

Olivia Fischer

Jasmin Ingold

# Gegenseitigkeiten in der Sozialhilfe



© iStock

Bachelor-Thesis zum Erwerb des

Bachelor-Diploms in Sozialer Arbeit

Berner Fachhochschule

Soziale Arbeit

## Abstract

Von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe kann gemäss Gesetzgebung eine Vielfalt an Gegenleistungen eingefordert werden. Auf einer normativen Ebene gibt es unterschiedliche Meinungen darüber, welche Tätigkeiten als Gegenleistungen anerkannt werden sollen. Dies ist der Ausgangspunkt zur Frage: "Wie fair ist die Diversität der Gegenleistungen in der Sozialhilfe?"

Die in dieser Arbeit verwendete normative Grundlage stammt aus der "Theorie der fairen Gegenseitigkeit" von Stuart White. Fairness nach White bedeutet, dass das Gegenseitigkeitsprinzip in der moralischen Gleichwertigkeit aller Personen begründet ist. Zur Bestimmung, welche Tätigkeiten als Gegenleistungen zählen sollen, verwendet White das Konzept der *civic labour*. *Civic labour* bezieht sich auf Tätigkeiten, welche einen Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt leisten. Die Diversität der Beiträge ist dabei eine von vier Dimensionen der fairen Gegenseitigkeit nach White.

Aus der Theorie wurden Indikatoren von bezahlter und unbezahlter Arbeit, welche dem Kriterium der *civic labour* entsprechen, abgeleitet. Auf der Grundlage der Indikatoren wurde eine systematische Analyse des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs des Kantons Zürich durchgeführt, um zu beurteilen, inwiefern die Gegenleistungen in der Sozialhilfe dem Kriterium der *civic labour* genügen.

Aus der Analyse wurde ersichtlich, dass in der Sozialhilfe die Erwerbsarbeit, die aktive Stellensuche und die Qualifizierung für eine bezahlte Arbeit als Gegenleistungen anerkannt werden. Dabei steht bei Personen über 25 Jahren die schnelle Ablösung von der staatlichen Hilfe im Vordergrund. Die Pflege Angehöriger kann ebenso als Gegenleistung anerkannt werden. Das Betreuen eigener Kinder wird zwar bei der Forderung, eine Gegenleistung zu erbringen, berücksichtigt – es wird aber nicht als Gegenleistung honoriert.

Daher ist die Diversität der Gegenleistungen im Behördenhandbuch des Kantons Zürich nur teilweise fair ausgestaltet. Damit die Diversität der Gegenleistungen fairer wäre, sollte nicht in erster Linie die Ablösung von der Sozialhilfe, sondern der langfristige Schutz vor Verarmung angestrebt werden. Bei der Anerkennung unbezahlter Arbeit als Gegenleistung sollte das Kriterium der *civic labour*, und nicht so sehr die individuelle Verhaltensänderung ausschlaggebend sein.

In zukünftigen wissenschaftlichen Analysen müssten weitere Dimensionen der fairen Gegenseitigkeit nach White untersucht werden. So müsste der Frage nachgegangen werden, inwiefern die ökonomischen Rahmenbedingungen in der Schweiz fair sind und welche Auswirkungen dies auf die Proportionalität von Leistung und Gegenleistung hat.

# Gegenleistungen in der Sozialhilfe

Bachelor-Thesis zum Erwerb des  
Bachelor-Diploms in Sozialer Arbeit

Berner Fachhochschule  
Soziale Arbeit

Vorgelegt von

Olivia Fischer  
Jasmin Ingold

Bern, Mai 2019

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

Gutachter: Prof. Dr. Simon Raphael Steger

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1	AUSGANGSLAGE .....	1
1.2	PROBLEMSTELLUNG.....	2
1.3	FRAGESTELLUNG UND AUFBAU DER ARBEIT .....	3
<b>2</b>	<b>THEORETISCHER HINTERGRUND .....</b>	<b>5</b>
2.1	FAIRE GEGENSEITIGKEIT NACH WHITE.....	8
2.1.1	<i>Die Seite des Staates: Chancengleichheit und faire Einkommen .....</i>	<i>9</i>
2.1.2	<i>Die Seite der Bürgerinnen und Bürger: Universalität und Diversität.....</i>	<i>11</i>
2.1.3	<i>Kritik des Gegenseitigkeitsprinzips.....</i>	<i>13</i>
2.2	DIVERSITÄT.....	17
2.2.1	<i>Bezahlte Arbeit.....</i>	<i>18</i>
2.2.2	<i>Unbezahlte Arbeit.....</i>	<i>20</i>
2.2.3	<i>Kritik an der Anerkennung unbezahlter Arbeit als Gegenleistung .....</i>	<i>22</i>
<b>3</b>	<b>METHODISCHES VORGEHEN .....</b>	<b>25</b>
3.1	UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND.....	25
3.2	OPERATIONALISIERUNG.....	27
3.2.1	<i>Indikator "bezahlte Arbeit: Anerkennung als civic labour".....</i>	<i>29</i>
3.2.2	<i>Indikator "bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials".....</i>	<i>29</i>
3.2.3	<i>Indikator "unbezahlte Arbeit: Anerkennung als civic labour".....</i>	<i>30</i>
3.2.4	<i>Indikator "unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung".....</i>	<i>30</i>
3.3	MATERIALIEN.....	31
3.4	DURCHFÜHRUNG DER ANALYSE .....	33
<b>4</b>	<b>ERGEBNISSE.....</b>	<b>35</b>
4.1	INDIKATOR "BEZAHLTE ARBEIT: ANERKENNUNG ALS CIVIC LABOUR" .....	35
4.1.1	<i>Anerkennung bezahlter Arbeit .....</i>	<i>35</i>
4.1.2	<i>Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit .....</i>	<i>38</i>
4.1.3	<i>Beurteilung des Indikators.....</i>	<i>40</i>
4.2	INDIKATOR "BEZAHLTE ARBEIT: STEIGERUNG DES BEITRAGSPOTENZIALS" .....	41
4.2.1	<i>Bemühung um bezahlte Arbeit.....</i>	<i>41</i>
4.2.2	<i>Arbeit den Kompetenzen entsprechend .....</i>	<i>44</i>
4.2.3	<i>Aneignung neuer Kompetenzen .....</i>	<i>45</i>
4.2.4	<i>Beurteilung des Indikators.....</i>	<i>52</i>
4.3	INDIKATOR "UNBEZAHLTE ARBEIT: ANERKENNUNG ALS CIVIC LABOUR" .....	54
4.3.1	<i>Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen .....</i>	<i>56</i>

4.3.2	<i>Betreuung der eigenen Kinder</i> .....	57
4.3.3	<i>Beurteilung des Indikators</i> .....	60
4.4	INDIKATOR "UNBEZAHLTE ARBEIT: QUALITÄTSSICHERUNG" .....	61
4.4.1	<i>Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen</i> .....	61
4.4.2	<i>Betreuung der eigenen Kinder</i> .....	62
4.4.3	<i>Beurteilung des Indikators</i> .....	64
<b>5</b>	<b>DISKUSSION DER ERGEBNISSE</b> .....	<b>65</b>
5.1	BEZAHLTE ARBEIT .....	66
5.2	UNBEZAHLTE ARBEIT .....	70
5.3	BEANTWORTUNG DER FRAGESTELLUNG UND GRENZEN DER ANALYSE .....	74
<b>6</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN</b> .....	<b>76</b>
6.1	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE WISSENSCHAFT .....	76
6.1.1	<i>Offene Forschungsfragen in Bezug auf die faire Gegenseitigkeit</i> .....	77
6.1.2	<i>Offene Forschungsfragen in Bezug auf die Diversität</i> .....	81
6.2	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES HANDBUCHS .....	84
6.2.1	<i>Bezahlte Arbeit</i> .....	84
6.2.2	<i>Unbezahlte Arbeit</i> .....	87
6.3	EMPFEHLUNGEN FÜR MITARBEITENDE AUF SOZIALBEHÖRDEN .....	91
6.3.1	<i>Bezahlte Arbeit</i> .....	91
6.3.2	<i>Unbezahlte Arbeit</i> .....	93
6.4	FAZIT.....	94
<b>7</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>95</b>
7.1	PRINT-LITERATUR .....	95
7.2	WEB-LITERATUR.....	97

# 1 Einleitung

In diesem Kapitel wird die Entstehung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Schweizerischen Sozialhilfe umrissen (1.1). Es werden normative Überlegungen zur Gegenleistungsforderung in modernen Wohlfahrtsstaaten aufgezeigt (1.2). Weiter wird anhand der Theorie der fairen Gegenseitigkeit von Stuart White die Fragestellung hergeleitet und abschliessend der Aufbau der vorliegenden Bachelor-Thesis vorgestellt (1.3).

## 1.1 Ausgangslage

Um die Ausgangslage der vorliegenden Arbeit aufzuzeigen, wird betrachtet, wie das Gegenseitigkeitsprinzip in das Schweizerische System der Sozialhilfe aufgenommen wurde.

Im Zuge der Finanzkrise in den 90er Jahren wuchs die neoliberale Kritik am Wohlfahrtsstaat (Galuske, 2002, S. 193). Die politische Antwort auf die Kritik an der bisherigen bedarfsorientierten Sozialpolitik war, den Anspruch auf staatliche Leistungen vermehrt von einer Bemühung der leistungsbeziehenden Personen abhängig zu machen (Reis & Wende, 2010, S. 70). Durch die zweite Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahre 1995 fand das Denkmuster der Aktivierung das erste Mal in der Schweiz eine Umsetzung (Wyer, 2014, S. 51).

In den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wurde im Jahr 1998 ein Kapitel über "Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration" aufgenommen, in dem Integrationsmassnahmen geschaffen und mit dem Begriff der Gegenleistung verknüpft wurden (Pärli, 2005, S. 96). Im Jahr 2005 erfolgte die Revision der SKOS-Richtlinien zur Ausgestaltung der Sozialhilfe, wobei der Fokus auf die Aktivierung gelegt wurde (Wyss, 2011, S. 10). Die Kantone haben kurz darauf begonnen, ihre Gesetzgebungen anzupassen und Begriffe wie "Gegenleistung" oder "berufliche und soziale Eingliederung" darin zu verwenden (Pärli, 2004, S. 46).

Ueli Tecklenburg, Soziologe und ehemaliger Geschäftsführer der SKOS, zeigt auf, dass die soziale und berufliche Integration verschieden begründet und teils unterschiedlich in den kantonalen Gesetzen verankert wurde (2005, S. 91). Aus Sicht der einen soll die soziale und berufliche Integration dazu dienen, die Sozialhilfeempfangenden daran zu erinnern, dass sie nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben (S. 90). Andere erachten die soziale und berufliche Integration als Recht der betroffenen Personen und wieder andere finden, dass Sozialhilfeempfangende keinen Anspruch auf Integrationsmassnahmen haben, man eine Teilnahme aber von ihnen verlangen dürfe (S. 91).

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, dass die steigenden Zahlen der Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden in den 90er Jahren zur Einführung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe geführt haben. Im nächsten Kapitel wird auf die wissenschaftliche Kontroverse um die Begründung von Gegenleistungen in modernen Wohlfahrtsstaaten eingegangen.

## 1.2 Problemstellung

Nachfolgend werden Positionen aus der wissenschaftlichen Literatur bezüglich der Begründung von unterschiedlichen Gegenleistungen in der Sozialhilfe dargestellt.

Die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin Amy Gutmann und ihr Kollege Dennis Thompson (1996) begründen die Einforderung einer Arbeitstätigkeit von sozialhilfebeziehenden Personen damit, dass Lebensentwürfe, welche zur Wirtschaft beitragen und solche, welche nicht zur Produktivität des Landes beitragen, unterschieden werden müssen (S. 280). Die Autorin und der Autor verstehen die bezahlte Arbeit als ein zentrales Element der Würde eines Menschen als gesellschaftliches Wesen (S. 293). Tecklenburg (2005) weist diesbezüglich auf die Problematik hin, dass die Gesellschaft nicht im Stande ist, für alle Personen eine Arbeit zur Verfügung zu stellen, die das Existenzminimum decken würde (S. 93).

Als Mitglied der Kommission "Rechtsfragen" der SKOS und Jurist spricht sich Guido Wizent dafür aus, dass Gegenleistungen den sozialhilfebeziehenden Personen Anerkennung einbringen sollen. Unter dem Begriff der Gegenleistung versteht er nicht nur die Erwerbsarbeit, sondern auch unbezahlte Gemeinschaftsarbeit (Wizent, 2014, S. 88). Auch die US-amerikanische Moralphilosophin Elizabeth Anderson betont, dass insbesondere Care-Arbeit, welche Private für ihre Kinder oder pflegebedürftige Angehörige verrichten, als gleichwertige Gegenleistung wie die bezahlte Arbeit gelten soll. Sie vergleicht die Anerkennung der Care-Arbeit mit Subventionen inländischer Landwirtschaft. Obwohl die Subventionen an die Landwirtinnen und Landwirte den Staatshaushalt belasten, unterliegen die Bäuerinnen und Bauern nicht einem Stigma und man verlangt von ihnen nicht, ihre Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu reduzieren, also eine andere Einkommensquelle zu suchen. Anderson spricht von unbezahlter Care-Arbeit als Beitrag zu einem gesellschaftlichen Gut, welche in diesem Sinn das Kriterium für staatliche Anerkennung erfüllt (Anderson, 2004, S. 248).

Die Idee der Gegenseitigkeit verlangt von den Bürgerinnen und Bürgern, einen Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt zu leisten. Ob dieser Beitrag unter jeden Umständen erbracht werden muss, kann mit dem Argument bestritten werden, dass nicht genügend Arbeitsmöglichkeiten für die Gesamtbevölkerung bestehen. Weiter kann in Erwägung gezogen werden, dass die unbezahlte Gemeinschaftsarbeit oder die unbezahlte Care-Arbeit eine gleichwertige Anerkennung wie die Erwerbsarbeit als gesellschaftlichen Beitrag verdienen.

Die Anerkennung von unterschiedlichen Formen von Arbeit als Gegenleistung ist das zu untersuchende Problem der vorliegenden Arbeit. Im folgenden Kapitel werden die Fragestellung und der Aufbau dieser Arbeit vorgestellt.

### 1.3 Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Nachfolgend wird dargestellt, von welcher normativen Position in dieser Arbeit ausgegangen wird. Anhand der Theorie wird die Fragestellung hergeleitet. Am Ende dieses Kapitels wird der Aufbau der vorliegenden Arbeit aufgezeigt.

Als normative Grundlage wird auf die Theorie der fairen Gegenseitigkeit von Stuart White (2003) zurückgegriffen. Stuart White ist Professor für Politikwissenschaften in Oxford. Er entwarf eine normative Begründung des Gegenseitigkeitsprinzips für demokratische Wohlfahrtsstaaten. Die Theorie der fairen Gegenseitigkeit nach White lässt sich aus diesem Grund auf die demokratisch regierte Schweiz anwenden.

White spricht sich grundsätzlich für die Zulässigkeit von Gegenleistungen in der Sozialhilfe aus. Er stellt Kriterien auf, welchen eine Gegenleistung genügen muss, um fair zu sein (White, 2003, S. 129-152). Hiermit stellt er sich in die Tradition des liberalen Philosophen John Rawls und dessen Konzeption des Gesellschaftsvertrags als faires Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern (vgl. White, 2005, S. 84-85).

In der Publikation von White und Cooke (2007) werden Empfehlungen für die progressive Umsetzung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in der britischen Sozialpolitik entworfen. Die Autoren begründen die progressive Sicht auf die faire Gegenseitigkeit damit, dass – im Gegensatz zu einer konservativen Sicht – nur diese dem Anspruch eines liberalen Staats genügt, alle Bürgerinnen und Bürger als moralisch gleichwertig zu behandeln (S. 28).

Die faire Gegenseitigkeit nach White und Cooke besteht aus vier Dimensionen. Die Dimensionen sind die Chancengleichheit, faire Einkommen, die Universalität und die Diversität (ebd.). Die einzelnen Dimensionen werden im Kapitel des theoretischen Hintergrunds (vgl. 2) beschrieben.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die Fairness des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe auf allen vier Dimensionen zu analysieren. Die Dimensionen der Chancengleichheit, der fairen Einkommen sowie der Universalität betreffen überwiegend sozialpolitische Themen (vgl. White & Cooke, 2007, S. 27-28). Die Ebene der Diversität anerkannter Gegenleistungen kann separat auf der Ebene der Sozialhilfe untersucht werden (ebd.). Aus diesem Grund wird die Fragestellung dieser Arbeit auf die Dimension der Diversität des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit beschränkt.

Es wird in dieser Arbeit untersucht, inwiefern die Gegenleistungen in der Sozialhilfe dem Kriterium der Fairness aus einer progressiven Sicht entsprechen. Die Fragestellung lautet:



**Wie fair ist die Diversität der Gegenleistungen in der Sozialhilfe?**

Mit der Diversität von Gegenleistungen ist gemeint, dass Klientinnen und Klienten unterschiedliche Arten von Tätigkeiten als Beitrag an die Gesellschaft leisten können sollen. Inwiefern die Diversität der Gegenleistungen der Fairness nach White (2003) entspricht, wird in der vorliegenden Bachelor-Thesis untersucht.

Zu Beginn der Arbeit wird das Konzept der progressiven Sicht der fairen Gegenseitigkeit theoretisch fundiert (2).

Ausgehend von der Theorie werden Indikatoren für die Analyse erarbeitet. Da in der Schweiz die Sozialhilfegesetzgebung kantonale geregelt ist, wird der Untersuchungsgegenstand auf die Sozialhilfe im Kanton Zürich eingegrenzt (3).

Anhand der Indikatoren wird das Behördenhandbuch der Sozialhilfe im Kanton Zürich systematisch analysiert. Aus den Ergebnissen der Analyse wird ersichtlich sein, inwiefern die Diversität von Gegenleistungen in der Sozialhilfe der progressiven Sicht auf die faire Gegenseitigkeit entspricht (4).

In der Diskussion wird anhand der Analyseergebnisse evaluiert, wie fair die Diversität der Gegenleistungen in der Sozialhilfe ist. Dazu werden die Ergebnisse in die Theorie der fairen Gegenseitigkeit eingebettet (5).

Die Schlussfolgerungen und weitere Forschungsfragen werden im letzten Kapitel ausgearbeitet. Dafür werden die Erkenntnisse auf der Dimension der Diversität anerkannter Gegenleistungen zu den anderen drei Dimensionen des Gegenseitigkeitsprinzips – der Chancengleichheit, der fairen Einkommen und der Universalität – in Bezug gesetzt (6).

Im nachfolgenden Kapitel wird der theoretische Hintergrund dieser Arbeit erörtert.

## 2 Theoretischer Hintergrund

Einleitend werden die vier Dimensionen der progressiven Sicht auf das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit dargestellt, welche White und Cooke (2007) für die britische Sozialpolitik entwickelten.

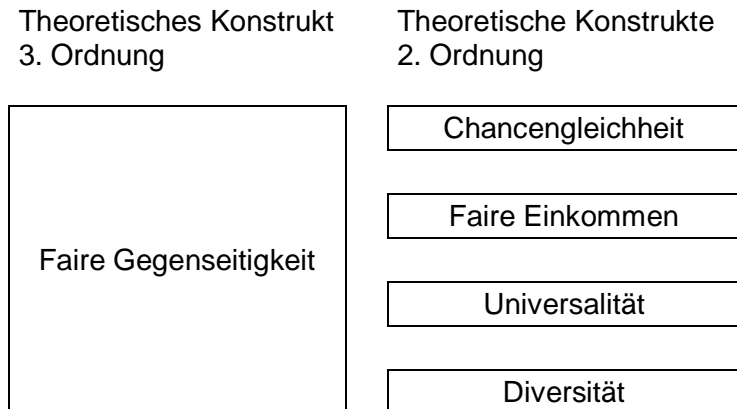
Im Bericht "It's all about you - citizen-centred welfare" (Bennett & Cooke, 2007) veröffentlichte White zusammen mit dem Sozialwissenschaftler Graeme Cooke Empfehlungen für die progressive Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips im britischen Sozialwesen. Der Bericht wurde vom britischen „Institute for Public Policy Research“ (IPPR) herausgegeben. Das IPPR beschreibt sich als interdisziplinären Think-Thank, welcher Konzepte für die politische Umsetzung von Gerechtigkeit, Demokratie und Nachhaltigkeit ausarbeitet (Bennett & Cooke, 2007, S. 4).

White und Cooke unterscheiden eine progressive Sicht und eine konservative Sicht auf die Fairness des Gegenseitigkeitsprinzips. Aus einer konservativen Sicht sind jene Verhältnisse fair, welche der freie Markt herstellt. Dieser Sicht stellen die Autoren eine progressive Sicht gegenüber. Die progressive Sicht auf die Fairness des Gegenseitigkeitsprinzips orientiert sich an der moralischen Gleichwertigkeit der Bürgerinnen und Bürgern (White & Cooke, 2007, S. 27-28).

Die progressive und konservative Sicht auf die faire Gegenseitigkeit lassen sich auf den Dimensionen der Chancengleichheit, der fairen Einkommen, der Universalität und der Diversität vergleichen. Dabei geht es bei der Chancengleichheit und den fairen Einkommen um Leistungen des Staates und bei der Universalität und der Diversität um die Ausgestaltung der Gegenleistungen der Bürgerinnen und Bürger (ebd.).

In der untenstehenden Grafik werden die vier Dimensionen der fairen Gegenseitigkeit nach White und Cooke dargestellt.

Tabelle 1

*Faire Gegenseitigkeit nach White und Cooke*

Erläuterung: Theoretische Konstrukte 2. Ordnung zur fairen Gegenseitigkeit. Die Begriffe stammen aus White & Cooke, 2007, S. 28.

Auf der Dimension der Chancengleichheit bedeutet Fairness aus einer konservativen Sicht das Verbot der individuellen Diskriminierung. Aus einer progressiven Sicht ist die Chancengleichheit dann fair, wenn nicht nur die individuelle Diskriminierung, sondern auch strukturelle Diskriminierungen bekämpft werden (White & Cooke, 2007, S. 27).

Auf der Dimension der fairen Einkommen sind aus einer konservativen Sicht die durch den freien Markt generierten Einkommensunterschiede grundsätzlich fair. Nur Einkommensunterschiede aufgrund der fehlenden Chancengleichheit sind unfair. Aus einer progressiven Sicht sind dagegen extreme Lohnunterschiede problematisch (ebd.).

Auf der Dimension der Universalität wird aus konservativer Sicht die Tatsache, dass vermögende Personen nicht arbeiten müssen, nicht als Problem der Fairness gesehen. Aus einer progressiven Sicht soll die Gegenleistungspflicht alle Bürgerinnen und Bürger betreffen. Die Erwartung, durch Arbeit einen Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt zu leisten, soll aus Gründen der Fairness nicht auf Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe beschränkt werden (ebd.).

Auf der Dimension der Diversität zählen aus einer konservativen Sicht unbezahlte Erziehungs- und Pflegetätigkeiten nicht als Gegenleistungen. Aus einer progressiven Sicht ist die Diversität des Gegenseitigkeitsprinzips dann fair, wenn private Care-Arbeit genauso wie die Erwerbsarbeit als Gegenleistung anerkannt wird (White & Cooke, 2007, S. 28).

In Anlehnung an White (2003) gehen die Autoren davon aus, dass lediglich die progressive Sicht auf das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit gerecht ist: "If we take the equal moral worth of all citizens seriously, we believe that only the progressive conception of fair reciprocity is capable of capturing the demands of justice." (White & Cooke, 2007, S. 28)

Die Erarbeitung der progressiven Sicht auf die faire Gegenseitigkeit ist der Gegenstand des Theoriekapitels. Zur Ausarbeitung der Theorie, welche der progressiven Sicht auf die faire Gegenseitigkeit zugrunde liegt, wird mehrheitlich auf die Publikationen von Stuart White (White, 2003; White, 2007) zurückgegriffen. In der Monographie "The Civic Minimum" (2003) entwirft White seine Theorie der fairen Gegenseitigkeit. Im Grundlagenwerk "Equality" (2007) beschreibt White die Voraussetzungen für die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger in kapitalistischen Demokratien.

Im ersten Teil des theoretischen Hintergrunds werden die Konzepte der fairen Gegenseitigkeit in der idealen und der nicht-idealen Form eingeführt (2.1). Ausgehend von der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form wird die Verantwortung des Staates als *civic minimum* definiert (2.1.1). Es werden danach die Voraussetzungen für die faire Umsetzung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe erörtert. Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, welche Konsequenzen ungerechte ökonomische Rahmenbedingungen auf die Legitimität von Gegenleistungen in Form von bezahlter Arbeit haben (2.1.2). Die Kritik des Philosophen Tommie Shelby an Whites Prinzip der fairen Gegenseitigkeit wird anschliessend aufgenommen (2.1.3).

Im zweiten Teil wird das Konzept der *civic labour* nach White definiert (vgl. 2.2). Aus der Theorie werden Kriterien für die Anerkennung von bezahlten und unbezahlten Arbeitstätigkeiten als Gegenleistungen hergeleitet (2.2.1; 2.2.2). Auf der Dimension der Diversität anerkannter Gegenleistungen wird die Kritik des Politikwissenschaftlers Lawrence Mead in den theoretischen Hintergrund einbezogen (2.2.3).

## 2.1 Faire Gegenseitigkeit nach White

In diesem Kapitel wird die Theorie der fairen Gegenseitigkeit nach White auf den vier Dimensionen der Chancengleichheit, der fairen Einkommen, der Universalität und der Diversität erläutert. Anschliessend wird die Kritik des Philosophen Tommie Shelby am Gegenseitigkeitsprinzip diskutiert.

White (2003) unterscheidet zwischen der fairen Gegenseitigkeit in der idealen Form und der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form (S. 78-94). Sind die wirtschaftlichen Strukturen in einer Gesellschaft gänzlich gerecht, kommt das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit in der idealen Form zur Anwendung. Gemäss White sind die ökonomischen Verhältnisse dann vollumfänglich gerecht, wenn die Unterschiede der Personen in Bezug auf ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt beseitigt wurden (S. 78-85).

White geht davon aus, dass es für die heutigen, kapitalistisch organisierten Demokratien unrealistisch ist, vom Ideal einer völlig gerechten Wirtschaftsordnung auszugehen. Aus Gründen der Machbarkeit schlägt er vor, eine Wirtschaftsordnung anzustreben, die, wenn auch nicht vollumfänglich, dennoch in ihren wesentlichen Merkmalen gerecht ist. Er nennt diese die substantiell gerechte Wirtschaftsordnung (S. 86). Unter den Bedingungen einer substantiell gerechten Wirtschaftsordnung kommt das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form zur Anwendung (S. 86-94).

Die Voraussetzungen zur Anwendung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form werden in den folgenden Unterkapiteln erläutert.

### 2.1.1 Die Seite des Staates: Chancengleichheit und faire Einkommen

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Verantwortung der Staat ausgehend vom Prinzip der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form (vgl. 2.1) übernehmen muss.

White definiert die Verantwortung des Staates mit dem Begriff des *civic minimum*: "The civic minimum is (. . .) that set of institutions and policies which satisfy the demands of fair reciprocity in its non-ideal form." (White, 2003, S. 96) Indem die ökonomischen Strukturen in den wesentlichen Punkten gerecht sind, stellt der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern die Rahmenbedingungen zur Verfügung, welche für die Anwendung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form (vgl. 2.1) erforderlich sind. Das *civic minimum* umfasst fünf wesentliche Elemente wirtschaftlicher Rahmenbedingungen aus der Sicht einer arbeitnehmenden Person:

1. Beseitigung unverschuldeter materieller und sozialer Verarmung;
2. Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen;
3. Anspruch auf herausfordernde Arbeit;
4. Gewährleistung sozialer Mobilität;
5. Schutz vor Diskriminierung in Bezug auf Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten (White, 2003, S. 90).

Der Faktor der Beseitigung unverschuldeter Verarmung betrifft die Rahmenbedingungen der Arbeitsstelle. Das Wirtschaftswachstum soll nicht dazu führen, dass die Löhne immer weiter abgesenkt werden und die arbeitenden Personen immer weniger Lebensqualität haben (S. 90). White bezieht sich in Bezug auf die Begrenzung der materiellen und sozialen Ungleichheiten auf das Differenzprinzip von Rawls (White, 2007, S. 102-110). Das Differenzprinzip besagt, dass die Erhöhung der Gehälter an der oberen Lohnskala nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Personen, die am wenigsten verdienen, dadurch bessergestellt werden (Rawls, 1999, S. 71). Mit dem Differenzprinzip ist auch die Begrenzung der Status-Unterschiede gemeint (White, 2007, S. 104). Zusätzlich zur Regulierung der Lohnungleichheiten hat der Staat die Verantwortung, die soziale Integration von Personen, welche eine geringe Arbeitsmarktattraktivität und aus diesem Grund einen womöglich tiefen Status in der Gesellschaft haben, zu fördern (S. 105).

Der Faktor des Schutzes vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen bezieht sich auf die Wahrung der Autonomie der arbeitnehmenden Person. Die arbeitnehmende Person soll in einem Arbeitsverhältnis angestellt sein, bei welchem sie die Möglichkeit hat, über die Arbeitsbedingungen zu verhandeln, ohne Angst zu haben, ihre Stelle deswegen zu verlieren (White, 2003, S. 88-89).

Mit dem Anspruch auf herausfordernde Arbeit meint White, dass das Arbeitsleben für die arbeitnehmende Person sinnstiftend sein soll (S. 89). Die Arbeit, welche im Verlauf des gesamten

Lebens verrichtet wird, soll einen Teil an die Selbstverwirklichung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers beitragen (White, 2003, S. 90).

Der Faktor der sozialen Mobilität weist darauf hin, dass Personen, welche mit verhältnismässig wenig Bildung und Eigenkapital in das Berufsleben einsteigen, die Möglichkeit haben sollen, diese ungleichen Startchancen im Laufe ihres Arbeitslebens auszugleichen. Die soziale Mobilität stützt die bereits genannten Faktoren: Eine Person, welche qualifiziert und mit einem Finanzkapital ausgestattet ist, läuft weniger Gefahr, eine Arbeit unter prekären Bedingungen verrichten zu müssen (ebd.).

Mit dem Faktor der Nichtdiskriminierung ergänzt White, dass Personen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder eines Persönlichkeitsmerkmals den gleichen Zugang zu Bildung und Arbeit haben sollen (ebd.).

Nachdem die Verantwortung des Staates vor dem Hintergrund des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in der nicht-idealen Form beleuchtet wurde, wird im nächsten Kapitel die Seite der Bürgerinnen und Bürger betrachtet.

### 2.1.2 Die Seite der Bürgerinnen und Bürger: Universalität und Diversität

In diesem Kapitel wird die Pflicht der Bürgerinnen und Bürger, eine Gegenleistung für das vom Staat bereitgestellte *civic minimum* (vgl. 2.1.1) zu erbringen, erläutert. Anschliessend wird aufgezeigt, welche Konsequenzen es für die Bürgerinnen und Bürger nach sich zieht, wenn die Faktoren einer substanziell gerechten Wirtschaftsordnung nicht erreicht sind.

