zürich, 2014a)

Vorteile

Das Angebot ist sehr niederschwellig und kann ohne Voranmeldung genutzt werden. Dadurch, dass die Beratungsstelle nicht staatlich finanziert ist, wird sie nicht als Behörde wahrgenommen, wodurch die Eintrittshürden kleiner werden.

Grenzen

Das Angebot kann nur von Menschen aus dem Kanton Zürich genutzt werden. Die Rechtsberatung beschränkt sich auf die juristische Beratung, die Stelle prozessiert also nicht selbst.

Infodona

Angebot

Infodona führt Beratungen in den Bereichen Familie, Recht, Finanzen und Gesundheit durch. Das Angebot richtet sich an Personen, welche einen Migrationshintergrund und einen Wohnsitz in der Stadt Zürich haben. Beratungen werden in 12 Sprachen angeboten und nur nach zuvor erfolgter Anmeldung durchgeführt. In den Gesprächen geht es vorwiegend darum, Sachverhalte zu klären und Informationen zu vermitteln. Für alles Weiterführende fungiert Infodona als Triagestelle. In diesem Zusammenhang arbeiten sie eng mit den anderen Sozialpartnern (Kirche, Sozialdienste) der Stadt Zürich zusammen. Anfragen können sowohl schriftlich als auch mündlich eingereicht werden. Zusätzlich gibt es eine Infoline, welche unentgeltlich Auskünfte für Fragen in den oben genannten Bereichen erteilt. Erstberatungen sind kostenlos. Anschliessend wird nach einer Bedarfsabklärung und anhand der jeweiligen finanziellen Mittel der Klientinnen und Klienten eine Gebühr erhoben. (Stadt Zürich, 2014e)

Vorteile

Das Angebot kann als niederschwellig bezeichnet werden, da Anfragen sowohl schriftlich als auch mündlich oder per Telefon gestellt werden können. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Beratungen mehrsprachig durchgeführt werden können. Dass das Erstgespräch kostenlos ist, kann auch als Vorteil bezeichnet werden.

Grenzen

Die Stelle bietet nur Beratungen für Personen mit Wohnsitz in der Stadt Zürich an. Die Beratungen bestehen in der Regel aus Bedarfsabklärungen. Anschliessend werden die Klientinnen und Klienten an andere Stellen weiterverwiesen. Handelt es sich um eine längere Begleitung, können Gebühren anfallen, was abschreckend wirken kann.

Weiteres Unterstützungsangebot (kantonsunabhängig)

Der Beobachter bietet eine vergleichsweise **günstige Rechtsschutzversicherung** (für Abonnenten CHF 29.00) an, welche im Vergleich zu anderen Versicherungen kein Rechtsgebiet ausschliesst. Anwaltskosten bis CHF 5000.00 sind versichert. (Beobachter, 2014)

4.5 Schlussfolgerungen

Die Betrachtung der Sozialhilfestatistik, der sozialpolitischen und rechtlichen Situation im ersten Teil dieses Kapitels sowie die Analyse der benachteiligenden Faktoren in Kapitel 3 lassen darauf schliessen, dass ein grosser Unterstützungsbedarf seitens Sozialhilfebeziehenden vorhanden ist, wenn es darum geht, sich gegen Entscheide der Sozialhilfeorgane zur Wehr zu setzen.

Die bestehenden Stellen weisen unterschiedliche **Vorteile** aus. So können sie vermittelnde Funktionen übernehmen und ein langwieriges und kräftezehrendes Beschwerdeverfahren somit teilweise verhindern. Des Weiteren gibt es Faktoren, die den Gang zu einer solchen Rechtsberatungsstelle erleichtern. Die meisten der aufgelisteten Angebote sind kostenlos. Ausserdem bieten einige Stellen Beratungen in mehreren Sprachen an. Auch dass alle Stellen als unabhängig gelten und nicht in den Verwaltungsapparat eingebunden sind, erleichtert den Zugang. Die Stellen sind alle im Internet auffindbar. Die Beratungen finden im Normalfall im persönlichen Gespräch mit Fachpersonen statt. Teilweise ist eine kurze telefonische Bestandesaufnahme und Vorbesprechung erwünscht.

Dennoch sind gewisse **Grenzen** vorhanden. So sehen sich die meisten dieser Stellen mit der Herausforderung der Finanzierung der Stelle konfrontiert. Der grösste Teil der Stellen erhält Unterstützung durch staatliche Subventionen. Dies schafft eine gewisse Abhängigkeit. Weiter sind in beiden Kantonen die Angebote auf die Kantonshauptstädte konzentriert. Rechtsuchende anderer Regionen oder aus ländlichen Gegenden haben so einen erschwerten Zugang. Dies insbesondere aufgrund der finanziell beschränkten Mittel der Sozialhilfebeziehenden für die nötige Anreise. Ein zusätzlicher Nachteil ist, dass die Stellen, abgesehen von der UFS und der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, keine sozialhilferechtlichen Mandate übernehmen.

Die **Ombudsstellen** stellen eine etwas andere Form von Unterstützungsangeboten dar. Die Ombudspersonen profitieren von ihrer durch die Politik ernannten offiziellen Untersuchungsbefugnis. Diese gibt ihnen ein gewisses Ansehen und eine Legitimation gegenüber den Sozialhilfeorganen. Im Kanton Zürich gibt es die Ombudsstellen der Stadt Zürich und Winterthur sowie die kantonale Ombudsstelle. Im Kanton Bern existiert nur die Ombudsstelle der Stadt Bern. Die Ombudsstellen sind für eine bestimmte Verwaltung (beispielsweise die Stadtverwaltung Bern) zuständig. Daher können sich nur die Personen, die mit dieser entsprechenden Verwaltung im Konflikt sind, an die zuständige Ombudsstelle wenden. Anderen Personen bleibt der Zugang verwehrt. Gerade im Kanton Bern, wo es keine kantonale Ombudsstelle gibt, können nur wenige von der Unterstützung einer solchen Stelle profitieren. Auch die kantonale Ombudsstelle des Kantons Zürich deckt nicht alle Gemeinden im Kanton ab. Weiter macht eine Ombudsstelle, auch wenn sie sich als neutral bezeichnet, den Anschein einer staatlichen Stelle, was die Zugangshürde erhöht. Ausserdem haben Ombudsstellen keine Möglichkeit zu prozessieren.

Die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) ist die einzige Beratungsstelle der Deutschschweiz, die sich auf die Sozialhilfe spezialisiert hat. Aufgrund der Analysen ist diese

Fachstelle die **geeignetste Stelle**. Diese Beratungsstelle ist unabhängig und das Beratungsangebot ist sehr niederschwellig. Ein grosser Vorteil ist, dass die Fachstelle sowohl berät als auch prozessiert. Dies gestaltet den Beschwerdeprozess wesentlich einfacher und effizienter. Wenn nötig wird eine finanzielle Überbrückung während des Beschwerdeverfahrens angeboten. Weiter können durch die Triagefunktion der Sozialberatung Konflikte und Behördengänge vermieden werden. Doch auch diese Stelle sieht sich mit den Schwierigkeiten der Finanzierung ihrer Tätigkeiten konfrontiert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Unterstützungsangebot im Kanton Zürich breiter abgestützt ist als im Kanton Bern. Aufgrund der Analysen muss jedoch in beiden Kantonen von einem **ungenügenden Unterstützungsangebot** gesprochen werden.

Kapitel 4.4 – das Wichtigste in Kürze

Im Kanton Bern und Kanton Zürich gibt es mehrere Stellen, die Rechtsberatung anbieten. Nur die wenigsten sind auf das Sozialhilferecht spezialisiert und noch weniger Stellen bieten Mandatsübernahmen durch Anwältinnen oder Anwälte an. Die Ombudsstellen können Rechtssuchende zwar unterstützen, haben jedoch einen eingeschränkten Zuständigkeitsbereich. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung der beiden Kantone hat Zugang zu einer entsprechenden Ombudsstelle. Das Unterstützungsangebot für Sozialhilfebeziehende scheint somit ungenügend.

Im folgenden Kapitel werden die Bedürfnisse aufgrund der Schlussfolgerungen zu den theoretisch benachteiligenden Faktoren sowie aus der Kontextanalyse zusammengefasst, um anschliessend entsprechende Lösungsansätze aufzuzeigen.

5 Bedürfnisse

5.1 Bedürfnisse aus theoretischen Erkenntnissen

Wie in Kapitel 3 *Benachteiligende Faktoren* aufgezeigt, sind die Strukturen des Systems der Sozialhilfe bereits aus theoretischer Sicht benachteiligend. Die hierarchische Organisationsform verhindert, dass auf die Bedürfnisse der einzelnen Sozialhilfebeziehenden eingegangen wird. Die institutionelle Macht unterbindet, dass die Klientinnen und Klienten ihren Bedürfnissen nachkommen oder die Erfüllung dieser durchzusetzen können. Auch die Sozialarbeitenden (in Anlehnung an das Tripelmandat und mit Einsatz des Empowerment-Ansatzes) können diese strukturellen Umstände nur bedingt umgehen. Die Strukturen verhindert im Endeffekt, dass Sozialarbeitende sich effektiv für die Anliegen ihrer Klientel engagieren können. Zwar bietet das System gewisse Unterstützungsmöglichkeiten an, diese können jedoch ohne vorhandenes Kapital nicht als solche anerkannt oder genutzt werden. Daraus ergeben sich Bedürfnisse, welche in diesem Kapitel erläutert werden.

5.1.1 Bedürfnisse aus 3.1 Die hierarchische Organisationsform

Bedürfnis 1: Befriedigung der Bedürfnisse

Die Analyse der institutionellen Macht und ihrer Auswirkungen auf das Individuum haben klar gezeigt, dass es für den einzelnen Menschen von grosser Wichtigkeit ist, sich aus dem hierarchisch organisierten System der Sozialhilfe zu lösen. Denn innerhalb dieses Systems kann nur bedingt auf die Bedürfnisse der Einzelnen eingegangen werden⁵⁶, was längerfristig negative Folgen hat. Die Möglichkeit der Befriedigung der eigenen Bedürfnisse ist eng mit einem Ausstieg aus dem System der Sozialhilfe verbunden. Daraus ist ersichtlich, dass das eigentliche Ziel, die Befriedigung der eigenen Bedürfnisse, nur über einen Ausstieg aus dem System der Sozialhilfe erfolgen kann. Folglich sollten hier die Unterstützungsschwerpunkte liegen.

Bedürfnis 2 : Stärkung der Ressourcen bei den Klientinnen und Klienten

Eine Loslösung vom System der Sozialhilfe ist nur dann möglich, wenn es sowohl gelingt die Ressourcen der Sozialarbeitenden als auch der Klientinnen und Klienten zu stärken. Um sie anschliessend gegen die Auswirkungen institutioneller Macht einsetzen zu können. Ein Beispiel dafür ist, sich gegen systemische Ungerechtigkeiten, beispielsweise die Tatsache, dass dem Wort der Oberen der Hierarchie mehr Gewicht gegeben wird als dem der Unteren, zur Wehr zu setzen. Ein weiteres ist, das System an sich via einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verlassen und die daraus folgende finanzielle Unabhängigkeit.

