

Daniela Bötschi

## **Strafe muss sein...**

Zur Funktion von Strafe in der Sozialhilfe

Bachelorthesis der Berner Fachhochschule – Soziale Arbeit. Dezember 2013

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

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

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

Daniela Bötschi: Strafe muss sein... Zur Funktion von Strafe in der Sozialhilfe

© 2014 «Edition Soziothek» Bern  
ISBN 978-3-03796-489-7

Verlag Edition Soziothek  
c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern  
Hallerstrasse 10  
3012 Bern  
[www.soziothek.ch](http://www.soziothek.ch)

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

Daniela Bötschi

# **Strafe muss sein...**

## **Zur Funktion von Strafe in der Sozialhilfe**



Bachelor-Thesis zum Erwerb  
des Bachelor-Diploms

Berner Fachhochschule  
Fachbereich Soziale Arbeit

## **Abstract**

Die Sozialhilfe baut auf Belohnungen und Bestrafungen auf. Kontrolle und Sanktion sind feste Bestandteile des Systems. Die Soziale Arbeit ist gerade in einem ihrer Kerngebiete, der Sozialhilfe, mit Strafen konfrontiert. Sanktionsmassnahmen in der Grundsicherung haben für sämtliche Sozialhilfebeziehende existenzielle Bedeutung und stellen gleichzeitig einen Eingriff in die Lebensverhältnisse und Biografie der Klienten dar.

In der vorliegenden Bachelor-Thesis wird der Frage nach den Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe nachgegangen. Dazu werden Theorien, die sich mit Legitimitätskonzeptionen befassen, analysiert. Anhand dieser wird unter anderem aufgezeigt, was eine legitime sozialarbeiterische Intervention im Kontext der Sozialhilfe voraussetzt. Zusätzlich wurden Interviews mit Schlüsselpersonen aus der Sozialen Arbeit, die im Bereich der Sozialhilfe tätig sind, durchgeführt. Die Interviewanalyse befasst sich mit Vorstellungen, die Professionelle vom Zweck der Strafe haben und wie sie mit Strafen innerhalb ihrer Tätigkeit umgehen. Die Interviews zeigen, über welches Bewusstsein die Befragten bezüglich Strafen innerhalb der Sozialhilfe verfügen. Die Fallanalyse nach Christian Vogel hat sich als geeignete Methode erwiesen, um die in den Interviews vorhandenen Emergenten und Interpunktionen aufzudecken und anhand dieser die Grundspannungen aufzuzeigen. Mithilfe der Interviews lässt sich erkennen, welche Relevanz die theoretischen Grundlagen für die Praxis haben.

Ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit ist, dass Strafen Grundfunktionen eines sozialen Systems erfüllen, um nicht zuletzt dafür zu sorgen, dass das System aufrechterhalten wird. Klienten werden durch Strafen zu normkonformen Verhalten angehalten, was bedingt, dass sie ihre Pflichten einhalten. Strafen haben zusätzlich einen präventiven Charakter, insofern sie Nachahmende vor abweichendem Verhalten abschrecken sollen und damit ebenfalls zur Stabilisierung des Systems und des gesellschaftlichen Miteinanders beitragen.

Es ist die Aufgabe der Sozialen Arbeit, die Legitimität der Norm zu hinterfragen. Denn Normübertretungen können immer auch darauf hinweisen, dass grundlegende Normen verletzt wurden und sie keine hinreichende Begründung durch verallgemeinerbare Interessen aufweisen. Die Soziale Arbeit muss die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass diskriminierende Normen und Fehler im Recht vorliegen können. Dieses Hinterfragen der Normen bildet für Sozialarbeitende die Basis, um überhaupt über eine Strafanwendung entscheiden zu können. Strafe darf keine willkürliche Handlung der Professionellen gegenüber den Klienten darstellen. Kommt sie zum Einsatz, muss sie vielmehr dazu dienen, den Klienten auf angemessene Art und Weise Grenzen aufzuzeigen. Lassen Sozialarbeitende die Klienten bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe mitbestimmen, kommt es zu Aushandlungsprozessen, die die Anwendung von Strafen legitimieren, wenn nicht sogar verhindern können.