Im Gegenzug zum staatlich bereitgestellten *civic minimum* soll der Staat von den Bürgerinnen und Bürgern einen Beitrag an die Wohlfahrt einfordern (White, 2003, S. 91). White geht davon aus, dass in den kapitalistischen Demokratien in erster Linie ein Beitrag in Form von Arbeit gefordert werden soll. Er nennt diese Forderung die „Grundarbeitserwartung“ (S. 114).

White stellt für den Kontext der Sozialhilfe vier Kriterien auf, welche erfüllt sein müssen, damit der Staat eine Grundarbeitserwartung aufstellen darf:

1. Es bestehen adäquate Einkommen;
2. Es bestehen adäquate Arbeitsmöglichkeiten;
3. Unterschiedliche Arbeiten sind als gesellschaftliche Beiträge anerkannt;
4. Die Grundarbeitserwartung gilt für alle Bürgerinnen und Bürger (S. 134-135).

Diese vier Kriterien entsprechen den vier Dimensionen der progressiven Sicht auf die faire Gegenseitigkeit nach White und Cooke (2007; vgl. auch 2). Die einzelnen Kriterien werden in den folgenden Abschnitten erklärt.

Das erste Kriterium besagt, dass die materielle und soziale Existenzsicherung der sozialhilfebeziehenden Person gewährleistet sein muss. Die Lohnungleichheiten sollen durch das Differenzprinzip reguliert werden und die soziale Integration von Personen mit einem tiefen oder ohne Einkommen soll gefördert werden (White, 2003, S. 135; 2007, S. 95; vgl. auch 2.1.1). Die Einführung von Mindestlöhnen und die subsidiäre staatliche Existenzsicherung durch die Sozialhilfe sind Beispiele für die Umsetzung der adäquaten Einkommen (vgl. White, 2003, S. 202). Dieses Kriterium entspricht der Dimension der fairen Einkommen nach White und Cooke.

Mit dem zweiten Kriterium ist gemeint, dass eine Person, welche eine Gegenleistung in Form von Arbeit erbringen soll, einen Anspruch auf eine Arbeitsstelle haben muss (White, 2003, S. 136). White spricht sich mit diesem Kriterium für die Errichtung eines positiven Rechts auf Arbeit aus (ebd.). Sozialhilfebeziehende Personen sollen sich zudem gegen schlechtbezahlte Arbeiten oder gegen ausbeuterische Arbeitnehmer-Arbeitgeberverhältnisse wehren können (ebd.; vgl. auch White, 2003, S. 88-89; vgl. auch 2.1.1). Das Recht auf Arbeit bezieht sich auf eine Arbeit, welche für die betroffene Person sinnstiftend ist und auf lange Sicht zu ihrer Selbstverwirklichung



beiträgt (vgl. White, 2003, S. 89-90; vgl. auch 2.1.1). Das Kriterium der adäquaten Arbeitsmöglichkeiten entspricht der Dimension der Chancengleichheit nach White und Cooke.

Das dritte Kriterium betrifft die Dimension der Diversität anerkannter Gegenleistungen nach White und Cooke. Grundsätzlich sollen unterschiedliche Beiträge als Gegenleistungen zählen. Die inhaltliche Definition des einforderbaren Beitrags unterliegt laut White einem politischen Aushandlungsprozess. Ein wichtiges Kriterium des politischen Entscheids ist dessen Legitimität aus der Sicht der betroffenen Personen (White, 2003, S. 125). White greift beim Thema der politischen Umsetzung der fairen Gegenseitigkeit wiederholt auf den Ansatz der deliberativen Demokratie zurück (S. 107-108; White, 2007, S. 50-52). Obwohl die inhaltliche Bestimmung der geforderten Gegenleistungen je nach politischem Konsens verschieden ausfällt, macht White einen Vorschlag zur Ausgestaltung der Grundarbeitserwartung. Im Kapitel 2.2 dieser Arbeit wird Whites Argumentation diesbezüglich ausgeführt.

Das vierte Kriterium betrifft die Dimension der Universalität nach White und Cooke. Die Grundarbeitserwartung soll an die Gesamtheit der Bevölkerung, welche die Güter des Wohlfahrtsstaates in Anspruch nimmt, gerichtet sein. Somit bezieht sich die Beitragspflicht laut White nicht ausschliesslich auf sozialhilfebeziehende Personen. Vermögende Personen, welche von einem geerbten Vermögen leben, sind von der Beitragspflicht nicht ausgenommen (White, 2003, S. 136-137). Ein mögliches Problem könnte auch talentierte Personen betreffen, welche mit wenig Arbeit einen hohen Lohn erzielen. Diese sollen durch finanzielle Anreize dazu bewegt werden, zumindest ein Minimum an Arbeitsstunden in den Dienst der Gesellschaft zu stellen (S. 137; vgl. White, 2007, S. 118).

Das vom Staat bereitgestellte *civic minimum* und die Gegenleistungen der Bürgerinnen und Bürger sind gemäss White proportional zueinander. Kann der Staat das *civic minimum* (vgl. 2.1.1) nicht bereitstellen, muss die Gegenleistungserwartung gegenüber denjenigen Personen, welche durch ungerechte Verhältnisse benachteiligt sind, gelockert werden (White, 2003, S. 91). Wenn die ökonomischen Rahmenbedingungen sogar derart ungerecht sind, dass durch die Arbeitsleistung die Grundrechte der Person verletzt werden, entfällt laut White die Grundarbeitserwartung für diese Personengruppe gänzlich: "If the disadvantage is great enough, (. . .) then these individuals have no moral obligation to make a productive contribution to the community." (ebd.)

Am Prinzip der fairen Gegenseitigkeit kann kritisiert werden, dass es sich ausschliesslich mit der Verteilungsgerechtigkeit beschäftigt und dabei die symbolische Wirkung, welche eine Grundarbeitserwartung auf eine stigmatisierte Bevölkerungsminderheit haben kann, ausser Acht lässt. Diese ernstzunehmende Kritik wird im folgenden Kapitel in Anlehnung an den Philosophen Tommie Shelby ausformuliert.

### 2.1.3 Kritik des Gegenseitigkeitsprinzips

Nachdem das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit nach White in den vorangehenden Kapiteln erarbeitet wurde, wird in diesem Kapitel eine Kritik angebracht. Das Prinzip der fairen Gegenseitigkeit wird in der Folge durch den Status-Macht-Ansatz von Elizabeth Anderson sowie Elemente aus der deliberativen Demokratie ergänzt. Die gerechtigkeits-theoretische Begründung des Gegenseitigkeitsprinzips nach White in der Sozialhilfe wird in einem weiteren Schritt von paternalistisch begründeten Ansätzen zur Verhaltensänderung in der Sozialhilfe abgegrenzt.

Der US-amerikanische Philosoph Tommie Shelby anerkennt die von White beschriebenen ökonomischen Reformen als grundlegende Voraussetzung für die Fairness des Gegenseitigkeitsprinzips (Shelby, 2012, S. 88). Shelby kritisiert, dass sich die Arbeitserwartung in der Sozialhilfe trotz gerechter ökonomischer Rahmenbedingungen auf bestimmte Personengruppen in der Bevölkerung abwertend auswirken kann (S. 93-95).

Shelby beschreibt in seinem philosophischen Fachartikel die Situation von sozialhilfebeziehenden Personen, welche zu der in abgegrenzten Stadtteilen wohnhaften schwarzen Bevölkerungsminderheit in den USA gehören. Shelby geht von der Tatsache aus, dass das Stereotyp der Arbeitsscheuheit der schwarzen Bevölkerungsgruppe die Ausgestaltung des Sozialhilfesystems in den USA wesentlich mitbestimmte (S. 95). Shelby verweist diesbezüglich auf empirische Studien aus den 90er Jahren wie „The color of welfare: How racism undermined the war on poverty“ von Jill Quadagno aus dem Jahr 1994, die Untersuchung „The War against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy“ von Herbert Gans aus dem Jahr 1995 und schliesslich die Analyse „Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy“ von Martin Gilens aus dem Jahr 1999 (zit. nach Shelby, 2012, S. 95).

Shelby folgert, dass die betroffenen Personen durch die Kooperation mit einem System, welches von stereotypen Vorurteilen geprägt ist, ihre Würde aufgeben. Er sieht dies als das wichtigste Argument für den Widerstand von sozialhilfebeziehenden Bewohnenden der Ghettos gegen die in der Sozialhilfe verpflichtende Arbeitstätigkeit. Der Philosoph fordert, dass die Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe auf der Anerkennung der schwarzen Bevölkerungsminderheit als gleichwertige Bürgerinnen und Bürger beruhen muss. Shelby spricht sich für die Aufhebung der Gegenleistungspflicht unter den geschilderten Bedingungen aus, sodass die betroffenen Personen ihre Würde bewahren können (Shelby, 2012, S. 95).

Der Staat soll also nicht nur gerechte ökonomische Strukturen herstellen, sondern auch die bewusste oder unbewusste Abwertung Angehöriger benachteiligter Bevölkerungsgruppen bei der Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe beheben. Für den Kontext Schweiz lassen sich Shelbys Erkenntnisse auf sozialhilfebeziehende Personen übertragen,

sofern diese im öffentlichen Diskurs stigmatisiert werden. Von diesen Personen sollte – zusätzlich zu den aufgrund ungerechter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen benachteiligten Personen – gemäss Shelby keine Gegenleistung eingefordert werden können.

Allgemein gesagt, lässt sich das Problem als Voreingenommenheit von politischen Entscheidungsträgern beschreiben. Es stellt sich hiermit nicht nur ein normatives, sondern darüber hinaus ein praktisches Problem. Indem im nächsten Abschnitt auf Shelbys Kritik geantwortet wird, werden ernstzunehmende Risiken bei der politischen Umsetzung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit aufgezeigt. Ansätze zur Vermeidung dieser werden aus dem Status-Macht-Ansatz von Elizabeth Anderson (2004) und den Ausführungen von White (2003; 2007) zum Thema der deliberativen Demokratie und dem Paternalismus in der Sozialhilfe herangezogen.

Mit dem Fokus auf die Umgestaltung der ökonomischen Strukturen beschäftigt sich White vorerst nicht mit den potenziell missbräuchlichen Machtverhältnissen in einer Demokratie. Fraglich ist jedoch, ob er gegenüber der Stigmatisierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen tatsächlich gleichgültig ist. In seinem Buch "Equality" (2007) spricht sich White dafür aus, dass eine funktionierende Demokratie nicht nur auf der Verteilungsgerechtigkeit beruht, sondern auch die Anerkennung von historisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen umfasst. Dies erfordert, dass auf der politischen Ebene der Stigmatisierung von Bevölkerungsminderheiten wie behinderten oder homosexuellen Personen entgegengewirkt werden soll (S. 94).

White betrachtet den Status-Macht-Ansatz der US-amerikanischen Moralphilosophin Elizabeth Anderson als begründete Ergänzung zur Verteilungsgerechtigkeit (White, 2007, S. 94; vgl. auch S. 119). Anderson kritisiert, dass in den bisherigen Theorien zur Verteilungsgerechtigkeit die Sicht auf Menschen mit wenigen persönlichen Ressourcen abwertend ausfällt. Sie illustriert dies anhand eines fiktiven Briefes, welche diese Personen vom Staat erhalten:

To the ugly and socially awkward: How sad that you are so repulsive to people around you that no one wants to be your friend or lifetime companion. We won't make it up to you by being your friend or marriage partner - we have our own freedom of association to exercise - but you can console yourself in your miserable loneliness by consuming these material goods, that we, the beautiful and charming ones, will provide. (Anderson, 1999, S. 305)

Am oben zitierten Beispiel lässt sich erkennen, dass nicht nur die materielle Verteilungsgerechtigkeit, sondern auch die soziale Anerkennung von ressourcenarmen Personen erforderlich ist, um den liberalen Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Bürgerinnen und Bürger einzulösen (vgl. White, 2007, S. 94). Anhand der von Shelby geäusserten Kritik und der Erkenntnisse aus dem

Status-Macht-Ansatz von Anderson zeigt sich, dass der liberale Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Bürgerinnen und Bürger bei der politischen Debatte über die Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe elementar ist.

White anerkennt es indes als grundlegende Gefahr von Demokratien, Interessen von Minderheiten unbeachtet zu lassen (White, 2007, S. 47-52). Um dem Problem der "Tyrannei der Mehrheit" (S. 47) entgegenzuwirken, spricht sich White dafür aus, Elemente aus dem aristokratischen und dem partizipatorischen Ansatz in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen. Unter dem aristokratischen Ansatz versteht White den Einsatz von Fachleuten, welche neue Gesetze auf deren Grundrechtskonformität prüfen (S. 48-49). In dem von Shelby zitierten Fall müsste die Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der US-amerikanischen Sozialhilfe daraufhin geprüft werden, dass dabei keine rassistischen Begründungen verwendet werden. Die Schwierigkeit liegt wohl darin, dass auch unbewusste rassistische Vorurteile bei der politischen Argumentation mitschwingen.

Unter dem partizipatorischen Ansatz versteht White den Einbezug von Interessensgruppen von Bürgerinnen und Bürgern in den politischen Entscheidungsprozess (White, 2007, S. 50-52). Dadurch wird nicht zuletzt die von White betonte Legitimität der politischen Entscheidungen für die Betroffenen verstärkt (vgl. White, 2003, S. 107-108; S. 115; vgl. auch 2.1.2). White greift beim Thema der Partizipation von Betroffenen auf den Ansatz der deliberativen Demokratie zurück (White, 2003, S. 107-108; 2007, S. 50-52). Die machthabenden Personen werden durch die direkte Konfrontation mit den Positionen der Betroffenen dazu aufgefordert, ihre Argumentationen so zu begründen, dass die Legitimität für die Betroffenen erhöht wird (White, 2003, S. 108). Der Ansatz der deliberativen Demokratie ist hinsichtlich der Prävention von rassistischen Begründungen bei der Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe vielversprechend. Ein solcher Ansatz hätte im US-amerikanischen Kontext womöglich dazu geführt, dass die Begründungen in der politischen Diskussion weniger auf rassistischen Vorurteilen beruht hätten oder aber, dass die Betroffenen unbewusst wirkende Vorurteile in der Argumentation des politischen Diskurses hätten zur Sprache bringen können.

Ein weiteres Element in Shelbys Kritik am Gegenseitigkeitsprinzip ist die in der US-amerikanischen Sozialhilfe beabsichtigte Verhaltensänderung der betroffenen Personen. Die von Shelby problematisierte Argumentation geht folgendermassen: *1. Die Sozialhilfebeziehenden sind zu einem grossen Teil schwarz. 2. Schwarze sind faul. 3. Also sind Sozialhilfebeziehende faul.* Die öffentliche Wahrnehmung des grossen Anteils an schwarzen Personen in der Sozialhilfe und dem (unbewusst wirkenden) Vorurteil, dass Schwarze faul sind, führt zu einer (unbewusst) rassistischen Begründung der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe beabsichtigt, mittels Arbeitszwang die

angenommene Faulheit der Klientinnen und Klienten zu bekämpfen (vgl. Shelby, 2012, S. 94-95).

White kritisiert in seiner Theorie der fairen Gegenseitigkeit paternalistische Begründungen von Gegenleistungen wie die oben beschriebene. Er hält fest, dass die Grundarbeitserwartung nicht mit einer Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger gleichzusetzen ist, materiellen Erfolg anzustreben. Damit unterscheidet White den persönlichen Ehrgeiz, viel Geld zu verdienen, von einer an den Status des Bürgers oder der Bürgerin gebundene Pflicht, ein Minimum an Arbeit an die gemeinsame Wohlfahrt beizutragen (White, 2003, S. 151; S. 259).

Die Begrenzung der persönlichen Freiheit in einem paternalistisch ausgestalteten Sozialhilfesystem ist aus einer liberalen Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn die Massnahmen irrationale Entscheide und Handlungen mit weitreichenden und unabänderlichen negativen Konsequenzen abwenden. Der Staat greift dann in die persönliche Lebensführung ein, wenn die Bürgerinnen oder Bürger sich selbst gefährden (vgl. White, 2003, S. 174). Massnahmen zu Verhaltensänderungen in der Sozialhilfe lassen sich gemäss White nur mit der hypothetischen Zustimmung der betroffenen Person rechtfertigen (S. 147-148). In Bezug auf die schwarze Bevölkerungsminderheit wäre deren hypothetische Zustimmung, aus dem Grund der Faulheit auf staatliche Kontrolle angewiesen zu sein, zu verneinen. Mit dieser Zustimmung würden schwarze Sozialhilfebeziehende ein rassistisches Vorurteil bestätigen, welches ihre moralische Gleichwertigkeit untergräbt. Eine paternalistisch begründete Arbeitserwartung an diese Bevölkerungsgruppe wäre aufgrund der fehlenden Selbstgefährdung und der fehlenden hypothetischen Zustimmung der Betroffenen ungerechtfertigt.

Übertragen auf die Ausgestaltung der Gegenleistungsforderung in der Sozialhilfe lässt sich sagen, dass dabei nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern ebenso die Art und Weise der politischen Entscheidungsfindung auf der moralischen Gleichwertigkeit der Bürgerinnen und Bürger beruhen muss. Insbesondere stigmatisierte Personengruppen sollten in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden und die machthabenden Personen sollten auf ihre (unbewussten) Vorurteile sensibilisiert sein. Paternalistisch begründete Massnahmen zur Verhaltensänderung in der Sozialhilfe müssen dem Kriterium der Abwendung einer Selbstgefährdung und der hypothetischen Zustimmung der betroffenen Person genügen.

Als letzten Teil des theoretischen Hintergrunds wird die Diversität anerkannter Gegenleistungen aus einer progressiven Sicht erörtert.

## 2.2 Diversität

In diesem Kapitel wird das Verständnis von Stuart White bezüglich Leistungen, welche – vor dem Hintergrund des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit – von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert werden können, erörtert. Im ersten Unterkapitel wird auf die Anerkennung von bezahlter Arbeit (2.2.1), im zweiten und dritten Unterkapitel (2.2.2; 2.2.3) auf die Anerkennung unbezahlter Arbeit als *civic labour* nach White eingegangen.

Im Verständnis von White soll jede arbeitsfähige Person eine Gegenleistung an das vom Staat bereitgestellte *civic minimum* erbringen (White, 2003, S. 96). Ausgenommen von dieser Erwartung sind Bürgerinnen und Bürgerinnen, welche wegen ihres Alters, einer Krankheit oder Behinderung nicht arbeiten können (S. 115-116).

White stellt der konservativen Sicht, dass nur der Beitrag an die Marktwirtschaft als Gegenleistung zählt (vgl. White & Cooke, 2007, S. 28), das Konzept der *civic labour* entgegen. *Civic labour* bezieht sich auf Arbeit, welche einen materiellen oder immateriellen gesellschaftlichen Wert hat (White, 2003, S. 98). Der gesellschaftliche Wert der Arbeitsleistung lässt sich daran erkennen, dass durch die Arbeit ein in den Augen der Mitbürgerinnen und Mitbürger erwünschtes Gut erbracht wird (S. 98-99).

Die konkrete Füllung des Begriffs der *civic labour* unterliegt gemäss White einem politischen Konsens (White, 2003, S. 125). White begründet Tätigkeiten, welche aus seiner Sicht unter eine gesellschaftlich anerkannte *civic labour* fallen sollten. Gemäss White zählen die bezahlte Arbeit, das Sparen sowie die unbezahlte Care-Arbeit als *civic labour* (S. 124). Ausgenommen sind Einkommen, welche nicht mit der eigenen Arbeitsleistung zusammenhängen (ebd.). Für den Kontext der Sozialhilfe wird in dieser Forschungsarbeit auf die bezahlte Arbeit und die unbezahlte Care-Arbeit fokussiert. Das Sparen des selbst erzielten Einkommens wird nicht weiter thematisiert, da es im Kontext der Sozialhilfe um die subsidiäre Existenzsicherung geht und Sparen deshalb kein Thema ist.

Im nächsten Kapitel werden die Voraussetzungen der Anerkennung der bezahlten Arbeit als *civic labour* anhand der Theorie von White aufgezeigt.

### 2.2.1 Bezahlte Arbeit

In diesem Kapitel werden die Kriterien beschrieben, welche für die Anerkennung der bezahlten Arbeit als *civic labour* gemäss White erforderlich sind.

Die Grundarbeitserwartung nach White (vgl. 2.1.2) äussert sich in kapitalistischen Staaten in erster Linie in der Erwartung, einen Lohn in der Marktwirtschaft zu erzielen und damit einen Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt zu leisten. Die Tatsache, dass die geleistete Arbeit eine Nachfrage auf dem Markt befriedigt, spricht für die Erwünschtheit der Arbeit (White, 2003, S. 99).

Nicht jede Form von bezahlter Arbeit ist jedoch zugleich *civic labour*. Einerseits kann eine Arbeit, welche einen ökonomischen Gewinn erzielt, die Grundinteressen der arbeitenden Person oder ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger gefährden. Die Grundinteressen der Bürgerinnen und Bürger betreffen den Schutz ihrer physischen und psychischen Integrität und den Schutz vor Diskriminierung. Diese sind in den meisten demokratischen Ländern als Grundrechte in der Verfassung verankert (White, 2003, S. 48). Als Beispiele von Tätigkeiten, welche die Grundinteressen verletzen könnten, führt White die Sexarbeit und Pornographie an. Diese können unter Umständen mit den Grundrechten der moralischen Gleichwertigkeit von Mann und Frau und der körperlichen Unversehrtheit konfliktieren (S. 99).

Andererseits können gewisse Tätigkeiten aus paternalistischen Gründen verboten sein. Der Staat möchte durch paternalistische Verbote die Bürgerinnen und Bürger vor dem Risiko der Selbstgefährdung schützen. Ein Beispiel für aus paternalistischen Gründen verbotene Arbeit ist das Dealen mit Drogen (White, 2003, S. 100). Um als *civic labour* zu zählen, genügt es also nicht, eine Nachfrage auf dem Markt zu erzielen. *Civic labour* muss zudem dem Anspruch genügen, dass keine Grundrechte verletzt werden und dass die Arbeit nicht aus paternalistischen Gründen verboten ist.

Nicht nur markt-generierte Arbeit, welche zur Wohlfahrt beiträgt, sondern auch durch Steuergelder subventionierte Arbeit soll als *civic labour* gelten (White, 2003, S. 100). Zur staatlich generierten Wohlfahrt gehören öffentliche Güter, zu welchen alle Bürgerinnen und Bürger Zugang haben (S.103; vgl. auch 2.2.2). Beispiele für ein öffentliches Gut ist die Landesverteidigung oder die Prävention von Gewaltverbrechen (White, 2003, S. 105). Ein weiteres Beispiel für ein öffentliches Gut ist das in der Einleitung dieser Arbeit angeführte Beispiel der Subvention von inländischer Landwirtschaft (vgl. Anderson, 2004, S. 248; vgl. auch 1.2).

Zur Wohlfahrt in einer bestimmten Gesellschaft können auch Güter gehören, welchen nur ein Teil der steuerzahlenden Bevölkerung einen moralischen Wert zuschreibt, wie beispielsweise

Kunstmuseen, sakrale Bauten (White, 2003, S. 102-103) oder aber die private Pflege von Familienangehörigen (S. 112; vgl. auch 2.2.2).

Die Ausgaben der Steuergelder zur Bereitstellung von öffentlichen und von bestimmten Bevölkerungsgruppen erwünschten Gütern sollten eine vernünftige Grösse nicht überschreiten. Die Grenze des Staatsbudgets wiederum ist das Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses. Arbeit, welche von einem aufgeblasenen öffentlichen Sektor generiert wurde, zählt gemäss White ab einem gewissen Grad nicht mehr als *civic labour* (White, 2003, S. 100-108). Auf diese Einschränkung wird in der vorliegenden Untersuchung nicht eingegangen, da die diesbezüglichen Regelungen auf einer übergeordneten, sozialpolitischen Ebene getroffen werden müssen. Eine Parallele wird sich dennoch in der Begrenzung der als *civic labour* anerkannten unbezahlten Tätigkeiten im nächsten Kapitel zeigen (vgl. 2.2.2).

Eine Gesellschaft soll festlegen, wie viele Stunden bezahlter Arbeit von jedem Bürger und jeder Bürgerin erforderlich sind (White, 2003, S. 114). Die Festlegung eines Richtwerts der zu leistenden Arbeitsstunden unterliegt einem politischen Entscheid, welcher sich an den lokalen wirtschaftlichen Umständen orientieren soll. Die Anzahl der erforderlichen Stunden hängt mitunter von den technologischen Rahmenbedingungen, der Alterszusammensetzung der erwerbsfähigen Personen und dem erwünschten Niveau der Wohlfahrt ab. Ebenfalls festzulegen ist das Pensionsalter sowie eine gewisse Flexibilität der geforderten Stunden in Abhängigkeit zur Lebensphase, in welcher sich eine Person befindet (S. 115).

Die geleistete Arbeit soll den Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger möglichst entsprechen, sodass ein entsprechend höherer Beitrag an die Wohlfahrt erzielt werden kann. Bürgerinnen und Bürger können zwar nicht dazu gezwungen werden, im Grossen und Ganzen gut bezahlte Stellen vorzuziehen, eine diesbezügliche Erwartung ist jedoch legitim. Staatliche und privatwirtschaftliche Institutionen oder Gewerkschaften sollen diese Erwartung gegenüber arbeitnehmenden Personen stärken (S. 114).

Für Personen, welche keiner bezahlten Arbeit nachgehen, besteht die Pflicht, Anstrengungen diesbezüglich zu unternehmen (S. 116). Aufgrund der sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes sind die Personen dazu angehalten, ihr Potenzial, einen Beitrag zu leisten, durch das Aneignen neuer Kompetenzen aufrechtzuerhalten (White & Cooke, 2007, S. 31).

Die Anzahl der erwarteten Arbeitsstunden soll zudem daran angepasst werden, wie viel als *civic labour* anerkannte unbezahlte Arbeit eine Person verrichtet (White, 2003, S. 115). Dieser Punkt wird im nächsten Kapitel separat ausgeführt, da dieser ein entscheidender Unterschied zur konservativen Sicht auf die Diversität anerkannter Beiträge ist.



## 2.2.2 Unbezahlte Arbeit

In diesem Kapitel wird die Begründung der Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit als *civic labour* nach White erörtert.

White definiert Care-Arbeit als das Sorgen für Personen, welche zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse auf andere angewiesen sind, wie beispielsweise Kranke oder Kinder (White, 2003, S. 110). Ausgehend von dieser Definition teilt White die unbezahlte Care-Arbeit in zwei Kategorien auf, nämlich Arbeit, welche Privatpersonen durch die Pflege alter oder kranker Angehöriger verrichten und die Leistung, welche Eltern durch das Aufziehen ihrer Kinder erbringen (S. 108-113).

Die Pflege alter oder kranker Angehöriger soll laut White als *civic labour* anerkannt werden. Pflegende Angehörige entlasten mit ihrer unbezahlten Arbeit die Allgemeinheit von ihrer Verantwortung, sich um bedürftige Bürgerinnen und Bürger zu kümmern. White vergleicht die Pflege Angehöriger mit Gütern, welche von bestimmten Bevölkerungsgruppen als moralisch wertvoll angesehen werden können (S. 111). Diese Güter werden üblicherweise durch Steuergelder subventioniert und zählen deshalb in der Kategorie der bezahlten Arbeit als *civic labour* (S. 101; vgl. auch 2.2.1). Die Pflege alter oder kranker Angehöriger soll laut White aus diesem Grund als *civic labour* anerkannt werden (White, 2003, S. 111-112).

Der gesellschaftliche Wert der Care-Arbeit von Eltern liegt in der Erziehung der nächsten Generation von Bürgerinnen und Bürgern:

Such work might be seen as civic labour because it helps to create the next generation of citizens, and all citizens of the present generation can quite plausibly be said to have a vital interest in the creation and nurturance of this next generation. (White, 2003, S. 110)

Das Interesse an der künftigen Generation gründet einerseits im ökonomischen Interesse der Sicherung der Altersvorsorge. Andererseits liegt im Interesse an der Heranreifung der nächsten Generation auch ein ethischer Beweggrund. Die bisherigen zivilisatorischen Errungenschaften sollen durch die kommende Generation bewahrt und fortgeführt werden (ebd.). Durch das Aufziehen eigener Kinder leisten die Eltern eine Arbeit, von welcher alle Bürgerinnen und Bürger profitieren. Aus diesem Grund vergleicht White die unbezahlte Care-Arbeit von Eltern mit einem öffentlichen Gut (S. 110-111). Die Bereitstellung eines öffentlichen Guts wird üblicherweise durch Steuergelder subventioniert und zählt bis zu einem gewissen Grad als *civic labour* (vgl. S. 103; vgl. auch 2.2.1). Aufgrund der Vergleichbarkeit mit der Bereitstellung eines öffentlichen Guts soll die unbezahlte Care-Arbeit ebenfalls als *civic labour* zählen (White, 2003, S. 110-111).

White stellt sowohl die Care-Arbeit, welche Eltern im Sinn der Gesellschaft verrichten, als auch die Pflege Angehöriger mit einem Beitrag an die Wohlfahrt gleich. Er nimmt jedoch eine Einschränkung diesbezüglich vor. Care-Arbeit zählt nur bis zu jenem Mass als *civic labour*, bis zu welchem es die Gesellschaft als erwünschten Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt ansieht. Care-Arbeit, welche über das erwünschte Mass hinaus verrichtet wird, ist ein privates Gut der Care-Arbeitenden, für welches sie sich aus persönlichen Gründen entscheiden können (White, 2003, S. 111).

Das Ausmass an Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen, welches als *civic labour* gilt, soll gemäss einer öffentlichen, von der Gesellschaft geteilten Sicht, deklariert werden. Über das als *civic labour* definierte Mass hinaus verrichtete Pflege innerhalb der Familie ist ein privates Gut der Care-Arbeitenden (vgl. S. 112).

In Bezug auf die Begrenzung der Care-Arbeit von Eltern als Beitrag zu einem öffentlichen Gut ist eine mögliche Vorgehensweise, sich an der erwünschten Bevölkerungsgrösse zu orientieren. Es kann sein, dass eine Bevölkerung aufgrund ihrer Demografie wachsen möchte. In diesem Fall sollte die Arbeit der Eltern zu einem grossen Mass als Gegenleistung anerkannt werden. Es kann sein, dass eine Bevölkerung aus beispielsweise ökologischen Gründen schrumpfen will. In diesem Fall wird nur ein begrenzter Umfang der Care-Arbeit von Eltern als öffentliches Gut anerkannt. Der Anteil an privater Care-Arbeit von Eltern, welcher nicht öffentlich unterstützt wird, ist ein privates Gut (White, 2003, S. 110-111).