⁵⁶ vgl. Kapitel 3.1 Die hierarchische Organisationsform

Bedürfnis 3: Stärkung der Rolle der Sozialarbeitenden innerhalb des Systems

Damit sich Sozialarbeitende innerhalb des Systems effektiv um die Bedürfnisse ihrer Klientinnen und Klienten kümmern können, bedarf es einer Stärkung der Rolle und somit auch der Position der Sozialarbeitenden in diesem hierarchisch organisierten System. Zu Beginn der Einführung der Sozialhilfe waren diese Positionen in der Hand von Fachpersonen aus der Sozialen Arbeit. Doch mit der Einführung des New Public Managements⁵⁷ und seinen Folgen (Das Bonus-Malus-System⁵⁸ sei als Beispiel genannt) wanderten viele Entscheidungsträger ab und wurden durch Juristinnen und Juristen sowie Verwaltungsangestellte ersetzt. So ging sehr viel Know-How in Bezug auf den Umgang mit Klientinnen und Klienten und deren Bedürfnisse verloren.⁵⁹ Nur wenn es der Sozialen Arbeit gelingt, solche Positionen wieder zu annektieren und mit Entscheidungsträgern aus ihrem Gebiet zu besetzen, kann eine eigentliche Stärkung der Rolle innerhalb der neuen Gegebenheiten des Systems stattfinden. Beispiele für wichtige Stellen wären politische Ämter, Sozialamtsvorstehende, Sozialdienstleitende oder auch Sitze in politischen Fachgremien.

Bedürfnis 4: Das System muss sich unabhängig von äusseren Einflüssen machen

Weil die Entscheidungsträger ihre Macht innerhalb einer hierarchischen Organisation nicht abgeben können, da ansonsten ein Zusammenbruch des Systems erfolgt, werden sie sich immer nach den Normen und Regeln der äusseren Instanzen richten. Somit kann festgehalten werden, dass ein fachliches Bedürfnis zur Loslösung vom System vorhanden ist, eine solche unter den gegebenen Umständen jedoch nicht erreicht werden kann.

Kapitel 5.1.1 – das Wichtigste in Kürze

Anhand der theoretischen Analyse von institutioneller Macht und ihrer Auswirkungen auf das Individuum im System der Sozialhilfe im Kapitel 3.1 *Die hierarchische Organisationsform* können folgende Bedürfnisse herausgearbeitet werden: 1. Klientinnen und Klienten haben das Bedürfnis, sich vom System der Sozialhilfe zu lösen - Sozialarbeitende sollten sie darin unterstützen 2. Stärkung der Ressourcen von Klientinnen und Klienten, damit sie sich vom System lösen können. 3. Stärkung der Rolle der Sozialarbeitenden im System der Sozialhilfe 4. Das System der Sozialhilfe muss sich von äusseren Einflüssen lösen.

⁵⁷ vgl. Kapitel 4.2.1 New Public Management

⁵⁸ Vgl. Kapitel 4.2.4 Sozialpolitische Situation im Kanton Bern

⁵⁹ vgl. Kapitel 4.2.1 New Public Management

5.1.2 Bedürfnisse aus 3.2 Sozialarbeitende innerhalb der bürokratischen Struktur

Bedürfnis 1: Mehr zeitliche und personelle Ressourcen

Damit Sozialarbeitende in der Lage sind, sich für die Bedürfnisse ihrer Klientinnen und Klienten einzusetzen, muss das System ihnen die zeitlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. Nur wer über genügend Zeit verfügt, ist auch in der Lage, bedarfsgerechte Lösungen in Zusammenarbeit mit den Klientinnen und Klienten zu entwickeln. Ist dies nicht der Fall, werden nur Lösungen gefunden, welche mit einer möglichst raschen Eingliederung in das System einhergehen.

Damit also nicht nach den Kriterien der Effizienz und der Quantität (Sozialarbeitende müssen sich um eine bestimmte Anzahl Klientinnen und Klienten kümmern, ansonsten droht eine Kürzung der Stellenprozente), sondern nach den jeweiligen Bedürfnissen entschieden wird, bedarf es ausreichend personeller und zeitlicher Ressourcen für Sozialarbeitende innerhalb des Systems.

Bedürfnis 2: Unterstützung bei der eigenen Rollenfindung angesichts von Änderungen im System

Wie bereits im vorangehenden Kapitel erwähnt, gab es und gibt es immer wieder neue strukturelle Veränderungen und neue Faktoren, die das System der Sozialhilfe beeinflussen. Innerhalb dieser Wechsel müssen Sozialarbeitende ihre Rolle ständig neu überdenken und einordnen. Diese Systemwechsel oder zusätzliche Faktoren haben häufig eine Umverteilung der Macht zur Folge. Die Einführung von Sozialinspektoren hat beispielsweise dazu geführt, dass den Sozialarbeitenden eine gewisse Kontrollmacht und gleichzeitig ein Teil ihrer Entscheidungskompetenzen weggenommen wurde. Um auf solche Wechsel reagieren zu können, muss eine Stärkung der Kompetenzen sowie des Professionsverständnisses⁶⁰ gefördert werden. Denn nur wer über ein solches verfügt, kann auch sein Rollenverständnis ändern, ohne dabei den Einfluss auf das System zu verlieren.

Bedürfnis 3: Unterstützungsgefäße für Sozialarbeitende

Um sich im System der Sozialhilfe entgegen den Regeln der institutionellen Macht für ihre Klientinnen und Klienten einsetzen zu können, benötigen Sozialarbeitende externe Unterstützungsgefäße. Diese sollten in erster Linie dazu beitragen, dass die eigene Arbeit distanziert und reflektiert analysiert werden kann. Weiter müssten sich Sozialarbeitende eine Anlaufstelle wenden können, wenn sie ihre Klientinnen und Klienten in nichtsystemkonformem Verhalten unterstützen wollen. Dies kann beispielsweise bedeuten, sie entgegen den strukturellen Vorgaben in der Einforderung ihrer Rechte zu bestärken und zu fördern.

⁶⁰ vgl. 3.2.2 Das professionelle Tripelmandat

Kapitel 5.1.2 – das Wichtigste in Kürze

Aus den theoretischen Erkenntnissen zum Kapitel 3.2 *Sozialarbeitenden innerhalb der bürokratischen Struktur* können folgende Bedürfnisse herausgearbeitet werden: 1. Sozialarbeitende benötigen mehr zeitliche und personelle Ressourcen im Bereich der Sozialdienste, um ihren professionellen Auftrag und nicht ausschliesslich den des Systems erfüllen zu können. 2. Sozialarbeitende benötigen Unterstützung bei ihrer Rollenfindung innerhalb der neuen bürokratischen Strukturen und des aktuellen sozialpolitischen Kontexts. 3. Sozialarbeitende benötigen Gefässe, die sie dabei unterstützen, ihre Arbeit distanziert und reflektiert analysieren zu können.

5.1.3 Bedürfnisse aus 3.3 Erwerb von Kapital

Bedürfnis 1: Unterstützung in der Aneignung von Kapital

Als Präventionsmassnahme müssten bereits Kinder darin unterstützt werden, sich innerhalb des Schul- und Familiensystems genügend Kapital aneignen zu können. Nur so können Ungleichheiten in der Verteilung des kulturellen Kapitals verhindert werden. Die Verteilung des ökonomischen Kapitals ist eine Folge des bereits vorhandenen Kulturkapitals und ist stark vom System der Ökonomie abhängig. Sozialhilfebeziehende benötigen deshalb in erster Linie Unterstützung im Erwerb von kulturellem Kapital.

Bedürfnis 2: Unterstützung im Umgang mit der institutionellen Macht

Da Sozialhilfebeziehende über wenig kulturelles und soziales Kapital verfügen, sind sie auch nicht in der Lage, sich gegen Formen von institutioneller Macht zur Wehr zu setzen. Daher ist es ein klares Bedürfnis, dass es Unterstützungsorgane gibt, welche diesen Mangel an vorhandenem Kapital im besten Fall aufheben oder zumindest verringern.

Bedürfnis 3: Unterstützung in der Aneignung von sozialem Kapital

Der Erwerb von sozialem Kapital ist gerade für Sozialhilfebeziehende von immenser Wichtigkeit. Häufig gehören sie ausschliesslich zur Gruppe der Sozialhilfebeziehenden, was nicht dazu führt, dass sie neue Tauschmärkte für ihr Kapital erschliessen könnten, da sie meisten Sozialhilfebeziehende über zu wenig Kapital verfügen. Als Beispiel kann hier die Suche nach einem Arbeitsplatz genannt werden. Wer viel soziales Kapital hat, gehört verschiedenen Gruppen an und hat somit mehrere Möglichkeiten, über Beziehungen an eine Stelle zu kommen.

Wer nur wenigen oder eben nur der Gruppe der Sozialhilfebeziehenden angehört, hat auch weniger Möglichkeiten, mittels Beziehungen eine Stelle zu finden.

Da das Bedürfnis nach der Loslösung vom System der Sozialhilfe häufig eng mit dem Finden einer Erwerbstätigkeit verbunden ist, ist es ein Bedürfnis von Sozialhilfebeziehenden, über ausreichend soziales Kapital zu verfügen.

Kapitel 5.1.3 – das Wichtigste in Kürze

Aus den theoretischen Erkenntnissen aus dem Kapitel 3.3 *Erwerb von Kapital* können folgende Bedürfnisse herausgearbeitet werden: 1. Der Erwerb von Kapital innerhalb des Familien- und Schulsystems müsste gefördert werden, da nur so Ungleichheiten vermieden werden können. 2. Sozialhilfebeziehende benötigen Unterstützung im Umgang mit der institutionellen Macht, da sie aufgrund ihres fehlenden Kapitals nicht in der Lage sind, sich aus dem System der Sozialhilfe zu lösen oder sich innerhalb dessen für ihre Rechte einzusetzen. 3. Sozialhilfebeziehende benötigen Unterstützung im Erwerb von sozialem Kapital, da ihnen dieses wichtige Möglichkeiten eröffnet, wie beispielsweise den Zugang zu Arbeitsplätzen. Dies kann als Voraussetzung für einen Ausstieg aus dem System der Sozialhilfe gesehen werden.

5.2 Bedürfnisse aus der Kontextanalyse

Die Ausführungen im Kapitel 4 *Kontextanalyse* machen ersichtlich, welchem grossen Druck das System der Sozialhilfe ausgesetzt ist. Die Untersuchung der rechtlichen Situation lässt schlussfolgern, dass der Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden ungenügend ist. Die daraus resultierenden Bedürfnisse werden in diesem Kapitel dargelegt.

5.2.1 Bedürfnisse aus 4.1 Sozialhilfestatistik und 4.2 Sozialpolitische Situation

Bedürfnis 1: Umdenken der Sozialpolitik

Die Analyse der sozialpolitischen Situation führt zur Feststellung, dass die Schaffung von Kontrollinstanzen die Probleme nicht löst, sondern die Situation verschlimmert, da der Druck auf das System erhöht wird.⁶¹ Die aufgezeigte sozialpolitische Situation zeugt von einer Sparpolitik, welche die Lage für alle Beteiligten im System der Sozialhilfe verschärft. Es scheint dringend notwendig zu sein, vom Spargedanken wegzukommen und langfristige Lösungen zu fokussieren.

Bedürfnis 2: Umstrukturierung des schweizerischen Sozialsystems⁶²

Die Sozialhilfestatistiken⁶³ zeigen auf, dass die ursprünglich überbrückende Funktion der Sozialhilfe den realen Gegebenheiten nicht mehr entspricht. Die Sozialhilfe muss vermehrt bei Lücken im schweizerischen Sozialsystem einspringen. So beispielsweise bei gewissen Krankheiten, die eine Arbeitstätigkeit verunmöglichen, jedoch nicht von der IV anerkannt sind. Dies erhöht die Kosten im Bereich der Sozialhilfe und führt gleichzeitig zu erhöhtem gesellschaftlichem und politischem Druck auf die Sozialhilfeorgane, die Sozialarbeitenden und auf die Sozialhilfebeziehenden. Eine Umstrukturierung des Sozialsystems der Schweiz wäre notwendig, um diese Umstände abzuwenden und alternative Unterstützungsmöglichkeiten zu schaffen.