# **Strafe muss sein...**

## **Zur Funktion von Strafe in der Sozialhilfe**

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

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

Berner Fachhochschule  
Fachbereich Soziale Arbeit

Vorgelegt von

Daniela Bötschi

Bern, Dezember 2013

## Dank

Mein halbjähriges Praktikum, welches ich bei einem Sozialdienst absolvieren durfte, inspirierte mich zur Erarbeitung des vorliegenden Themas. Zum Gelingen dieser Bachelor-Thesis haben viele Faktoren beigetragen. Zum einen die aufbauenden Worte und die spürbare Unterstützung aus dem familiären Umfeld und von Freunden, die sich nicht zu schade waren, in mühsamen Schaffenskrisen mit Zuhören oder Ablenken zu glänzen. Für das mir entgegengebrachte Verständnis und die Geduld möchte ich mich von Herzen bedanken. Zum anderen die wertvolle fachliche Unterstützung mit der Aufgleisung des Exposés, welches eine hervorragende Basis für die zu erarbeitende Bachelor-Thesis bot. An dieser Stelle gilt ein herzlicher Dank Frau Prof. Shirin Sotoudeh für ihre hilfreiche Unterstützung im Vorfeld.

Ein grosses Dankeschön gilt auch den sich zur Verfügung gestellten Sozialarbeitenden, die sich nicht nur dem Thema angenommen, sondern sich auch die Zeit genommen haben, um Rede und Antwort zu stehen. Der Austausch war sehr spannend und motivierte mich zusätzlich. Die durchgeführten Interviews stellen eine Bereicherung für diese Arbeit dar. Ich wertschätze das mir entgegengebrachte Vertrauen und die Bereitschaft der Sozialarbeitenden, das eigene Handeln und Bewusstsein zu einem nicht ganz unproblematischen Thema reflektieren zu wollen.

Last but not least, gilt ein besonderer Dank meiner Fachbegleitung Herrn Prof. Dr. Martin Graf. Die fachliche Unterstützung, die anregenden Bemerkungen und der kritische Austausch haben mich nicht nur inspiriert, sondern auch enorm weitergebracht.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>6</b>
1.1	Erkenntnisinteresse und Fragestellung.....	6
1.2	Aufbau der Arbeit.....	7
<b>2.</b>	<b>Die soziale Hilfe im Kontext der Gesellschaftsentwicklung</b> .....	<b>8</b>
2.1	Die archaische Gesellschaft – Gegenseitigkeitsprinzip der Hilfe (Reziprozität) .....	8
2.2	Hochkulturen: Hilfe als moralische Vorgabe .....	9
2.3	Moderne Gesellschaft: Durch Organisation wird Hilfe erwartbar .....	9
<b>3.</b>	<b>Die Grundsätze der Schweizerischen Sozialhilfe</b> .....	<b>10</b>
3.1	Die SKOS-Richtlinien.....	11
3.2	Implementierung des Hilfsprinzips .....	11
3.2.1	Prinzip der Individualisierung .....	11
3.2.2	Subventionierung.....	12
3.2.3	Aktivierungsprinzip und Anreizsystem .....	12
3.3	Grundprinzipien der Sozialhilfe .....	15
3.3.1	Subsidiaritätsprinzip .....	15
3.3.2	Bedarfsprinzip .....	16
<b>4.</b>	<b>Strafen innerhalb der heutigen Sozialhilfe</b> .....	<b>16</b>
4.1	Zu den Begrifflichkeiten Strafe und Sanktion .....	18
4.2	Positive und negative Sanktionen .....	18
4.3	Geläufige Missbrauchstatbestände innerhalb der Sozialhilfe gemäss SKOS .....	19
4.3.1	Das Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen.....	19
4.3.2	Die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen .....	19
4.3.3	Aufrechterhaltung der Notlage .....	20
4.4	Kontrollinstrumente innerhalb der Sozialhilfe .....	20
4.4.1	Bei der Neuaufnahme eines Falles.....	21
4.4.2	Bei laufenden Fällen.....	22
4.5	Zur Anwendung gelangende Massnahmen und Sanktionen bei Pflichtverletzung und Missbrauch .....	23
4.5.1	Kürzung der Sozialhilfeleistung.....	23
4.5.2	Einstellung der Sozialhilfe.....	24
4.5.3	Rückerstattung der Sozialhilfe .....	25
4.5.4	Nichteintreten .....	25
4.5.5	Strafrechtliche Verfolgung .....	25
4.5.6	Methodische Massnahmen: Änderung des Auszahlungsmodus .....	25