Schliesslich unterliegt es einem politischen Aushandlungsprozess zu bestimmen, bis zu welchem Grad die unbezahlte Care-Arbeit wünschbar und somit als *civic labour* anerkennungswürdig ist (S. 111-112). White betont die Wichtigkeit des Einbezugs von Interessensgruppen Care-Arbeitenden gemäss dem Ansatz der deliberativen Demokratie, um sicherzustellen, dass die Argumente der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden (S. 115; vgl. auch 2.1.3).

Ein wichtiger Kritikpunkt in der Diskussion um die Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit ist, dass im Gegensatz zu bezahlter Arbeit bei der unbezahlten Arbeit keine Regulierung qualitativ unzureichender Arbeit stattfindet. Auf diesen Kritikpunkt wird im nächsten Kapitel eingegangen.

### 2.2.3 Kritik an der Anerkennung unbezahlter Arbeit als Gegenleistung

In diesem Kapitel wird die Kritik des Politikwissenschaftlers Lawrence Mead an der Anerkennung unbezahlter Arbeit als Gegenleistung aufgenommen. Ausgehend von dieser Kritik wird die Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit als *civic labour* nach White mit dem Kriterium der Qualitätssicherung ergänzt.

Der New Yorker Politikwissenschaftler Lawrence Mead äussert Kritik an Whites Konzept der *civic labour* (Mead, 2005, S. 188-189). Seine Kritik bezieht sich auf die fehlende Qualitätssicherung unbezahlter Arbeit:

For accountability to exist, civic labor must be assigned by someone other than the welfare claimant. To take jobs offered by a private employers or government satisfies that standard; raising one's own child does not. For a woman to claim support to care for needy relatives or for other people's children is more justifiable, precisely because here the task is less self-chosen. (S. 188)

Mead vergleicht in der oben zitierten Passage die Auftragslage von bezahlter und unbezahlter Arbeit. Bei der bezahlten Arbeit wird eine Person von einer externen Instanz aus der Privatwirtschaft oder dem Staat beauftragt. Dadurch entsteht ein Verhältnis, in welchem die Qualität der Arbeit überprüfbar sein muss. Mead stellt fest, dass das Betreuen eigener Kinder eine Arbeit ist, welche sich Eltern durch ihren persönlichen Entscheid, Kinder zu haben, selbst in Auftrag geben. Dadurch entfällt die Notwendigkeit, Nachweise über die Qualität der geleisteten Arbeit zu erbringen. Für Mead besteht zudem ein Unterschied zwischen privater Care-Arbeit von Eltern und anderen Formen der Care-Arbeit. Bei der Angehörigenpflege oder dem Betreuen fremder Kinder kann gemäss Mead eher von einem externen Auftrag ausgegangen werden.

White und Cooke (2007) antworten auf diese Kritik damit, dass sowohl die Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen als auch die von Eltern überprüfbar ist. Eine gewisse Überprüfung findet durch die bestehenden Gesetze zum Schutz von vulnerablen Personen bereits statt, indem Kinderschutz- und Erwachsenenschutzmassnahmen angeordnet werden können. Die Autoren ermutigen die britische Sozialpolitik darin, kreative Modelle zu entwickeln, damit Eltern und pflegende Angehörige nachweisen können, dass ihre Arbeit tatsächlich dem Anspruch der *civic labour* genügt (S. 32). Sie gehen also davon aus, dass für den Staat sehr wohl Möglichkeiten bestehen, die Qualität der gemäss Mead "selbstbeauftragten" Arbeit zu fördern.

White (2003) spricht sich dafür aus, dass eine Bemühung um die Qualitätssicherung vonseiten privater Care-Arbeitenden ersichtlich sein muss, damit die geleistete Tätigkeit als Gegenleistung

anerkannt wird. Dies kann bedeuten, dass der Staat pflegende Angehörige und Eltern ermutigt, lokalen Netzwerken von Care-Arbeitenden beizutreten. Die Idee dabei ist, dass private Care-Arbeitende dadurch ihr Wissen erweitern können und Zugang zu Ressourcen haben, um die Qualität ihrer Arbeit zu erhöhen (S. 203).

Im Gegensatz zu Mead geht White davon aus, dass Eltern mit der privaten Entscheidung, Kinder zu haben, gewissermassen in der Schuld der Gesellschaft stehen (vgl. 2.2.2). Die Mitbürgerinnen und Mitbürger erwarten von Eltern, dass diese ihre Kinder zu einer künftigen Generation von Bürgerinnen und Bürgern erziehen, welche im Stande sind, ihre Pflichten im Gesellschaftsvertrag wahrzunehmen: "Parents (. . .) are responsible for raising children in ways that serve the public good, e.g. to help nurture the virtues and capacities relevant to effective citizenship." (White, 2003, S. 111)

Aus einer liberalen Sicht soll sich der Staat gegenüber der Ausgestaltung des Familienlebens grundsätzlich neutral verhalten (vgl. S. 111). Da die Care-Arbeit von Eltern bis zu einem gewissen Grad einen Beitrag an ein öffentliches Gut leistet, ist es gemäss White dennoch legitim, dass der Staat die Fähigkeiten der Eltern, ihre Kinder zu verantwortungsvollen zukünftigen Erwachsenen zu erziehen, fördert und von ihnen eine diesbezügliche Selbstverpflichtung einfordert (ebd). Als Beispiel für die Qualitätssicherung bei elterlicher Care-Arbeit nennt White, dass Eltern vom Staat dazu verpflichtet werden können, einen Kurs nach der Geburt ihres ersten Kindes zu besuchen (White, 2003, S. 111; S. 250-251). Weitere Ansätze zur Qualitätssicherung der Kindererziehung ist die bereits genannte Förderung der Mitgliedschaft in Elternnetzwerken zur Förderung des Wissensaustauschs und dem verbesserten Zugang zu Ressourcen (S. 203).

Bevor in das Kapitel des methodischen Vorgehens übergeleitet wird, steht an dieser Stelle eine Wiederholung der wichtigsten Punkte aus dem theoretischen Hintergrund. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mit dem Konzept der Gegenseitigkeit das Verhältnis zwischen einem Wohlfahrtsstaat und seinen Staatsbürgerinnen und -bürgern gemeint ist (vgl. 2). Dieses Verhältnis ist dann fair, wenn der Staat für (substanziell) gerechte ökonomische Strukturen sorgt (vgl. 2.1.1) und die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger im Gegenzug dazu einen Beitrag in Form von Arbeit leisten (vgl. 2.1.2). Aus der Kritik des Gegenseitigkeitsprinzips liess sich die Wichtigkeit der Sensibilität auf Machtstrukturen und unbewusste Vorurteile im politischen Ausgestaltungsprozess des Gegenseitigkeitsprinzips begründen. Massnahmen zu Verhaltensänderungen in der Sozialhilfe müssen den Kriterien der Schadensminderung und der hypothetischen Zustimmung der Betroffenen genügen (vgl. 2.1.3).

Das Kapitel 2.2 zur Diversität der Grundarbeitserwartung zeigte auf, dass einerseits nicht jede Form bezahlter Arbeit als *civic labour* gilt (vgl. 2.2.1). Andererseits erfüllt die unbezahlte Care-

Arbeit, welche Eltern oder pflegende Angehörige verrichten, die Kriterien der *civic labour* nur insofern, als dass durch die Care-Arbeit ein von der Gesellschaft erwünschtes Gut bereitgestellt wird (vgl. 2.2.2). Die Anerkennung der Care-Arbeit soll von der Selbstverpflichtung der Eltern und pflegenden Angehörigen, im Sinne des öffentlichen Interesses zu handeln, abhängig gemacht werden (vgl. 2.2.3).

Mit der Betrachtung der Diversität von anerkannten Beiträgen der Bürgerinnen und Bürger wurde der theoretische Hintergrund abgeschlossen. Im nächsten Kapitel wird das methodische Vorgehen in Hinblick auf die Analyse der Diversität von Gegenleistungen in der Sozialhilfe dargestellt.

### 3 Methodisches Vorgehen

In diesem Kapitel wird betrachtet, auf welchen Gegenstand sich die Analyse bezieht (3.1). Es werden Indikatoren aufgestellt (3.2) und Materialien (3.3) bestimmt, anhand welcher die Analyse durchgeführt wird. Zum Schluss wird beschrieben, wie die Durchführung der Analyse aussieht (3.4).

#### 3.1 Untersuchungsgegenstand

In diesem Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit vorgestellt und geschildert, wie und warum er eingegrenzt wurde.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist die Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips im Kanton Zürich. In den SKOS-Richtlinien wird das Gegenseitigkeitsprinzip als ein Tausch von Leistung und Gegenleistung verstanden (SKOS, 2017, Kap. D.2). Dazu steht im Art. 3b Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (Sozialhilfegesetz, SHG; 851.1): “Die Gemeinden können von Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen.” (ebd.)

Da in dieser Arbeit auf den Kanton Zürich fokussiert wird, werden die Begrifflichkeiten dieses Kantons verwendet. Das ausführende Organ der Sozialhilfe wird im Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich “Fürsorgebehörde” genannt (vgl. Art. 7 Abs. 1 SHG). Im Behördenhandbuch wird auf die oben zitierte Passage des Sozialhilfegesetzes Bezug genommen. Es steht: “Die Gewährleistung der persönlichen Hilfe und die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe sowie die Berichterstattung an die zuständigen Oberbehörden obliegen der Sozialbehörde und stellen ihre gesetzlichen Aufgaben dar (§ 7 Abs. 1 SHG).” (Art. 7 Abs. 1 SHG zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH<sup>1</sup>, Kap. 2.1.01 Abs. 1) Es ist erkennbar, dass das ausführende Organ der Sozialhilfe im Behördenhandbuch „Sozialbehörde“ genannt wird. Da dies im ganzen Behördenhandbuch so benannt wird und in dieser Arbeit der Fokus auf dem Behördenhandbuch liegt, wird folgend von der Sozialbehörde gesprochen.

Um die Gegenleistung der hilfsbedürftigen Person überhaupt ermöglichen zu können, ist die Sozialbehörde dazu verpflichtet, Integrationsprogramme zu entwickeln, die auf dem Prinzip von

---

<sup>1</sup> Titel: Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich. Herausgeber: Kantonales Sozialamt Zürich. Verfasserinnen: Nadine Zimmermann & Monique Jizzini. Jahr: 2012

In dieser Arbeit wird das Behördenhandbuch der Sozialhilfe des Kantons Zürich als Quelle deklariert und nicht die Verfasserinnen oder der Herausgeber. Dies wird damit begründet, dass es sich bei diesem Handbuch nicht um wissenschaftliche Literatur handelt und daher die Deklaration anhand der Verfasserinnen verwirrend wäre. Zudem wird der Beleg aus Gründen der besseren Lesbarkeit abgekürzt.

Leistung und Gegenleistung basieren (Art. 3a und 3b SHG). Durch diese Programme sollten “nicht nur individuelle, sondern in wesentlichem Ausmass auch strukturelle Notlagen” (SKOS, 2017, Kap. A.3) bewältigt werden können. Diese Programme sind gleichzeitig Ausdruck der Verpflichtung der hilfsbedürftigen Personen, ihre Unterstützungsbedürftigkeit zu mindern (Kap. A.5.2). Die erbrachten Gegenleistungen sollen bei der Bemessung der Sozialhilfe berücksichtigt werden (Art. 3b Abs. 3 SHG). So soll das Engagement der Sozialhilfebeziehenden mittels finanzieller Anreize honoriert werden (SKOS, 2017, Kap. D.2).

Die Leistungen der Sozialbehörde umfasst die physische Existenzsicherung, die Ermöglichung der “Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben” (Kap. A.1), die Förderung der sozialen und beruflichen Integration (ebd.) und die persönliche Hilfe. Die persönliche Hilfe erfolgt dabei in “Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen” (Kap. A.3). “Materielle Grundsicherung und Beratung im Einzelfall sind mit Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration zu verbinden.” (ebd.) Der Fokus der Arbeit liegt dabei auf der wirtschaftlichen Hilfe.

Es gibt verschiedene Integrationsmassnahmen, welche die berufliche und soziale Integration fördern sollen. Dazu gehören: “Berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme, Angebote im zweiten Arbeitsmarkt, sozialpädagogische und sozialtherapeutische Angebote” (SKOS, 2017, Kap. D.3). Dazu wird erwähnt, dass jede dieser Massnahmen zur beruflichen, wie auch zur sozialen Integration beitragen kann (ebd.). Das Erbringen einer Leistung ist schliesslich die Grundlage für die soziale Integration. Dem liegt ein Verständnis der Gesellschaft zugrunde, in welcher “Menschen eine Leistung in Form von bezahlter oder unbezahlter Arbeit für andere erbringen” (Kap. D.1).

Die Ausgestaltung der Gegenleistungsforderung wird in der Analyse aufgezeigt (vgl. 4).

Für die Definition des Untersuchungsgegenstands wurden mehrere Eingrenzungen vorgenommen. Der Gegenstand wurde innerhalb der Sozialen Arbeit auf das Gebiet der ordentlichen Sozialhilfe eingegrenzt. Diese Eingrenzung erfolgte, da in der Sozialhilfe das Gegenseitigkeitsprinzip zum Tragen kommt. Geografisch wurde der Untersuchungsgegenstand auf den Kanton Zürich eingegrenzt, da dieser Kanton nebst der gesetzlichen Bestimmungen ein detailliertes und ausführliches Handbuch besitzt. Die Ausführlichkeit des Zürcher Handbuches unterstützt die Genauigkeit und Aussagekraft der Analyse in dieser Arbeit.

Im anschliessenden Kapitel werden Indikatoren zur Beurteilung der Progressivität des Gegenseitigkeitsprinzips nach White in Bezug auf die Gegenleistungen gebildet.

### 3.2 Operationalisierung

Es wird in diesem Kapitel die Bildung der Indikatoren auf der Dimension der Diversität nach White dargestellt. Anhand dieser Indikatoren wird danach die Analyse durchgeführt.

Anhand des theoretischen Hintergrunds werden Indikatoren zur Beurteilung der Progressivität des Gegenseitigkeitsprinzips in Bezug auf die Diversität der Gegenleistungen gebildet (vgl. 2.2). Die Indikatoren wurden von der Theorie abgeleitet, sind jedoch nicht als solche in der Theorie vorhanden.

Zur Dimension der Diversität nach White entstanden die "bezahlte Arbeit" (vgl. 2.2.1) und die "unbezahlte Arbeit" (vgl. 2.2.2) als theoretische Konstrukte 1. Ordnung. Dabei geht es um die Frage, welche Beiträge als Gegenleistung anerkannt werden. Zur bezahlten Arbeit entstanden zwei Indikatoren. Der erste Indikator ist die "Anerkennung als *civic labour*", also die Anerkennung der bezahlten Arbeit als gesellschaftlicher Beitrag nach der Definition von White (2003, S. 98; vgl. auch 2.2). Beim zweiten Indikator handelt es sich um die "Steigerung des Beitragspotenzials", bei welchem es um die Frage geht, ob die Steigerung des eigenen Potenzials, eine Gegenleistung in Form von bezahlter Arbeit zu erbringen, als gesellschaftlicher Beitrag anerkannt wird. Zur unbezahlten Arbeit gehören die Indikatoren der "Anerkennung als *civic labour*", wiederum die Anerkennung der unbezahlten Arbeit als gesellschaftlicher Beitrag, und die "Qualitätssicherung" der unbezahlten Arbeit.

Folgend werden die Indikatoren zur Diversität grafisch dargestellt:

Tabelle 2

#### Indikatorenbildung zur Diversität

Theoretisches Konstrukt 2. Ordnung	Theoretische Konstrukte 1. Ordnung	Indikatoren
Diversität	bezahlte Arbeit	Anerkennung als <i>civic labour</i>
		Steigerung des Beitragspotenzials
	unbezahlte Arbeit	Anerkennung als <i>civic labour</i>
		Qualitätssicherung

Erläuterung: Indikatoren zum theoretischen Konstrukt 2. Ordnung, Diversität.



Die Beurteilung, ob der jeweilige Indikator erfüllt ist oder nicht, erfolgt auf den fünf Stufen erfüllt, eher erfüllt, teilweise erfüllt, eher nicht erfüllt und nicht erfüllt.

Damit der Indikator erfüllt ist, müssen alle Aspekte, welche zu diesem Indikator gehören, kumulativ eine progressive Ausrichtung aufweisen. (Die Aspekte zu den jeweiligen Indikatoren werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.) Eher erfüllt ist der Indikator, wenn die einzelnen Aspekte eines Indikators selbst nicht vollständig eine progressive Ausrichtung aufweisen oder wenn die meisten Aspekte progressiv geprägt sind, jedoch nicht alle. Teilweise erfüllt ist der Indikator, wenn sich die einzelnen Aspekte eines Indikators mit deren Erfüllung oder Nichterfüllung die Waage halten. Teilweise erfüllt ist der Indikator zudem, wenn bereits die einzelnen Aspekte mehrheitlich nur teilweise erfüllt sind. Dies ist der Fall, wenn die beschriebenen Beispiele des Aspekts einerseits eine progressive und andererseits eine konservative Ausrichtung aufweisen. Eher nicht erfüllt ist der Indikator, wenn die Mehrzahl der einzelnen Aspekte keine progressive Ausrichtung aufweist. Nicht erfüllt ist der Indikator dann, wenn die einzelnen Aspekte kumulativ eine konservative Ausrichtung aufweisen.

In den anschliessenden Unterkapiteln werden die vier Indikatoren zur Diversität vorgestellt. Dabei geht es um die Indikatoren "bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*", "bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials", "unbezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*" und "unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung".

### 3.2.1 Indikator “bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*”

Die Beurteilung des Indikators der Anerkennung der bezahlten Arbeit als *civic labour* erfolgt anhand der Aspekte “Anerkennung der bezahlten Arbeit” und “Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit”.

Unter Berücksichtigung der individuellen Ausgangslage und dem gesellschaftlich wünschbaren Wohlstandsniveau wird ein Minimum an zu leistenden Arbeitsstunden bezahlter Arbeit festgelegt (White, 2003, S. 114-115).

Bezahlte Arbeit, welche einen gesellschaftlichen Wert hat, soll anerkannt werden (S. 89). Dies bedeutet, dass gewisse bezahlte Tätigkeiten nicht anerkannt sind, da sie keinen gesellschaftlichen Wert besitzen. So sind Tätigkeiten, welche die Grundrechte verletzen, nicht anerkannt (S. 99). Auch Tätigkeiten, welche aus paternalistischen Gründen zur verbotenen Arbeit zählen, sind nicht als *civic labour* anerkannt (S. 100).

Dies bedeutet für die Regelungen der Sozialhilfe, dass nicht jede Form von Erwerbsarbeit als Gegenleistung zählen kann. Grundsätzlich wird eine Erwerbsarbeit aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeit als gesellschaftlich wertvoll angesehen. Ausgeschlossen sind jedoch bezahlte Tätigkeiten, welche von Gesetzes wegen verboten sind und/oder Formen der Erwerbsarbeit, welche grundlegende Bürgerrechte verletzen.

### 3.2.2 Indikator “bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials”

Die Beurteilung des Indikators der Steigerung des Beitragspotenzials in Bezug auf bezahlte Arbeit erfolgt anhand der Aspekte der “Bemühung um bezahlte Arbeit”, der “Arbeit den Kompetenzen entsprechend” und der “Aneignung neuer Kompetenzen”.

Die Bemühung um bezahlte Arbeit erfolgt üblicherweise mittels Stellensuche (White, 2003, S. 116). Die Aneignung neuer Kompetenzen wird benötigt, wenn die eigenen Fähigkeiten den Anforderungen des Arbeitsmarkts nicht (mehr) genügen (White & Cooke, 2007, S. 31). Zudem ist zu bevorzugen, dass die Person möglichst eine Arbeit ihren Kompetenzen entsprechend wählt, da dadurch ein potenziell höherer Lohn erzielt werden kann (White, 2003, S. 114).

Dies bedeutet für die Praxis der Sozialen Arbeit, dass die aktive Stellensuche und das Absolvieren von qualifizierenden Aus- oder Weiterbildungen mit Aussicht auf eine höhere Vermittelbarkeit eingefordert werden sollen. Der Vorzug gutbezahlter vor weniger gut bezahlter Arbeit sollte zumindest gefördert werden.

### 3.2.3 Indikator “unbezahlte Arbeit: Anerkennung als civic labour”

Die Beurteilung des Indikators der Anerkennung der unbezahlten Arbeit als *civic labour* erfolgt anhand der Aspekte der “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” und der “Betreuung der eigenen Kinder”.

Wie die bezahlte Arbeit wird unbezahlte Arbeit dann anerkannt, wenn sie einen gesellschaftlichen Wert hat und somit als *civic labour* gilt. White sagt, dass es sich bei der unbezahlten Arbeit um das Sorgen für Personen handelt, welche auf andere angewiesen sind, um ihre Bedürfnisse erfüllen zu können. Diese Tätigkeiten sind bei White die Betreuung eigener Kinder (White, 2003, S. 110) und die Pflege pflegebedürftiger Angehöriger (S. 111-112).

Diese Tätigkeiten sollen bis zu einem gewissen Grad als eigenständige Gegenleistung anerkannt sein. Dazu ist anzumerken, dass die Care-Arbeit von Privaten laut White nur bis zu einem gewissen Grad staatlich unterstützt werden muss. Dieser Unterstützungsgrad sollte von der Gesellschaft bestimmt werden (ebd.).

Dies bedeutet für die Praxis der Sozialen Arbeit, dass die Care-Arbeit als Gegenleistung anerkannt werden soll, wobei abgeklärt werden muss, ob die gesamte geleistete Care-Arbeit als Gegenleistung anerkannt wird oder ob diese nur zu einem gewissen Mass anerkannt wird und ob daher noch eine Gegenleistung in Form von bezahlter Arbeit verlangt werden muss.

### 3.2.4 Indikator “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung”

Die Beurteilung des Indikators der Qualitätssicherung unbezahlter Arbeit erfolgt anhand der Aspekte der “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” und der “Betreuung eigener Kinder”.

Es ist laut White die Aufgabe des Staates, die Personen, welche Care-Arbeit leisten, bei der Qualitätssicherung ihrer Arbeit zu unterstützen. Es ist notwendig, dass Eltern und pflegende Angehörige bei der Verrichtung ihrer Arbeit im Sinn einer kollektiv geteilten Vorstellung von Staatsbürgerschaft handeln. Dafür müssen sich die Care-Arbeiter und Care-Arbeiterinnen nachweisbar um die Qualitätssicherung ihrer Arbeit bemühen (White, 2003, S. 111).

Dies bedeutet für die Praxis der Sozialen Arbeit, dass Kriterien dazu vorhanden sein müssen, wann eine genügend hohe Qualität der Care-Arbeit vorhanden ist, damit sie als Gegenleistung anerkannt wird.

Die Indikatorenbildung ist hiermit abgeschlossen. Im folgenden Kapitel wird beschrieben, anhand welcher Materialien die Analyse des Gegenseitigkeitsprinzips im Kanton Zürich durchgeführt wird.

### 3.3 Materialien

In diesem Kapitel wird dargestellt, anhand welcher Materialien die Analyse erfolgen wird.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe des Kantons Zürich erfolgt anhand von Regelungen. Da betreffend die Existenzsicherung von Personen in Not wenige Regelungen auf Bundesebene bestehen, fallen die Ausgestaltung der diesbezüglichen Bestimmungen in die Kompetenz der Kantone (Wizent, 2014, S. 125). Im Kanton Zürich legt das Sozialhilfegesetz die Grundzüge des Sozialhilferechts fest. Daneben gibt es die Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 21. Oktober 1981 (Sozialhilfeverordnung, SHV; 851.11). Die Verordnung zum Sozialhilfegesetz ergänzt und präzisiert das kantonale Sozialhilfegesetz (Wizent, 2014, S. 145). Da die kantonalen Sozialhilfegesetze oft eine dürftige Regelungsdichte aufweisen, gibt es für die Ausführung der Sozialhilfe in den meisten Kantonen ein Handbuch (S. 189).

Im Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich werden die gesetzlichen Vorgaben der kantonalen Sozialhilfeverordnung und des Sozialhilfegesetzes konkretisiert (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 0.1.01). Das Handbuch ist rechtlich nicht verbindlich, dennoch muss es von den Gerichten berücksichtigt werden (Wizent, 2014, S. 146). Das Behördenhandbuch dient der Vereinfachung und der Vereinheitlichung der Anwendung des Sozialhilferechts im ganzen Kanton und damit der Rechtssicherheit. Im Handbuch sind neben den Erläuterungen der Anwendungen auch Weisungen und Empfehlungen vorhanden (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 0.1.01).

Wegen der unzureichenden Normendichte der kantonalen Sozialhilfegesetze und -verordnungen wurden zudem die SKOS-Richtlinien wichtig (Wizent, 2014, S. 12). Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe gibt Richtlinien zur Bemessung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums, zu den Massnahmen der beruflichen und sozialen Integration, zum Anreizsystem und zur allgemeinen Ausgestaltung der Sozialhilfe heraus (S. 159). In der SKOS sind alle Kantone, eine Vielzahl an Gemeinden, verschiedene Bundesämter sowie Hilfswerke und private Organisationen vertreten (S. 158). Revisionen der SKOS-Richtlinien müssen durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) genehmigt werden. Die SODK setzt sich aus den vorstehenden Personen der 26 kantonalen Sozialdepartemente zusammen (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, 2018). Die aktuellen Richtlinien wurden am 20. Mai 2016 von der SODK genehmigt und den Kantonen zur Umsetzung empfohlen (SKOS, 2017, Kap. Zur Bedeutung dieser Richtlinien). Schlussendlich liegt es jedoch in der Entscheidung der Kantone, ob sie die Empfehlungen vollumfänglich, teilweise oder überhaupt nicht umsetzen. Im Kanton Zürich wurde die Verbindlichkeit gewisser Teile der SKOS-Richtlinien direkt in Artikel 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz geregelt.

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Materialien, welche die Ausgestaltung der Sozialhilfe im Kanton Zürich regeln, haben auch Gerichtsentscheide einen wichtigen Einfluss auf die Praxis. Für die Sozialbehörden des ganzen Kantons Zürich sind die Zürcher Verwaltungsgerichtsentscheide und die Bundesgerichtsentscheide verbindlich.

Wie oben dargestellt wurde, gibt es im Kanton Zürich fünf Quellen, welche für die Ausgestaltung der Sozialhilfe grundlegend sind. Diese Arbeit beschränkt sich auf das Behördenhandbuch des Kantons Zürich, da dieses Handbuch ausführlich geschrieben wurde und viele Themen, welche in den SKOS-Richtlinien, dem Sozialhilfegesetz und der Sozialhilfeverordnung behandelt werden, im Handbuch konkretisiert werden. Zudem gibt es in der Mehrheit der Kapitel des Behördenhandbuchs zum jeweiligen Thema Einblicke in Gerichtsentscheide. Das Handbuch umfasst somit alle Materialien, welche für den Kanton Zürich relevant sind. Das Behördenhandbuch ist rechtlich nicht verbindlich, es ist jedoch ein wichtiges Hilfsmittel für die Fachpersonen, welche im Kanton Zürich die Sozialhilfe umsetzen (vgl. Wizent, 2014, S. 146). Somit ist das Handbuch nicht zuletzt ein Abbild dessen, wie die Sozialhilfe in diesem Kanton effektiv ausgestaltet wird.

Innerhalb des Zürcher Sozialhilfe-Behördenhandbuchs erfolgt eine Begrenzung auf die ordentliche Sozialhilfe. Von dieser Arbeit ausgeschlossen sind die Bestimmungen zur Nothilfe, Notfallhilfe, zum Asyl- und Flüchtlingsbereich, zu Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen, zu Ausländern und Ausländerinnen, die kein Anrecht auf wirtschaftliche Hilfe haben, zu vorläufig Aufgenommenen und Touristen. Daneben gibt es im Behördenhandbuch Exkurse in die Bereiche des Strafrechts und der Sozialversicherungen, wobei diese ebenfalls nicht zum Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit zählen.

Im nachfolgenden Kapitel wird nun die Durchführung der Analyse anhand der vorgestellten Indikatoren und Materialien dargestellt.

### 3.4 Durchführung der Analyse

In diesem Kapitel wird die Durchführung der Analyse so erklärt, damit sie in anderen Forschungsarbeiten wiederholt werden könnte.

Bei der Durchführung der Analyse wird wie folgt vorgegangen: Das Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich wird von einer Person von Anfang an durchgelesen und es wird auf einer Liste notiert, in welchem Kapitel oder Absatz eine relevante Passage bezüglich der Indikatoren der Diversität geschrieben steht. Zusätzlich zur Quelle werden der betreffende Indikator, der Inhalt der Quelle und die Beurteilung notiert. Die Beurteilung beinhaltet die Frage, inwiefern die Regelung im gewählten Material progressiv ausgerichtet ist. Die Zuordnung zu einem Indikator und die Beurteilung erfolgt im Austausch zu zweit.

So findet sich zum Beispiel im Behördenhandbuch im Kapitel 1.1.02. ganz unten in der Rechtsprechung ein Gerichtsentscheid, welcher im Handbuch folgendermassen zusammengefasst wurde: "Im zu beurteilenden Verfahren ging es um die Anordnung einer Sozialbehörde, dass [sic] ein alleinerziehender Vater von drei Kindern um eine 100%-Anstellung zu bemühen hätte. Der Bezirksrat korrigierte die Anordnung und erachtete ein Arbeitspensum von 50% als ausreichend." (VB.2013.00259 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 1.1.02) Diese Textpassage betrifft den Indikator "Anerkennung als *civic labour*" zum theoretischen Konstrukt 1. Ordnung "unbezahlte Arbeit". Die Beurteilung der Progressivität dieses Beispiels wäre, dass die Kinderbetreuung als unbezahlte Arbeit berücksichtigt wird, indem ein reduziertes Arbeitspensum von dem alleinerziehenden Vater erwartet wird. Dies wird wie folgt notiert:

Tabelle 3

#### Notation der Analyseergebnisse

Quelle	Indikator	Beschreibung (Inhalt der Quelle)	Beurteilung (Wie progressiv ist diese Regelung geprägt?)
Handbuch Kap. 1.1.02, Rechtsprechung	unbezahlte Arbeit: Anerkennung als <i>civic labour</i>	"VB.2013.00259: Im zu beurteilenden Verfahren ging es um die Anordnung einer Sozialbehörde, dass [sic] ein alleinerziehender Vater von drei Kindern um eine 100%-Anstellung zu bemühen hätte. Der Bezirksrat korrigierte die Anordnung und erachtete ein Arbeitspensum von 50% als ausreichend."	Die Betreuung der eigenen Kinder wird bei der Forderung nach einer bezahlten Gegenleistung berücksichtigt, indem das erwartete Arbeitspensum reduziert wird.

Erläuterung: Tabelle zur Notation der Analyseergebnisse der Materialien.