⁶¹ vgl. Kapitel 4.2.7 Tendenz zur Kontrolle

⁶² Unter **schweizerischem Sozialsystem** verstehen die Autorinnen dieser Arbeit das Netz der Sozialen Sicherheit im Sozialstaat Schweiz, welches aus staatlichen Sozialversicherungen, kantonalen Sozialtransfers und kommunalen Sozialhilfen besteht. (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 147)

⁶³ vgl. Kapitel 4.1 Sozialhilfestatistik

Bedürfnis 3 : Garantie eines sozialen Existenzminimums

Durch die Sozialhilfemissbrauchsdebatte⁶⁴ und diverse Angriffe auf die Sozialhilfe⁶⁵ werden gewisse Rechte und Leistungen der Sozialhilfe infrage gestellt. So verlangen parlamentarische Vorstösse die Reduktion von Sozialhilfeleistungen. Dadurch werden die von der SKOS festgelegten Richtwerte unterschritten und das definierte soziale Existenzminimum⁶⁶ unterwandert. Für die Sozialhilfebeziehenden scheint es essentiell, dass ihnen ein soziales Existenzminimum garantiert wird. Das notwendig für ein menschenwürdiges Dasein und die soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden ist.

Bedürfnis 4: Eine starke Lobby für Sozialhilfebeziehende

Sozialhilfebeziehende werden durch die geführten Debatten rund um die Sozialhilfe sowie durch die einseitige mediale Berichterstattung stigmatisiert. Wie die Nationalfonds-Studie⁶⁷ aufzeigt, steigern zusätzliche Kontroll- und Disziplinierungsmassnahmen den Druck auf die Sozialhilfebeziehenden und dadurch deren Stigmatisierung. Um diesen Druck abzuwenden und den sozialpolitischen Diskurs mitzugestalten ist eine Lobby für Sozialhilfebeziehende, welche sich für deren Rechte einsetzt, notwendig.

Bedürfnis 5 : Hoher Schutzbedarf

Die Sozialhilfestatistiken⁶⁸ machen die Gruppen sichtbar, welche ein besonders hohes Risiko tragen, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Das erhöhte Sozialhilferisiko betrifft vor allem Alleinerziehende, Migrantinnen und Migranten, ungenügend qualifizierte Personen sowie Kinder und Jugendliche. Diese können den Ausstieg aus der Sozialhilfe oft nicht ohne fremde Hilfe schaffen. Da es sich um besonders verletzbare Gruppen handelt, weisen diese einen besonders hohen Schutzbedarf aus.

Bedürfnis 6: Stärkung der Kompetenzen und des Professionsverständnisses der Sozialarbeitenden

Die Nationalfonds-Studie⁶⁹ sowie Aussagen im Positionspapier des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit⁷⁰ zeigen auf, dass die Sozialarbeitenden den vorhandenen Druck der politischen und gesellschaftlichen Erwartungen teilweise an ihre Klientinnen und Klienten weitergeben. Um dem entgegenzuwirken, müssen die Kompetenzen der Sozialarbeitenden gestärkt werden, damit

⁶⁴ vgl. Kapitel 4.2.2 Sozialhilfemissbrauchsdebatte

⁶⁵ vgl. Kapitel 4.2.3 Angriffe auf die Sozialhilfe

⁶⁶ vgl. Definition Soziales Existenzminimum auf S. 45

⁶⁷ vgl. Kapitel 4.2.6 Nationalfonds-Studie

⁶⁸ vgl. Kapitel 4.1 Sozialhilfestatistik

⁶⁹ vgl. Kapitel 4.2.6 Nationalfonds-Studie

⁷⁰ vgl. Kapitel 4.2.7 Tendenz zur Kontrolle

diese mit genügend Fachwissen und durch klare Argumentation die vorhandenen Ermessensspielräume nach berufsethischen Standards nutzen können.

Ausserdem soll die Stärkung der Kompetenzen und des Professionsverständnisses fördern, dass sich Sozialarbeitende gegen die sozialpolitischen und gesellschaftlichen Tendenzen, welche den ethischen Standards der Sozialen Arbeit widersprechen, selbstbewusst wehren können.

Kapitel 5.2.1 – das Wichtigste in Kürze

Bei der Analyse des Kapitel 4.1 *Sozialhilfestatistik* und des Kapitels 4.2 *Sozialpolitische Situation* können folgende Bedürfnisse herausgearbeitet werden: 1. Umdenken der Sozialpolitik 2. Umstrukturierung des schweizerischen Sozialsystems 3. Garantie eines sozialen Existenzminimums für Sozialhilfebeziehende 4. Eine starke Lobby für Sozialhilfebeziehende 5. Hoher Schutzbedarf von Sozialhilfebeziehenden 6. Stärkung der Kompetenzen und des Professionsverständnisses der Sozialarbeitenden.

5.2.2 Bedürfnisse aus 4.3 Rechtliche Situation

Bedürfnis 1: Aufklärung über Rechte

Die Erfahrungen der UFS zeigen, dass Sozialhilfebeziehende oft nicht über ihre Rechte aufgeklärt werden.⁷¹ Die Aufklärung über ihre Rechte in Gesprächen mit Sozialarbeitenden wäre jedoch grundlegend, damit sich die Sozialhilfebeziehenden über ihre Ansprüche bewusst sind und diese wenn nötig einfordern können.

Bedürfnis 2: Besserer Rechtsschutz

Das Verwaltungsverfahren beinhaltet mehrere Hürden für Sozialhilfebeziehende.⁷² So ist es schwierig, eine Anwältin oder einen Anwalt für die Mandatsübernahme in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten zu gewinnen, da die unentgeltliche Rechtsvertretung in der Praxis häufig nicht gewährt wird. Weil es sich oft um Beschwerden gegen Entscheide handelt, welche die finanzielle Lebensgrundlage betreffen, können Sozialhilfebeziehende durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung in prekäre finanzielle Situationen manövriert werden. Ausserdem wird das Sozialhilferecht von den meisten Rechtsschutzversicherungen ausgeschlossen. Aus diesen Gründen ist ein besserer Rechtsschutz für Sozialhilfebeziehende, welcher diese Mängel beseitigt, unabdingbar.

⁷¹ vgl. Kapitel 4.3.5 Hürden im Sozialhilferechtsverfahren

⁷² vgl. Kapitel 4.3.5 Hürden im Sozialhilferechtsverfahren

Bedürfnis 3: Niederschwellige, unabhängige Beratungsstellen, die prozessieren

Die Kontextanalyse⁷³ zeigt, dass es Fehlentscheide durch Sozialhilfeorgane und Sozialarbeitende geben kann und Ermessensspielräume teilweise zu Ungunsten der Betroffenen genutzt werden. Demgegenüber ist das Beratungsangebot im sozialhilferechtlichen Bereich minim.⁷⁴ Noch enger wird es, wenn es um Rechtsberatungsstellen mit der Möglichkeit zur Mandatsübernahme geht. Nur ganz wenige Stellen können prozessieren. Da der Rechtsschutz gegenüber dem hohen Schutzbedürfnis von Sozialhilfebeziehenden ungenügend ist, erscheint die Schaffung von Beratungsstellen, die bei Bedarf prozessieren können, als ein grosses Bedürfnis von Sozialhilfebeziehenden. Dabei ist es wichtig, dass der Zugang zu der Stelle niederschwellig ist, damit diese auch genutzt wird. Wie die Analyse der bestehenden Angebote zeigte, ist es von grosser Wichtigkeit, dass diese Stellen nicht durch staatliche Interessen behindert werden. Dies soll durch die Unabhängigkeit solcher Organisationen gewährleistet werden. Da diese für die Finanzierung auf den Staat angewiesen sind, sollte es Regelungen und Gesetze geben, die eine staatliche Subvention ohne operative Einflussnahme ermöglichen.

Bedürfnis 4: Bundesrahmengesetz im Bereich der Sozialhilfe

Die kantonalen und kommunalen Unterschiede bei der Handhabung und der Höhe der Sozialhilfeleistungen führen zur Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit.⁷⁵ Daher ist es ein Anliegen, dass die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherung koordiniert werden und die Harmonisierung mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen gewährleistet wird. Gleichzeitig müssten organisatorische Standards und Verfahrensvorschriften in einem solchen Rahmengesetz vereinheitlicht werden. Da die obengenannte Schaffung von Rechtsberatungsstellen mit Möglichkeiten zu prozessieren eine finanzielle Hürde darstellt, müsste das Rahmengesetz (analog dem IVG)⁷⁶ die Finanzierung solcher Beratungsstellen legitimieren.

⁷³ vgl. Kapitel 4 Kontextanalyse

⁷⁴ vgl. Kapitel 4.4 Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote

⁷⁵ vgl. Kapitel 4.3.4 Bundesrahmengesetz

⁷⁶ IVG Art. 74 Abs. 1 IVG

Kapitel 5.2.2 – das Wichtigste in Kürze

Aus den Schlussfolgerungen zum Kapitel 3.4 *Rechtliche Situation* können folgende Bedürfnisse herausgearbeitet werden: 1. Aufklärung der Sozialhilfebeziehenden über ihre Rechte 2. Besserer Rechtsschutz für Sozialhilfebeziehende 3. Niederschwellige Beratungsstellen, die prozessieren 4. Ein Bundesrahmengesetz im Bereich der Sozialhilfe.

Die aufgeführten Bedürfnisse zeigen, dass grosser Handlungsbedarf beim Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden, beim sozialhilferechtlichen Verfahren sowie im System der Sozialhilfe vorhanden ist. Ausserdem zeigen sie auf, dass Sozialhilfebeziehende grossen Unterstützungsbedarf aufweisen. Um die Frage „**Was benötigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, um sich im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen zu können?**“ zu beantworten, werden im folgenden Kapitel entsprechende Lösungsansätze ausgeführt.

6 Lösungsansätze

Damit sich Sozialhilfebeziehende besser zur Wehr setzen können, sind zum einen strukturelle Veränderungen notwendig und zum anderen müssen die vorhandenen Unterstützungsangebote optimiert oder neue Angebote geschaffen werden. Wie diese Veränderungen der Strukturen aussehen sollten und wie Unterstützungsmöglichkeiten hergestellt werden könnten, wird im folgenden Kapitel vorgeschlagen. Die Vorschläge werden unterteilt in Veränderungen und Angebote, welche im System geschaffen werden können, welche durch die Sozialarbeitenden hergestellt werden können und welche die Sozialhilfebeziehenden selber wahrnehmen können.

6.1 Lösungsansätze auf Systemebene

Unterstützung in der Aneignung von Kapital

Wie die Ausführungen zeigen, kann davon ausgegangen werden, dass Sozialhilfebeziehende über wenig Kapital verfügen.⁷⁷ Zur Herstellung der Chancengleichheit wäre somit die Unterstützung der Sozialhilfebeziehenden in der Aneignung von kulturellem, sozialem und ökonomischem Kapital notwendig. Denn dadurch, dass ein Individuum über mehr Kapital verfügt, wird einerseits die Gefahr der Benachteiligung durch das System reduziert und andererseits die Ressourcen sich gegen Entschiede im System der Sozialhilfe zur Wehr zu setzten erhöht. Die möglichen Unterstützungsformen zur Aneignung von Kapital sind sehr unterschiedlich. Die Soziale Arbeit verfügt über Angebote, welche dazu beitragen könnten. Die zwei Ansätze mit dem grössten Potential zur Förderung der Kapitalaneignung werden hier erläutert.

Einerseits die **sozialpädagogische Familienbegleitung**, bei welcher eine Fachperson durch aufsuchende Soziale Arbeit Familien in der Bewältigung ihres Alltages unterstützt (Fachverbände Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz, 2014). Durch den Einfluss einer familienexternen Person kann soziales und kulturelles Kapital erschlossen werden. Dies kann insbesondere auf Kinder einen förderlichen Einfluss haben, da laut Bourdieu die Aneignung von Kapital und somit die Herstellung von Chancengleichheit im frühen Kindesalter wesentlich einfacher geschehen kann als im Erwachsenenalter.