4.5.7	Einsatz von Sozialinspektoren und anderen Kontrollinstanzen .....	25
4.5.8	Verdeckte Ermittlung ist Sache der Polizeiorgane .....	26
<b>5.</b>	<b>Legitimation von Strafe innerhalb der Sozialhilfe .....</b>	<b>26</b>
5.1	Strafe als sozialarbeiterische Intervention aus Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns .....	27
5.2	Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit .....	29
5.3	System- und Sozialintegration .....	30
5.4	Legitimitätskonzeption von Herrschaft nach Max Weber.....	31
5.5	Legitimitätstheorie nach Luhmann .....	34
5.6	Anomietheorie nach Merton.....	36
<b>6.</b>	<b>Die Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe.....</b>	<b>38</b>
6.1	Sanktionen zum Eindämmen von Devianz.....	39
6.2	Strafen als Grundfunktionen des sozialen Systems – AGIL-Schema .....	42
6.3	Das Modell der Kontrollhierarchie – Regulierungsfunktion der Strafe .....	45
6.4	Strafen als Rechts-, Erziehungs-, Macht- und Kontrollfunktion .....	47
6.4.1	Rechtsfunktion.....	47
6.4.2	Erziehungsfunktion .....	48
6.4.3	Macht- und Kontrollfunktion .....	50
<b>7.</b>	<b>Empirischer Teil: Erfahrungen aus der Praxis von Professionellen der Sozialen Arbeit.....</b>	<b>52</b>
7.1	Methodisches Vorgehen .....	52
7.2	Analyseverfahren: Die Fallanalyse – Emergenten, Interpunktionen und Grundspannungen .....	54
7.2.1	Erfahrungen und Eindrücke während der Analyse .....	56
7.2.2	Analyse der Emergenten und Interpunktionen .....	56
7.2.3	Analyse der Grundspannungen .....	57
7.2.4	Fazit der Fallanalyse .....	62
<b>8.</b>	<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>63</b>
<b>9.</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>66</b>
<b>10.</b>	<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>70</b>
Anhang I:	Eigenhändige Erklärung zur Bachelor-Thesis bei Einzelarbeiten.....	71

*Hinweis: Auf Wunsch eines Interviewpartners wurden die transkribierten und analysierten Interviews, die einen Bestandteil der Bachelor-Thesis-Originalfassung bildeten, für die Veröffentlichung entfernt.*

# 1. Einleitung

Das Androhen und Verhängen von öffentlichen Strafen beruht auf einer jahrtausendealten Tradition und staatliche Organisation ist seit jeher mit Strafrecht einhergegangen (Stratenwerth, 2004, S. 51). Ein soziales menschliches Leben ohne Regeln ist ausserhalb persönlichster Beziehungen undenkbar und ein grösserer Sozialverband wird durch die Anerkennung gemeinsamer Verhaltensnormen erst begründet. Soziale Verhaltensnormen sind eng und unweigerlich mit Strafen verknüpft. Normen bedingen eine Verbindlichkeit, was bedeutet, dass eine Abweichung von der geltenden Norm gesellschaftliche Reaktionen auslöst. Solche Reaktionen müssen allerdings nicht zwingend in einer Strafe enden, denn in einer sozialen Ordnung, wie wir sie kennen, gibt es zahlreiche andere Möglichkeiten, die Abweichung von Verhaltensregeln zu sanktionieren. Dieses Bewusstsein, dass es Strafen seit Menschengedenken gibt, entbindet jedoch nicht von der Frage nach ihrem Zweck und ihrer Berechtigung (2004, S. 51-52).