So wird mit dem ganzen Behördenhandbuch und allen anderen Indikatoren verfahren. Am Ende der Analyse können die Textpassagen und die entsprechenden Beurteilungen anhand der Indikatoren den Kapiteln im Ergebnisteil zugeordnet und anhand der jeweiligen Aspekte in Unterkapitel sortiert werden. Das genannte Beispiel würde dem Aspekt "Betreuung der eigenen Kinder" zugeordnet werden. Am Ende jedes Indikators wird beurteilt, ob dieser erfüllt, eher erfüllt, teilweise erfüllt, eher nicht erfüllt oder nicht erfüllt ist.

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs anhand der definierten Indikatoren (vgl. 3.2) dargestellt.

## 4 Ergebnisse

In den anschliessenden Unterkapiteln werden die Analyseergebnisse zu den vier im Kapitel 3.2 aufgestellten Indikatoren der Diversität nach White im Behördenhandbuch der Sozialhilfe des Kantons Zürich aufgeführt.

### 4.1 Indikator “bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*”

Der Indikator “bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*” wird folgend in die zwei dazugehörigen Aspekte der “Anerkennung bezahlter Arbeit” und des “Ausschlusses grundrechtsverletzender oder verbotener bezahlter Arbeit” unterteilt. Am Ende folgt eine Beurteilung der Progressivität dieses Indikators.

#### 4.1.1 Anerkennung bezahlter Arbeit

Im folgenden Kapitel wird darauf eingegangen, inwiefern die bezahlte Arbeit im Behördenhandbuch als Gegenleistung anerkannt wird.

Eine Gegenleistung, die im Handbuch als anerkannt aufgelistet wird, ist die bezahlte Erwerbstätigkeit. Dies wird aus der Absichtserklärung ersichtlich, “dass nicht (voll) erwerbstätige Klientinnen und Klienten eine sinnvolle Gegenleistung zur Sozialhilfe erbringen” (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.05 Abs. 1) sollen. Weiter heisst es im Behördenhandbuch, dass die betroffenen Personen verpflichtet sind, eine zumutbare Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Kap. 14.1.02 Abs. 2.1).

Anhand dieser Textpassagen ist erkennbar, dass die bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist.

Das Erfolgsziel der Sozialhilfe ist eine möglichst rasche Ablösung: “Im Vordergrund steht dabei sicherlich die Ablösung durch die berufliche Integration.” (Kap. 5.1.06 Abs. 3)

Anhand dieses Ausschnitts ist zu erkennen, dass die bezahlte Arbeit der unbezahlten Arbeit vorgezogen wird.

In einem Entscheid steht, dass die Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm zumutbar ist, vor allem dann, wenn die Person dafür entschädigt wird (VB.2004.00333 E. 2.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.01). Die Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm wird auch in dem Fall als zumutbar erachtet, wenn das Einkommen aus der Beschäftigungs- und Integrationsmassnahme nicht zur Ablösung von der Sozialhilfe führt (BGE 130 I 71



E. 5 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02). Auch eine Überqualifikation führt nicht zur Unzumutbarkeit der Lohnprogramme, da es um die teilweise Erwirtschaftung des eigenen Unterhalts geht (VB.2016.00335 E. 4.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01).

Anhand dieser Entscheide ist die Wichtigkeit der Erzielung eines Einkommens im Behördenhandbuch ersichtlich, sodass Tätigkeiten, mit welchen man ein Einkommen erzielen kann, nur selten als unzumutbar erachtet werden.

Die Sozialbehörde hat die Möglichkeit, Weisungen und Auflagen zu erlassen, um eine Gegenleistung einzufordern (Art. 23 SHV zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 1). Diese Auflagen und Weisungen haben bei Nichtbefolgen eine Sanktion zur Folge. Die möglichen Sanktionsformen sind dabei die Kürzung und die Einstellung der Sozialhilfeleistungen. In Bezug auf die Anerkennung bezahlter Arbeit darf die Sozialhilfeleistung gekürzt werden, wenn die sozialhilfebeziehende Person eine zumutbare Arbeit nicht annimmt (Art. 24 Abs. 1 lit. a SHG zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01 Abs. 2.1). In gewissen Situationen kann die wirtschaftliche Hilfe sogar eingestellt werden, wenn eine zumutbare Arbeit zur Verfügung steht, sich die Person aber weigert, diese anzunehmen (SKOS, 2017, Kap. A.8.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.3.01 Abs. 2.1) oder wenn sich die Person weigert, eine Arbeit in der Höhe der attestierten Arbeitsfähigkeit anzunehmen (VB.2015.00022 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02).

Anhand dieser Ausführungen ist ersichtlich, dass das Verrichten einer bezahlten Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist, da die Verweigerung der Annahme einer bezahlten Arbeit Sanktionen mit sich bringen kann.

Im Kapitel 8.1.09 wird geregelt, dass erwerbstätigen Eltern die Fremdbetreuungskosten der Kinder, welche während ihrer Arbeitszeit anfallen, im Sozialhilfebudget angerechnet werden sollen (VB.2006.00268 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.09 Abs. 2). Im Kapitel 8.1.08 wird gesagt, dass Personen, welche zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit zwingend ein Motorfahrzeug benötigen, ihr Fahrzeug nicht verkaufen müssen, um den Erlös zu verwerten. Sie haben jedoch nur Anspruch auf ein günstiges Motorfahrzeug (VB.2003.00407 E. 2.2.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.08 Abs. 1a). Zudem wird Personen, die eine Eigenleistung erbringen, Ferien zugestanden. Nach dem Ermessen der Sozialbehörde können "langfristig unterstützten Personen (. . .), die nach Kräften erwerbstätig" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.13) sind, Erholungsaufenthalte und Urlaub bezahlt werden.

Durch die Berücksichtigung der mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Unkosten im Sozialhilfebudget anerkennt die Sozialbehörde bezahlte Arbeit als Gegenleistung. Die bezahlte Arbeit führt zudem zu Privilegien gegenüber nicht-erwerbstätigen Personen. Dies ist eine weitere Art der Anerkennung von bezahlter Arbeit.

Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, erhalten einen Einkommensfreibetrag (EFB). "Voraussetzung für die Gewährung eines EFB ist eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Bedingungen [*sic*] für die Gewährung eines EFB ist also die Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit Erzielung eines marktüblichen Lohnes." (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 9.1.02 Abs. 2) Beim Einkommensfreibetrag wird ein bestimmter Anteil des Erwerbseinkommens im Sozialhilfebudget nicht unter den Einnahmen angerechnet, wodurch die Person mehr als das sozialhilferechtliche Existenzminimum zu ihrer Verfügung hat (Abs. 1). Die Höhe des Einkommensfreibetrags ist abhängig vom Pensum der Person und wird bei Teilzeitarbeit geringer bemessen (SKOS, 2017, Kap. E.1.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.05 Abs. 4.2). Das Ziel des Einkommensfreibetrags ist es, einen Anreiz für Erwerbstätigkeiten mit höherem Einkommen zu schaffen (SKOS, 2017, Kap. E.1.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 9.1.02 Abs. 1). Selbstständigerwerbende erhalten dabei nur einen Einkommensfreibetrag, wenn die "Einkommens- und Vermögensverhältnisse klar sind und sich ihre Situation mit jener von unselbständig Erwerbstätigen vergleichen lässt" (VB.2007.00084 E. 1.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 9.1.02).

Diese Regelung betrifft die Belohnung der Erwerbstätigkeit mit einem, relativ zum Arbeitspensum angesetzten, finanziellen Anreiz. Dies zeigt, dass die bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist. Es zeigt zudem, dass ein Vollzeitpensum als Normgrösse der bezahlten Arbeit gilt.

Zum Aspekt der "Anerkennung bezahlter Arbeit" kann zusammengefasst werden, dass bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist. Dies zeigt sich daran, dass die Erwerbsunkosten gedeckt werden und Erwerbstätigen ein finanzieller Anreiz gewährt wird. Wenn eine bezahlte Arbeit nicht angenommen wird, kann dies sanktioniert werden. Es wird eine Erwartung bezüglich einer Arbeitstätigkeit zu 100% ersichtlich. Zudem wird bezahlte Arbeit der unbezahlten Arbeit vorgezogen und gilt in den meisten Fällen als zumutbar.

Im nachfolgenden Kapitel wird auf den zweiten Aspekt des Indikators "bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*" eingegangen. Es wird der Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit betrachtet.

#### 4.1.2 Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit

In diesem Kapitel wird untersucht, inwieweit im Behördenhandbuch innerhalb der bezahlten Arbeit zwischen markt-generierter Arbeit, welche einen gesellschaftlichen Wert hat und bezahlter Arbeit, welche verboten oder grundrechtsverletzend ist, unterschieden wird.

Im Behördenhandbuch steht: "Eine Sozialhilfe beziehende Person ist gehalten, eine ihr zumutbare und mögliche Erwerbstätigkeit aufzunehmen." (BGE 130 I 71 E. 5.3 und VB.2005.00354 E. 2.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1) In der Rechtsprechung findet sich ein Beispiel dazu, bei welchem die Sozialbehörde der betroffenen Person wegen fehlender Bedürftigkeit keine Sozialhilfe gewährte. Die fehlende Bedürftigkeit wurde mit Einnahmen aus Drogengeschäften begründet. Das Verwaltungsgericht urteilte, dass Drogen bei der Abklärung der Bedürftigkeit einer Person nicht als Einkommen berücksichtigt werden dürfe.

Als anrechenbare Mittel kommen nur Einnahmen infrage, die auf legale Weise beschafft werden, nicht aber Mittelzuflüsse, die aus einem strafrechtlich sanktionieren Verhalten resultieren (. . .). Überdies würde die sozialhilferechtliche Berücksichtigung solcher Einnahmequellen letztlich auf eine staatliche Tolerierung strafrechtlich verpönter Handlungen hinauslaufen, was im Widerspruch zu fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätzen stünde. (VB.2011.00155 E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 6.2.05)

An diesem Abschnitt ist erkennbar, dass die bezahlte Arbeit anerkannt wird. Es ist zugleich offenkundig, dass nicht jede bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist. Aus paternalistischen Gründen gesetzlich verbotene Tätigkeiten werden hier klar ausgeschlossen.

Im Behördenhandbuch steht an mehreren Orten, welche Arbeit als zumutbar gilt. Es steht dazu:

Eine Sozialhilfe beziehende Person ist gehalten, eine ihr zumutbare und mögliche Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Als zumutbar ist diejenige Arbeit zu betrachten, die - ausgerichtet auf die berufs- und ortsüblichen Bedingungen - den Fähigkeiten der betroffenen Person angemessen ist, wobei das Arbeitsangebot ihr Fähigkeits- und Fertigniveau auch unterschreiten darf. Sie darf bloss nicht überfordert werden. (BGE 130 I 71 E. 5.3 und VB.2005.00354 E. 2.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1; vgl. BGr, 11. April 2008, 8C\_156/2007 E. 6.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 2.1; vgl. VB.2001.00106 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03).

An diesem Auszug aus dem Behördenhandbuch ist zu erkennen, dass zwar beschrieben wird, welche bezahlten Tätigkeiten als zumutbar gelten und welche nicht, dabei aber auf Tätigkeiten, die grundrechtsverletzend oder verboten sind, nicht Bezug genommen wird.

Daher kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der hier erwähnte Ausschluss der verbotenen bezahlten Tätigkeiten lediglich in einer Gerichtsentscheid erwähnt wird, jedoch an keinem sonstigen Ort im Behördenhandbuch. Der Ausschluss grundrechtsverletzender Tätigkeiten wird im Handbuch nicht thematisiert.

Die beiden Aspekte "Anerkennung bezahlter Arbeit" und "Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit" wurden nun vorgestellt. Nachfolgend wird der Indikator "bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*" beurteilt.

### 4.1.3 Beurteilung des Indikators

Die Beurteilung des Indikators der “Anerkennung der bezahlten Arbeit als *civic labour*” erfolgt anhand der Aspekte “Anerkennung der bezahlten Arbeit” und “Ausschluss grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit”.

Zur “Anerkennung der bezahlten Arbeit” kann festgehalten werden, dass die bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt ist. Dies ist daran ersichtlich, dass Erwerbstätige Anreizleistungen erhalten und die Unkosten im Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit gedeckt werden. Zudem ist dies auch an der Tatsache erkennbar, dass die Verweigerung, eine bezahlte Arbeit anzunehmen, sanktioniert werden kann. Es wurde aus der Analyse ersichtlich, dass eine Arbeitstätigkeit zu 100% erwartet wird. Dies ist an den Anreizleistungen erkennbar, welche in Abhängigkeit des Pensums gewährt werden. Die Erwartung einer Arbeitstätigkeit zu 100% übertrifft die progressive Sicht, in welcher die zu leistenden Arbeitsstunden in Abhängigkeit der individuellen Ausgangslage und des erwünschten gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsniveaus festgelegt werden (vgl. 2.2.1). Somit ist der Aspekt der Anerkennung der bezahlten Arbeit eher erfüllt.

Der Aspekt des “Ausschlusses grundrechtsverletzender und verbotener bezahlter Arbeit” ist teilweise erfüllt, da im Behördenhandbuch nur auf die verbotene Arbeit eingegangen wird, nicht aber auf mögliche grundrechtsverletzende Tätigkeiten. Im Behördenhandbuch wird nicht über Arbeiten gesprochen, welche zwar nicht verboten sind, aber aus einem moralischen Standpunkt Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger verletzen (beispielsweise ausbeuterische Arbeiten, entwürdigende Arbeiten oder Arbeiten mit einem hohen Risiko für die körperliche Unversehrtheit). Der Ausschluss der verbotenen Arbeit selbst ist lediglich in einem Gerichtsentscheid erwähnt und nicht im Fliesstext des Handbuches. Der Indikator dieses Aspekts ist daher nur teilweise erfüllt.

Nach der Betrachtung der beiden Aspekte kann gesagt werden, dass der Indikator “bezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*” teilweise erfüllt ist. Damit der Indikator vollständig erfüllt wäre, müsste die Erwartung einer Erwerbstätigkeit in Abstimmung mit der individuellen Ausgangslage festgelegt werden. Zudem müsste der Ausschluss von grundrechtsverletzenden Tätigkeiten im Behördenhandbuch thematisiert werden.

Im folgenden Kapitel wird der Indikator “bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials” betrachtet.

## 4.2 Indikator “bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials”

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird untersucht, inwiefern die Steigerung des eigenen Beitragspotenzials in Bezug auf bezahlte Arbeit nach White im Sozialhilfe-Behördenhandbuch als Gegenleistung anerkannt ist. Der Indikator “bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials” wird in die Aspekte der “Bemühung um bezahlte Arbeit”, der “Arbeit den Kompetenzen entsprechend” und der “Aneignung neuer Kompetenzen” unterteilt. Am Ende folgt die Beurteilung der Progressivität dieses Indikators.

### 4.2.1 Bemühung um bezahlte Arbeit

Es geht beim Aspekt „Bemühung um bezahlte Arbeit“ darum zu bestimmen, inwieweit die Bemühungen um eine bezahlte Arbeit nach White im Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich als Gegenleistung anerkannt werden.

Die Gegenleistung, die im Bereich der Bemühung um bezahlte Arbeit anerkannt ist, ist “die aktive Stellensuche” (Sozialhilfe-Behördenhandbuch, Kap. 5.1.05 Abs. 1).

Eine hilfeschende Person ist basierend auf den “Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Subsidiarität” (Kap. 14.1.02 Abs. 2.1) dazu verpflichtet, “alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen” (ebd.). Wenn die Person dazu in der Lage ist, ist sie auch verpflichtet, eine Erwerbstätigkeit zu suchen und dies allenfalls nachzuweisen (ebd.).

Im Behördenhandbuch befindet sich ein Beispiel, bei welchem bei der Forderung der Stellensuche die Chancen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Es steht: "Beim Entscheid, welche Anzahl an Stellenbewerbungen eine Person pro Monat vorzulegen hat, sind insbesondere die Ausbildung der betroffenen Person und die aktuelle Situation auf dem Stellenmarkt zu berücksichtigen." (ebd.)

Im Handbuch wird an mehreren Stellen erwähnt, dass die Behebung der Notlage bedeutet, dass nicht nur im angestammten Beruf nach Stellen gesucht werden darf, da jede zumutbare Arbeit anzunehmen ist (ebd.; vgl. VB.2000.00159, VB.2000.00172 und VB.2004.00143 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03; vgl. VB.2008.00105 E. 4.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01). Auch eine Überqualifikation führt nicht zur Unzumutbarkeit der Lohnprogramme, da es um die “Förderung von ausserfachlichen Fähigkeiten” (VB.2016.00335 E. 4.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01) geht. In der Rechtsprechung des Kapitels 5.1.03 findet sich ein Beispiel dazu, welches dies illustriert. Es handelt sich um einen Akademiker, welcher sich nur auf Stellen bewerben wollte, “die eines Akademikers würdig sind” (VB.2008.00105 E. 2.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH,

Kap. 5.1.03). Die Person war bereits etwas älter und seit längerem nicht mehr am Arbeiten. Weil daher die Stellensuche schwierig sein könnte, sollte sich die Person auf ein breites Spektrum an Stellen bewerben, damit "die eigene Arbeitskraft wenn immer möglich ganz oder teilweise ausgeschöpft werden" (ebd.) kann.

In diesen Textauszügen ist sichtbar, dass die Steigerung des eigenen Beitragspotenzials durch die aktive Stellensuche einen hohen Stellenwert im Behördenhandbuch einnimmt.

Wenn Personen nicht die gewünschte Gegenleistung erbringen, können Sanktionen ausgesprochen werden. Die wirtschaftliche Hilfe kann dann mit "Auflagen und Weisungen verbunden werden" (vgl. Art. 23 SHV zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 1). Solche Auflagen sind beispielsweise Bewerbungen schreiben (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.4.01 Abs. 1.1) oder die Auflage zum Nachweis der Arbeitssuchbemühungen (VB.2008.00384 E. 2.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.01; vgl. VB.2009.00291 E. 3.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02). Die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe wurde als rechtmässig beurteilt, als sich eine Person weigerte, "sich auf eine Stelle in einem branchenfremden Bereich zu bewerben" (VB.2008.00105 E. 4.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01). Die Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe kann zudem erfolgen, wenn sich eine Person beharrlich weigert, eine zumutbare Arbeitsstelle zu suchen (VB.2007.00176 E. 2.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.3.02).

Dadurch, dass bei Verweigerung der Stellensuche oder des Nachweises der Stellensuche Sanktionen gesprochen werden dürfen, zeigt sich, dass diese Tätigkeiten in Bezug auf die Bemühung um bezahlte Arbeit anerkannt sind.

Nicht nur Sanktionen, sondern auch Anreizleistungen werden im Behördenhandbuch zur Förderung der Bemühung um bezahlte Arbeit verwendet. "In erster Linie soll durch Anreize (seien es positive oder negative) eine Änderung des Verhaltens einer Person bewirkt werden. Im Sinne der Förderung wird einerseits ein Anreiz dafür geschaffen, dass eine unterstützte Person eine Gegenleistung erbringt." (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.05 Abs. 2) Dabei kommt es auch vor, dass die Sozialbehörde keine oder eine reduzierte Integrationsentschädigung ausrichtet, weil die erwünschte Gegenleistung nicht oder nicht genügend erbracht wurde. Dazu finden sich zwei Beispiele in der Rechtsprechung des Kapitels 8.2.01. Beim einen Beispiel weigerte sich der Betroffene zu lernen seine Stellenbewerbungen mit dem Computer zu schreiben (VB.2006.00453 E. 5 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01) und beim anderen Entscheid weigerte sich eine betroffene Frau überhaupt eine Arbeitsstelle zu suchen (VB.2006.00395 E. 2.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01).

Anhand dieser Beispiele wird nachvollziehbar, dass im Bereich der Steigerung des eigenen Beitragspotenzials die Bemühung um eine bezahlte Arbeit anerkannt ist und darüber hinaus von der Behörde eingefordert wird.

Zu Selbstständigerwerbenden, die Sozialhilfe beziehen, gibt es im Behördenhandbuch eine eigene Regelung. Es gilt: "Die Auflage, wonach sich aus der selbständigen Erwerbstätigkeit bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ein existenzsicherndes Einkommen ergeben müsse, ist grundsätzlich zulässig." (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 6.2.04 Abs. 2.2) Wenn der Betrieb einer selbständigen sozialhilfeempfangenden Person deren Unkosten nicht deckt und die selbstständige Arbeit nicht aus anderen Gründen beibehalten werden soll, "muss das Geschäft liquidiert werden und es muss eine geeignete Alternative bzw. eine unselbständige Erwerbstätigkeit gesucht werden" (Abs. 3.1; vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 2.3).

Die Regelung für Selbstständigerwerbende zeigt auf, dass primär die Existenzsicherung als Kriterium einer bezahlten Arbeit zählt. Ist die Voraussetzung der Existenzsicherung durch die verrichtete Arbeit nicht gegeben, wird die betroffene Person dazu aufgefordert, ihr ökonomisches Beitragspotenzial in dieser Hinsicht zu steigern.

In einem weiteren Entscheid ging es um einen Mann, der eine existenzsichernde Stelle kündigte, um einem begonnenen Teilzeitstudium vollzeitlich nachzugehen. Das Verwaltungsgericht entschied, dass die Sozialbehörde der betroffenen Person während der Abklärung, "ob bei einer in Ausbildung befindlichen Person die Ausbildung unterstützt wird oder ob die betroffene Person Eigenleistungen zu erbringen hat" (VB.2013.00555 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.01), Auflagen stellen müsste. So könnte der Mann "aufgefordert werden, eine Stelle zu suchen und eine (zumutbare) Arbeit anzunehmen" (ebd.).

An diesem Entscheid zeigt sich, dass die Existenzsicherung einem potenziellen zukünftigen Einkommen vorgezogen wird.

Zum Aspekt der Bemühung um bezahlte Arbeit kann festgehalten werden, dass die Bemühungen um bezahlte Arbeit, wie die Stellensuche und der Nachweis der Stellensuche, als Gegenleistungen anerkannt sind. Weiter konnte festgestellt werden, dass es im Behördenhandbuch als prioritär erachtet wird, die eigene Existenz zu sichern.

Der Aspekt der "Arbeit den Kompetenzen entsprechend" wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet.



#### 4.2.2 Arbeit den Kompetenzen entsprechend

In diesem Kapitel geht es darum zu betrachten, inwiefern darauf geachtet wird, dass die Arbeit der Sozialhilfeempfangenden ihren Kompetenzen entspricht. Dabei geht es darum, dass die Personen womöglich eine Arbeit verrichten, welche einen potenziell höheren Lohn einbringt.

In einem Entscheid steht: "Als zumutbar ist diejenige Arbeit zu betrachten, die (. . .) den Fähigkeiten der betroffenen Person angemessen ist, wobei das Arbeitsangebot ihr Fähigkeits- und Fertigniveau auch unterschreiten darf. Sie darf bloss nicht überfordert werden." (BGE 130 I 71 E. 5.3 und VB.2005.00354 E. 2.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1; vgl. BGr, 11. April 2008, 8C\_156/2007 E. 6.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 2.1; vgl. VB.2001.00106 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03).

An dieser Passage ist sichtbar, dass bei der Forderung einer Gegenleistung die Kompetenzen der betroffenen Person berücksichtigt werden. Dabei ist auch erkennbar, dass diese Kompetenzen nur soweit berücksichtigt werden, wie die Arbeit für die Person nicht überfordernd ist. Eine unterfordernde Arbeit ist also zumutbar, wobei die Wahrscheinlichkeit auf einen höheren Lohn in diesem Fall sehr gering ist. An diesem Entscheid ist zu erkennen, dass es nicht um die grundsätzliche Steigerung des eigenen Beitragspotenzials geht, sondern um die Steigerung des Beitragspotenzials bis zur erreichten Existenzsicherung.

Weiter steht im gleichen Entscheid: "Die in Aussicht genommene Arbeit darf die Wiederbeschäftigung der betroffenen Person in ihrem angestammten Beruf nicht wesentlich erschweren." (BGE 130 I 71 E. 5.3 und VB.2005.00354 E. 2.4 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1)

An diesem Ausschnitt ist zu erkennen, dass die Arbeit den Kompetenzen entsprechend gewählt werden soll, damit die Aussicht auf einen ähnlich hohen Lohn wie früher in diesem Fall bestehen bleibt.

Somit kann für den Aspekt "Arbeit den Kompetenzen entsprechend" gesagt werden, dass die Fähigkeiten der Person bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden. Jedoch ist auch zu erkennen, dass es im Behördenhandbuch in erster Linie nicht darum geht, durch das Verrichten einer den Kompetenzen entsprechenden Arbeit das Beitragspotenzial auf lange Frist zu steigern, da vorerst die Existenzsicherung der Person als relevant angesehen wird.

Im nächsten Kapitel wird auf den Aspekt "Aneignung neuer Kompetenzen" als letzter Aspekt des Indikators "bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials" eingegangen.

### 4.2.3 Aneignung neuer Kompetenzen

Nachfolgend wird betrachtet, inwieweit das Aneignen neuer Kompetenzen als Gegenleistung anerkannt wird. Zuerst wird betrachtet, welche Arten von Gegenleistungen im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen anerkannt sind. Dazu werden Tätigkeiten, welche Anreizleistungen oder Sanktionen auslösen, und Regelungen zur Übernahme von Unkosten beschrieben. Danach wird die Aneignung neuer Kompetenzen mittels Ausbildungen und Qualifizierungen in Bezug auf verschiedene Lebensalter, Ausbildungsniveaus und Ausbildungsinstitute untersucht. Dann folgen Ausnahmeregelungen bei der Anerkennung der Aneignung neuer Kompetenzen. Am Schluss wird aufgezeigt, welche Kompetenzen im Bereich der sozialen Integration gefördert und anerkannt werden.

Die Gegenleistungen, die im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen anerkannt sind, sind "berufliche Qualifizierungen" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.05 Abs. 1) und die "Teilnahme an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm" (Abs. 2).

Im Behördenhandbuch steht, dass zur Förderung von Gegenleistungen Integrationszulagen für Nichterwerbstätige ausgerichtet werden können. Die Integrationszulage wird Personen gewährt, welche als nicht erwerbstätig gelten. Dies sind zum Beispiel Personen, die eine Lehre oder ein Praktikum absolvieren. Das Ziel der Integrationszulage ist die Förderung und Erhaltung von Leistungen, welche "die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche und/oder soziale Integration erhöhen oder erhalten" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 1; vgl. VB.2015.00638 E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 9.1.01). Die Tätigkeiten, welche eine Integrationszulage auslösen, sind: "Teilnahme an einem Bildungs- oder Integrationsprogramm oder anderen beruflichen Qualifizierungsmassnahmen, Absolvierung einer Schulung oder Ausbildung" (Weisung Sicherheitsdirektion, Ziffer II.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 2), "Absolvieren von Schnupperlehren, Praktika etc." (ebd.) und "Besuch von Vorkursen für eine spätere Ausbildung" (ebd.).

Es ist ersichtlich, dass durch das Aneignen neuer Kompetenzen mittels einer Lehre, eines Praktikums oder einer Ausbildung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit das Potenzial, einen wirtschaftlichen Beitrag zu leisten, erhöht werden. An den zitierten Textauszügen ist zu sehen, dass die genannten Tätigkeiten im Bereich der Steigerung des eigenen Potenzials als Gegenleistungen anerkannt sind, indem dafür ein finanzieller Anreiz in Form einer Integrationszulage ausgerichtet wird.

Die Sozialbehörde kann im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen nicht nur Zulagen gewähren, sondern auch Weisungen und Auflagen erlassen. Eine mögliche Weisung betrifft die Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap.

14.4.01 Abs. 1.1). Mittels einer weiteren Weisung wird gefordert, eine begonnene Lehre fortzusetzen (VB.2016.00296 E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02). Im Behördenhandbuch steht, dass die Auflage, an einem Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen, zulässig ist, wenn sich die Lage der betroffenen Person "durch die Teilnahme (beispielsweise durch Erwerb neuer Fähigkeiten im Hinblick auf eine spätere Arbeitssuche) verbessern kann" (Art. 21 SHG und Art. 23 lit. d SHV zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02 Abs. 2.2).

Bei Nichtbefolgen der Auflagen und Weisungen können Sanktionen erfolgen. Dies ist beispielsweise die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe, wenn sich die Person weigert, an einem zumutbaren Bildungs- und Beschäftigungsprogramm teilzunehmen (Art. 24 Abs. 1 lit. a SHG zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01 Abs. 2.1). Es gibt mehrere Entscheide, welche im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe als rechtmässig einstufen. Die fehlende Gegenleistung der Betroffenen äussert sich in diesen Entscheiden zum Beispiel im Nichtausfüllen einer Anmeldung zu einem Beschäftigungsprogramm (VB.2014.00488 E. 1.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02), in einem Abbruch eines Arbeitsprogramms (VB.2016.00701 E. 3.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01) oder im unregelmässigen Besuch eines Deutschkurses (VB.2016.00468 E. 5 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.2.01).

Entscheide, welche in Bezug auf die Aneignung neuer Kompetenzen eine Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe als rechtmässig betrachteten, hatten folgende Gründe: Fristlose Kündigung aufgrund unentschuldigter Absenzen der betroffenen Person in einem Arbeitsprogramm (VB 2013.00120 E. 3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.3.01) oder Verweigerung der Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm (VB.2008.00206 E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.3.01).

Anhand dieser Beispiele der Sanktionsformen der Kürzung und der Einstellung der Sozialhilfe ist offensichtlich, welche Tätigkeiten im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen als Gegenleistung anerkannt und erwünscht sind. Zudem ist erkennbar, dass es verschiedene anerkannte Formen der Aneignung neuer Kompetenzen gibt.

Anschliessend werden Tätigkeiten im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen angeführt, bei welchen Unkosten und spezielle Auslagen übernommen werden. Im Behördenhandbuch steht, dass die Unkosten für erwünschte Tätigkeiten im Sozialhilfebudget normalerweise vollumfänglich berücksichtigt werden. So zum Beispiel die Auslagen im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Qualifikationsprogramm (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.06 Abs. 2). In einem Gerichtsentscheid wurde zudem festgehalten: "Würde die Beschwerdeführerin gar

kein Einkommen erzielen – etwa [sic] weil sie ein Studium absolvieren würde –, wären die Betreuungskosten für ihren Sohn dennoch anzurechnen.” (VB.2005.00366 E. 4.2.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.09)

Neben der Übernahme der Unkosten hat die Sozialbehörde auch die Möglichkeit, die Person “durch gezielte Massnahmen soweit persönlich und fachlich” (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.06 Abs. 3) zu fördern, “dass sie für den Arbeitsmarkt wieder attraktiv wird” (ebd.). So kann die Sozialbehörde eine professionelle Begleitung für eine selbstständigerwerbende Person finanzieren, wenn sich “das Betriebsergebnis mit einfachen Massnahmen verbessern” (Kap. 6.2.04 Abs. 3.2) lässt.

Aus diesen Auszügen zeigt sich, dass das Aneignen neuer Kompetenzen anerkannt wird, da selbst die Unkosten im Zusammenhang mit ebendieser Tätigkeit berücksichtigt werden und da die Sozialbehörde sogar die Möglichkeit hat, eine entsprechende Beratung zu finanzieren.