Andererseits können die Angebote der **soziokulturellen Animation (Jugendtreffs, Quartier-treffs, Freizeitprogramme)** einen gewissen Einfluss auf die Aneignung von Kapital haben. Durch die Bildung von Netzwerken können unterschiedliche Menschen zur aktiven Gestaltung von Lebensräumen zusammengebracht werden. (Hochschule Luzern, 2014) So könnten beispielsweise durch generationenübergreifende Projekte Synergien geschaffen und die Erweiterung des kulturellen und sozialen Kapitals unterstützt werden.

⁷⁷ vgl. Kapitel 3.3 Erwerb von Kapital

Da diese Methoden einen positiven Einfluss auf den Kapitalerwerb haben, müssten sie vermehrt gefördert und auch finanziell unterstützt werden. Des Weiteren wären bildungspolitische Massnahmen erforderlich.

Einer der Bereiche mit einem sehr hohen Einfluss auf die Herstellung von Chancengleichheit, in welchem jedoch ein grosser Handlungsbedarf besteht, ist die **Frühförderung**. Wie bereits betont, sollte die Erweiterung des Kapitals bereits im frühen Kindesalter geschehen, da die Schule laut Bourdieu die Ungleichheiten nicht reduziert, sondern im Gegenteil nur noch verfestigt.

Die Erweiterung des Bezugspersonennetzes führt zu einer Ausdehnung des sozialen Kapitals. Ein solches Netz könnte unter anderem dazu beitragen, dass Sozialhilfebeziehende Zugang zu Informationen über Angebote erhalten, welche sie dabei unterstützen, sich zur Wehr zu setzen. Eine Möglichkeit das Bezugspersonennetz zu erweitern, wären **Angebote der familienexternen Kinderbetreuung** wie Tagesfamilien oder Tagesheime.

Für die Finanzierung solcher Angebote wäre die Politik in die Verantwortung zu nehmen. Ferner könnten politische Massnahmen im Bereich der Raumplanung und Wohnungspolitik zur Vermischung von Bevölkerungsgruppen und zur Herstellung von Chancengleichheit führen.

Umstrukturierung des Sozialsystems der Schweiz

Um den Druck auf das System der Sozialhilfe zu reduzieren und alternative Unterstützungsmöglichkeiten zu schaffen, wäre ein Umdenken in der Sozialpolitik notwendig. Anstelle von kurzfristigen, disziplinierenden Auswegen und Sparmassnahmen sollten langfristige und nachhaltige Lösungen angestrebt werden. Inwiefern eine solche Umstellung realistisch ist, kann im Umfang dieser Bachelorthesis nicht diskutiert werden. Die dringendst notwendigen Veränderungen sollen im folgenden Abschnitt aufgeführt werden. So wäre die **Professionalisierung der Sozialhilfe** unseres Erachtens erforderlich. Durch die Kenntnisse der Umstände vor Ort macht die Beratung auf kommunaler Ebene durchaus Sinn und sollte weiter bestehen. Entscheidungen im System der Sozialhilfe erfordern ein breites Fachwissen und fundierte Kenntnisse des Sozialhilferechts. Solche Entscheide, wie beispielsweise Sanktionierungen, sollten von professionellen Behörden beschlossen werden.

Die Finanzierung der Sozialhilfe ist in einigen Kantonen nur über die Gemeindesteuer organisiert, in anderen werden die Kosten durch einen Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.⁷⁸ Um die Sozialhilfequote im eigenen Zuständigkeitsbereich möglichst tief zu halten, kann dies zu einem Wettstreit um die unattraktivsten Sozialhilfeleistungen führen. Damit diesem Phänomen entgegengewirkt werden kann, sollte die **Finanzierung der Sozialhilfe mindestens kantonal** geregelt werden. Um ein Umdenken im System der Sozialhilfe zu erreichen, wäre das Aufzeigen der langfristigen Folgen von Sparübungen im Sozialwesen wichtig. Dabei könnten Sozialdienste einen Beitrag leisten, indem sie verstärkt Öffentlichkeitsarbeit tätigen. So macht der

⁷⁸ vgl. Kapitel 2.2 Organisation der Sozialhilfe

Sozialdienst Langenthal beispielsweise jährliche Pressekonferenzen, dessen Aussagen von den Medien aufgenommen werden. (Andrea Lüthi, pers. Mitteilung, 03. März 2014) Ausserdem sollte vermehrt der Kompetenz und dem Fachwissen der Sozialarbeitenden vertraut werden. Der Fokus sollte wieder auf der Unterstützung der Sozialhilfebeziehenden liegen, anstatt auf der Kontrolle dieser. In diesem Zusammenhang wäre auch die Garantie eines sozialen Existenzminimums⁷⁹ anzustreben. Eine Definition dieses Existenzminimums ist in den SKOS Richtlinien festgehalten. Dieses soll, im Gegensatz zum absoluten Existenzminimum, welches nur die finanzielle Lebensgrundlage garantiert, ein menschenwürdiges Dasein und die soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden ermöglichen. (SKOS, 2013, S. 3-4)

Weiter könnte eine Umstrukturierung des Sozialsystems der Schweiz zu einer **Entlastung der Sozialhilfe** führen. Das Sozialsystem sollte den neuen sozialen Risiken Rechnung tragen und diese absichern. Dafür gäbe es viele Optionen. Als Beispiel sei die Ausgestaltung der familienergänzenden Leistungen genannt.

Verbesserung des Rechtsschutzes für Sozialhilfebeziehende

Wie aufgezeigt wurde, benötigen Sozialhilfebeziehende einen besonders guten Rechtsschutz. Diese Notwendigkeit lässt sich damit begründen, dass ihre finanzielle Lebensgrundlage durch Entscheide der Sozialhilfeorgane betroffen ist und die Strukturen der Sozialhilfe eine gewisse Konflikthaftigkeit aufweisen. Momentan muss der Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden als ungenügend bezeichnet werden.⁸⁰

Die Basis für die Verbesserung des Rechtsschutzes könnte die Schaffung eines **Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe**⁸¹ legen. Aufgrund eines Postulats befasst sich der Bundesrat momentan damit, inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe die Mängel der heutigen Lösung beheben könnte. Ein Bundesrahmengesetz könnte zu einer Vereinheitlichung des Vollzugs der Sozialhilfe und der Sozialhilfeleistungen führen und somit die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit von Sozialhilfebeziehenden gewährleisten. Bei der Schaffung eines entsprechenden Gesetzes ist es daher bedeutend, dass es nicht von den herrschenden sozialpolitischen Kräften als Sparmassnahme missbraucht wird, sondern die Verbesserung der Situation der Sozialhilfebeziehenden zum Ziel hat. Damit der Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden gestärkt wird, sollte ein solches Gesetz eine einheitliche Vereinbarung des Verfahrensrechts und des Rechtsschutzes für Sozialhilfebeziehende beinhalten. Ausserdem sollte das Gesetz die Schaffung von unabhängigen Beratungsstellen begründen und somit deren Finanzierung legitimieren.

⁷⁹ vgl. Kapitel 5.2.1 Bedürfnisse aus Schlussfolgerungen zu der Sozialhilfestatistik und der sozialpolitischen Situation

⁸⁰ vgl. Kapitel 4.3 Rechtliche Situation

⁸¹ vgl. Kapitel 4.3.4 Bundesrahmengesetz

Momentan birgt das sozialhilferechtliche Verwaltungsverfahren nebst den theoretischen Benachteiligungen⁸² mehrere Hürden für Sozialhilfebeziehende⁸³. Diese bestehen unter anderem in der strengen Praxis bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsvertretung, beim häufigen Entzug der aufschiebenden Wirkung sowie beim Ausschluss der Sozialhilfe aus Rechtsschutzversicherungen. Zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Sozialhilfebeziehenden müssten diese **Benachteiligungen im Verwaltungsrechtsverfahren aufgehoben werden**. Entsprechend müsste die Sozialpolitik Verantwortung übernehmen und der Situation Rechnung tragen. Ausserdem müsste sich eine starke Lobby⁸⁴ für Sozialhilfebeziehende entwickeln, welche sich für solche Vorstösse einsetzt.

Schaffung von unabhängigen Fachstellen für Sozialhilfe mit der Möglichkeit der Mandatsübernahme

Aufgrund der Strukturen des Systems der Sozialhilfe und des dementsprechend hohen Konfliktpotentials besteht ein hoher Unterstützungsbedarf seitens der Sozialhilfebeziehenden.⁸⁵ Im Gegensatz dazu ist das Beratungsangebot ungenügend.⁸⁶ Die Ermittlung der Bedürfnisse hat aufgezeigt, dass unabhängige, niederschwellige Fachstellen, welche nicht nur Beratungen durchführen, sondern auch Mandatsübernahmen leisten können, nötig wären. Um dem gerecht zu werden, entwickelten die Autorinnen dieser Bachelorthesis ein entsprechendes **Ideal-Modell**:

Es sollten kantonal organisierte Fachstellen für Sozialhilfe mit integrierten Rechtsberatungsstellen geschaffen werden. Zugang zu dieser Stelle hätten alle, die Fragen und Anliegen im Zusammenhang mit der Sozialhilfe haben. In einem ersten Schritt vermitteln, erklären und triagieren Sozialarbeitende.

Wenn Entscheide der Sozialhilfeorgane durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung die finanzielle Lebensgrundlage von Sozialhilfebeziehenden gefährden, sollten die Fachstellen finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten haben.

Die Beratung würde durch den Einbezug von Dolmetschern in mehreren Sprachen angeboten werden und kostenlos sein. Damit wäre die Niederschwelligkeit gewährleistet. Die Rechtsberatungsstelle könnte bei sozialhilferechtlichen Fragen Auskunft geben. Zusätzlich sollten die Anwältinnen und Anwälte der Stelle bei Bedarf juristische Mandate übernehmen können. Die Finanzierung der Fachstellen würden analog dem IVG⁸⁷ durch staatliche Subventionen gewährleistet werden.

⁸² vgl. Kapitel 3.1 Die hierarchische Organisationsform

⁸³ vgl. Kapitel 4.3.5 Hürden im Sozialhilferechtsverfahren

⁸⁴ vgl. Kapitel 5.2.1 Bedürfnisse aus Schlussfolgerungen zu der Sozialhilfestatistik und der sozialpolitischen Situation

⁸⁵ vgl. Kapitel 5.2.1 Bedürfnisse aus Schlussfolgerungen zu der Sozialhilfestatistik und der sozialpolitischen Situation

⁸⁶ vgl. Kapitel 5.2 Bedürfnisse aus der Kontextanalyse

⁸⁷ vgl. Art. 74 Abs. 1 IVG

Eine zusätzliche Finanzierung durch Spenden- und Stiftungsgeldern führt zu mehr Unabhängigkeit der Stellen. Ausserdem könnte die Fachstelle als Anlaufstelle für Sozialarbeitende dienen, welche es ihnen ermöglicht, sich mit rechtlichen Fragen und Unsicherheiten über Entscheide der Sozialhilfebehörden an sie zu wenden. Dies würde wiederum zur Förderung der Einhaltung der professionellen und ethischen Standards des Trippelmandates beitragen.

Ausserdem wäre die Schaffung von kantonalen Ombudsstellen zu allen Bereichen, welche die Verwaltungen betreffen (nicht nur die Sozialhilfe), wünschenswert. Diese könnten bei Bedarf ergänzend beraten und vermitteln. Eine Zusammenarbeit der Ombudsstellen und der Fachstellen für Sozialhilfe wäre notwendig, damit Doppelspurigkeiten vermieden werden und bei Bedarf triagiert wird.