Auch die Soziale Arbeit, insbesondere die Sozialhilfe, muss sich immer wieder mit dem Thema Strafen auseinandersetzen, unter anderem deshalb, weil Sozialhilfeklienten von Staates wegen für bestimmte Verhaltensweisen bestraft werden. Sanktionsmassnahmen in der Grundsicherung haben für alle Sozialhilfebeziehende existenzielle Bedeutung und stellen gleichzeitig einen Eingriff in die Lebensverhältnisse der Betroffenen dar. Die Sozialhilfe kennt unterschiedliche positive wie negative Sanktionsmöglichkeiten, welche von den Professionellen der Sozialen Arbeit gegenüber den Klienten durchgesetzt werden können. Gerade beim Stichwort renitente Sozialhilfeklienten und Sozialhilfemissbrauch werden Stimmen aus der Gesellschaft laut, die härtere Strafen im Umgang mit den betroffenen Personen fordern. Das Schweizerische Sozialhilfesystem baut auf zwei zentralen Merkmalen auf: Kontrolle und Sanktion.

Die Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen *Strafe* und *Sanktion* ist nicht ganz eindeutig. Daher wird in einem separaten Kapitel (4.1) genauer darauf eingegangen. In der vorliegenden Bachelor-Thesis werden die beiden Begriffe synonym verwendet.

## 1.1 Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Während meines halbjährigen Praktikums beim Sozialdienst wurde ich mit Strafe innerhalb der Sozialhilfe konfrontiert. Das Praktikum war von zwiespältigen Gefühlen begleitet, denn einerseits war ich motiviert, mein theoretisches Wissen in der Praxis umzusetzen und hatte ein kompetentes und hilfsbereites Team im Hintergrund, andererseits aber merkte ich schnell, dass es Vorgaben gab, die nicht immer mit meinen eigenen Werten übereinstimmten, gerade, was die Sanktionspraxis in der Sozialhilfe anbelangte. Nicht alle sozialarbeiterischen Interventionen, die zur Anwendung gelangten, erschienen mir legitim. Deshalb habe ich mich oft gefragt, welche Voraussetzungen geschaffen sein müssen, um die Anwendung einer negativen Sanktion legitimieren zu können und wie ich als angehende Sozialarbeiterin den Einsatz von Strafe eindämmen kann.

Mit der Erarbeitung der Bachelor-Thesis lege ich einen ersten Grundstein, was die Auseinandersetzung mit dem Thema Strafe und den damit aufgeworfenen Fragestellungen betrifft. Ich möchte mir ein vertieftes Wissen aneignen, welches ich als angehende Sozialarbeiterin in meiner beruflichen Praxis anwenden kann. Es geht aber nicht nur darum, neue Erkenntnisse zu gewinnen, sondern vielmehr um die Reflexion und das Bewusstsein über den eigenen professionellen Habitus. Das Thema Strafe ist für mich nicht nur ein Kernthema der Sozialhilfe, sondern generell der Sozialen Arbeit. Meiner Meinung nach sollten sich alle Professionellen der Sozialen Arbeit mit diesem Thema auseinandersetzen, weil ich davon ausgehe, dass sie alle früher oder später während ihrer beruflichen Tätigkeit in irgendeiner Weise mit dem Thema konfrontiert werden. Mich interessiert zudem, welches Bewusstsein Sozialarbeitende in Bezug auf Strafe im Kontext der Sozialhilfe haben. Ihre Vorstellungen vom Zweck der Strafe und wie sie mit Strafe innerhalb ihrer Tätigkeit umgehen, bilden weitere spannende Fragestellungen. Diese Bewusstmachung soll Reflexion auslösen. Die ausgewählte empirische Methode der Fallanalyse bezieht sich auf das emanzipatorische Erkenntnisinteresse, welches Ideologien und Abhängigkeitsverhältnisse bewusst macht (Habermas, 2009, S. 156-162). Mit meiner Arbeit möchte ich Sozialarbeitende motivieren, sich mit dem Thema Strafe innerhalb der Sozialhilfe kritisch auseinanderzusetzen, um damit zur Sicherung der sozialarbeiterischen Professionalität im Umgang mit Strafe beizutragen.