Die Sozialbehörde hat den grundlegenden Auftrag, die Ursache der Notlage zu bekämpfen und möglichst zu beseitigen. Dies kann auch beinhalten, dass die Sozialbehörde eine betroffene Person bei der beruflichen Aus- oder Weiterbildung oder Umschulung unterstützt (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.09).

Bezüglich der Förderung der Steigerung des Beitragspotenzials der betroffenen Personen hat die Sozialbehörde den Auftrag, Kindern und Jugendlichen “ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung zu ermöglichen” (Art. 15 Abs. 3 SHG zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 1). Dies kann die Finanzierung von Berufswahlkursen (RRB 869/98 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 4.1), Brückenangeboten und Motivationssemestern bedeuten (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12, Abs. 4.1).

Bezüglich volljähriger Personen heisst es in einem Entscheid: “Angesichts des Grundsatzes, dass bei jungen Erwachsenen dem Abschluss einer zumutbaren Ausbildung höchste Priorität beizumessen ist” (VB.2014.00105 E. 3 und E. 4.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12), müsse der 19-Jährige in Erstausbildung wirtschaftlich unterstützt werden (ebd.).

An diesen Auszügen aus dem Behördenhandbuch ist erkennbar, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Bereich der Ausbildung besonders gefördert werden sollen. Daraus lässt sich ableiten, dass das Aneignen neuer Kompetenzen für diese Altersgruppe anerkannt wird. Folgend betrachten wir die Thematik der Qualifizierungen in Bezug auf erwachsene Personen.

In der Rechtsprechung wird ein Fall erwähnt, bei welchem es um die Finanzierung des Lebensunterhalts während des Studiums ging. Es handelte sich um eine 25-jährige Frau, welche noch

in der Erstausbildung an einer Universität war. Sie beantragte Sozialhilfe, da ihre Stipendien-gesuche noch nicht bewilligt waren. Die Frau wurde verpflichtet, "die Ausbildung zugunsten eines Erwerbseinkommens zu unterbrechen" (VB.2015.00217 E. 2.2, E. 2.5 und E. 2.6 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 6.2.05), wogegen sie Beschwerde einreichte. Das Verwaltungsgericht entschied:

Nach der Richtlinie der Sozialbehörde der Stadt Zürich zur Finanzierung von Ausbildungen und Lebensunterhalt werden Personen, die eine Erstausbildung auf Tertiärstufe absolvieren, in der Regel nicht unterstützt. Damit ist diese Richtlinie einschränkender formuliert als die kantonalen Vorschriften, verhindert jedoch nicht, dass auch Aufwendungen für die Bildung auf Tertiärstufe angemessen zu berücksichtigen sind (. . .). Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts kann eine Erstausbildung auch an einer Hochschule absolviert werden, was mit wirtschaftlicher Hilfe ermöglicht werden muss (ebd.).

In einem anderen Kapitel wird ein Entscheid beschrieben, bei welchem es um eine 27-Jährige ging, welche ihr Universitätsstudium vor dem 25. Altersjahr aufgenommen hatte. Der Grundsatz dazu ist: "Junge Erwachsene - d.h. Personen zwischen dem 18. und 25. Altersjahr -, die sich in einer Erstausbildung befinden, haben Anspruch auf Unterstützungsleistungen, wenn die eigenen Mittel nicht genügen und die Eltern den notwendigen Unterhalt nicht leisten." (VB.2012.00478 E. 5.1 und E. 5.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12) Das Verwaltungsgericht entschied, dass die Frau weiterhin als unterstützungsberechtigt gilt, da sie das Studium noch als junge Erwachsene aufgenommen hatte (ebd.).

Bei einem weiteren Entscheid ging es um einen 47-jährigen Mann in Erstausbildung, bei welchem während der Ausbildung die Stipendien altersbedingt eingestellt wurden. Das Gericht entschied:

Nur in Ausnahmefällen kommt eine sozialhilferechtliche Finanzierung einer solchen Ausbildung in Frage, nämlich dann, wenn der Beschwerdeführer mit grosser Wahrscheinlichkeit nur mit, nicht aber ohne die fragliche Ausbildung ein existenzsicherndes Einkommen erzielen könnte, oder wenn es sich um eine bloss kurze Ausbildung handelte, die seine Vermittlungsfähigkeit erheblich erhöhen würde. (VB.2013.00827 E. 3.3, E. 3.4 und E. 3.5 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12)

Aus diesen drei Gerichtsentscheiden ist ersichtlich, dass die Förderung und Anerkennung der Beitragssteigerung durch Ausbildung ab einem gewissen Alter und ab einem gewissen Ausbildungsniveau zur Ausnahme wird, auch wenn das Verwaltungsgericht bei allen drei Entscheiden

die Ausbildung guthiess. Anzumerken ist, dass die subsidiäre Finanzierung des Lebensunterhaltes während der Ausbildung bei einem der Entscheide nur gutgeheissen wurde, weil die Person die Ausbildung vor dem 25. Altersjahr begonnen hatte.

Nur in Ausnahmefällen sollen subsidiär auch die Schulkosten in privaten Lehranstalten von volljährigen Personen in Erstausbildung übernommen werden. So wenn beispielsweise "die Ausbildung schon weit fortgeschritten ist und zu erwarten ist, dass nach Abschluss der Ausbildung eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 4.1).

So wie Ausbildungen in privaten Lehranstalten werden auch Zweitausbildungen und Umschulungen nur ausnahmsweise akzeptiert. Die Kosten für den Lebensunterhalt während der Ausbildung werden nur übernommen, wenn durch die Erstausbildung kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden konnte und dies mit dem Absolvieren der Zweitausbildung ermöglicht würde (VB.2000.00159, VB.2001.00370, VB.2004.00318, VB.2007.00423 E. 4.2, VB.2011.00607 E. 2.2, VB.2015.00570 E. 7.2.2.2 und VB.2016.00086 E. 3.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12) "oder wenn damit die Vermittlungsfähigkeit erhöht werden kann" (Art. 17 SHV und SKOS, 2017, Kap. H.6 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 4.2).

Es ist ersichtlich, dass zwar das Beitragspotenzial der betroffenen Personen gesteigert werden soll, jedoch nur soweit, dass es zur Aufnahme einer bezahlten Erwerbstätigkeit reicht, die existenzsichernd ist.

Folgend werden vier Gerichtsentscheide dargestellt, welche die effektive Steigerung des eigenen Beitragspotenzials betreffen. Bei einem Entscheid handelt es sich um einen Mann in Ausbildung, bei welchem von der Schulleitung bezweifelt wurde, dass er die Ausbildung erfolgreich abschliessen würde. Die Kostengutsprache für die Ausbildung wurde daher widerrufen (VB.2008.00089 E. 3.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 10.1.01).

In einem weiteren Entscheid wird festgehalten, dass das Ausbildungsniveau den Fähigkeiten der Personen entsprechen sollte. So wird das Absolvieren des Gymnasiums beispielsweise nur unterstützt, wenn die Person die Anforderungen ohne Nachhilfestunden bestreiten kann (RRB 172/96 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12).

In einem anderen Entscheid ging es um einen Mann, der sich wehrte, neben seiner 50%-Stelle das Basisbeschäftigungsprogramm zu absolvieren.

Die Vorinstanz erwog, der Lohn, den der Beschwerdeführer an dieser Stelle erziele, liege tiefer als die vergleichsweise heranzuziehenden Löhne gemäss GAV und sei damit nicht branchenüblich, weshalb diese Anstellungsbedingungen nicht akzeptiert werden könnten, zumal sie einer Ablösung von der Sozialhilfe entgegenstünden. (VB.2016.00434 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 14.1.02)

Der Betroffene wurde dazu verpflichtet, am Programm teilzunehmen (ebd.).

Der letzte Gerichtsentscheid betraf einen Mann, der über eine Ausbildung als Betriebsökonom verfügte, "die grundsätzlich ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht" (VB.2004.00472 E. 3 f. und E. 5 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12). Der Mann beabsichtigte, eine Zweitausbildung zum Sekundarlehrer zu absolvieren, da er in den letzten eineinhalb Jahren "trotz intensiven Bemühungen keine Stelle gefunden hat" (ebd.). Die Zweitausbildung wurde abgelehnt, "weil ein Lehrer nicht in einem weiteren Bereich tätig sein kann als ein Betriebsökonom" (ebd.).

Diese vier Gerichtsentscheide zeigen auf, dass die Gegenleistung der Steigerung des eigenen Potenzials in Form der Aneignung neuer Kompetenzen nur anerkannt wird, wenn durch diese Tätigkeit das eigene Beitragspotenzial auch effektiv gesteigert wird. Es ist erkennbar, dass das Aneignen neuer Kompetenzen soweit zu erfolgen hat, dass dadurch die Chancen auf eine bezahlte Arbeit erhöht werden. Somit wird die Anerkennung der Tätigkeit als Gegenleistung von der Einschätzung des zukünftigen Beitragspotenzials abhängig gemacht. Die Einschätzung des zukünftigen Beitragspotenzials liegt in der Kompetenz der Sozialbehörde.

Nachfolgend werden drei Passagen aus dem Behördenhandbuch vorgestellt, welche Formen der Aneignung neuer Kompetenzen aufzeigen, welche nicht mit einer Ausbildung oder eine Qualifizierungsmassnahme zusammenhängen.

Im Behördenhandbuch steht, dass Arbeitseinsätze zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt dienen können. "Dabei stehen der Erwerb praktischer Fähigkeiten oder das Eingewöhnen an einen geordneten Tagesablauf bei Personen, die längere Zeit keiner Arbeit mehr nachgegangen sind, im Vordergrund." (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 13.2.01 Abs. 4.1) Dafür muss die betroffene Person ihren Fähigkeiten entsprechend im Arbeitseinsatz gefördert werden (ebd.).

In einem Gerichtsentscheid steht: Kurskosten (wie zum Beispiel Sprachkurse) können "als Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration" (VB.2003.00396 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 3) übernommen werden, wenn sie die Selbstständigkeit

der Person oder ihre soziale Einbettung erhalten oder fördern oder “wenn grösserer Schaden abgewendet werden” (ebd.) kann.

Daneben gibt es Massnahmen, die zur Beschäftigung und Stabilisierung dienen. Diese Massnahmen haben nicht den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel. Meist handelt es sich bei diesen Angeboten um “Dauerarbeitsplätze oder Teillohnprogramme” (Kap. 13.2.05 Abs. 1), welche für Personen mit “ausgewiesenen Arbeitshemmnissen” (ebd.) errichtet wurden. Bei diesen Massnahmen ist das Ziel, “eine soziale Integration und eine Stabilisierung der Situation mit einer Integration im zweiten Arbeitsmarkt” (Abs. 2) zu erreichen. Zudem wird der “Erhalt arbeitsmarktlicher Schlüsselkompetenzen angestrebt” (ebd.). Darunter zählen eine geregelte Tagesstruktur, die Teilhabe am Sozialleben und das Selbstvertrauen (ebd.).

Anhand dieser drei Passagen ist sichtbar, dass das Aneignen neuer Kompetenzen wie praktische Fähigkeiten, eine geordnete Tagesstruktur oder die Selbstständigkeit eingefordert werden können. Dabei ist erkennbar, dass die soziale Einbettung, die Schadensminderung, die Teilhabe am Sozialleben und das Selbstvertrauen als wichtig erachtet werden. Zudem ist ersichtlich, dass bei gewissen Personen nicht der Erwerb, sondern der Erhalt von Kompetenzen vonnöten ist. Die Förderung der sozialen Kompetenzen und das Beseitigen von Faktoren, welche das wirtschaftliche Beitragspotenzial verringern, tragen letztendlich zur Steigerung des Beitragspotenzials bei, indem grundlegende Kompetenzen für die spätere berufliche Integration aufrechterhalten oder neu erworben werden. Dadurch wird bezweckt, dass sich ein tiefes Beitragspotenzial zumindest nicht noch verschlechtert.

Bezüglich des Aspekts der “Aneignung neuer Kompetenzen” lässt sich feststellen, dass dieser grundsätzlich als Beitragssteigerung anerkannt wird. Bei der Anerkennung und Förderung einer Ausbildung spielen das Alter und das Ausbildungsniveau eine wichtige Rolle. Weiter ist das Ziel der Aneignung neuer Kompetenzen, später einer bezahlten Arbeit nachgehen zu können. Die Aneignung neuer Kompetenzen muss auch effektiv die Chancen auf eine zukünftige bezahlte Arbeit zu steigern vermögen. Es wurde aus den konsultierten Quellen jedoch nicht ersichtlich, anhand welcher Kriterien dies beurteilt wird. Es werden verschiedene Arten der Aneignung neuer Kompetenzen als Gegenleistung anerkannt. Abgesehen von der Aneignung neuer Kompetenzen durch Ausbildung oder Qualifikation werden in gewissen Situationen auch die Förderung der sozialen Kompetenzen und der Erhalt von Kompetenzen anerkannt.

Nun wurden alle drei Aspekte zum Indikator “bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials betrachtet. Im nächsten Kapitel wird daher der Indikator beurteilt.



#### 4.2.4 Beurteilung des Indikators

Die Beurteilung des Indikators "bezahlte Arbeit: Steigerung des Beitragspotenzials" erfolgt anhand der Aspekte der "Bemühung um bezahlte Arbeit", der "Arbeit den Kompetenzen entsprechend" und der "Aneignung neuer Kompetenzen".

Bei der "Bemühung um bezahlte Arbeit" konnte festgestellt werden, dass die Bemühung um bezahlte Arbeit als Gegenleistung anerkannt wird. Dies zeigt sich darin, dass die Stellensuche und der Nachweis der Stellensuche belohnt und bei Nichterbringen sanktioniert werden. Jedoch war auch ersichtlich, dass die Bemühung um bezahlte Arbeit dem Kriterium der aktuellen und/oder zukünftigen Existenzsicherung genügen muss. Dieser Aspekt ist somit eher erfüllt.

Betreffend den Aspekt "Arbeit den Kompetenzen entsprechend" kann festgehalten werden, dass die Fähigkeiten der Personen soweit berücksichtigt werden, als dass die Arbeit nicht überfordernd ist und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch die Arbeitstätigkeit nicht geschmälert werden. Dabei war jedoch auch zu erkennen, dass es nicht um eine grundsätzliche Steigerung des ökonomischen Beitragspotenzials geht, sondern darum, einen Lohn zu erzielen, der die eigene Existenz sichert. Daher ist dieser Aspekt nur teilweise erfüllt.

Bezüglich des Aspekts "Aneignung neuer Kompetenzen" kann gesagt werden, dass die Steigerung des Potenzials durch die Aneignung neuer Kompetenzen vor allem bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gefördert wird. Bei Personen über 25 Jahren in Erstausbildung und bei Personen, die eine Zweitausbildung oder Umschulung anstreben, wird die subsidiäre Finanzierung der Lebensunterhaltungskosten nur in Ausnahmesituationen gewährt. Dies zeigt, dass das Aneignen neuer Kompetenzen in solchen Situationen nur selten als Steigerung des Beitragspotenzials anerkannt wird. Weiter war zu erkennen, dass bei Erwachsenen nur selten die Qualifizierung an sich, sondern vielmehr die Aussicht auf die (unmittelbare) Sicherung des Existenzminimums erwünscht ist. Es war weiter erkennbar, dass ein ökonomischer Beitrag als erstrebenswert erachtet wird und dass daher lediglich Gegenleistungen anerkannt werden, die effektiv eine zukünftige Steigerung des Beitragspotenzials mit sich bringen. Es war wahrnehmbar, dass verschiedene Arten von Tätigkeiten im Bereich der Aneignung neuer Kompetenzen als Gegenleistung anerkannt werden. Zudem war ersichtlich, dass bei gewissen Personen auch die Förderung der sozialen Kompetenzen und der Erhalt von Kompetenzen anerkannt wird. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dieser Aspekt eher erfüllt ist.

Anhand der Betrachtung dieser drei Aspekte kann festgehalten werden, dass der Indikator der Steigerung des Beitragspotenzials in Bezug auf die bezahlte Arbeit eher erfüllt ist. Damit der Indikator ganz erfüllt wäre, müsste der Fokus weniger auf die Arbeit, die lediglich die Existenz sichert, gerichtet sein, sondern mehr auf den langfristigen Erhalt oder die langfristige Steigerung

der Arbeitsmarkt-Attraktivität der Person. Dies bedeutet, dass die betroffenen Personen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit verrichten können sollen. Zudem bräuchte es durchlässigere Regeln für die subsidiäre Unterstützung von Personen in Erstausbildung, welche bereits ein Alter von 25 Jahren oder mehr erreicht haben.

Die Ergebnisse zu den beiden Indikatoren zur bezahlten Arbeit sind hiermit abgeschlossen. In den nachfolgenden Kapiteln geht es um die Indikatoren in Bezug auf die unbezahlte Arbeit.

### 4.3 Indikator “unbezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*”

In diesem Kapitel und den folgenden Unterkapiteln wird untersucht, inwiefern unbezahlte Arbeit als *civic labour* nach White anerkannt ist. Der Indikator “unbezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*” wird in die zwei Aspekte “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” und “Betreuung der eigenen Kinder” unterteilt. Am Ende folgt die Beurteilung der Progressivität dieses Indikators.

Im Handbuch steht: “In dafür geeigneten Fällen soll sichergestellt werden, dass nicht (voll) erwerbstätige Klientinnen und Klienten eine sinnvolle Gegenleistung zur Sozialhilfe erbringen. Dabei ist von einem weiten Begriff der Gegenleistung auszugehen.” (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.05 Abs. 1) Die Gegenleistungen, die im Bereich der unbezahlten Arbeit anerkannt sind, sind die “Beschäftigung im öffentlichen Interesse (z.B. im Rahmen eines Einsatzprogramms bzw. mittels Freiwilligenarbeit), (. . .) die aktive Teilnahme an nötigen Therapien” (ebd.) und die “Teilnahme an einer Massnahme zur sozialen Integration” (Kap. 8.2.01 Abs. 2).

Auffällig ist, dass im Behördenhandbuch eine breite Palette unbezahlter Tätigkeiten als Gegenleistungen anerkannt sind. Bemerkenswert ist, dass zwar von einem weiten Begriff der Gegenleistung gesprochen wird, die private Care-Arbeit jedoch nicht aufgezählt wird. Die Aufzählung anerkannter Gegenleistungen im Bereich der unbezahlten Tätigkeiten lässt vermuten, dass die Betreuung der eigenen Kinder und die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen nicht als Gegenleistung anerkannt sind. Dies kann anhand dieser Textpassage jedoch nicht endgültig beurteilt werden, da die Aufzählung nicht abschliessend ist.

Personen, welche eine anerkannte und erwünschte Gegenleistung erbringen, erhalten die damit verbundenen Unkosten grundsätzlich vollständig im Budget berücksichtigt (SKOS, 2017, Kap. C.1.1 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch Kap. 8.1.06 Abs. 3). So zum Beispiel die Auslagen im Zusammenhang mit “nicht lohnmässig honorierter Leistungen” (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.06 Abs. 2) wie beispielsweise “Freiwilligen- oder Nachbarschaftsarbeit” (ebd.) oder “Pflege von Familienangehörigen” (ebd.). Bei den Unkosten geht es meistens um auswärtige Verpflegung oder die Reise mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Abs. 3).

Aus diesen Regelungen ist ersichtlich, dass gewisse unbezahlte Tätigkeiten insofern als Gegenleistungen anerkannt sind, als dass sie im Sozialhilfebudget berücksichtigt werden. Zudem ist bemerkbar, dass hier die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen erwähnt wird, die Betreuung der eigenen Kinder jedoch nicht.

Personen, die eine anerkannte Gegenleistung erbringen, erhalten nicht nur ihre Unkosten zürückerstattet, sondern ihnen wird auch eine Integrationszulage für Nichterwerbstätige gewährt (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 9.1.02 Abs. 2). Die Tätigkeiten, welche im Bereich der

unbezahlten Arbeit eine Integrationszulage auslösen, sind: "gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten, Teilnahme an einer Massnahme zur sozialen Integration, etc." (Kap. 8.2.01 Abs. 2).

In diesem Abschnitt ist ersichtlich, dass im Behördenhandbuch die Freiwilligenarbeit und die Massnahmen zur sozialen Integration – im Gegensatz zu privater Care-Arbeit von Eltern – als Gegenleistungen anerkannt werden. Jedoch ist auch hier die Aufzählung nicht vollständig, wodurch dies nicht endgültig beurteilt werden kann.

Im folgenden Kapitel geht es um den Aspekt der "Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen".

### 4.3.1 Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen

In diesem Kapitel wird die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen als Aspekt der unbezahlten Arbeit nach White beleuchtet.

In der Rechtsprechung wird ein Beispiel erwähnt, bei welchem die Person eine betagte Familienangehörige "ca. 40 bis 50 Stunden im Monat unentgeltlich pflegt" (VB.2006.00556 E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01). Diese Tätigkeit wurde vom Verwaltungsgericht als Integrationsleistung anerkannt (ebd.).

Somit ist zu erkennen, dass die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen als Gegenleistung anerkannt wird, wenn viel Zeit dafür investiert wird. Bis zu welchem Aufwand die Pflegearbeit staatlich unterstützt würde, ist nicht ersichtlich.

In der Rechtsprechung steht ein Beispiel einer Mutter, welche ihren hilfsbedürftigen Sohn betreute. Von der Hilflosenentschädigung erhielt sie rückwirkend Geld für die Pflege, welches ihr im Sozialhilfebudget als Einkommen angerechnet wurde. Zudem erhielt sie unter diesen neuen Umständen eine monatliche Integrationszulage (VB.2013.00459 E. 3.3, E. 3.4 und E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.04).

An diesem Beispiel ist wahrnehmbar, dass die Pflege des Sohnes mit einer Integrationszulage honoriert wird. Diese Integrationszulage hat die Mutter jedoch nicht von Beginn an von der Sozialbehörde erhalten, sondern erst, als sie rückwirkend eine Hilflosenentschädigung für ihre Pflegeleistung erhielt. Erst als die Arbeit der Mutter Geld einbrachte, wurde die Arbeit wie andere Formen von anerkannten Gegenleistungen belohnt. Somit ist ersichtlich, dass die Pflege ihres pflegebedürftigen Angehörigen, solange es sich um unbezahlte Arbeit handelte, nicht als Gegenleistung anerkannt war.

Zusammenfassend kann zum Aspekt der Anerkennung der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen gesagt werden, dass die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen an gewissen Stellen im Behördenhandbuch als erwünschte Gegenleistung aufgelistet wird, jedoch nicht überall. Zudem wurde festgestellt, dass Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen dann anerkannt wird, wenn eine beträchtliche Anzahl Stunden dafür investiert wird oder wenn eine finanzielle Entschädigung für die Pflege erfolgt. Zudem ist zu erkennen, dass im Behördenhandbuch keine umfassenden Bestimmungen darüber vorhanden sind, welche Kriterien die Tätigkeit erfüllen muss, um als Gegenleistung anerkannt zu werden.

Nachfolgend wird der Aspekt der "Betreuung der eigenen Kinder" betrachtet.

### 4.3.2 Betreuung der eigenen Kinder

In diesem Kapitel wird die Betreuung der eigenen Kinder als Form der unbezahlten Arbeit angeschaut und betrachtet, inwiefern diese Tätigkeit als *civic labour* nach White anerkannt wird.

Personen, die eine Eigenleistung erbringen, werden gefördert, indem sie Vorzüge geniessen, wie zum Beispiel im Kapitel 8.1.13 des Behördenhandbuchs erwähnt wird. Dort wird besagt, dass nach dem Ermessen der Sozialbehörde "langfristig unterstützten Personen (. . .), die nach Kräften erwerbstätig sind, Betreuungsaufgaben wahrnehmen oder vergleichbare Eigenleistungen erbringen" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.13 Abs. 1), Erholungsaufenthalte und Urlaub bezahlt werden kann. Ein Anspruch darauf besteht jedoch nicht. Die Sozialbehörde nimmt für die Entscheidung, ob Urlaub bezahlt wird, eine Gewichtung der Gegenleistungen vor:

Demgegenüber könnte es angemessen sein, einer unterstützten Person, bei welcher die soziale Integration im Vordergrund steht, ein Feriengeld auszurichten, wenn sie sich im Rahmen einer freiwilligen Tätigkeit zugunsten anderer in erheblichem Masse einsetzt. Ebenso sind Betreuungsaufgaben, die gestützt auf eine rechtliche oder auch bloss moralische Verpflichtung wahrgenommen werden (Pflege und Betreuung von Kindern oder anderen Familienangehörigen), in der Regel anders zu werten als freiwillig übernommene Betreuungsaufgaben. (VB.2008.00233 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.13)

Aus diesem Abschnitt ist augenscheinlich, dass Betreuungsaufgaben als Eigenleistung angesehen werden und mit Ferien belohnt werden können. Die Betreuung der eigenen Kinder wird jedoch nicht als Gegenleistung bezeichnet. Im Behördenhandbuch wird zudem zwischen freiwilligen und moralisch oder rechtlich verpflichtenden Betreuungsaufgaben unterschieden. Somit ist zu erkennen, dass die Betreuung der eigenen Kinder weniger hoch gewertet wird, als wenn eine Person freiwillig Betreuungsaufgaben übernimmt.

Im Zürcher Handbuch steht unter der Rechtsprechung ein Beispiel, in welchem eine Anordnung der Sozialbehörde korrigiert wurde, so dass ein alleinerziehender Vater mit drei Kindern lediglich eine Stelle mit einem Arbeitspensum zu 50% suchen müsse, anstatt einer 100%-Anstellung (VB.2013.00259 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 1.1.02). Auch in einem weiteren Kapitel findet sich in der Rechtsprechung ein Fall eines alleinerziehenden Vaters mit ebenfalls drei minderjährigen Kindern, die bei ihm wohnen. Auch in diesem Fall wurde klar festgehalten, dass die Verpflichtung des Vaters, "sich um eine Stelle zu bemühen bzw. eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu müssen, nicht zu beanstanden" (VB.2013.00259 E. 4.1 und E. 4.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03) ist. Ein Arbeitspensum von 50% wurde

bei ihm als tragbar angesehen, ob auch mehr Stellenprozente zumutbar wären, wurde offengelassen (ebd.).

Hierbei ist offensichtlich, dass die Betreuung der eigenen Kinder berücksichtigt wird, so dass von alleinerziehenden Eltern mit mehreren minderjährigen Kindern kein Arbeitspensum von 100% verlangt wird oder werden darf.

Im Behördenhandbuch steht, dass für "die Entscheidung, ob und in welchem Umfang eine Person an einer Integrationsmassnahme teilnehmen kann" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 13.2.02 Abs. 2.3), die Abklärung der sozialen Rahmenbedingungen notwendig ist. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört "beispielsweise eine fehlende Kinderbetreuung" (ebd.).

An diesem Abschnitt ist ersichtlich, dass abgeklärt werden muss, ob die betroffene Person an einer Integrationsmassnahme teilnehmen kann, und wenn ja, in welchem Umfang sie teilnehmen kann. Dafür muss das Vorhandensein einer Kinderbetreuung berücksichtigt werden. Wenn keine Kinderbetreuung gegeben ist, hat dies einen Einfluss auf die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme. Daraus kann geschlossen werden, dass in einer solchen Situation die Verpflichtung der Kinderbetreuung berücksichtigt wird.

Im Kapitel 17.4.01 geht es um die Berechnung der Entschädigung der Haushaltsführung. Dort heisst es: "Der Betrag an die unterstützte Person ist im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit mindestens zu verdoppeln, wenn eines oder mehrere Kinder der pflichtigen Person betreut werden." (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 17.4.01 Abs. 2.4) Im selben Kapitel steht ein Beispiel dazu in der Rechtsprechung, worin gesagt wird, dass für die Betreuung eines oder mehrerer Kinder einer nicht unterstützten Person im gleichen Haushalt maximal eine Entschädigung von Fr. 1'800.- verlangt werden kann (VB.2007.00467 E. 2.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 17.4.01).

Anhand dieser Aussage ist zu erkennen, dass durch die (potenziell) unbezahlte Betreuung von Kindern im eigenen Haus ein Beitrag geleistet werden kann, welchen es zu anerkennen gilt. Bei dem zitierten Beispiel handelt es sich jedoch nicht um die eigenen Kinder, sondern um die Kinder einer mitbewohnenden Person, welche der sozialhilfeempfangenden Person Geld für die Betreuung der Kinder geben muss. Somit handelt es sich nicht um unbezahlte Arbeit. Es zeigt jedoch auf, dass es eine Art und Weise gibt, wie Kinderbetreuung im Behördenhandbuch als gesellschaftlicher Beitrag anerkannt ist. Dies jedoch nur, wenn dadurch ein ökonomischer Beitrag erzielt werden kann, wovon die Betreuung der eigenen Kinder ausgenommen ist.

Wie bereits beschrieben, wird für "gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 2) eine Integrationszulage ausbezahlt. Im selben

Kapitel wird erwähnt, dass die Integrationszulage für Alleinerziehende mit einem Kind unter drei Jahren abgeschafft wurde (ebd.).

In diesem Abschnitt wird ein klarer Unterschied zwischen der Anerkennung freiwilliger Arbeit und der Betreuung der eigenen Kinder gemacht. Die Betreuung der eigenen Kinder wird in dieser Passage vom Begriff der Gegenleistung ausgeschlossen.

Zusammenfassend kann zum Aspekt der Anerkennung der Betreuung der eigenen Kinder gesagt werden, dass die Betreuung zwar als Eigenleistung, nicht aber als eigenständige Gegenleistung angesehen wird. Die Betreuung der eigenen Kinder wird berücksichtigt, wenn es um die Forderung nach anderen Gegenleistungen geht. Zudem wird erwähnt, dass freiwillige Kinderbetreuung im Gegensatz zu der moralisch verpflichtenden Betreuung eigener Kinder honoriert wird. Weiter ist die private Betreuung fremder Kinder gegen Bezahlung als Gegenleistung anerkannt.

Hiermit wurden die beiden Aspekte zum Indikator "unbezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*" beleuchtet. Daher folgt im nächsten Kapitel die Beurteilung des Indikators.



### 4.3.3 Beurteilung des Indikators

Die Beurteilung des Indikators “unbezahlte Arbeit: Anerkennung als *civic labour*” erfolgt anhand der Aspekte “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” und “Betreuung der eigenen Kinder”.

Betreffend die “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” war im Behördenhandbuch Anerkennung ersichtlich. Dies zeigte sich daran, dass die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen an gewissen Stellen im Handbuch als Gegenleistung bezeichnet wird. An anderen Stellen im Behördenhandbuch war jedoch ersichtlich, dass dies nicht immer der Fall ist. Vor allem, wenn viel Zeit in die Pflege investiert wird, wird die Pflege pflegebedürftiger Angehöriger als Gegenleistung honoriert. Es waren im Behördenhandbuch keine Bestimmungen dazu auffindbar, ab welchem Grad die private Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen als Gegenleistung angesehen wird. Daher ist dieser Aspekt teilweise erfüllt.