6.2 Unterstützungsmöglichkeiten für Sozialarbeitende

Mehr personelle Ressourcen auf Sozialdiensten

Die Ausführungen der Ombudspersonen und des Berufsverbandes der Sozialen Arbeit sowie die Nationalfonds-Studie zeigen, dass die hohe Arbeitsbelastung auf Sozialdiensten dazu führen kann, dass Sozialarbeitende den Druck an die Sozialhilfebeziehenden weitergeben.⁸⁸ Um dem entgegenzuwirken, sollten die personellen Ressourcen auf Sozialdiensten erhöht werden. Dafür gäbe es unterschiedliche Lösungsansätze. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung von administrativen Stellen zur Entlastung. Eine andere Option wäre die aufgeteilte Fallführung, bei welcher Sozialversicherungsexperten die Subsidiarität überprüfen. Ein weiterer Ansatz wäre die Schaffung von mehr Stellenprozenten für Sozialarbeitende. Alle diese Möglichkeiten haben Vor- und Nachteile, welche im Rahmen in dieser Bachelorthesis nicht ausgeführt werden können.

Gefässe für Reflexion

Wie aufgezeigt, ist es wichtig, dass sich Sozialarbeitende der strukturellen Voraussetzungen der bürokratischen Struktur, ihrer Machtposition und der Kapitallage ihrer Klientel bewusst sind.⁸⁹ Um die Auseinandersetzung mit diesen Themen zu fördern, wären Gefässe erforderlich, welche diese Reflexion ermöglichen. Formen solcher Gefässe können Intervision, Fallbesprechung im Team oder Supervision sein. Weiter können auch ausserinstitutionelle Organisationen, so beispielsweise politische, eine Plattform sein, um Erfahrungen, Gedanken und Kritik auszutauschen.

⁸⁸ vgl. Kapitel 4.2 Sozialpolitische Situation

⁸⁹ vgl. Kapitel 3 Benachteiligende Faktoren

Sensibilisierung in der Ausbildung, fundierte Schulung in Sozialhilferecht

Im Bereich der Sozialhilfe werden existenzielle Fragen berührt. Entscheide über Rechtsansprüche haben konkrete Auswirkungen auf den Alltag der Sozialhilfebeziehenden. Daher ist es bedeutend, dass Sozialarbeitende und Mitglieder der Sozialhilfeorgane über ein fundiertes Wissen über Grund- und Menschenrechte verfügen. So sind Sozialarbeitende auch besser in der Lage, die Auswirkungen von Entscheiden der Sozialhilfeorgane auf die Rechte der Sozialhilfebeziehenden zu erkennen.

Da es sich beim Sozialhilferecht um ein komplexes Rechtsgebiet handelt, ist eine gute Schulung in diesem Bereich wichtig. Entscheide im Bereich der Sozialhilfe können Eingriffe in die Grundrechte von Sozialhilfebeziehenden zur Folge haben, was zu ethischen sowie juristischen Auseinandersetzungen führt. Eine ausführliche Sensibilisierung auf diese ethischen Fragenstellungen im Rahmen der Ausbildung der Sozialarbeitenden, jedoch auch der Juristinnen und Juristen, ist daher zentral.

6.3 Unterstützung durch die Sozialarbeitenden

Empowerment der Sozialhilfebeziehenden

Wie aufgezeigt, benötigen Sozialhilfebeziehende Unterstützung, um ihre Rechte wahrnehmen zu können.⁹⁰ Durch den Empowerment-Ansatz können Sozialarbeitende Sozialhilfebeziehende in ihrer Autonomie fördern und diese befähigen, sich im System der Sozialhilfe zur Wehr zu setzen. Der Ansatz soll unterstützend wirken, damit sich Sozialhilfebeziehende vom System der Sozialhilfe loslösen können. Ausserdem soll er Sozialarbeitende legitimieren, Ressourcen für Klientinnen und Klienten zu erschliessen. Ein wichtiger Punkt dabei ist die Aufklärung der Sozialhilfebeziehenden über ihre Rechte. Damit die Sozialarbeitenden diese entsprechend vermitteln können, müssen sie sich der Grundrechte und der Rechte der Sozialhilfebeziehenden bewusst sein.⁹¹

Trippelmandat

Die Sozialhilfegesetzgebung lässt Sozialarbeitenden Ermessensspielräume. Um diese angemessen zu nutzen und die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit von Sozialhilfebeziehenden zu gewährleisten, ist eine kritische Reflexion notwendig. Das professionelle Tripelmandat⁹² kann Sozialarbeitende bei dieser Auseinandersetzung unterstützen und ihnen helfen, selbstbestimmt sowie nach berufsethischen Standards zu entscheiden und zu handeln.

⁹⁰ vgl. Kapitel 3 Benachteiligende Faktoren und Kapitel 4 Kontextanalyse

⁹¹ vgl. Kapitel 5.2.1 Bedürfnisse aus Schlussfolgerungen zu der Sozialhilfestatistik und der sozialpolitischen Situation

⁹² vgl. Kapitel 3.2.4 Schlussfolgerungen

Bildung einer Lobby

Um dem sozialpolitischen und gesellschaftlichen Druck eine Gegenstimme zu geben, ist die Bildung einer starken Lobby⁹³ für Sozialhilfebeziehende notwendig. Da sich Sozialhilfebeziehende häufig in belastenden Situationen befinden, sind sie oft nicht in der Lage, sich für ihre Rechte einzusetzen und sich zu organisieren.

Die Stigmatisierung, welche mit dem Sozialhilfebezug einhergeht, ist eine weitere Hürde, weshalb sich Sozialhilfebeziehende nicht selber zur Wehr setzen können. Daher ist es nötig, dass sie unterstützt werden und sich jemand für sie einsetzt. Aufgrund des professionellen Mandats der Sozialarbeitenden wären diese dazu aufgefordert, diese Lobby mitzugestalten.

6.4 Handlungsoptionen der Sozialhilfebeziehenden

Durch die Strukturen des Systems sowie aufgrund der theoretischen Gegebenheiten sind die Handlungsoptionen der Sozialhilfebeziehenden, um sich für ihre Rechte einzusetzen und sich zu wehren, beschränkt. Sie können insofern einen Beitrag leisten, indem sie Unterstützung einfordern und diese dann auch entsprechend wahrnehmen.

Kapitel 6 – das Wichtigste in Kürze

Die Möglichkeiten von Sozialhilfebeziehenden, sich selber für ihre Rechte einzusetzen, sind beschränkt. Daher sind sie auf Unterstützung angewiesen. Die Gesellschaft, die Politik sowie die Sozialarbeitenden müssen dem Rechnung tragen und entsprechende Unterstützungsangebote schaffen. Um die strukturell bedingte Benachteiligung von Sozialhilfebeziehenden zu reduzieren, müssen ausserdem gewisse Veränderungen der Strukturen des Systems der Sozialhilfe sowie der sozialhilferechtlichen Gesetzgebung vorgenommen werden.

⁹³ Es gibt bereits vereinzelte Organisationen die sich für die Anliegen der Sozialhilfebeziehenden einsetzen, im Raum Bern sind dies beispielsweise die Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE), das Forum für kritische Soziale Arbeit (KRISO), die Gruppe für Menschenwürde in der Sozialhilfe (GMS), das Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen (KABBA) und die SKOS-Allianz (welche sich aus einigen dieser Organisationen zusammensetzt).

7 Zusammenfassung und Fazit

7.1 Zusammenfassende Grafik zur Fragestellung

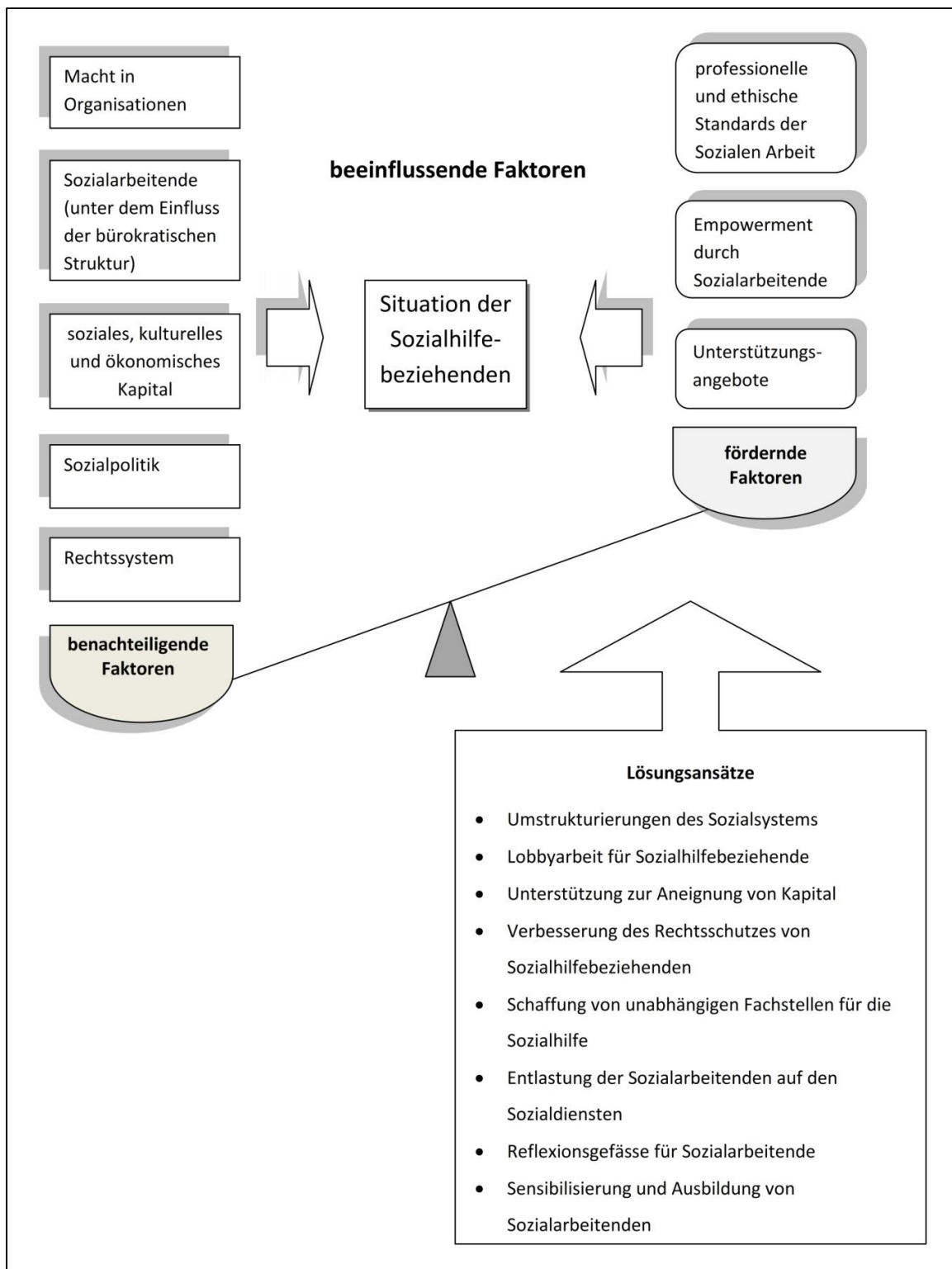


Abbildung 1. Diese Grafik zeigt die Erkenntnisse dieser Bachelorthesis zusammenfassend auf und macht deutlich, dass die benachteiligenden Faktoren überwiegen. Weiter schlägt sie Lösungsansätze, um die Situation von Sozialhilfebeziehenden zu verbessern, vor.