Die vorliegende Bachelor-Thesis widmet sich der Frage nach den Funktionen von Strafe in der Sozialhilfe. Anhand unterschiedlicher Theorien werden Grundvoraussetzungen für die Anwendung von Strafe innerhalb der Sozialhilfe aufgezeigt. Zudem soll die Arbeit deutlich machen, welche Relevanz theoretische Grundlagen für die Praxis haben. In der Bachelor-Thesis kann nur ein begrenzter Ausschnitt betrachtet werden, weshalb ich mich auf die Sicht der Sozialarbeitenden beschränke und die Perspektive der Sozialhilfebeziehenden bewusst weglassen. Aus dem Blickwinkel der Klientinnen und Klienten wären weitere Faktoren bedeutend, die jedoch innerhalb dieser Arbeit nicht miteinbezogen werden.

## **1.2 Aufbau der Arbeit**

Die Bachelor-Thesis gliedert sich in verschiedene Kapitel. Da die Soziale Arbeit auch immer dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist, widmet sich *Kapitel 2* der sozialen Hilfe anhand der gesellschaftlichen Entwicklung. Es wird aufgezeigt, wodurch sich soziale Hilfe in den verschiedenen Entwicklungsphasen auszeichnet. Die Grundsätze der Sozialhilfe bilden das Kernthema von *Kapitel 3* und zeigen sowohl die geltenden Richtlinien als auch die Grundprinzipien zur Ausgestaltung der Sozialhilfe gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf. *Kapitel 4* nimmt sich darauf folgend den Strafen innerhalb der heutigen Sozialhilfe an und setzt sich einerseits mit den beiden Begrifflichkeiten Strafe und Sanktion, andererseits mit den geläufigsten Missbrauchstatbeständen, Kontrollinstrumenten sowie Sanktionsformen in der Sozialhilfe auseinander. Danach bezieht sich *Ka-*

pitel 5 auf unterschiedliche theoretische Legitimationskonzeptionen. Anschliessend widmet sich *Kapitel 6* den Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe. Der empirische Teil dieser Arbeit wird in *Kapitel 7* beschrieben. Mehrere Interviews wurden durchgeführt und mittels der Methode der Fallanalyse nach Christian Vogel untersucht. Die Analyse verfolgt mitunter den Zweck, Theorie und Praxis zu verknüpfen. Sie zeigt auf, welche Relevanz theoretische Grundlagen für die Praxis haben. *Kapitel 8* fasst die wichtigsten Erkenntnisse der Bachelor-Thesis zusammen und bildet damit den Abschluss der Arbeit.

## **2. Die soziale Hilfe im Kontext der Gesellschaftsentwicklung**

Hilfe ist aus soziologischer Perspektive an soziale Strukturen gekoppelt. Sie gelingt nur dann, wenn sie von der helfenden und der hilfsbedürftigen Person gleichzeitig erwartet werden kann und erwartet wird. „Diese Erwartungsstrukturen lassen sich nicht als sich selbst gebend voraussetzen, sie müssen unter dem Gesichtspunkt der Unwahrscheinlichkeit ihrer Möglichkeit beobachtet werden und nicht als Bedingung der Möglichkeit von Existenz“ (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 50). Hilfe kann in sozialen Systemen nur kommunikativ als Handlung definiert und Personen zugerechnet werden, wodurch soziale Komplexität reduziert wird.

Die soziologische Systemtheorie, die über einen Sonderhorizont möglichst viele Aspekte des Sozialen, hier speziell die Hilfe als Teil des Sozialen, sichtbar machen will, begnügt sich nicht mit der vereinfachten Perspektive Menschen als Agenten von Handlungen zu begreifen. Vielmehr weist sie Handlungen kommunikativ sozialen Systemen zu. So kann man den kommunikativen Kontext jeder Handlung beobachten. Hilfe ist eine spezifische Art der Kommunikation, die Bedarfsausgleich zum Ziel hat und einzelnen Personen kommunikativ als Handlung zugeschrieben wird. (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 53)

Durch wechselseitige Erwartungsstrukturen wird Hilfe möglich. Sie ist kontextabhängig und kann in jeder Gesellschaft beobachtet werden (S. 53; 56). Hilfe kennt unterschiedliche Formen in unterschiedlich differenzierten Gesellschaften, was anhand der folgenden Unterkapitel aufgezeigt wird.