Zum Aspekt der Anerkennung der “Betreuung der eigenen Kinder” als *civic labour* kann zusammenfassend gesagt werden, dass an keiner Stelle im Sozialhilfe-Behördenhandbuch die Betreuung der eigenen Kinder als anerkannte Gegenleistung bezeichnet wurde. Bei der Forderung einer anerkannten Gegenleistung wurde jedoch auf die Betreuungsaufgaben der sozialhilfebeziehenden Person Rücksicht genommen. Daher ist der Indikator in Bezug auf diesen Aspekt teilweise erfüllt.

Unter Berücksichtigung dieser beider Aspekte kann abschliessend festgehalten werden, dass der Indikator der “Anerkennung der unbezahlten Arbeit als *civic labour*” teilweise erfüllt ist. Damit der Indikator vollständig erfüllt wäre, müssten für die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen Bestimmungen dazu vorhanden sein, bis zu welchem Grad diese Tätigkeit als Gegenleistung anerkannt werden soll. Die Betreuung der eigenen Kinder müsste zudem bis zu einem gewissen Grad ebenfalls als anerkannte Gegenleistung gelten.

Nachfolgend wird der letzte der vier Indikatoren zur Diversität, nämlich die “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung” betrachtet.

#### 4.4 Indikator “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung”

In den folgenden Unterkapiteln wird analysiert, inwieweit die Tätigkeiten der unbezahlten Care-Arbeit Qualitätskriterien erfüllen müssen. Der Indikator “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung” wird in die zwei Aspekte der “Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen” und der “Betreuung der eigenen Kinder” unterteilt. Am Ende folgt eine Beurteilung der Progressivität dieses Indikators.

##### 4.4.1 Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen

Zu *civic labour* im Bereich der unbezahlten Arbeit gehört laut White die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen. Zur Qualitätssicherung in Bezug auf dieses Thema wurde im Behördenhandbuch nur wenig gefunden.

Im Behördenhandbuch steht, dass die Pflegekosten für eine angestellte Pflegeperson (nach der Zusatzleistungsverordnung des Kantons Zürich vom 5. März 2008 (ZLV; 831.31)) übernommen werden können (Art. 13 ZLV zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.04 Abs. 3.2), wenn eine Person wegen “Alter, Invalidität, Unfall oder Krankheit Hilfe, Pflege oder Betreuung braucht” (Art. 11 Abs. 1 ZLV zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.04 Abs. 3.2). Die dabei ungedeckten Kosten sind von der Sozialhilfe zu übernehmen. Es steht dazu:

Zu prüfen bleibt (. . .), ob die notwendige Pflege und Betreuung nicht durch Familienangehörige [*sic*], anerkannte Spitex-Organisationen oder ähnliche Leistungserbringende gewährleistet werden kann. Ist dies nicht der Fall oder genügen diese Leistungen nicht, ist festzulegen, welcher Bedarf im konkreten Einzelfall benötigt wird und welchen Anforderungen die Pflegekraft zu genügen hat. (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.04 Abs. 3.2)

Anhand dieses Beispiels ist zu erkennen, dass bei der Pflege durch Familienangehörige im Vergleich zu professionellen Pflegeleistungen nicht spezifisch auf die Qualität der Pflegearbeit geachtet wird, da lediglich berücksichtigt wird, ob die Leistungen genügen oder nicht.

Folgend wird der zweite Aspekt zum Indikator “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung” angeschaut, bei welchem es um die Kinderbetreuung geht.

#### 4.4.2 Betreuung der eigenen Kinder

Zur als *civic labour* anerkannten unbezahlten Arbeit gehört gemäss White nicht nur die Pflege Angehöriger, sondern auch die Betreuung der eigenen Kinder. Die Qualität der Betreuung der eigenen Kinder wird im Behördenhandbuch vor allem im Zusammenhang mit dem Kindeswohl thematisiert, welches im ZGB (SR 210) geregelt ist. Es steht:

Jedes Kind hat Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag, der sich nicht auf die Deckung seines Barbedarfs beschränkt, sondern auch gewährleistet, dass es von der bestmöglichen Betreuung profitieren kann, sei es durch Dritte (z. B. eine Tagesmutter oder eine Krippe) oder durch die Eltern selbst. (Art. 285 ZGB zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 17.2.01 Abs. 1)

Die Qualitätssicherung der Betreuung der eigenen Kinder wird zudem im Zusammenhang mit dem Kinderschutz erwähnt. So zum Beispiel, wenn das Kindeswohl gefährdet ist und dadurch Kinderschutzmassnahmen erforderlich werden (Art. 307 Abs. 1 ZGB zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.10 Abs. 1). Wenn die Eltern bereit sind, die vereinbarten Schritte zu unternehmen, die finanziellen Mittel jedoch nicht zur Verfügung haben, kann die Sozialbehörde die Kosten für die Kinderschutzmassnahmen übernehmen (Art. 276 Abs. 1 ZGB zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.10 Abs. 1). Solche Massnahmen sind: "sozialpädagogische Familienbegleitung, Familiencoaching, Elternkurse, therapeutische Behandlungen des Kindes, stunden- oder tageweise ausserhäusliche Betreuung, Besuch von Spielgruppen" (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.10 Abs. 1).

An diesen beiden Auszügen aus dem Behördenhandbuch ist erkennbar, dass im Handbuch wenig über die Qualität der Kinderbetreuung steht. An keiner Stelle steht, welche Qualität die Betreuung der eigenen Kinder haben soll, damit die Betreuung der eigenen Kinder bei der Anordnung von Gegenleistungen berücksichtigt wird. Im Zusammenhang mit möglichen Kinderschutzmassnahmen steht, welche Angebote der Staat Eltern gewährt, welche momentan nicht im Stande dazu sind, das Kindeswohl sicherzustellen. An diesem konkreten Beispiel ist ersichtlich, dass der Staat die Eltern unter gewissen Umständen in der Pflicht der Kindererziehung unterstützt und dadurch ein gewisses Qualitätsniveau einfordert.

Auch in anderen Bereichen der unbezahlten Arbeit wird im Behördenhandbuch etwas zur Qualitätssicherung gesagt. Es steht im Behördenhandbuch, dass Nichterwerbstätigen für das Erbringen einer anerkannten Gegenleistung Integrationszulagen ausgerichtet werden können (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 1). Die Voraussetzungen dazu sind: "Es muss eine Leistung erbracht werden, die die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche und/oder soziale Integration erhöht oder erhält. Die Leistung muss überprüfbar sein. Die Leistung bedeutet für die

betroffene Person eine individuelle Anstrengung.” (Weisung Sicherheitsdirektion, Ziffer II.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 2)

Anhand dieses Textauszugs ist bemerkbar, dass die erbrachte Gegenleistung einer gewissen Qualität standhalten muss, damit die Person für die Gegenleistung eine Integrationszulage erhält. Die Kriterien dafür sind die Erreichung des beabsichtigten integrativen Zwecks, die Überprüfbarkeit der Leistung und die mit der Leistung verbundene individuelle Anstrengung.

Aus den Ergebnissen des vorangegangenen Kapitels ist zu erkennen, dass die Betreuung der eigenen Kinder nicht als Gegenleistung betrachtet wird, die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen hingegen in gewissen Fällen als Gegenleistung honoriert wird. Somit gelten diese Qualitätssicherungskriterien im Behördenhandbuch nur bedingt in den Bereichen der Betreuung der eigenen Kinder und der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen. Festzustellen ist jedoch, dass bei anderen Gegenleistungen, welche im Behördenhandbuch zur unbezahlten Arbeit gehören, sehr wohl Qualitätskriterien bestehen.

Hiermit wurden die beiden Aspekte zum Indikator “unbezahlte Arbeit: Qualitätssicherung” betrachtet. Daher folgt die Beurteilung dieses Indikators.

#### 4.4.3 Beurteilung des Indikators

Die Beurteilung des Indikators der Qualitätssicherung unbezahlter Arbeit erfolgt anhand der Aspekte "Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen" und "Betreuung der eigenen Kinder".

Zum Aspekt der "Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen" kann zusammengefasst gesagt werden, dass wenige Qualitätskriterien vorhanden sind. Daher ist der Aspekt eher nicht erfüllt.

Auch zum Aspekt der "Betreuung der eigenen Kinder" sind kaum Qualitätskriterien im Behördenhandbuch vorhanden. Lediglich im Zusammenhang mit dem Kinderschutz werden solche erwähnt. Es wird an keiner Stelle des Behördenhandbuchs erwähnt, welche Qualitätskriterien erfüllt sein müssten, damit die Betreuung der eigenen Kinder als Gegenleistung anerkannt wäre. Das hängt wohl damit zusammen, dass Kinderbetreuung wie oben gezeigt gar nicht unter die anerkannten Gegenleistungen fällt. Es konnten auch keine Voraussetzungen dafür, dass bei der Anordnung anderer Gegenleistungen auf die Kinderbetreuung Rücksicht genommen wird, ausfindig gemacht werden. Daher ist der Aspekt eher nicht erfüllt.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Aspekte kann festgehalten werden, dass der Indikator der Qualitätssicherung der unbezahlten Arbeit eher nicht erfüllt ist. Für die vollständige Erfüllung dieses Indikators müssten in Bezug auf die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen und die Betreuung der eigenen Kinder Qualitätskriterien vorhanden sein, welche bestimmen, welche Qualität diese Tätigkeiten aufweisen müssen, damit sie als Gegenleistungen anerkannt werden.

Das Kapitel der Ergebnisse ist hiermit abgeschlossen. Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und zur Theorie in Verbindung gesetzt, um die Fragestellung zu beantworten.

## 5 Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus der Analyse des Zürcher Sozialhilfe-Behördenhandbuchs vor dem Hintergrund der Theorie der fairen Gegenseitigkeit nach White interpretiert.

Die Voraussetzungen dafür, dass in der Sozialhilfe fairerweise eine Gegenleistung eingefordert werden kann, wurden in der Theorie anhand der vier Dimensionen der fairen Gegenseitigkeit aufgezeigt. Es gilt auf der Dimension der fairen Einkommen zu prüfen, ob die Existenz der sozialhilfebeziehenden Person gesichert ist (vgl. 2.1.2). Auf der Dimension der Chancengleichheit gilt es sicherzustellen, dass ein positives Recht auf herausfordernde Arbeit besteht (vgl. 2.1.1). Gemäss der Dimension der Universalität ist es nur dann fair, von Sozialhilfebeziehenden eine Gegenleistung in Form von Arbeit einzufordern, wenn auch vermögende Personen zu einer Gegenleistung in Form von Arbeit verpflichtet werden (vgl. 2.1.2).

Auf der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Dimension der Diversität sollen sowohl bezahlte Arbeit wie auch die unbezahlte Care-Arbeit als Gegenleistung zählen (vgl. 2.2). Das Kriterium zur Anerkennung einer Gegenleistung aus einer progressiven Sicht der Fairness wurde mit dem Begriff der *civic labour* bestimmt (White & Cooke, 2007, S. 27-28; vgl. White, 2003, S. 98; vgl. auch 2.2). Laut White entspricht eine Tätigkeit dann dem Kriterium der *civic labour*, wenn dadurch ein materieller oder immaterieller Dienst an die Gesellschaft erbracht wird (White, 2003, S. 98).

Die Bestimmung darüber, welche Arbeiten bis zu welchem Grad als *civic labour* gelten, unterliegt letztlich einem politischen Entscheid (White, 2003, S. 124-125). Dennoch bietet White in seiner Theorie der fairen Gegenseitigkeit (2003) einen normativen Rahmen zur inhaltlichen Bestimmung des Begriffs der *civic labour*. White schlägt einerseits vor, die bezahlte Arbeit als *civic labour* anzuerkennen. Andererseits soll auch die unbezahlte Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen und Eltern als *civic labour* gelten (S. 98-124).

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird anhand der Analyse des Zürcher Sozialhilfe-Behördenhandbuchs diskutiert, inwiefern das Gegenseitigkeitsprinzip auf der Dimension der Diversität der progressiven Sicht auf die Fairness entspricht. Im ersten Unterkapitel (5.1) werden im Behördenhandbuch vorkommende Gegenleistungen, welche mit einer aktuellen oder zukünftigen bezahlten Arbeit zusammenhängen, evaluiert. Im zweiten Unterkapitel (5.2) werden Gegenleistungen, welche aus einer unbezahlten Tätigkeit hervorgehen, mit dem Konzept der *civic labour* nach White verglichen. Schliesslich werden die Fragestellung beantwortet und die Grenzen der Analyse aufgezeigt (5.3).

## 5.1 Bezahlte Arbeit

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zur Anerkennung von bezahlter Arbeit dem Begriff der *civic labour* nach White gegenübergestellt. Gemäss White zählt bezahlte Arbeit unter der Voraussetzung, dass die Arbeit einen Beitrag an ein öffentliches oder von anderen Bürgerinnen und Bürgern erwünschtes Gut leistet, als *civic labour* (White, 2003, S. 99-108; vgl. auch 2.2.1).

Laut White soll für jeden Bürger und jede Bürgerin eine Anzahl von zu leistenden Arbeitsstunden pro Woche oder pro Jahr bestimmt werden. Die erforderliche Arbeitszeit soll in Abstimmung zu den lokalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem erwünschten gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveau festgelegt werden (White, 2003, S. 115; vgl. auch 2.2.1).

Erwerbstätige Personen, welche Sozialhilfe beziehen, haben Anspruch auf den vollen Einkommensfreibetrag, wenn sie zu 100% erwerbstätig sind (vgl. 4.1.1). Daraus ist ersichtlich, dass in der Sozialhilfe ein Vollzeitpensum als Normgrösse zu leistender Arbeitsstunden angesehen wird. Dieses Verständnis weicht vom Konzept der *civic labour* dadurch ab, indem nicht von der Arbeitszeit ausgegangen wird, welche für den Erhalt der gesellschaftlichen Wohlfahrt tatsächlich benötigt wird.

Bezahlte Arbeit, welche zwar eine Nachfrage auf dem Markt generiert, jedoch die grundlegenden Interessen der arbeitenden Person oder ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger verletzt, fällt laut White nicht unter *civic labour*. In den meisten Demokratien sind die grundlegenden Interessen der Bürgerinnen und Bürger gemäss White als Grundrechtskatalog in der Verfassung verankert (White, 2003, S. 48; vgl. auch 2.2.1). Ebenso zählen Tätigkeiten, welche Geld damit erzielen, dass sich andere Menschen selbst schädigen, wie beispielsweise der Verkauf von Drogen, nicht als *civic labour*. Diese Tätigkeiten sind in den meisten Wohlfahrtsstaaten aus paternalistischen Gründen verboten (White, 2003, S. 99-100; vgl. auch 2.1.1).

Auffallend ist, dass im Behördenhandbuch Tätigkeiten, welche die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger gefährden könnten, nicht thematisiert werden (vgl. 4.1.2). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Autoren und Autorinnen des Behördenhandbuches davon ausgehen, dass die in der Verfassung festgeschriebenen Grundrechte in der Praxis der Sozialbehörden respektiert werden. Der Ausschluss der Anerkennung von aus paternalistischen Gründen verbotenen bezahlten Tätigkeiten musste in einem Gerichtsentscheid bezüglich der Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfeleistungen dennoch festgehalten werden (vgl. 4.1.2). Dies lässt vermuten, dass in der Praxis die aus paternalistischen Gründen verbotenen Tätigkeiten bei der Anerkennung einer

Gegenleistung nicht in jedem Fall ausgeschlossen sind. Auch der Ausschluss grundrechtsverletzender Tätigkeiten kann anhand der Begrenzung des Analysematerials auf das Behördenhandbuch nicht abschliessend beurteilt werden.

Arbeitsfähige Bürgerinnen und Bürger, welche keine bezahlte Arbeit verrichten, haben gemäss White die Pflicht, eine Stelle zu suchen und/oder ihr Potenzial hinsichtlich der Aufnahme einer zukünftigen Erwerbsarbeit zu steigern (White, 2003, S. 116; vgl. auch 2.2.1).

Die Bestimmungen zur Steigerung des persönlichen ökonomischen Beitragspotenzials nahmen einen grossen Teil der Analyse des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs ein (vgl. 4.2). In der Sozialhilfe werden die aktive Stellensuche, die Qualifizierung und die Teilnahme an Integrationsprogrammen (vgl. 4.2.4) als Gegenleistungen anerkannt. Diese Gegenleistungen stimmen mit der Theorie überein.

Auch Programme der sozialen Integration werden im Behördenhandbuch als Gegenleistungen anerkannt. Die Programme der sozialen Integration bezwecken, dass sozialhilfebeziehende, nichterwerbstätige Personen Schlüsselkompetenzen – wie das Wahrnehmen einer geregelten Tagesstruktur, die Teilhabe am Sozialleben und das Selbstvertrauen – aufrechterhalten oder erlernen (vgl. 4.2.3). Die Gegenleistungen der sozialen Integration tragen insofern zur Steigerung des ökonomischen Beitragspotenzials bei, als dass dabei Ressourcen, welche für einen späteren Berufseinstieg förderlich sind, beibehalten oder erworben werden. Damit genügen auch die Programme zur sozialen Integration dem Kriterium der Steigerung des ökonomischen Beitragspotenzials.

Gemäss White sollte die Absicht der Bürgerinnen und Bürger gefördert werden, im Laufe des gesamten Arbeitslebens Tätigkeiten zu vermeiden, welche ihre Fähigkeiten unterschreiten. Die Begründung dafür ist, dass mit einer den eigenen Kompetenzen entsprechenden Arbeit grundsätzlich ein höherer Lohn erzielt werden kann (White, 2003, S. 114; vgl. auch 2.2.1). Es ist laut White im Lohnsystem der freien Marktwirtschaft nicht in jedem Fall so, dass mittels einer den Kompetenzen entsprechenden Arbeit tatsächlich ein höherer Lohn erzielt werden kann. Dennoch leitet White aus der überwiegenden Wahrscheinlichkeit, einen höheren Lohn erzielen zu können, die Erwartung an die Bürger und Bürgerinnen ab, eine Arbeit zu verrichten, welche ihren Talenten entspricht. Diese Erwartung soll durch staatliche oder private Institutionen gefördert werden (ebd.). Eine den eigenen Kompetenzen entsprechende Arbeit zu verrichten, ist somit eine weitere Möglichkeit zur Steigerung des eigenen ökonomischen Beitragspotenzials.

Die Empfehlung, dass Personen, aus den oben genannten Gründen eine Arbeit wählen sollen, welche möglichst ihren Kompetenzen entspricht, war im Sozialhilfe-Behördenhandbuch nicht



ersichtlich (vgl. 4.2.2). Vielmehr wurde die Praxis, dass Personen dazu angehalten werden können, eine Stelle anzunehmen, welche sie unterfordert, durch das Bundesgericht bestätigt (BGE 130 I 71 E. 5.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1; vgl. auch 4.2.2). Der Fokus liegt in dieser Hinsicht darauf, dass die sozialhilfebeziehende Person eine Arbeit annehmen soll, welches ihr in erster Linie ermöglicht, von der staatlichen Existenzsicherung unabhängig zu sein. Eine Erwartung an die sozialhilfebeziehenden Personen, über die Existenzsicherung hinaus den beruflichen Aufstieg anzustreben, war im Handbuch nicht sichtbar.

Ein weiterer Aspekt der Steigerung des eigenen Beitragspotenzials ist die Aneignung neuer Kompetenzen. Verfügt eine Person über Fähigkeiten, welche auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt sind, soll sie sich neue Kompetenzen aneignen (White & Cooke, 2007, S. 31; vgl. auch 2.2.1).

In der Analyse wurden Fälle aus der Rechtsprechung zitiert, bei welchen die Aneignung neuer Kompetenzen in Bezug auf das eigene wirtschaftliche Beitragspotenzial für Personen über 25 Jahren bewilligt wurde. Die Tatsache, dass die drei betroffenen Personen den Rechtsweg wählten, um ihr Recht einzufordern, lässt die Vermutung zu, dass in der Praxis der Fokus auf der Ablösung von der staatlichen Existenzsicherung und nicht auf der langfristigen Steigerung des Beitragspotenzials der über 25-jährigen Klientinnen und Klienten liegt (vgl. 4.2.4). Aus einer progressiven Sicht müssten die Gegenleistungen im Bereich der bezahlten Arbeit nicht primär die Ablösung von der Sozialhilfe bezwecken, sondern subsidiär den Erhalt und die längerfristige Steigerung des Beitragspotenzials und damit verbunden die soziale Mobilität fördern.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Erwerbsarbeit in der Sozialhilfe als Gegenleistung gilt. Das Verständnis der Sozialhilfe weicht darin vom Konzept der *civic labour* insofern ab, als ein Vollzeitpensum als Normgrösse gilt. Zudem wurde aus der Analyse des Handbuchs nicht ersichtlich, inwiefern Formen der bezahlten Arbeit, welche die Grundrechte oder gesetzliche Verbote verletzen, von der Anerkennung als Gegenleistung tatsächlich ausgeschlossen werden (vgl. 4.1.3). Weiter wird die Vorbereitung arbeitsloser Personen darauf, in den Arbeitsprozess einzusteigen im Behördenhandbuch als Gegenleistung anerkannt (vgl. 4.2.1). In diesem Punkt stimmt die Anerkennung der Gegenleistungen in der Sozialhilfe mit dem Konzept der *civic labour* überein. Nichtsdestotrotz lässt sich innerhalb der Massnahmen zur beruflichen Integration ein Fokus auf die Ablösung von der Sozialhilfe erkennen (vgl. 4.2.2; vgl. 4.2.3). Dadurch verliert die aus einer progressiven Sicht förderungswerte Absicht, eine den eigenen Kompetenzen entsprechende Arbeit zu wählen, an Gewicht. Die Förderung der Qualifizierung von Personen, deren Kompetenzen den Anforderungen des Arbeitsmarkts nicht (mehr) genügen, betrifft in der

Sozialhilfe überwiegend Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe bis zum 25. Altersjahr (vgl. 4.2.3).

Aus den Ergebnissen zur bezahlten Arbeit wurde ersichtlich, dass die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbsarbeit sowie die Bemühung um eine zukünftige selbständige Existenzsicherung in der Sozialhilfe als prioritäre Gegenleistungen behandelt werden (vgl. 4.1.3; vgl. 4.2.4). Darin weicht das im Behördenhandbuch vorhandene Verständnis von der Theorie ab. Laut White soll der Staat die soziale Mobilität der Bürgerinnen und Bürger fördern (White, 2003, S. 90; vgl. auch 2.1.1). Weiter soll eine Person nicht gezwungen werden, unter prekären Arbeitsbedingungen arbeiten zu müssen. Vielmehr soll ihre Vulnerabilität auf dem Arbeitsmarkt verringert und ihre Autonomie gegenüber Arbeitgebenden gestärkt werden (White, 2003, S. 88-89; vgl. auch 2.1.1).

Im nächsten Kapitel werden die Ergebnisse zur Anerkennung der unbezahlten Arbeit als Gegenleistung diskutiert.

## 5.2 Unbezahlte Arbeit

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse zur unbezahlten Arbeit vor dem Hintergrund der Theorie nach White interpretiert.

White betrachtet die private Pflege von Angehörigen und das Betreuen eigener Kinder bis zu einem gewissen Grad als *civic labour* und damit als gleichwertige Tätigkeiten wie die Erwerbsarbeit (vgl. 2.2.2). Er begründet die damit entstehende Diversität anerkannter Gegenleistungen damit, dass nicht nur die bezahlte Erwerbsarbeit, sondern auch die unbezahlte Care-Arbeit einen Beitrag an die gemeinsame Wohlfahrt darstellt (White, 2003, S. 111-112; vgl. auch 2.2.2). White vergleicht die Tätigkeit von pflegenden Angehörigen und Eltern mit der bezahlten Arbeit, welche vom Staat mit Steuergeldern subventioniert wird, da ein öffentliches oder aus moralischen Gründen erwünschtes Gut bereitgestellt wird (vgl. White, 2003, S. 110; vgl. auch 2.2.1; vgl. 2.2.2).

Die private Pflege von kranken oder alten Angehörigen entlastet das Gemeinwesen von der kollektiven Verantwortung, sich um pflegebedürftige Gesellschaftsmitglieder zu kümmern. Pflegende Angehörige erbringen damit einen Beitrag an ein aus moralischen Gründen erwünschtes Gut, nämlich die Sicherstellung der Pflege bedürftiger Personen (White, 2003, S. 111-112; vgl. auch 2.2.2). Aus diesem Grund sollen Kriterien aufgestellt werden, unter welchen Umständen die Pflege von Angehörigen als *civic labour* anerkannt wird (White, 2003, S. 112; vgl. auch 2.2.2). Wie bei der bezahlten Arbeit, welche vom öffentlichen Sektor subventioniert wird (vgl. White, 2003, S. 103), ist es auch bei der Anerkennung der Care-Arbeit wichtig, dass ein öffentlicher Konsens darüber besteht, bis zu welchem Mass diese Tätigkeiten als erwünscht gelten (S. 112).

Die Pflege von alten oder kranken Angehörigen wird im Sozialhilfe-Behördenhandbuch in bestimmten Fällen als Gegenleistung anerkannt. Ausschlaggebend ist in diesen Fällen eine hohe Anzahl investierter Stunden oder aber das Erzielen einer Entschädigung (vgl. 4.3.1; vgl. 4.3.3). Allgemeine Kriterien dazu, unter welchen Voraussetzungen die unbezahlte Verwandtenpflege als Gegenleistung zählt, waren nicht ersichtlich.

Indem Eltern ihre Kinder aufziehen, leisten sie gemäss White eine im Interesse der Gesamtgesellschaft stehende Arbeit. Damit ist die unbezahlte Care-Arbeit von Eltern mit einem Beitrag zu einem öffentlichen Gut vergleichbar und gilt gemäss White als *civic labour* (White, 2003, S. 110-111; vgl. auch 2.2.2). Wie bei der Pflege Angehöriger sollen auch für die Care-Arbeit von Eltern Kriterien gelten, bis zu welchem Mass ihre Tätigkeit als Gegenleistung anerkannt wird (White, 2003, S. 111; vgl. auch 2.2.3). Der Teil an privater Care-Arbeit von Eltern, welcher nicht als notwendiger Beitrag an die Vorsorge oder die Herausbildung der nächsten Generation von

Bürgerinnen und Bürgern angesehen wird, ist ein privates Gut der Eltern (White, 2003, S. 110-111; vgl. auch 2.2.2).

Die Analyse des Handbuchs ergab, dass die Kinderbetreuung in der Sozialhilfe nicht als Gegenleistung, sondern als Eigenleistung bezeichnet wird. Dies zeigt sich besonders gut am Vergleich zwischen freiwilliger Betreuung fremder Kinder und der elterlichen Betreuung eigener Kinder. Im Handbuch der Zürcher Sozialbehörden wird davon ausgegangen, dass die moralisch und rechtlich verpflichtende Kinderbetreuung eine Eigenleistung (vgl. 4.3.2; vgl. 4.3.3) und damit ein rein privates Gut ist.

Gemäss White sollen Kriterien aufgestellt werden, welchen die private Care-Arbeit genügen muss, um als Gegenleistung anerkannt zu werden (White, S. 203, vgl. 2.2.2). Zudem soll der Staat Care-Arbeitenden Unterstützung zur Sicherstellung der Qualität ihrer Tätigkeit bieten (White, 2003, S. 111; S. 203; vgl. auch 2.2.3).

Bei der Analyse des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs zeigte sich, dass die Qualität der privaten Pflege erst an dem Punkt relevant wird, an welchem sich professionelle Hilfe als notwendig erweist (vgl. 4.4.1). Die Qualitätssicherung der unbezahlten Care-Arbeit von Eltern wird dann ein Thema, wenn Kinderschutzmassnahmen angeordnet werden (vgl. 4.4.2). Im Gegensatz dazu gilt für die Auszahlung einer Integrationszulage für andere unbezahlte Tätigkeiten im Behördenhandbuch unter anderem das Kriterium der Überprüfbarkeit (vgl. 4.4.2).

In der Theorie wird der Begriff der unbezahlten *civic labour* auf die Care-Arbeit von Eltern und pflegenden Angehörigen begrenzt (White, 2003, S. 109-111; vgl. auch 2.2.2). Im Behördenhandbuch werden hingegen auch andere unbezahlte Tätigkeiten als Gegenleistungen anerkannt. Anerkannte Gegenleistungen sind die Teilnahme an einer Therapie, die Beschäftigung im öffentlichen Interesse wie die Freiwilligenarbeit, das Betreuen fremder Kinder oder die Nachbarschaftshilfe (vgl. 4.3). Auf diese Tätigkeiten wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

Massnahmen zur Verhaltensänderung sind laut White in der Sozialhilfe gerechtfertigt, wenn durch deren Anordnung eine Selbstgefährdung für die betroffene Person abgewendet werden kann und von der hypothetischen Zustimmung der betroffenen Person ausgegangen werden kann (White, 2003, S. 147-148; vgl. auch 2.1.3). Das Absolvieren einer Therapie kann unter Berücksichtigung der oben genannten Bedingungen von der Klientin oder dem Klienten eingefordert werden.

Aus einer progressiven Sicht auf die Fairness der Diversität von Gegenleistungen sollen Tätigkeiten, welche einen Beitrag an die materielle oder immaterielle Wohlfahrt eines Staates leisten, als *civic labour* anerkannt werden (vgl. 2.2). Aus diesem Grund sind Tätigkeiten, welche ein

Bürger oder eine Bürgerin nicht für seine Mitbürgerinnen oder Mitbürger, sondern nur für sich selbst verrichtet, vom Begriff der *civic labour* ausgenommen. Das im Behördenhandbuch als Gegenleistung anerkannte Absolvieren einer Therapie (vgl. 4.3) wäre demzufolge nicht als *civic labour* zu bewerten. Eine Therapie könnte, wie oben gesehen, zwar aus paternalistischen Motiven eingefordert werden. Jedoch sollte die Therapie gemäss der Theorie nicht als Gegenleistung bewertet werden.

Die Diversität der Gegenleistungen beschränkt sich in der Theorie hinsichtlich der unbezahlten Arbeit auf die private Care-Arbeit (vgl. 2.2). Im Behördenhandbuch werden darüber hinaus unbezahlte Tätigkeiten wie das Betreuen fremder Kinder, die Nachbarschaftshilfe, die Freiwilligenarbeit oder Beschäftigung im öffentlichen Interesse als Gegenleistungen honoriert (vgl. 4.3.3).

Die Tatsache, dass die Freiwilligenarbeit oder Beschäftigung im öffentlichen Interesse von der Definition der *civic labour* ausgeschlossen wurden, spricht dafür, dass White diese Tätigkeiten als privates Gut und/oder wie die Therapie als Massnahme zur Abwendung der Selbstgefährdung definieren würde. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass White mit der Begrenzung der unbezahlten Arbeit auf private Care-Arbeit lediglich einen Vorschlag zur Ausgestaltung der *civic labour* machte. Ist in einer Gesellschaft die Beschäftigung im öffentlichen Interesse als erwünschter Beitrag zur Wohlfahrt anerkannt (vgl. 2.2.1), ist es gerechtfertigt, die betreffenden Tätigkeiten als Gegenleistungen anzuerkennen.