7.2 Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegende Bachelorarbeit legt dar, dass viele verschiedene Faktoren die Situation der Sozialhilfebeziehenden im System der Sozialhilfe beeinflussen. In der Einleitung wurde die Hauptfragestellung um die weiterführende Fragestellung, **ob eine Benachteiligung der Sozialhilfebeziehenden gegenüber dem System der Sozialhilfe besteht**, ergänzt. In der theoretischen Auseinandersetzung mit der Macht-Thematik, der bürokratischen Struktur sowie der Kapitaltheorie wurde ersichtlich, dass Sozialhilfebeziehende bereits strukturellbedingte Benachteiligungen im System der Sozialhilfe erfahren. Diese Benachteiligungen können durch Sozialarbeitende zu einem grossen Teil nicht reduziert werden. Auch nicht durch Einbezug des Tripelmandates oder dem Einsatz des Empowerment-Ansatzes.

Weiter stellte sich die Frage: **Ist es so, dass sich Betroffenen im System der Sozialhilfe nicht gegen Benachteiligungen und Fehlentscheid von Behördenseite wehren können?** Die Bestandsaufnahme der sozialpolitischen Situation zeigt auf, welchem enormen Druck Sozialhilfebehörden, Sozialdienste und Sozialarbeitende ausgesetzt sind. Die Analyse der rechtlichen Situation lässt darauf schliessen, dass der Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden ungenügend ist. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass die Betroffenen sich zwar aus formeller Sicht gegen Fehlentscheide durch Beschwerden auf dem rechtlichen Weg wehren könnten⁹⁴, die Umstände, ein solches Verfahren auf sich zu nehmen, sowie die Voraussetzungen und Anforderungen während des Verfahrens sind jedoch hindernd und überfordernd. Sozialhilfebeziehende sind daher auf Unterstützung angewiesen, um sich gegen die Benachteiligungen zu wehren.

Als weiteres wurden im Rahmen dieser Bachelorthesis untersucht, **welche Faktoren nötig sind, damit sich Sozialhilfebeziehende für ihre Rechte einsetzen können, welche unterstützenden Angebote es bereits gibt und ob diese genügen oder wie sich diese gestalten sollten.** Wie die Bestandsaufnahme der Unterstützungsangebote zeigt, können diese den ungenügenden Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden nicht ausreichend abdecken und der Benachteiligung nicht zufriedenstellend entgegen wirken.

Dies führt zur Hauptfragestellung **„Was benötigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, um sich im System der Sozialhilfe zur Wehr setzen zu können?“** Auf diese Frage kann zusammenfassend geantwortet werden: Damit die beschriebenen Benachteiligungen aufgehoben werden können, sind in erster Linie ein verbesserter Rechtsschutz und strukturelle Veränderungen notwendig.

⁹⁴ vgl. Kapitel 2.6 Beschwerdeverfahren

Um dies umzusetzen sind folgende konkrete Massnahmen notwendig:

- Ein sozialpolitisches Umdenken
- Eine Umstrukturierung des Sozialsystems
- Mehr Lobbyarbeit für Sozialhilfebeziehende
- Entlastung der Sozialarbeitenden auf den Sozialdiensten
- Gefässe für Reflexion, Sensibilisierung und Ausbildung von Sozialarbeitenden
- Massnahmen zur Aneignung von Kapital für die Sozialhilfebeziehenden
- Eine Verbesserung des Rechtsschutzes von Sozialhilfebeziehenden
- Die Schaffung von unabhängigen Fachstellen für die Sozialhilfe

Aus diesen Lösungsansätzen entstehen **weiterführende Fragestellungen**. So stellt sich die Frage, wie diese Lösungsvorschläge ausgestaltet und konkret umgesetzt werden können. Die vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten (auch diese der Sozialdienste) müssten daraufhin eruiert werden, ob sie den Ausstieg aus der Sozialhilfe und die Autonomie der Sozialhilfebeziehenden effektiv fördern oder ob diese zu neuen Abhängigkeitsverhältnissen führen. Dabei müssten die Auswirkungen solcher Unterstützungsangebote bei der Schaffung von neuen Angeboten analysiert werden. Es müsste untersucht werden, ob die vorhandenen Unterstützungsangebote tatsächlich zum Erwerb von Kapital innerhalb der Familienstruktur beitragen und ob diese zur Herstellung der Chancengleichheit genügen. Die Legitimation für die Schaffung von ergänzenden Unterstützungsangeboten ist eine weitere Voraussetzung für die Verbesserung der allgemeinen Situation. Ausserdem müssten die Folgen der Rechtsungleichheit, der Rechtsunsicherheit sowie des Drucks auf das System der Sozialhilfe aufgezeigt werden. Die Studie über Grund- und Menschenrechte⁹⁵, welche momentan erarbeitet wird, liefert hierzu sicherlich interessante Erkenntnisse. Da die Aussagen zur Praxis der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sowie Beschwerdezahlen⁹⁶ von subjektiver Art sind, wäre eine statistische Aufarbeitung der Zahlen zur Sozialhilfe und zum sozialhilferechtlichen Verfahren (sozialhilferechtliche Beschwerdestatistik, Statistik zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege) hilfreich und wünschenswert, um die vorhandenen Problematiken auch statistisch aufzuzeigen. Um die Position der Sozialarbeitenden innerhalb des Systems zu stärken, sollte die Gestaltung der Ausbildung von Sozialarbeitenden durchleuchtet werden. Die Ausbildung sollte fördern, dass Sozialarbeitende gestärkt und selbstsicher in die Praxis eintreten können und sich die negativen Folgen der hierarchischen und bürokratischen Strukturen nicht wie beschrieben auswirken. Ferner stellen sich ausserdem die Fragen, welche Formen von Organisationen es gibt, in denen die institutionelle Macht nicht die beschriebenen Auswirkungen hat und wie systemische Änderungen vorgenommen werden können, ohne dass das gesamte System zusammenbricht.

⁹⁵ vgl. Kapitel 4.3.1 Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe

⁹⁶ vgl. Kapitel 4.3.3 Beschwerdestatistik

7.3 Persönliches Fazit

Wie in der Einleitung beschrieben, ist es die Zielsetzung dieser Bachelorthesis, Personen die Sozialhilfe beziehen zumindest theoretisch die Möglichkeit zu geben, sich gegen Benachteiligungen oder Fehlentscheide zur Wehr setzen zu können. Die Ausführungen zeigen, dass dies von diversen Faktoren abhängt und ein grosser Handlungsbedarf besteht. Bereits durch die theoretische Auseinandersetzung wurde ersichtlich, dass Sozialhilfebeziehende als Individuen mit komplexen und benachteiligenden Strukturen im System der Sozialhilfe konfrontiert sind. Sozialhilfebeziehende, die sich gegen Entscheide von Sozialhilfeorganen zur Wehr setzen, könnten sinnbildlich mit dem Kampf von David gegen Goliath beschrieben werden. Der Übermacht des Systems stehen die Sozialhilfebeziehenden mit den beschriebenen Benachteiligungen machtlos gegenüber.

Dies lässt uns auf die Position der Sozialarbeitenden zurückkommen. Warum setzen Sozialarbeitende selbst die Massnahmen um, gegen welche sie aufgrund ethischer und professioneller Standards ankämpfen müssten? Die Rolle der Sozialarbeitenden lässt sich insofern verteidigen, dass sie den Auswirkungen der Strukturen des Systems sowie massivem Druck ausgesetzt sind und diese Faktoren nur bedingt abwehren können. Sie sind abhängig vom System der Sozialhilfe und auf die Legitimation der Gesellschaft angewiesen. Doch dies soll die Sozialarbeitenden nicht davon entlasten, sich gegen die restriktiven Kräfte, welche auf das System der Sozialhilfe wirken, zur Wehr zu setzen und zur Reduktion der Benachteiligung von Sozialhilfebeziehenden beizutragen. Hier sehen wir einen Schwerpunkt, welcher in der Ausbildung von Sozialarbeitenden zu kurz kommt. Es wird ein Professionsbild von Sozialarbeitenden gezeichnet, welches sich in der Praxis häufig nicht umsetzen lässt. Dies vor allem, weil eine gewisse Lücke zwischen den theoretischen und praktischen Möglichkeiten besteht, welche sich den Sozialarbeitenden bieten. Als Beispiel hierfür kann die Anzahl der Methoden, welche an der Fachhochschule gelernt werden, und die damit verbundene Botschaft, diese einzusetzen, genannt werden. Oftmals kommen Studienabgängerinnen und Studienabgänger mit ihren „Methodenkoffern“ an einer ersten Arbeitsstelle an und realisieren dort allmählich, dass von der versprochenen Vielfalt nur noch wenig übrigbleibt. Diese und andere Enttäuschungen führen zu hohen Fluktuationsraten von Sozialarbeitenden in Bereichen wie der Sozialhilfe. Dadurch wird obenstehende Problematik weiter verschärft. Im Zusammenhang mit der Sozialhilfemissbrauchsdebatte und den Angriffen auf die Sozialhilfe wurden (politische) Vorstösse unternommen und Massnahmen umgesetzt, welche die professionellen und ethischen Standards der Sozialen Arbeit angreifen. Dies wirft die Frage nach dem politischen Mandat der Sozialen Arbeit auf.

Bei der Erarbeitung der Vorschläge widerstrebte es uns, Sozialhilfebeziehende als Opfer des Systems darzustellen und ihnen einzig die Möglichkeit, die Angebote einzufordern und wahrzunehmen, zuzugestehen. Dennoch ist es Realität, dass ein grosser Teil der Sozialhilfebeziehenden über schlechte Voraussetzungen verfügt, um sich in unserem bürokratisch organisierten Gesellschaftssystem zu behaupten. In Kombination mit den strukturellen Gegebenheiten und Phänomenen sind sie gewissen Benachteiligungen und Diskriminierungen ausgesetzt, welche sich nicht selbständig aufheben können. In der Schweiz besteht zwar ein formal juristisches System, welches die Beschwerde gegen Entscheide der Sozialhilfeorgane ermöglicht. Dieses beinhaltet jedoch viele Hürden. Viele rechtssuchende Sozialhilfebeziehende verfügen über zu wenige Ressourcen und sind darin überfordert, diese zu überwinden. Um nicht nur die Symptome, sondern auch die Ursachen zu bekämpfen, wäre in erster Linie eine Änderung der strukturellen Faktoren, die zur Benachteiligung von Sozialhilfebeziehenden führen, notwendig. Dies würde wiederum den allgemeinen sowie den juristischen und bürokratischen Unterstützungsbedarf reduzieren. Da Änderungen des Systems eine gewisse Zeit beanspruchen, beziehungsweise unklar ist, inwiefern diese überhaupt stattfinden können, ist der Ausbau der Unterstützungsangebote für Sozialhilfebeziehende unbedingt voranzutreiben.

Eine weitere Problematik sehen wir im gesellschaftlichen und medialen Bild von Sozialhilfebeziehenden. So waren beispielsweise die medialen Auswirkungen vom „Fall Berikon“⁹⁷ verheerend. Als ein Sozialhilfebeziehender sich gegen die Streichung der Sozialhilfe wehrte, wurde er von den Medien und gewissen Politikern an den Pranger gestellt. Dies obwohl er vor Gericht zum grössten Teil recht erhielt. Dieses Beispiel zeigt, dass ein Umdenken im Bezug auf Sozialhilfebeziehende dringend notwendig ist. Sozialhilfebeziehenden wird unterstellt, dass sie selbst die Schuld an ihrer Situation tragen. Dies greift zu kurz und hat zur Folge, dass sich das System aus der Verantwortung nimmt anstatt die strukturellen Problematiken wahrzunehmen.

⁹⁷ mehr dazu Humanrights.ch, 2014

7.4 Schlusswort

Die Erarbeitung dieser Bachelorthesis hat uns mit unseren eigenen Möglichkeiten und Grenzen konfrontiert: Können wir als Sozialarbeitende in diesem komplexen und kolossalen System überhaupt gegen diese strukturellen Benachteiligungen ankommen?

Als Einzelpersonen können wir die grossen strukturellen Problematiken nicht lösen. Unserer Meinung nach bestehen aber durchaus Möglichkeiten Veränderungen im Kleinen zu leisten. Dies bei unserer alltäglichen Arbeit und mittels politischem und gesellschaftlichem Engagement.

Wir haben während der Erarbeitung dieser Bachelorarbeit eine Informationsveranstaltung über die Sozialhilfe und die in dieser Bachelorthesis verarbeiteten Erkenntnisse organisiert. Der Jurist Pierre Heusser von der UFS ist als Referent aufgetreten und hat die Anwesenden über die (rechtlichen) Hürden und Benachteiligungen im System der Sozialhilfe aufgeklärt. Erfreulicherweise war die Veranstaltung sehr gut besucht. So sind viele (angehende) Sozialarbeitende auf diese Thematik sensibilisiert worden. Wie wir in den Lösungsansätzen beschrieben haben, ist die Sensibilisierung in der Ausbildung für diese Thematik sowie die Bildung einer Lobby für Sozialhilfebeziehende notwendig. Diese Veranstaltung war für uns eine erste praktische Umsetzung dieser Erkenntnisse und ein kleiner Beitrag zu Veränderungen in diese Richtung. Um mit einem Zitat von Konfuzius abzuschliessen: „Auch der weiteste Weg beginnt mit einem ersten Schritt.“

8 Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta & Hinz, Thomas.** (2002). *Organisationssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Baum, Jan, Gojoya, Alice & Keller, Jan.** (2013). *Die alten und neuen Sozialen Risiken*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bourdieu, Pierre.** (1983). *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre.** (2005). *The Social Structures of Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre.** (2012). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital und, soziales Kapital. In: Ulrich Bauer, Uwe Bittlingmayer & Albert Scherr (Hrsg.), *Handbuch der Bildungs- und Erziehungssoziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhnisch, Lothar.** (2012). *Sozialpädagogik der Lebensalter: eine Einführung* (6. Aufl.). Weinheim: Beltz Juventa.
- Chetouane, Carmela.** (2012). *Unabhängige, neutrale Rechtsberatungsstellen für SozialhilfeempfängerInnen integriert in Kantonale Ombudsstellen*. Basel: FHNW Hochschule für Soziale Arbeit
- Esser, Hartmut.** (2002). *Soziologie, Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Galuske, Michael.** (2009). *Methoden der Sozialen Arbeit* (8. Aufl.). Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Gattlen, André.** (2011). Bern setzt finanzielle Anreize für seine Sozialdienste. *ZESO*, 1/11, 28-29.
- Germann-Hänni, Melanie** (2013). Das Bonus-Malus-System in der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Kanton Bern. *Impuls*, Mai 2013, 19.

- Heinzmann Claudia.** (2009). Klassifizierung in der Sozialhilfe: zwischen individueller Fallabklärung und standardisierten Modellen – Entwicklungen in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Stefan Kutzner, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel, Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz* (S. 63-120). Zürich/Chur: Rüegger Verlag
- Heusser, Pierre.** (2009). Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach. *Plädoyer*, 1/09, 34-42
- Heusser, Pierre.** (2010). Sozialhilfe zu viele Hürden für die Schwächsten. *Pro Mente Sana Aktuell*, 3/10, 17-19
- Kehrli, Christian & Knöpfel, Carlo.** (2006). *Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Kiener, Regina & Kählin, Walter.** (2007). *Grundrechte*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Mäder Ueli.** (2009). Integration und Ausschluss – die neue soziale Frage? Implikationen für die Sozialhilfe und die soziale Sicherung. In: Stephan Kutzner, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel, Claudia Heinzmann und Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz* (S. 143-162). Zürich/Chur: Rüegger Verlag
- Merton, Robert King.** (1995). *Soziologische Theorie und soziale Struktur*. Berlin: Walter de Gruyter.
- North, Douglass Cecil.** (1992). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. (Monika Streissler, Übers., Bd.76). Cambridge: University Press.
- Ortelli, Annie.** (2011). *Die Ombudsman-Institution als Empowermentstrategie der Sozialen Arbeit* (Unveröffentlichte Hausarbeit). Berlin: Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit.
- Popitz, Heinrich.** (1992). *Phänomene der Macht*. Mohr-Siebeck Verlag.
- Ruder, Rosmarie.** (2012). Inanspruchnahme von bedarfsabhängigen Sozialleistungen – Hürden und Hindernisse. *Impuls*, Mai 2012, 22-23.
- Schäfer, Bernhard.** (1995). *Grundbegriffe der Soziologie. Band 8, überarbeitete Auflage*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Schleicher, Johannes.** (2013). Sozialhilferecht. In Peter Mösch Payot, Johannes Schleicher & Marianne Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit* (3. Aufl.) (S. 247-274). Bern: Haupt Verlag.
- Schwarz, Gerhard.** (1987). *Die „Heilige Ordnung“ der Männer: patriarchal.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schwander, Marianne.** (2013). Rechts und Rechtsordnung. In Peter Mösch Payot, Johannes Schleicher & Marianne Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit* (3. Aufl.) (S. 23-74). Bern: Haupt Verlag.
- Searle, John Rogers.** (1995). *The Construction of Social Reality.* New York: Simon and Schuster.
- Vogel, Urs.** (2008). Rechtsbeziehungen – Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht* (S. 153-198). Luzern: Interact Verlag.
- Voll, Peter & Häfeli, Christoph.** (2008). Rechtstatsachen. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht : Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 369-395). Luzern: Interact Verlag.

Quellenverzeichnis

Abb.1 (2014). *123RF* [Website]. Abgerufen von <http://de.123rf.com/lizenzfreie-bilder/feind.html>

Akkaya, Gülcan. (2014). *Referat vom 19. März 2014 SKOS-Tagung „Grundrechte: Leitplanke für die Praxis“ Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von http://skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/veranstaltungen/2014_BT_Referat_Akkaya_neu.pdf

AvenirSocial. (2008). *Armut ist das Problem, nicht die Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von http://www.avenirsocial.ch/cm_data/StandpunktSozialhilfeAvSo_01-08.pdf

AvenirSocial Zürich. (2011). *Abstimmungsempfehlung für den 4. September 2011* [PDF]. Abgerufen von http://www.avenirsocial.ch/cm_data/2011-09_Revision_SHG_Kt._ZH.pdf

Beobachter. (2014). *Beobachter Assistance Rechtsschutz vom Beobachter* [Website]. Abgerufen von http://www.beobachter.ch/beratung/artikel/beobachter-assistance_rechtsschutz-vom-beobachter/

Beratungstelle für Frauen und binationale Paare [Frabina]. (2014). *Übersicht* [Website]. Abgerufen von http://www.frabina.ch/index_d.php

Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz [BEKS]. (2013). *Kürzungen* [Website]. Abgerufen von <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/kuerzungen/>

Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. (2013). *Jahresbericht 2012* [PDF]. Abgerufen von <http://www.rechtsberatungsstelle.ch/Jahresbericht-2012.pdf>

Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. (2014a). *Sozialrecht* [Website]. Abgerufen von <http://www.rechtsberatungsstelle.ch/sozialrecht.html>

Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. (2014b). *Über uns* [Website]. Abgerufen von <http://www.rechtsberatungsstelle.ch/ueberuns.html>

Bibliographisches Institut GmbH. (2013). *Sozialisation* [Website]. Abgerufen von <http://www.duden.de/rechtschreibung/Sozialisation>

Breitsch Träff. (2014). *Startseite* [Website]. Abgerufen von <http://www.breitsch-traeff.ch/bern-nord/>

Brönnimann Christoph. (2010, 11. Juli). Ombudsmann Mario Flückiger kritisiert die Sozialhilfe. *Der Bund*. Abgerufen von <http://www.derbund.ch/bern/Ombudsmann-Mario-Flueckiger-kritisiert-die-Sozialhilfe/story/11498313>

Brotschi, Markus. (2013, 7. März). SVP greift Sozialhilfe-Richtlinien an. *Basler Zeitung*. Abgerufen von <http://bazonline.ch/schweiz/standard/SVP-greift-SozialhilfeRichtlinien-an/story/23654219>
=4

Bundesamt für Statistik [BFS]. (2006). *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004* [PDF]. Abgerufen von <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=2211>

BFS. (2012). *Schweizerische Sozialhilfestatistik 2011* [PDF]. Abgerufen von <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5024>

BFS. (2013a). *Medienmitteilungen* [Website]. Abgerufen von <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=8865>

BFS. (2013b): *Schweizerische Sozialhilfestatistik 2012: Fallzahlen steigen in einzelnen Kanton bis gut 10%* [PDF] Abgerufen von <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5452>

BFS. (2014a). *STAT-TAB: Die interaktive Statistikdatenbank* [Website]. Abgerufen von http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-13-4E01&path=../Database/German_13%20-%20Soziale%20Sicherheit/13.4%20-%20Bedarfsabh%E4ngige%20Sozialleistungen/&lang=1&prod=13&openChild=true&secprod

BFS. (2014b). *Bevölkerungsstand und -struktur – Indikatoren* [Website]. Abgerufen von http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/kantone__gemeinden.html

Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]. (2007). *Evaluation der regionalen ärztlichen Dienste RAD* [Website]. Abgerufen von <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?&&lnr=13/07>

Caritas Zürich. (2014a). Soziale Beratungsstelle der Heilsarmee [PDF]. Abgerufen von http://www.caritas-zuerich.ch/cm_data/Broschuere_finanzielle_Probleme_CAZH.pdf_1.pdf

Caritas Zürich. (2014b). *Sozial- und Schuldenberatung* [Website]. Abgerufen von <http://www.caritas-zuerich.ch/p53000917.html>

Der Bernische Anwaltsverband [BAV]. (2014). *Die Rechtsauskunftsstellen des Bernischen Anwaltsverbandes* [Website]. Abgerufen von <http://www.bav-aab.ch/de/unterstuetzung-fuer-rechtssuchende/rechtsauskunftsstellen>

Das Schweizer Parlament. (2014). *Curia Vista - Geschäftsdatenbank* [Website]. Abgerufen von http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20134010

Fachverbände Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz. (2014). *Was ist SPF* [Website]. Abgerufen von <http://www.spf-fachverband.ch/was-ist-spf.html>

Flückiger, Mario. (2010). *Tätigkeitsbericht 2009 an den Stadtrat* [PDF]. Abgerufen von <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann/taetigkeitsberichte>

Flückiger, Mario. (2011). *Tätigkeitsbericht 2010 an den Stadtrat* [PDF]. Abgerufen von <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann/taetigkeitsberichte>

Flückiger, Mario. (2013). *Tätigkeitsbericht 2012 an den Stadtrat* [PDF]. Abgerufen von <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann/taetigkeitsberichte>

Forum für kritische Sozialarbeit [Kriso]. (2012). *New Public Management in der Sozialen Arbeit. Eine Kritik* [PDF]. Abgerufen von http://www.kriso.ch/wp-content/uploads/kriso_npm_sa.pdf

Frabina. (2013). *Jahresbericht 2012* [PDF]. Abgerufen von <http://www.frabina.ch/pdf/Jahresbericht2012.pdf>

Gesundheits- und Fürsorgedirektion [GEF]. 2010. *Motion Kantonale Ombudsstelle für Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/d9d1ff4f142f419084d0f7f2c7f718df-332/1/PDF/2010.0552-Vorstossantwort-D-13066.pdf>

Grosses Mehr für das Sozialhilfegesetz. (2011, 4. Sept.). *Tages Anzeiger* [Website]. Abgerufen von http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Grosses-Mehr-fuer-das-Sozialhilfegesetz/story/28244640?dossier_id=1036