Eine mögliche Erklärung für den Ausschluss der Freiwilligenarbeit und der Beschäftigung im öffentlichen Interesse vom Begriff der *civic labour* ist, dass White diese Tätigkeiten wie die Arbeit, welche durch Steuergelder subventioniert wird, behandeln würde. White macht hinsichtlich der Care-Arbeit einen Vergleich zwischen der unbezahlten Care-Arbeit und öffentlich subventionierter Arbeit (White, 2003, S. 110). Die Subventionierung von Arbeit durch die öffentliche Hand ist laut White bis zu einem gewissen Mass vertretbar. Es ist ein politischer Konsens dazu erforderlich, welche Güter für die gemeinsame Wohlfahrt erforderlich sind (S. 105-106; vgl. auch 2.2.1).

In Bezug auf mögliche Begründungen für den Ausschluss der Freiwilligenarbeit aus dem Begriff der *civic labour* wurden die oben genannten Überlegungen angestellt. Das private Betreuen fremder Kinder und die Nachbarschaftshilfe hingegen unterscheiden sich in einem Punkt grundlegend von der Freiwilligenarbeit oder der Beschäftigung im öffentlichen Interesse. Es besteht nämlich bei ersteren eine starke soziale Bindung zu der Person, welche die Hilfe erfährt. Aus einer engen sozialen Bindung zu betreuten Kindern oder pflegebedürftigen Nachbarn kann jedoch eine vergleichbare moralische Verpflichtung entstehen wie gegenüber pflegebedürftiger Angehöriger. Wie die Pflege von Angehörigen, wäre auch die Anerkennung der Kinderbetreuung

oder Nachbarschaftshilfe als moralisch wünschbarer Beitrag an die Wohlfahrt (vgl. 2.2.2) gerechtfertigt. An dieser Stelle wird die Begrenzung des Konzepts der *civic labour* auf Care-Arbeit innerhalb der Familie kritisiert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auf familiäre Verpflichtungen wie die Kinderbetreuung oder die Pflege Angehöriger in der Sozialhilfe Rücksicht genommen wird. Jedoch wird das Betreuen der eigenen Kinder nicht und die Pflege Angehöriger nur in gewissen Fällen als Gegenleistung anerkannt. Die Eltern und private Pflegende sind der Sozialbehörde, ausser im Fall von Kinderschutzmassnahmen (vgl. 4.4.3), keine Rechenschaft über die Qualität ihrer Arbeit schuldig. Aus einer progressiven Sicht ist die Qualität der unbezahlten Arbeit eine Voraussetzung dafür, diese als Gegenleistung zu werten (White, 2003, S. 111; vgl. auch 2.2.3).

Weiter beinhalten die in der Sozialhilfe anerkannten Gegenleistungen Massnahmen zur Verhaltensänderung wie das Absolvieren einer Therapie (vgl. 4.3). Laut White ist die paternalistische Ausgestaltung der Sozialhilfe zwar bei einer möglichen Selbstgefährdung der betroffenen Person begründet (White, 2003, S. 148), jedoch zählt der Besuch einer Therapie auch bei deren Anordnung durch die Sozialbehörden nicht als *civic labour*, da durch diese Tätigkeit kein Gut für die Mitbürgerinnen und Mitbürger bereitgestellt wird (vgl. 2.1.3).

Schliesslich umfassen die in der Sozialhilfe anerkannten Gegenleistungen die Beschäftigung im öffentlichen Interesse und die Nachbarschaftshilfe (vgl. 4.3). Aus einer progressiven Sicht gilt eine Tätigkeit als *civic labour*, welche einen materiellen oder immateriellen Beitrag an die Wohlfahrt bereitstellt. Obwohl die genannten unbezahlten Tätigkeiten nicht unter die von Stuart White vorgeschlagene *civic labour* fallen, ist eine Anerkennung dieser Tätigkeiten als *civic labour* denkbar. Die private Care-Arbeit zwischen Personen mit einer starken sozialen Bindung sollte aufgrund deren Vergleichbarkeit mit der unbezahlten Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen in das Konzept der *civic labour* integriert werden.

Nachdem die Ergebnisse in Bezug auf die Anerkennung bezahlter und unbezahlter Arbeit als Gegenleistungen in der Sozialhilfe diskutiert wurden, wird im nächsten Kapitel die Fragestellung beantwortet. Es wird zugleich die Begrenzung der vorliegenden Analyse aufgezeigt.

### 5.3 Beantwortung der Fragestellung und Grenzen der Analyse

Anhand der getroffenen Erörterungen kann die Fragestellung dieser Arbeit beantwortet werden. Die Fragestellung lautete:

#### **Wie fair ist die Diversität der Gegenleistungen in der Sozialhilfe?**

Die Fragestellung wurde anhand des Kriteriums der progressiven Sicht auf die Fairness untersucht. Das Gegenseitigkeitsprinzip gemäss White ist auf der Dimension der Diversität insofern progressiv geprägt, als dass die in der Sozialhilfe anerkannten Gegenleistungen die bezahlte Arbeit und die Steigerung des wirtschaftlichen Beitragspotenzials beinhalten. Zudem wird bei der erwarteten Arbeitstätigkeit auf familiäre Verpflichtungen Rücksicht genommen und Pflegeleistungen für Angehörige werden als Gegenleistung anerkannt. Da bei der Gegenleistung der bezahlten Arbeit der Fokus auf der Ablösung von der Sozialhilfe liegt und da die unbezahlte Care-Arbeit von Eltern nicht als eigenständige Gegenleistung anerkannt wird, ist das Kriterium der Progressivität nur teilweise erfüllt. Die Anordnung von Tätigkeiten, um eine Selbstgefährdung abzuwenden, sind aus der Sicht der Theorie zwar unter bestimmten Voraussetzungen begründet, werden jedoch nicht als Gegenleistungen im Sinn einer *civic labour* verstanden. Die Diversität der Gegenleistungen im Behördenhandbuch des Kantons Zürich ist aus den genannten Gründen nicht vollumfänglich fair.

Eine Grenze der vorliegenden Arbeit ist deren Beschränkung auf die Dimension der Diversität. In den folgenden Abschnitten werden mögliche Implikationen der Theorie auf das Verständnis der Gegenseitigkeit in der Sozialhilfe beleuchtet.

Das Gegenseitigkeitsprinzip in der Sozialhilfe des Kantons Zürich wird als Verhältnis zwischen der Sozialbehörde und der sozialhilfebeziehenden Person verstanden. Im Gegenzug zur Beanspruchung der wirtschaftlichen Hilfe wird die sozialhilfebeziehende Person dazu verpflichtet, eine Gegenleistung zu erbringen (vgl. 3.1). Das Verständnis in der Schweizerischen Sozialhilfe unterscheidet sich in einem elementaren Punkt von der Definition von Leistung und Gegenleistung aus der Theorie der fairen Gegenseitigkeit.

Aus einer progressiven Sicht der Fairness ist das Leistungsverständnis auf der Ebene der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angesetzt. Der Staat steht gemäss White in der Verantwortung, ein *civic minimum* – ein Bündel an Gesetzgebungen und Institutionen – bereitzustellen, welches mittels der Beseitigung von Verarmung, dem Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen, dem Zugang zu herausfordernder Arbeit, der Ermöglichung sozialer Mobilität und dem Schutz vor struktureller Diskriminierung die Voraussetzung für die Anwendung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in seiner nicht-idealen Form bieten (vgl. 2.1.1).

Aus einer progressiven Sicht sollte die Gegenleistungspflicht grundsätzlich an die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger gerichtet sein (White, 2003, S. 136-137; vgl. auch 2.1.2). Ist eine substanziell gerechte Wirtschaftsordnung nicht gewährleistet, muss die erwartete Gegenleistung für die benachteiligten Personen gelockert oder im Extremfall sogar aufgehoben werden (White, 2003, S. 91; vgl. auch 2.1.2). Unter Einbezug der Kritik von Tommie Shelby am Gegenseitigkeitsprinzip muss die Gegenleistung für Personen aufgehoben werden, welche von Auflagen der Verhaltensänderung, welche in stereotypen Vorurteilen begründet sind, betroffen sind (Shelby, 2012, S. 95; vgl. auch 2.1.3).

Eine weitere Begrenzung der Analyse der Diversität von Gegenleistungen in der Sozialhilfe betrifft das untersuchte Material. Anhand von Gerichtsentscheiden, bei welchen die sozialhilfebeziehende Person Recht erhielt, lassen sich Rückschlüsse darauf ziehen, dass die Praxis von den Empfehlungen des Handbuchs stellenweise abweicht. Es konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden, inwiefern Angestellte der Sozialbehörden die Empfehlungen aus dem Handbuch tatsächlich umsetzen.

Im Grundsatz sind die Ergebnisse der Analyse des Zürcher Behördenhandbuchs auf andere Kantone übertragbar, da in allen Kantonen das Gegenseitigkeitsprinzip angewendet wird (vgl. 1.1). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Gesetze und Handbücher müsste die konkrete Beurteilung der Indikatoren für jeden Kanton separat vorgenommen werden.

Anhand der Erkenntnisse aus der Untersuchung zum Gegenseitigkeitsprinzip in der Sozialhilfe werden im nächsten Kapitel Schlussfolgerungen für die weitere Forschung, für die Weiterentwicklung des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs sowie das professionelle Handeln von Mitarbeitenden der Sozialbehörden formuliert.



## 6 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden Schlussfolgerungen hinsichtlich der Diversität der Gegenleistungen in der Sozialhilfe und dem Gegenseitigkeitsprinzip in der Sozialhilfe gezogen.

Die Schlussfolgerungen erfolgen auf drei Ebenen. Auf der ersten Ebene wird für die Wissenschaft der Sozialen Arbeit und deren Bezugswissenschaften aufgezeigt, welche weitere Forschungsarbeiten es für die Beurteilung der Fairness des Gegenseitigkeitsprinzips und die Umsetzung des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit in der Schweiz bräuchte (6.1). Bei der zweiten Ebene geht es um Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs in Bezug auf die faire Diversität von Gegenleistungen (6.2). Die letzte Ebene geht auf die professionellen Kompetenzen von Mitarbeitenden der Sozialbehörden ein. Es soll dabei betrachtet werden, wie Professionelle der Sozialen Arbeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen die Anerkennung unterschiedlicher Beiträge möglichst fair gestalten können (6.3). Abschliessend wird das Fazit der vorliegenden Arbeit präsentiert (6.4).

### 6.1 Empfehlungen für die Wissenschaft

In den folgenden Unterkapiteln wird betrachtet, welche weiterführenden Forschungsfragen sich in Hinblick auf das Gegenseitigkeitsprinzip in der Sozialhilfe im Allgemeinen und in Bezug auf die Diversität der Gegenleistungen im Besonderen stellen.

Damit eine Gegenleistung in der Sozialhilfe dem Prinzip der fairen Gegenseitigkeit nach White genügt, müssen die folgenden vier Kriterien erfüllt sein:

1. Es bestehen adäquate Einkommen für die Person (faire Einkommen);
2. Es bestehen adäquate Arbeitsmöglichkeiten für die Person (Chancengleichheit);
3. Unterschiedliche Arbeiten sind als gesellschaftliche Beiträge anerkannt (Diversität);
4. Die Grundarbeitserwartung im Gegenzug zum staatlich bereitgestellten *civic minimum* gilt für alle Bürgerinnen und Bürger (Universalität) (vgl. White, 2003, S. 134-135; vgl. auch 2.1.2).

Auf offene Forschungsfragen bezüglich des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit als Ganzes sowie dessen Dimensionen der fairen Einkommen, der Chancengleichheit und der Universalität wird im Kapitel 6.1.1 eingegangen. Die Möglichkeiten weiterführender Forschung zur Dimension der Diversität wird im darauffolgenden Kapitel 6.1.2 betrachtet.

### 6.1.1 Offene Forschungsfragen in Bezug auf die faire Gegenseitigkeit

In diesem Kapitel werden offene Forschungsfragen zu den drei in dieser Arbeit nicht analysierten Dimensionen des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit sowie zum Gegenseitigkeitsprinzip selbst aufgezeigt.

Die Leistung, welche der Staat gemäss White erbringen soll, ist es, wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, so dass die Chancengleichheit und faire Einkommen gewährleistet sind (vgl. 2.1.1; vgl. 2.1.2). Die Gegenleistungen der Bürgerinnen und Bürger sollen eine Diversität aufweisen und von allen, die in der Lage dazu sind, verlangt werden (White, 2003, S. 134-135; vgl. auch 2.1.2). Neben der Diversität umfasst die Theorie der fairen Gegenseitigkeit nach White also die Dimensionen der Chancengleichheit, der fairen Einkommen und der Universalität (vgl. 2). In dieser Arbeit wurde lediglich die Dimension der Diversität der Gegenleistungen analysiert. In den folgenden Erläuterungen wird auf die drei in dieser Arbeit nicht untersuchten Dimensionen Bezug genommen.

Auf der Dimension der fairen Einkommen fordert White, dass alle Bürgerinnen und Bürger ein Einkommen haben sollen, welches ihr Überleben und ihre gesellschaftliche Integration sichert (White, 2003, S. 87-88; S. 135; vgl. auch 2.1.2). Die Erhöhung von Löhnen an der oberen Lohnskala auf Kosten von wenig verdienenden Personen ist nach der Ansicht von White unfair (White, 2003, S. 88; vgl. auch 2.1.2). Zur Lösung des Problems unfaier Lohnungleichheiten bezieht sich White auf das Differenzprinzip nach Rawls (White, 2007, S. 102-110; vgl. auch 2.1.1). Die Einhaltung des Differenzprinzips kann beispielsweise mittels Festlegung der Proportionalität der höchsten zu den tiefsten Löhnen erwirkt werden (White & Cooke, 2007, S. 34).

Um beantworten zu können, ob die Lohnungleichheiten in der Schweiz dem Differenzprinzip von Rawls genügen, müssten sozialwissenschaftliche Studien herangezogen werden. Eine Studie über die Entwicklung der Einkommensungleichheit in der Schweiz stammt aus dem Jahr 2015 (Kuhn & Suter, 2015). Anhand der Ergebnisse solcher Untersuchungen könnte die Fairness der Dimension der fairen Einkommen des Gegenseitigkeitsprinzips eruiert werden.

Betreffend die Dimension der Chancengleichheit fordert White ein positives Recht auf Arbeit und damit verbunden den Anspruch auf ein sinnstiftendes Arbeitsleben (White, 2003, S. 136; vgl. auch 2.1.1). Um dies zu ermöglichen, soll der Staat ungleiche Chancen beim Zugang zu Bildung, sowie Ungleichheiten des finanziellen und kulturellen Kapitals der Bürgerinnen und Bürger ausgleichen (White, 2007, S. 61). Zudem sollten unverschuldete Nachteile aufgrund persönlicher Eigenschaften, wie schwache intellektuelle Fähigkeiten, den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht beeinträchtigen (S. 75-77).

Das Niveau der Chancengleichheit wird mit soziologischen Analysen zur "sozialen Mobilität" untersucht (White, 2007, S. 64). Eine der bestehenden Forschungsarbeiten zu diesem Thema für den Kontext Schweiz ist die Studie "Chancengleichheit oder Statusvererbung? Die temporale Veränderung sozialer Mobilität in der Schweiz" (Combet, 2011). Die Wissenschaft der Sozialen Arbeit müsste aufgrund der tatsächlichen sozialen Mobilität in der Schweizer Gesellschaft Konsequenzen auf die Proportionalität von Leistung und Gegenleistung in der Sozialhilfe ableiten (vgl. 2.1.1). Bezüglich der Frage nach dem Zugang zu sinnstiftender Arbeit (White, 2003, S. 90; vgl. auch 2.1.1) müsste die Forschung der Sozialen Arbeit aufzeigen, welche Konsequenzen der fehlende Anspruch auf herausfordernde Arbeit in der Sozialhilfegesetzgebung (vgl. 4.2.2; vgl. 4.2.4) auf die Fairness im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung in der Sozialhilfe hat.

Laut White dürfen Gegenleistungen lediglich unter der Voraussetzung eingefordert werden, dass zwischen den Leistungen des Staates und den Gegenleistungen der Bürgerinnen und Bürger eine Proportionalität besteht (White, 2003, S. 91; vgl. auch 2.1.2). Wenn die Chancengleichheit und die fairen Einkommen nicht erreicht sind, muss die Forderung einer Gegenleistung herabgesetzt oder ganz weggelassen werden (White, 2003, S. 91; vgl. auch 2.1.2). Daher ist es wichtig, dass in weiteren Analysen untersucht wird, inwiefern die ökonomischen Strukturen in der Schweiz gerecht sind. So könnte bestimmt werden, ob es innerhalb der Sozialhilfe Personengruppen gibt, für welche die Gegenleistungsforderung angepasst werden müsste. Wenn zu den Dimensionen der fairen Einkommen und der Chancengleichheit Erkenntnisse vorhanden sind, kann dieser Aspekt durch empirische Forschung beurteilt werden. Falls die Proportionalität nicht gewährleistet ist, müssten in der sozialarbeiterischen Wissenschaft Vorschläge ausgearbeitet werden, um die Gegenleistungen für Personen, welche unverhältnismässig stark benachteiligt sind, anzupassen.

Bei der Universalität des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit geht es darum, dass die Gegenleistungsforderung nicht nur an Sozialhilfeempfangende, sondern an die ganze Bevölkerung gerichtet sein sollte. Jede Person, der dies möglich ist, sollte ihren Beitrag zur Wohlfahrt der Gesellschaft beitragen müssen (White, 2003, S. 136-137; vgl. auch 2.1.2). So soll auch von Personen mit einem grossen Vermögen Arbeit als Gegenleistung verlangt werden (White, 2003, S. 136-137). Innerhalb der Sozialhilfe verlangt die Universalität des Gegenseitigkeitsprinzips, dass Klientinnen und Klienten gleichbehandelt werden sollen (White & Cooke, 2007, S. 34). Die Gleichbehandlung bedeutet, dass von allen sozialhilfeempfangenden Personen einerseits das Gleiche eingefordert wird und andererseits auf die individuelle Ausgangslage der einzelnen Person Rücksicht genommen werden muss (ebd.). So wie das Schweizerische Bundesgericht urteilt, dass „Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird“ (BGE 117 IA 257 E. 3b). Anhand dieser Passage ist zu

erkennen, dass durch die Vorgabe des Bundesgerichts sowohl die Gleichbehandlung der Fälle, als auch die Individualisierung des Einzelfalls gegeben ist.

Die Gegenleistungen, welche in der Sozialhilfe gefordert werden, gelten nur für die sozialhilfebeziehenden Personen. Gemäss White müsste die Erwartung, ein Minimum an bezahlter oder unbezahlter Arbeit zu leisten, für die Gesamtheit der Bevölkerung gelten (vgl. 2.1.2). In der Schweiz gilt die Pflicht, einen Arbeitsbeitrag an die Allgemeinheit zu leisten, in Bezug auf die Landesverteidigung. Die Militärflicht bezieht sich indes nur auf Schweizer Staatsbürger, und Frauen sind von der Pflicht ausgenommen (vgl. Urteil (des Bundesgerichts) 2C\_221/2009 vom 21.01.2010 E. 2.1 und E. 9). Gegenleistungen gelten im Schweizer Kontext – wie am Beispiel der Gegenleistungen in der Sozialhilfe und der Militärflicht gesehen – nicht für die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger. Damit ist die Fairness der Dimension der Universalität des Gegenseitigkeitsprinzips in der Schweiz nicht gegeben. Welche Konsequenzen dies auf die Legitimität der Gegenleistungsforderungen in der Sozialhilfe hat, ist ein Forschungsthema für die Wissenschaft der politischen Philosophie oder der normativen sozialarbeiterischen Forschung.

Hinsichtlich der Universalität innerhalb der Sozialhilfe müsste die empirische Wissenschaft der Sozialen Arbeit den Fragen nachgehen, ob Gegenleistungen von allen Klientinnen und Klienten gleichermaßen eingefordert werden und ob gleichzeitig der Anspruch der Individualisierung in der Fallführung gegeben ist.

Nun wurde vorgestellt, wie die drei Dimensionen der fairen Gegenseitigkeit erforscht werden könnten, welche in dieser Arbeit nicht analysiert wurden. In den folgenden Abschnitten werden offene Forschungsfragen hinsichtlich des Prinzips der fairen Gegenseitigkeit als Ganzes aufgezeigt.

Die faire Gegenseitigkeit nach White bezieht sich auf zwei, durch den Gesellschaftsvertrag einander verpflichtete, Parteien. Auf der einen Seite des Vertrags steht der Staat und auf der anderen Seite stehen die Bürgerinnen und Bürger (White, 2003, S. 49-76; vgl. auch 2.1).

White erachtet es als notwendig, dass die Ausgestaltung der Grundarbeitserwartung aus der Sicht der Betroffenen legitim sein muss (White, 2003, S. 125). Er fordert deshalb mit dem Status-Macht-Ansatz die Verbesserung der sozialen Anerkennung von stigmatisierten Bevölkerungsgruppen. Zudem greift er auf den Ansatz der deliberativen Demokratie in Bezug auf die Partizipation von Minderheiten in politischen Entscheidungsprozessen sowie den Einbezug von Fachpersonen zur Beurteilung der Grundrechtskonformität neuer Gesetze zurück (S. 107-108; vgl. auch 2.1.3).

In der Schweiz werden betroffene Personen durch die direkte Demokratie in die Entscheidungsfindung einbezogen. Da es sich bei den Sozialhilfebeziehenden jedoch meist um eine Minderheit der Bürgerinnen und Bürger handelt, braucht es laut White ein konkretes Mitspracherecht sowie den Einbezug von Fachleuten zur Sicherstellung, dass deren Grundrechte nicht verletzt werden (White, 2007, S. 48-49). Dafür sollten von Forschenden der Sozialen Arbeit Studien erstellt werden, um zu erforschen, inwiefern die Entscheidungen im Bereich der Sozialhilfe aus der Sicht der Betroffenen legitim sind und welche methodischen Ansätze zu einer verbesserten Partizipation führen.

Im nächsten Kapitel wird darauf eingegangen, welche offenen Fragen in Bezug auf die Diversität der Gegenleistungen weiter erforscht werden sollen.

### 6.1.2 Offene Forschungsfragen in Bezug auf die Diversität

In diesem Kapitel werden Empfehlungen für die Wissenschaft in Bezug auf noch offene Fragen der Diversität der Gegenleistungen nach White erarbeitet.

Da die Diversität der Gegenleistungen, auf welche in dieser Arbeit Bezug genommen wurde, ausschliesslich anhand des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs untersucht wurde, wären für weitere Studien Analysen des Sozialhilfegesetzes, der Sozialhilfeverordnung, der Verwaltungs- und Bundesgerichtsurteile und der SKOS-Richtlinien angezeigt. Nur wenn alle relevanten Materialien des Kantons Zürich untersucht werden, kann eine abschliessende Beurteilung der Fairness der Diversität von Gegenleistungen in der Sozialhilfe getroffen werden. Eine solche Analyse kann anhand der in dieser Arbeit beschriebenen Indikatoren (vgl. 3.2) und des in der Untersuchung des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs verwendeten Analysevorgehens (vgl. 3.4) vorgenommen werden.

Die Dimension der Diversität wurde auf den Kanton Zürich beschränkt. Daher ist eine weitere Möglichkeit für Folgeforschungen die Ausweitung der Analysen auf andere Kantone. Dies bietet sich an, da die Bestimmungen zu den Gegenleistungen in der Sozialhilfe kantonal unterschiedlich geregelt sind (vgl. Tecklenburg, 2005, S. 91; vgl. auch 1.1). Durch Analysen der Diversität von Gegenleistungen aus mehreren Kantonen können Tendenzen für die Schweiz erkannt werden und daneben allenfalls Ungleichbehandlungen aufgrund der föderalistischen Umsetzung der Sozialhilfe aufgezeigt werden.

Zur Dimension der Diversität der Gegenleistungen wurden durch die Ergebnisse Fragen bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Gegenleistungen aufgeworfen. White entwarf das Konzept der *civic labour* (vgl. 2.2) als Orientierung für die politische Entscheidung darüber, welche Tätigkeiten als Gegenleistungen anerkannt werden sollen. Welche konkreten Gegenleistungen unter welchen Voraussetzungen eingefordert werden sollen, sind Fragen, die in einem politischen Aushandlungsprozess bestimmt werden müssen (White, 2003, S. 124-125).

Gemäss White ist es in Bezug auf Gegenleistungen der bezahlten Arbeit wichtig, die erwartete Stundenanzahl von Erwerbsarbeit pro Bürger und Bürgerin festzulegen (S. 114-115). Dazu braucht es Ökonominnen und Ökonomen, welche berechnen, wie viel Geld es zur Sicherstellung der Wohlfahrt in der Schweiz braucht und wie viel Stunden an Arbeit daher pro Person benötigt werden. Dabei geht es nicht um die für die individuelle Existenzsicherung benötigte Arbeitsleistung, sondern um die minimal benötigten Arbeitsstunden pro Person hinsichtlich der erwünschten materiellen Wohlfahrt der gesamten Gesellschaft (vgl. S. 114-115; vgl. auch 2.2.1).

Gegenleistungen, welche dazu beitragen, dass Sozialhilfebeziehende ihr Potenzial auf dem Arbeitsmarkt steigern, sollen auf ihre Wirkung auf die nachhaltige Armutsbekämpfung untersucht werden. In der empirischen Wirkungsforschung müsste von der Wissenschaft der Sozialen Arbeit aufgezeigt werden, wie die Angebote der Sozialhilfe ausgestaltet sein müssen, damit die Vulnerabilität von armutsbetroffenen Personen auf dem Arbeitsmarkt sinkt und deren Chancen auf besserbezahlte Stellen und ein sinnstiftendes Arbeitsleben gefördert werden (vgl. 2.2.1).

In den Ergebnissen war ersichtlich, dass die Betreuung der eigenen Kinder an keiner Stelle als Gegenleistung benannt wurde (vgl. 4.3.3), dies von White jedoch gefordert wird (vgl. 2.2.2). Daher braucht es gesamtschweizerisch ein Umdenken. Dies könnte damit beginnen, dass Kinder zu haben, vor allem bei alleinerziehenden Eltern, nicht mehr ein so hohes Armutsrisiko darstellt (vgl. Bundesamt für Statistik, 2018). Wenn der Staat es zulässt, dass Eltern einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, zeigt dies indirekt, dass er die Kinderbetreuung als privates Gut erachtet. Diesbezüglich sollten Expertinnen und Experten erarbeiten, was es beinhaltet, die Anerkennung für die Betreuung der eigenen Kinder in der Schweizerischen Gesellschaft zu stärken.

Zur Care-Arbeit, der Betreuung der eigenen Kinder und der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen, wurde vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann ein Bericht zum Thema "Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit: Impulse aus Sicht der Gleichstellung" (Belser, 2010) herausgegeben. Darin wird gefordert, dass Care-Arbeitende aufgrund ihrer Tätigkeit keine Nachteile für ihr Berufsleben oder die soziale Absicherung erleiden sollen (S. 3). Um dies umsetzen zu können, werden im Bericht mehrere Empfehlungen gemacht, wie beispielsweise die Einführung des Elternurlaubs für Väter oder die steuertechnische Entlastung von Haushalten, welche Care-Arbeit verrichten (S. 29). Es sollte davon ausgehend auf einer normativen Ebene erforscht werden, wie diese Erkenntnisse für die Anerkennung privater Care-Arbeit als Gegenleistung genutzt werden können.

In den Ergebnissen war ersichtlich, dass im Gegensatz zur *civic labour* nach White nicht nur die private Pflegearbeit in der Familie, sondern darüber hinaus unbezahlte Tätigkeiten wie die Teilnahme an Therapien, die Beschäftigung im öffentlichen Interesse oder das Betreuen fremder Kinder als Gegenleistungen anerkannt sind (vgl. 4.3). Nachfolgend wird auf weiterführende Forschungsfragen bezüglich der Begründung der eben genannten Tätigkeiten als Gegenleistungen eingegangen.

Aus den Ergebnissen wurde ersichtlich, dass im Behördenhandbuch Massnahmen, welche eine Verhaltensänderung bezwecken, als Gegenleistungen anerkannt werden. Ein Beispiel hierfür ist

die Anerkennung des Absolvierens einer Therapie als Gegenleistung (vgl. 4.3). Inwiefern Massnahmen, welche eine individuelle Verhaltensänderung betreffen, den Kriterien für eine paternalistische Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips gemäss White genügen (vgl. White, 2003, S. 147-148; vgl. auch 2.1.3), müsste in normativen politikwissenschaftlichen oder philosophischen Arbeiten untersucht werden.

Aus der Diskussion der Analyseergebnisse wurde ersichtlich, dass die Freiwilligenarbeit und die Beschäftigung im öffentlichen Interesse eine Ähnlichkeit zu Dienstleistungen des öffentlichen Sektors aufweisen (vgl. 5.2). Diese Überlegung könnte durch weiterführende normative Forschung vertieft werden. Weiterführende normative Studien könnten die Frage bearbeiten, inwiefern auf der Dimension der unbezahlten Arbeit nicht nur Care-Arbeit, sondern ebenso Freiwilligenarbeit und die Beschäftigung im öffentlichen Interesse als *civic labour* gelten sollten.

Betreffend die Definition von Care-Arbeit als *civic labour* wurde in der Diskussion argumentiert, dass die Care-Arbeit nicht nur innerhalb der Familie, sondern auch gegenüber Personen, zu denen Care-Arbeitende eine starke soziale Bindung haben, anerkannt werden soll (vgl. 5.2). Das Konzept der *civic labour* sollte auf die Tätigkeiten des Betreuens fremder Kinder und der Nachbarschaftshilfe ausgeweitet werden, sofern eine enge soziale Bindung zwischen den Personen besteht. Zur Bestimmung, ab welchem Punkt die private Care-Arbeit als *civic labour* anerkannt werden soll, sollte nicht das Kriterium der Blutsverwandtschaft, sondern auch das Vorhandensein einer sozialen Elternschaft oder einer Wahlverwandtschaft berücksichtigt werden. Normative und empirische Forschungsarbeiten könnten dazu beitragen, diese Intuition zu begründen und dadurch eine Grundlage schaffen, das Konzept der *civic labour* weiterzuentwickeln.

Unbezahlte Arbeit soll gemäss White eine gewisse Qualität aufweisen, um als Gegenleistung anerkannt zu werden (vgl. White, 2003, S. 111-112; vgl. auch 2.2.3). Weiterführende normative Studien könnten untersuchen, inwiefern die in der Sozialhilfe geltenden Kriterien für unbezahlte Tätigkeiten (vgl. 4.4.2) den Voraussetzungen für Qualitätssicherung unbezahlter Arbeit nach White entsprechen.

Im nächsten Kapitel wird betrachtet, welche Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Sozialhilfe-Behördenhandbuchs aufgrund der Analyseergebnisse und der Diskussion gemacht werden können.