Gruppe für Menschenwürde in der Sozialhilfe BERN. (2014) *Gruppe für Menschenwürde in der Sozialhilfe (GMS-BERN)* [PDF]. Abgerufen von <http://www.skos-allianz.ch/pdf/gms-bern.pdf>

Grüne Schweiz. (2013). *Resolution gegen die Angriffe auf die Sozialhilfeleistungen* [PDF]. Abgerufen von http://www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/soziales/soziale_sicherheit.html

Häusler, Marc & Ferrari-Visca, Reto. (2011). Der Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand im Verwaltungsverfahren. *Jusletter 24.* [PDF]. Abgerufen von <http://www.homburger.ch/fileadmin/publications/Jusletter9682.pdf>

Hochschule Luzern. (2014). *Die drei Studienrichtungen* [Website]. Abgerufen von <http://www.hslu.ch/sozialarbeit/s-ausbildung/s-bachelor-sozialarbeit/s-bachelor-studienrichtungen.htm>

Humanrights.ch. (2014). Sanktionen in der Sozialhilfe: Wo sind die Grenzen? [Website]. Abgerufen von http://www.humanrights.ch/de/Schweiz/Inneres/Bildung/Sozialrechte/idart_9908-content.html

Infra Bern. (2013). *Jahresbericht 2012* [PDF]. Abgerufen von http://www.infrabern.ch/pdf/jahresbericht_2012.pdf

Infra Bern. (2014). *Beratungsstelle* [Website]. Abgerufen von <http://www.infrabern.ch/de/index.php?page=2>

Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen [ISA]. (2014a). *Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen* [Website]. Abgerufen von <http://www.isabern.ch/>

ISA. (2014b). *Persönliche Beratung* [Website]. Abgerufen von <http://www.isabern.ch/persoentliche-beratung/>

Kantonsrat Zürich. (2014). *227/2012 Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulage (IZU), minimale Integrationszulage (MIZ)* [Website]. Abgerufen von <http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaeft/Geschaeft.aspx?GeschaeftID=74032837-804b-4cb4-9408-b0f1b0b986e7>

Kantonales Sozialamt. (2003). *Handbuch Sozialhilfe im Kanton Bern* (6. Aufl.) [PDF]. Abgerufen von http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialhilfe/handbuch_sozialhilfeimkantonbernaz.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/SH/Handbuch/Sozialhilfe%20im%20Kanton%20Bern%20A-Z.pdf

Kaufmann, Claudia. (2008). *Bericht 2007* [PDF]. Abgerufen von https://www.stadtzuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.secure.html

Kaufmann, Claudia. (2010). *Bericht 2009* [PDF]. Abgerufen von https://www.stadtzuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.secure.html

Kaufmann, Claudia. (2013). *Bericht 2012* [PDF]. Abgerufen von https://www.stadtzuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.secure.html

Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen [KABBA]. (2014). *Einsprache* [Website]. Abgerufen von <http://www.kabba.ch/internetcafe/hilfsangebote/einsprache.html>

Kriso. (2012). *New Public Management in der Sozialen Arbeit. Eine Kritik* [PDF]. Abgerufen von http://www.kriso.ch/wp-content/uploads/kriso_npm_sa.pdf

Leseextrakt. (2014). *Normdichte* [Website]. Abgerufen von <http://www.lex-exakt.de/glossar/normdichte.php>

Müller, Thomas. (2013). *Fragwürdige Sozialhilfe* [Website]. Abgerufen von http://www.svp.ch/g3.cms/s_page/81520/s_name/artikel/s_element/126750/news_id/3783/news_newsContractor_display_type/detail/news_newsContractor_year/2013/searchkey/sozialhilfe

Multimondo. (2014a). *Juristische Beratung* [Website]. Abgerufen von <http://www.multimondo.ch/angebot/beratung/juristische-beratung>

Multimondo. (2014b). *Jahresbericht 2013* [PDF]. Abgerufen von http://www.multimondo.ch/_upl/files/20140331_Jahresbericht_Rapport_annuel_internet_2013.pdf

Obergericht des Kantons Zürich. (2011). *Rechenschaftsbericht des Obergericht des Kantons Zürich über das Jahr 2010* [PDF]. Abgerufen von <http://www.gerichte-zh.ch/organisation/obergericht/rechenschaftsbericht.html>

Ombudsmann des Kantons Zürich. (2014a). *Aufgaben.* [Website]. Abgerufen von

<http://www.ombudsmann.zh.ch/?q=aufgaben>

Ombudsmann des Kantons Zürich. (2014b). *Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson* [PDF]. Abgerufen von

<http://www.ombudsmann.zh.ch/sites/default/files/Verordnung-ueber-die-Beteiligung-der-Gemeinden-an-den-Kosten-der-Ombudsperson.pdf>

Ombudsmann des Kantons Zürich. (2014c). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von

<http://www.ombudsmann.zh.ch/?q=fuer-gemeinden>

Procap. (2014a). *Rechtsberatung* [Website]. Abgerufen von <http://www.procap.ch/Rechtsberatung.87.0.html>

Procap. (2014b). *Zugangshürde für Nicht-Mitglieder* [Website]. Abgerufen von <http://www.procap.ch/Zugangshuerde-fuer-Nicht-Mitgl.1752.0.html>

Procap. (2013). *Jahresbericht 2012* [PDF]. Abgerufen von http://www.procap.ch/uploads/media/Jahresrechnung_12_deutsch_v6.pdf

Pro Infirmis. (2014). *Finanzierung* [Website]. Abgerufen von <http://www.proinfirmis.ch/en/proinfirmis/finanzierung.html>

Pro Infirmis Bern. (2014). *Rechtsfragen & Administration* [Website]. Abgerufen von

<http://www.proinfirmis.ch/en/kantonale-angebote/bern/recht-administration.html>

Pulver, Caroline (2008). *Untersuchung der vom Finanzinspektorat der Stadt Bern erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers* [PDF]. Abgerufen von

http://www.sah-be.ch/_upl/files/Studie_Sozialhilfemissbrauch.pdf

Pulver, Caroline. (2010). *Studie von Caroline Pulver zur Debatte über den Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern und Folgerungen der Fachgruppe Sozialpolitik des SAH Bern* [PDF].

Abgerufen von

http://www.sah-be.ch/_upl/files/Studie_Sozialhilfemissbrauch.pdf

Regierungsrat des Kantons Bern. (2012). *Sozialbericht 2012* [Website]. Abgerufen von

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html

Salzgeber, Renate. (2012) *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2012, 13 Städte im Vergleich* [PDF]. Abgerufen von http://www.sozialhilfe.bs.ch/kennzahlenbericht_2012.pdf

Sozialamt des Kantons Zürich. (2005). Sozialbericht Kanton Zürich 2005 [PDF]. Abgerufen von http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/bevoelkerung_so-ziales/soziales.html

Sozialamt des Kantons Zürich (2013). *Sozialbericht Kanton Zürich 2012* [PDF]. S. 77-99 Abgerufen von http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/bevoelkerung_so-ziales/soziales.html

Spöndlin, Ruedi. (2007). Garantiertes Grundeinkommen statt Sozialversicherung? *Soziale Medizin*, 4.07. [Website]. Abgerufen von <http://www.sozialemedizin.ch/?p=1802>

Staatskanzlei des Kantons Bern. (2014). *Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe* [Website]. Abgerufen von <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-e63f05a4377047708e65562248bab491.html>

Stadt Bern. (2014). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann>

Stadt Winterthur. (2014a). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von <http://stadt.winterthur.ch/stadt-politik/ombudsstelle/ombudsstelle/was-koennen-sie-von-uns-erwarten/>

Stadt Winterthur. (2014b). *Jahresbericht 2012* [PDF]. Abgerufen von http://stadt.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/Portal/Dateien/Ombudsstelle/Dateien/Jahresbericht_2012_OmbudsstelleWinterthur.pdf

Stadt Winterthur. (2014c). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von <http://stadt.winterthur.ch/stadt-politik/ombudsstelle/ombudsstelle/wie-erreichen-sie-uns/>

Stadt Zürich. (2014a). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von http://www.stadtzuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/

Stadt Zürich. (2014b). *Ombudsstelle* [Website]. Abgerufen von http://www.stadtzuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/ueber_die_ombudsstelle.html,

Stadt Zürich. (2014c). *Zentrale Abklärung- und Vermittlungsstelle der Stadt Zürich* [Website]. Abgerufen von <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/beratung/sz/zav.secure.html>

Stadt Zürich. (2014d). *Unentgeltliche Rechtsauskunftsstelle des Zürcher Anwaltsverbands und der Stadt Zürich* [Website]. Abgerufen von https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/unentgeltliche-rechtsauskunft.secure.html

Stadt Zürich. (2014e). *Infodona-Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten* [Website]. Abgerufen von <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/beratung/beratung/infodona.secure.html>

Staub-Bernasconi, Silvia. (2007). *Vom beruflichen Doppel – zum professionellen Tripelmandat* [PDF]. Abgerufen von http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Vom_Doppel-_zum_Tripelmandat

Stiftung kirchlicher Sozialdienst Zürich. (2014). *Sozialberatung* [Website]. Abgerufen von <http://www.ksdz.ch/index.php?id=4>

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2012a). *Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe* (4. Aufl.) [PDF]. Abgerufen von http://skos.ch/uploads/media/2012_RL_deutsch.pdf

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2012b). *Rahmengesetz Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von http://skos.ch/uploads/media/2012_RahmengesetzSH_Position_02.pdf

SKOS. (2013). *Häufig gestellte Fragen zur Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von <http://skos.ch/sozialhilfe-und-praxis/haeufig-gestellte-fragen/>

Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Zürich. (2014). *SOS Beratung* [Website]. Abgerufen von <http://www.srk-zuerich.ch/srk/Ich-suche-Hilfe/fuer-Familien/SOS-Beratung/>

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (NFP).

(2008, 20. Mai). *Die Sozialhilfe muss gestärkt werden* [Website]. Abgerufen von <http://nfp.snf.ch/D/Medien/Medienmitteilungen/Seiten/2008.aspx?NEWSID=568&WEBID=705D0BF9-BC95-43E6-BF65-F8B316A4D74E>

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht [UFS]. (2013). Projektbeschreibung [PDF]. Ab-

gerufen von

http://www.sozialhilfeberatung.ch/pdf/Pressemappe_final.pdf

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht. (2014). *Kurzkonzept* [PDF]. Abgerufen von

http://www.sozialhilfeberatung.ch/pdf/UFS_Kurz.pdf

Vorstand AvenirSocial. (2008). *Armut ist das Problem, nicht die Sozialhilfe. Positionspapier von AvenirSocial* [Website]. Abgerufen von http://www.avenirsocial.ch/cm_data/StandpunktSozialhilfeAvSo_01-08.pdf

Vogt, Priska. (2010). *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern. Märzsession vom 15. bis 24. März 2010* [PDF] (S. 255-259). Abgerufen von

http://www.gr.be.ch/gr/de/index/sessionen/sessionen/sessionen_2010/maerzsession_2010.as-setref/content/dam/documents/GR/Sessionen/de/tagblattarchiv/2010%20Tagblatt%20Maerzsession.pdf

Wyss, Kurt. (2011). *Es war kein Whistleblowing, sondern Mithilfe bei einer SVP-konformen Medienkampagne gegen die Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen* [Website]. Abgerufen von

http://www.wyss-sozialforschung.ch/kommentare/kommentare_einzeln/k0007/index.html

Materialien

- ATSG: Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1)
- BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- FILAG: Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 1. Februar 2011 (SR 631.1)
- IVG: Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
- KV: Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 101.1)
- OSR: Ombudsreglement vom 23. Juni 1994 (SR 152.07)
- SHG: Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern vom 11. Juni 2001 (SR 860.1)
- SHV: Verordnung des Kantons Bern über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (SR 860.111)
- VRG: Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (SR 175.2)
- VRPG: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (SR 155.21)