## 6.2 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Handbuchs

In den folgenden Unterkapiteln werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Handbuchs in Bezug auf die Anerkennung bezahlter (6.2.1) und unbezahlter Arbeit (6.2.2) als Gegenleistungen aufgestellt. Dabei wird auf die Diversität der Gegenleistungen nach White Bezug genommen (vgl. 2.2). Es wird aufgezeigt, an welchen Stellen das Handbuch angepasst werden müsste und in welchen Fällen eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen auf kantonaler oder sogar auf Bundesebene nötig wäre.

### 6.2.1 Bezahlte Arbeit

In diesem Kapitel werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Handbuchs in Bezug auf die Gegenleistungen der bezahlten Arbeit gemacht. Wie in der Theorie nach White gesehen, zählen zum Begriff der bezahlten Arbeit als *civic labour* sowohl die Ausübung einer Erwerbsarbeit als auch die Bemühung um eine zukünftige bezahlte Arbeit, die den eigenen Kompetenzen entsprechende Arbeit und die Aneignung neuer Kompetenzen (vgl. 2.2.1).

In den Ergebnissen wurde festgehalten, dass bei der Regelung des Einkommensfreibetrags eine Erwartung einer Erwerbstätigkeit zu einem Vollzeitpensum ersichtlich ist (vgl. 4.1.3). In Abstimmung zur Grundarbeitserwartung nach White müsste das erwartete minimale Pensum in einem ersten Schritt anhand der tatsächlich für die Wohlfahrt der Gesellschaft erforderlichen Anzahl Arbeitsstunden pro Person (White, 2003, S. 115; vgl. 2.2.1) festgelegt werden. Daher braucht es, wie zuvor gesehen (vgl. 6.1.2), eine Berechnung der minimal benötigten Anzahl Arbeitsstunden pro erwerbsfähige Person in der Schweiz. Nachdem diese Berechnung aufgestellt wurde, sollten nicht mehr Arbeitsstunden von einer sozialhilfeempfangenden Person gefordert werden dürfen, als diese festgelegte Anzahl.

Ein weiterer Aspekt der Anerkennung bezahlter Arbeit auf der Dimension der Diversität nach White ist die Förderung von Arbeitstätigkeiten, welche den Kompetenzen der Person angemessen sind, sodass ein potenziell höherer Lohn erzielt werden kann (vgl. 2.2.1; vgl. 3.2.2). Es wurde in der Schweiz in einem Bundesgerichtsurteil geregelt, dass die Kompetenzen einer betroffenen Person nur soweit berücksichtigt werden, dass die Arbeit nicht überfordernd ist. Eine Unterforderung gilt laut Gerichtsentscheiden jedoch als zumutbar (BGE 130 I 71 E. 5.3 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 5.1.03 Abs. 2.1; vgl. auch 4.2.2). Da das Urteil auf Bundesebene gefällt wurde, ist dieser Entscheid für den Kanton Zürich verbindlich. Daran ist erkennbar, dass die Arbeit in solchen Fällen nicht den Kompetenzen der betroffenen Person entspricht. Gemäss White darf es punktuell unterfordernde Arbeit geben, es soll jedoch gewährleistet werden, dass auf lange Frist die Arbeit den Kompetenzen der Person entspricht (vgl. White, 2003,

S. 89-90; S. 114; vgl. auch 2.1.1). Im Gerichtsurteil fehlt die diesbezügliche Flexibilität, so dass Massnahmen der Sozialhilfe darauf ausgerichtet werden könnten, dass das Arbeitsleben der Person als Ganzes sinnstiftend ist. Da diese Bestimmung im Handbuch nicht geändert werden kann, muss die Änderung auf einer anderen Ebene erfolgen. Daher bräuchte es eine Präzisierung des Gesetzes auf kantonaler Ebene.

Eine weitere notwendige Anpassung, um das Kriterium der Fairness auf der Dimension der Diversität anerkannter Gegenleistungen zu erfüllen, ist im Bereich der Qualifizierung anzusiedeln. Wie in den Ergebnissen gesehen, wird die subsidiäre Unterstützung für Erstausbildungen für Sozialhilfebeziehende ab einem Alter von 25 Jahren in der Praxis vermutlich restriktiv gehandhabt (vgl. 4.2.4). Auch wenn bei den in den Ergebnissen zitierten Fällen die Ausbildungen der Personen über 25 Jahren bewilligt wurden (vgl. 4.2.3), sahen sich diese Personen zum Gang bis vor das Verwaltungsgericht gezwungen, um ihre Rechte einzufordern. Die Regelung, dass für Personen ab einem Alter von 25 Jahren subsidiär keine Erstausbildung finanziert werden darf, steht nicht im Behördenhandbuch. Anhand der Gerichtsurteile ist jedoch zu erkennen, dass in der Praxis eine solche Richtlinie angewendet wird. So wurde aus einem der Gerichtsentscheide ersichtlich, dass die Erstausbildung nur subsidiär unterstützt wurde, weil die betroffene Person die Ausbildung vor dem 25. Altersjahr begonnen hatte (VB.2012.00478 E. 5.1 und E. 5.2 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12; vgl. auch 4.2.3).

Eine diesbezügliche Regelung konnte auch im Sozialhilfegesetz oder der Sozialhilfeverordnung des Kantons Zürich nicht ausfindig gemacht werden. Ebenfalls ist in den SKOS-Richtlinien keine solche Bestimmung vorhanden (vgl. SKOS, 2017, Kap. H.6). Da es sich folglich nicht um eine verbindliche Regelung handelt, sondern vielmehr um die Praxis der Sozialbehörden, sollte die subsidiäre Finanzierung einer Ausbildung ab 25 Jahren im Behördenhandbuch erwähnt werden. Dabei soll diese Erwähnung nicht darauf beschränkt werden, dass die Erstausbildung bei Personen über 25 Jahren unterstützt wird, wenn sie ansonsten keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, wie dies bei der Zweitausbildung der Fall ist (Art. 17 SHV und SKOS, 2017, Kap. H.6 zit. nach Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.1.12 Abs. 4.2; vgl. auch 4.2.3). Es soll im Behördenhandbuch festgehalten werden, dass eine Erstausbildung subsidiär auch für Personen über 25 Jahren finanziert werden kann, wenn dies zur Nachhaltigkeit der Hilfe beiträgt. Die bestehende Praxis soll aufgehoben werden, da durch die Altersbegrenzung bei der Bewilligung einer Erstausbildung verhindert wird, dass die betroffene Person ihre Notlage nachhaltig beheben kann. Dabei geht es lediglich um Erstausbildungen, welche nicht von Stipendien oder den Eltern bezahlt werden können.

Aus einer progressiven Sicht müssten die Gegenleistungen im Bereich der bezahlten Arbeit nicht primär die Ablösung von der Sozialhilfe bezwecken, sondern sich am Erhalt und der längerfristigen Steigerung des wirtschaftlichen Beitragspotenzials orientieren. Der Fokus auf die Nachhaltigkeit liesse sich an der Ausrichtung der Gegenleistungen auf die Erhöhung der sozialen Mobilität, die geringere Vulnerabilität auf dem Arbeitsmarkt und dem Zugang zu sinnstiftender Arbeit der betroffenen Personen erkennen (vgl. White, 2003, S. 89-90; vgl. auch 2.1.1; vgl. 6.1.1).

Im folgenden Kapitel werden Empfehlungen bezüglich der Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit als Gegenleistung erarbeitet.

## 6.2.2 Unbezahlte Arbeit

In diesem Kapitel werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Behördenhandbuchs im Bereich der Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit als Gegenleistung gemacht. Zur als *civic labour* anerkannten unbezahlten Care-Arbeit gehören gemäss White die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen und die Betreuung der eigenen Kinder (vgl. 2.2.2).

Wie in den Ergebnissen erarbeitet wurde, sind im Behördenhandbuch bezüglich der Anerkennung der unbezahlten Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen keine umfassenden Regelungen dazu vorhanden, inwiefern die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen bei der Festlegung einer Gegenleistung berücksichtigt wird oder ab wann sie als eigenständige Gegenleistung anerkannt ist (vgl. 4.3.3). Laut White sollten allgemein geltende Bestimmungen vorhanden sein, welche festlegen, ab welchem Grad die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen als Gegenleistung anerkannt ist (White, 2003, S. 112; vgl. auch 2.2.2).

Da die Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit ein gesamtgesellschaftliches Thema ist, kann dies nicht lediglich im Handbuch angepasst werden. Es sollten auf kantonaler Ebene, oder wenn möglich sogar auf Bundesebene, Bestimmungen geschaffen werden, welche aufzeigen, bis zu welchem Grad (beispielsweise bis zu welchem Stundenaufwand) die Pflege pflegebedürftiger Angehöriger als privates Gut und ab wann sie als Beitrag zu einem von der Allgemeinheit erwünschten Gut (und damit als Gegenleistung) anerkannt ist.

Diesbezüglich kann auf bestehenden Modellen aufgebaut werden. Vorhandene Reglemente bezüglich der privaten Pflegearbeit, welche für Gemeinden, Bezirke oder ganze Kantone gelten, wurden in einer Studie aus dem Jahre 2014 zusammengetragen, welche im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen in der Schweiz erforschte (Bischofberger, Jähnke, Rudin & Stutz, 2014, S. 118). In dieser Studie geht es um eine schweizweite Bestandsaufnahme von Unterstützungsangeboten für pflegende Angehörige und bestehenden Modellen der Betreuungszulagen (Bischofberger et al., 2014, S. 10).

Bezüglich der Anerkennung der Betreuung eigener Kinder war in den Ergebnissen erkennbar, dass im Behördenhandbuch des Kantons Zürich an keiner Stelle die Betreuung der eigenen Kinder als Gegenleistung bezeichnet wurde. Die Betreuung der eigenen Kinder wurde jedoch in der Forderung anerkannter Gegenleistungen berücksichtigt (vgl. 4.3.3). Daraus lassen sich zwei Empfehlungen bilden. Einerseits soll die Betreuung der eigenen Kinder bis zu - durch einen öffentlichen Konsens zu bestimmenden - Grad als Gegenleistung anerkannt werden. Andererseits soll es einheitliche Bestimmungen dafür geben, inwieweit die Betreuung der eigenen Kinder bei der Forderung anderer Gegenleistungen berücksichtigt wird. Auf diese beiden Forderungen wird nun nacheinander eingegangen.

Laut White soll die Betreuung der eigenen Kinder bis zu einem gewissen Grad als Gegenleistung anerkannt sein. Sie soll nicht nur als privates, sondern auch als Beitrag zu einem öffentlichen Gut anerkannt werden (White, 2003, S. 111-112; vgl. auch 2.2.2). In den Ergebnissen wurde festgehalten, dass dies im Behördenhandbuch des Kantons Zürich nicht der Fall ist, da die Betreuung der eigenen Kinder an keiner Stelle als Gegenleistung bezeichnet wurde (vgl. 4.3.3) und die Integrationszulage für Alleinerziehende mit einem Kind unter drei Jahren abgeschafft wurde (Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH, Kap. 8.2.01 Abs. 2; vgl. auch 4.3.2).

Aus den Empfehlungen von Expertinnen und Experten wie dem bereits erwähnte Bericht bezüglich der „Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit“ (vgl. 6.1.2) sollen Richtlinien für die Anerkennung der privaten Care-Arbeit von Eltern als eigenständige Gegenleistung in der Sozialhilfe abgeleitet werden.

Im Behördenhandbuch des Kantons Zürich lassen sich keine Bestimmungen dazu finden, inwiefern die Betreuung der eigenen Kinder bei der Forderung anderer Gegenleistungen berücksichtigt wird und ab wann unter Berücksichtigung der Betreuung der eigenen Kinder keine Gegenleistungen gefordert werden dürfen (vgl. 4.3.2). Auch im Sozialhilfegesetz und der Sozialhilfeverordnung sind diesbezüglich keine Bestimmungen vorhanden. In den SKOS-Richtlinien steht hingegen:

Der berufliche (Wieder-)Einstieg nach einer Geburt ist unter Berücksichtigung der individuellen Ressourcen und der Rahmenbedingungen so früh wie möglich zu planen. Erwartet wird eine Erwerbstätigkeit oder eine Teilnahme an einer Integrationsmassnahme, spätestens wenn das Kind das erste Lebensjahr vollendet hat. (SKOS, 2017, Kap. C.1.3)

Da die SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich verbindlich sind (vgl. Art. 17 SHV), muss diese Bestimmung im Kanton Zürich umgesetzt werden. An den Bestimmungen der SKOS-Richtlinien ist jedoch zu erkennen, dass die Betreuung der eigenen Kinder nur maximal solange berücksichtigt wird, wie das jüngste Kind sein erstes Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Diese Regelung wird aus einer progressiven Sicht als starr erachtet, da die Anzahl der Kinder in der Familie, besondere Bedürfnisse des Kindes oder andere individuelle Umstände anhand dieser Bestimmung nicht berücksichtigt werden. Daher bedarf es im Behördenhandbuch ausführlicher Bestimmungen bezüglich der Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit von Eltern, welche letztendlich zur Individualisierung der Fallführung beitragen können.

Hinsichtlich der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen und der Betreuung der eigenen Kinder sollte innerhalb der geforderten Bestimmungen offen gelassen werden, ob die Care-Arbeit

für Familienangehörige verrichtet wird oder für bedürftige Personen, zu denen die betroffenen Personen eine enge soziale Bindung haben (vgl. 5.2).

In den folgenden Abschnitten wird auf die Qualität unbezahlter Arbeit eingegangen.

Zur Qualitätssicherung der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen wurde in den Ergebnissen festgestellt, dass im Behördenhandbuch kaum Qualitätskriterien vorhanden sind (vgl. 4.4.3). Laut White sollten Qualitätskriterien für die Pflegearbeit gelten, damit diese als Gegenleistung anerkannt wird (White, 2003, S. 203; vgl. auch 2.2.2). Im Kanton Zürich sind Qualitätskriterien zur Pflege auf kantonaler Ebene vorhanden. Jedoch geht es bei diesen Bestimmungen darum, dass die Pflege in Pflegeheimen und durch angestellte Personen, wie Spitex-Mitarbeitende, gesichert wird (Pflegegesetz des Kantons Zürich vom 27. September 2010 (855.1)). Dabei geht es nicht um Angehörige, welche die Pflege auf einer freiwilligen Basis verrichten.

Da die Qualitätskriterien für die Anerkennung unbezahlter Care-Arbeit laut White und Cooke in einem öffentlichen Konsens getroffen werden sollten (2007, S. 32), bräuchte es für die Qualität der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen Bestimmungen auf kantonaler oder auf Bundesebene, welche vom Volk genehmigt wurden.

Wie zuvor gesehen, braucht es gemäss White für einen legitimen öffentlichen Konsens die Partizipation der Betroffenen sowie den Einbezug von Fachleuten (vgl. 2.1.3; vgl. 6.1.1). Um die Betroffenen mitsprechen zu lassen, könnten sie in die Ausarbeitung des Handbuchs einbezogen werden. So könnten Sozialhilfeempfangende beispielsweise an Anlässe eingeladen werden, an denen ihre Anliegen zur Qualitätssicherung der privaten Care-Arbeit in der Sozialhilfe angehört und diskutiert werden. Fachleute könnten hinsichtlich der Wahrung der Grundrechte der pflegebedürftigen Personen ethische Argumente in die Diskussion einbringen.

In Bezug auf die Qualitätssicherung der Betreuung der eigenen Kinder konnte in den Ergebnissen festgehalten werden, dass im Behördenhandbuch keine Qualitätskriterien aufgestellt werden, welchen die Betreuung der eigenen Kinder standhalten muss, um bei der Festlegung einer Gegenleistung berücksichtigt zu werden (vgl. 4.4.3). Es waren im Behördenhandbuch lediglich Grenzen erkennbar, wann die Betreuung der eigenen Kinder eine Kindeswohlgefährdung darstellt.

Die Schweiz hat 1997 das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 ratifiziert, in welchem die Grundbedürfnisse der Kinder und damit verbundene Forderungen festgehalten sind (Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV], 2019). In der Kinderrechtskonvention wird gefordert, dass die unterzeichnenden Staaten geeignete Gesetze erlassen, um die Inhalte der Konvention zu verwirklichen (Unicef, 1989, Art. 4). In der Schweiz sind

jedoch die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Bedürfnisse der Kinder – und der damit zusammenhängenden erforderlichen Qualität von Erziehung – dürftig (BSV, 2019).

White zufolge müssten Qualitätskriterien für die private Care-Arbeit in der Familie existieren, sofern diese als Gegenleistung anerkannt wird. Da Eltern zur gesellschaftlichen Verantwortung beitragen, eine neue Generation von Bürgerinnen und Bürgern aufzuziehen, sollen diese bei der Erfüllung ihrer Aufgabe durch den Staat unterstützt werden (vgl. White, 2003, S. 111; S. 203; vgl. auch 2.2.3). Die Teilnahme an Erziehungskursen oder einem Elterncoaching, Sitzungen bei der Mütter- und Väterberatung oder die Mitgliedschaft in einem Elternnetzwerk könnten im Behördenhandbuch als erforderliche Qualitätsnachweise gelten, falls die Care-Arbeit von Eltern als Gegenleistung anerkannt wird.

Im nächsten Kapitel wird betrachtet, wie Mitarbeitende auf Sozialbehörden die Diversität der Gegenleistungen im bestehenden System fairer ausgestalten können.

### **6.3 Empfehlungen für Mitarbeitende auf Sozialbehörden**

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird darauf eingegangen, wie Fachpersonen von Sozialbehörden die Diversität der Gegenleistungen im bestehenden System der wirtschaftlichen Hilfe fairer ausgestalten können.

#### **6.3.1 Bezahlte Arbeit**

In diesem Kapitel wird auf Handlungsmöglichkeiten von Mitarbeitenden der Sozialbehörden eingegangen, welche diese hinsichtlich der Förderung von einer den Kompetenzen entsprechenden Arbeit und der Förderung der Steigerung des wirtschaftlichen Beitragspotenzials durch die Aneignung neuer Kompetenzen haben.

Eine erste Schlussfolgerung betrifft die Aufforderung an Mitarbeitende der Sozialbehörden, vermehrt den eigenen Ermessensspielraum zu gebrauchen. Wie in den Ergebnissen und den bereits erwähnten Schlussfolgerungen gesehen, ist mittels eines Bundesgerichtsurteils festgelegt worden, dass die eingeforderte Arbeitstätigkeit eine sozialhilfeempfangende Person unterfordern darf (vgl. 4.2.2; vgl. 6.2.1). White hingegen empfiehlt, dass die Arbeit möglichst den Kompetenzen der Person entsprechen soll, so dass sie einen höheren Lohn erzielen kann (White, 2003, S. 114; vgl. 2.2.1). Da ein Bundesgerichtsurteil für Mitarbeitende auf Sozialbehörden verbindlich ist, muss das diesbezügliche Urteil berücksichtigt werden. Dennoch können Mitarbeitende auf Sozialbehörden ihren Ermessensspielraum gebrauchen. Dies bedeutet, dass sie die Kompetenzen der betroffenen Person bei der Wahl einer Gegenleistung berücksichtigen sollen und beispielsweise ein Integrationsprogramm anbieten, welches den Kompetenzen der betroffenen Person entspricht.

Bei der nächsten Schlussfolgerung für die Fachpersonen der Sozialbehörden geht es um die Individualisierung. Es war in den Ergebnissen (vgl. 4.2.4) und der Diskussion (vgl. 5.1) erkennbar, dass im Kanton Zürich eine vermutlich restriktive Praxis hinsichtlich der subsidiären Unterstützung für die Erstausbildung ab einem Alter von 25 Jahren vorhanden ist. Im Behördenhandbuch waren betreffend Personen, welche mit einem Alter von über 25 Jahren in Erstausbildung sind, keine konkreten Bestimmungen ersichtlich. Die Gerichtsurteile zeigten jedoch, dass bei gewissen betroffenen Personen lediglich das Alter, nicht aber die individuelle Situation berücksichtigt wurde, was durch die entsprechenden Gerichtsurteile behoben werden musste (vgl. 4.2.3). Auch wenn keine klaren Regeln dazu vorhanden sind, sollen Sozialarbeitende so entscheiden, dass die Notlage der betroffenen Person möglichst nachhaltig behoben werden kann. Diesbezüglich kann gesagt werden, dass Sozialarbeitende auch hier ihren Ermessensspielraum



gebrauchen sollen. Dadurch können sie bei bestimmten betroffenen Personen einen wichtigen Faktor der fortbestehenden Armut, nämlich eine fehlende Ausbildung, positiv beeinflussen.

Bei der letzten Schlussfolgerung in diesem Kapitel wird die Gleichbehandlung der Klientel gefordert. Die Steigerung des eigenen Potenzials hinsichtlich der Aufnahme einer Erwerbsarbeit wird, wie in den Ergebnissen gesehen, lediglich dann anerkannt, wenn dadurch effektiv die zukünftigen beruflichen Chancen erhöht werden (vgl. 4.2.4). Dabei liegt es in der Kompetenz der Sozialarbeitenden zu entscheiden, ob dies der Fall ist oder nicht. Anhand dessen ist zu erkennen, dass in einer solchen Situation die Sozialarbeitenden einen grossen Ermessensspielraum besitzen und daher die Gefahr der Willkür besteht. Daher ist es zu empfehlen, dass solche Entscheidungen in Fallbesprechungen auf der Sozialbehörde und/oder im interdisziplinären Austausch getroffen werden. So kann gewährt werden, dass die Einschätzung der zukünftigen Chancen objektiv erfolgt.

Im folgenden Kapitel wird auf die unbezahlte Arbeit Bezug genommen.

### 6.3.2 Unbezahlte Arbeit

Im Folgenden wird auf die Gegenleistungen im Bereich der unbezahlten Arbeit Bezug genommen. Zur als Gegenleistung anerkannten unbezahlten Arbeit nach White zählen die Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen und die Betreuung der eigenen Kinder.

Die erste Schlussfolgerung fordert den vermehrten Gebrauch des Ermessensspielraums der Fachpersonen auf der Sozialbehörde. Zur Anerkennung der unbezahlten Care-Arbeit nach White war in den Ergebnissen zu erkennen, dass im Behördenhandbuch keine umfassenden Regelungen dazu vorhanden sind, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Care-Arbeit bei der Forderung einer Gegenleistung berücksichtigt werden muss (vgl. 4.3.3). Wie in den Schlussfolgerungen bereits gesehen, richtet sich in diesem Fall die Praxis nach den SKOS-Richtlinien (vgl. 6.2.2). Welcher Umfang an bezahlter Arbeit oder an Gegenleistungen, welche das wirtschaftliche Beitragspotenzial steigern, eingefordert wird, nachdem das jüngste Kind ein Jahr alt ist, ist jedoch auch dort nicht geregelt. Daher sollen Mitarbeitende auf Sozialbehörden ihren Ermessensspielraum gebrauchen, um die individuelle Situation von Personen, welche private Care-Arbeit verrichten, bei der Festlegung der erforderlichen Gegenleistung zu berücksichtigen.

Die zweite und abschliessende Schlussfolgerung dieses Kapitels bezieht sich auf die Individualisierung. In den Ergebnissen wurde festgehalten, dass in Bezug auf die unbezahlte Care-Arbeit kaum Kriterien zu deren Qualität bestehen (vgl. 4.4.3). Sozialarbeitende sollen daher die individuelle Situation der Care-Arbeitenden betrachten, um erkennen zu können, welche unbezahlten Tätigkeiten diese Person überhaupt ausführt, wie beispielsweise die Pflege eines (kranken) Kindes oder Grossvaters. Wenn die betroffene Person eine solche private Care-Arbeit verrichtet, soll wie in der Theorie gesehen, die Person darin unterstützt werden, eine qualitativ genügende Betreuung oder Pflege zu verrichten (vgl. 2.2.3). Der Sozialarbeiter oder die Sozialarbeiterin soll die betroffene Person auf Unterstützungsangebote hinweisen und die Teilnahme an entsprechenden Kursen oder eine allfällige Mitgliedschaft in einem Netzwerk von Care-Arbeitenden finanziell unterstützen.

## 6.4 Fazit

Zusammengefasst kann zur vorliegenden Bachelor-Arbeit gesagt werden, dass die Diversität von Gegenleistungen in der Sozialhilfe gemäss dem Kriterium der Fairness folgendermassen angepasst werden müsste: Der Fokus in der beruflichen Integration müsste auf der langfristigen Verbesserung der sozialen Mobilität der Klientinnen und Klienten liegen. Es müssten Kriterien zur Anerkennung der unbezahlten Care-Arbeit von pflegenden Angehörigen und Eltern als Gegenleistungen aufgestellt werden. Massnahmen in der Sozialhilfe, welche eine individuelle Verhaltensänderung bezwecken, müssten den Kriterien der Prävention von selbstgefährdendem Verhalten und der hypothetischen Zustimmung der Betroffenen nach White (White, 2003, S. 147-148; vgl. auch 2.1.3) genügen und sollten nicht als Gegenleistungen zählen, insofern durch die angeordneten Tätigkeiten keine *civic labour* nach White verrichtet wird (vgl. 5.2).

Inwiefern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz – in ihren wesentlichen Merkmalen (vgl. 2.1) – gerecht sind, müsste in weiteren Forschungen untersucht werden. Anhand von Ergebnissen aus solchen Analysen könnte beurteilt werden, inwiefern die Gegenleistungsforderung in der Sozialhilfe proportional zu den Leistungen des Staates und somit fair ist (vgl. White, 2003, S. 91). Zudem müssten der Einfluss von in der Politik verwendeten Argumentarien, welche gegenüber stigmatisierten Bevölkerungsgruppen abwertend sind, auf die Ausgestaltung des Gegenseitigkeitsprinzips in der Sozialhilfe analysiert werden (vgl. Shelby, 2012, S. 94-95). Die Konsequenz ungerechter ökonomischer Rahmenbedingungen oder einer moralisch abwertenden Begründung des Gegenseitigkeitsprinzips wäre es, die Gegenleistungsforderung für Personen, welche von den genannten Benachteiligungen betroffen sind, proportional anzupassen (White, 2003, S. 91; Shelby, 2012, S. 94-95; vgl. auch 2.1.2; vgl. 2.1.3). Da die Gegenleistungsforderung in Form von bezahlter Arbeit gemäss White für alle Bürgerinnen und Bürger gelten muss, müsste die Gegenleistungsforderung in der Schweiz schliesslich auf Personen mit einem nicht selbst erwirtschafteten Vermögen ausgeweitet werden (vgl. White, 2003, S. 134-135; vgl. auch 2.1.2).

## 7 Literaturverzeichnis

### 7.1 Print-Literatur

- Anderson, Elizabeth S. (1999). What Is the Point of Equality?. *Ethics*, 109(2), 287-337.
- Anderson, Elizabeth. (2004). Welfare, work requirements, and dependant-care. *Journal of Applied Philosophy*, 21(3), 243-256.
- Belser, Katharina. (2010). *Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit: Impulse aus Sicht der Gleichstellung*. Bern: bbl.
- Bischofberger, Iren, Jähnke, Anke, Rudin, Melania & Stutz, Heidi. (2014). Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige: Schweizweite Bestandsaufnahmen. *Bericht im Auftrag vom BAG*. Bern.
- Galuske, Michael. (2002). *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Weinheim: Juventa.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap.
- Kuhn, Ursina & Suter, Christian. (2015). Die Entwicklung der Einkommensungleichheit in der Schweiz. *Social Change in Switzerland*, (2).
- Mead, Lawrence. (2005). Welfare reform and citizenship. In Lawrence, Mead & Christopher, Beem (Hrsg.), *Welfare reform and political theory* (S. 172-199). New York: Russel Sage Foundation.
- Pärli, Kurt. (2004). Verfassungsrechtliche Aspekte neuer Modelle in der Sozialhilfe. *AJP/PJA*, 13, 45-54.
- Pärli, Kurt. (2005). Die Auswirkungen des Grundrechts auf neuere Sozialhilfemodelle. In Carlo Tschudi & Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz (Hrsg.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhebetten für Arbeitsscheue?* (S. 95-115). Bern: Haupt.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice: Revised Edition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reis, Claus & Wende, Lutz. (2010). Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung "aktivierender" Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In Heinz Burghard & Ruth Enggruber (Hrsg.), *Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit* (S. 68-97). Berlin: Frank & Timme.
- Shelby, Tommie. (2012). Justice, work, and the ghetto poor. *The Law & Ethics of Human Rights*, 6(1), 69-96.
- Tecklenburg, Ueli. (2005). Das Verhältnis zwischen dem Grundrecht und den SKOS-Richtlinien. In Carlo Tschudi & Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz (Hrsg.), *Das*

*Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?* (S. 89-94). Bern: Haupt.

White, Stuart. (2003). *The civic minimum: On the rights and obligations of economic citizenship*. Oxford: Oxford University Press on Demand.

White, Stuart. (2005). Is conditionality illiberal? In Lawrence, Mead & Christopher, Beem (Hrsg.), *Welfare reform and political theory* (S. 82-109). New York: Russel Sage Foundation.

White, Stuart. (2007). *Equality*. Cambridge: Polity Press.

Wizent, Guido. (2014). *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit: Ein Handbuch*. Zürich: Dike.

Wyer, Bettina. (2014). *Der standardisierte Arbeitslose: Langzeitarbeitslose Klienten in der aktivierenden Sozialpolitik*. Konstanz: UVK-Verlag-Ges..

Wyss, Kurt. (2011). *Workfare: Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus* (3. Aufl.). Zürich: Edition 8.

## 7.2 Web-Literatur

Bennett, Jim & Cooke, Graeme. (Hrsg.). (2007). *It's All About You: Citizen-centred welfare* [PDF]. Abgerufen von <https://www.ippr.org>

Bundesamt für Sozialversicherungen. (2019). *Kinder- und Jugendpolitik: Rechtliche Grundlagen* [Website]. Abgerufen von <https://www.bsv.admin.ch>

Bundesamt für Statistik. (2018). *Armut* [Website]. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch>

Combet, Benita. (2011). *Chancengleichheit oder Statusvererbung? Die temporale Veränderung sozialer Mobilität in der Schweiz* (Master-Thesis, Universität Bern, Institut für Soziologie). Abgerufen von <http://www.academia.edu>

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. (2018). *Portrait* [Website]. Abgerufen von <http://www.sodk.ch>

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2017). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von <http://www.skos.ch>

Sozialhilfe-Behördenhandbuch ZH. (2012). *Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich: Neuauflage* [Website]. Abgerufen von <http://www.sozialhilfe.zh.ch>

Unicef. (1989). *Konvention über die Rechte des Kindes* [PDF]. Abgerufen von <https://www.unicef.ch>

White, Stuart & Cooke, Graeme. (2007). Taking responsibility: a fair welfare contract [PDF]. In Jim Bennett & Graeme Cooke (Hrsg.), *It's All About You: Citizen-centred welfare* (S. 26-42). Abgerufen von <https://www.ippr.org>

### Titelbild

Stockfoto. (2013). *Stock-Fotografie-ID: 182925799* [Website]. Abgerufen von [www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)