### **2.1 Die archaische Gesellschaft – Gegenseitigkeitsprinzip der Hilfe (Reziprozität)**

Die archaische Gesellschaft zeichnet sich durch die Reziprozität der Hilfe aus. Reziprozität meint das Prinzip der Gegenseitigkeit und stellt ein Grundprinzip menschlichen Handelns dar. Menschen sind voneinander gegenseitig abhängig. Durch diese Gegenseitigkeit entstehen Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 56-57). Der archaische Gesellschaftstyp ist segmentär differenziert, was bedeutet, dass das Sozialsystem in gleiche Teile (Stämme, Sippen, Dorfgemeinschaften) aufgeteilt ist. Jeder Teil bildet eine Gesellschaft für sich. Wer in solche Gesellschaften hineingeboren wird, erhält seine Mitgliedsrolle zugeschrieben, damit einher geht ein klares Ein- bzw. Ausschlussverhältnis. Segmentäre Differenzierung meint also eine Differenzierung in Gruppen mit gleichen oder ähnlichen Funktionen. Wechselseitige Hilfe ist für diese Gesellschaftsform von

struktureller Bedeutung. Die Bedürfnisbefriedigung kreist um alle bekannten Grundbedürfnisse. „Der reziproke, zeitlich wenig gestreckte Bedarfsausgleich“ innerhalb dieser Gesellschaften ist eine „Bedingung der Möglichkeit zur Reproduktion archaischer Gesellschaften“ (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 57). Hilfe wird in archaischen Gesellschaften praktisch automatisch gewährt, da sie gegenseitig erwartet werden kann. Das Bewusstsein aller Mitglieder, dass jeder in diese hilfsbedürftige Lage geraten könnte, ist vorhanden und deshalb wird einander geholfen (S. 57-58).

## **2.2 Hochkulturen: Hilfe als moralische Vorgabe**

Über Variation, Selektion und Restabilisierung der Kommunikationsstrukturen verändert sich die primäre Differenzierungsform archaischer Gesellschaften hin zur Hochkultur. Die Hochkultur zeichnet sich durch eine hierarchische Schichtdifferenzierung aus und ermöglicht eine höhere Komplexität sozialer Beziehungen. Die einzelnen Schichten bilden „selbstreferenzielle Teilsysteme“<sup>1</sup> (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 58). Zugehörige Personen werden feste, weitgehend unveränderliche Positionen innerhalb einer Schicht zugewiesen. Es herrscht ein einheitliches Weltbild vor, das religiös und moralisch determiniert ist und damit die einhergehende stratifikatorisch-hierarchische Ordnung legitimiert. Kontrolliert wird diese hierarchische Ordnung durch die politische Herrschaft. Die Variationsbreite der Bedürfnisse nimmt zu. Bedürfnisse können nun nicht mehr gleichzeitig mit ihrem Auftreten befriedigt werden. Zudem herrscht das Prinzip der Gegenseitigkeit nicht mehr vor, denn es ist unwahrscheinlich, dass die möglichen Helfenden in die Lage der Hilfsbedürftigen geraten. Hilfe verliert somit ihre zentrale Funktion und wird institutionalisiert. Sie wird nun zwischen den Schichten erwartet und funktioniert damit von oben nach unten. Eine hilfsbedürftige Person ist nun auf die Unterstützung der Angehörigen oberer Schichten angewiesen (1999, S. 58-60). Umgekehrt sind die Angehörigen höherer Schichten auf Arme und Bettler angewiesen, „um das religiös imprägnierte Gewissen durch Hilfe zu beruhigen“ (S. 57).

## **2.3 Moderne Gesellschaft: Durch Organisation wird Hilfe erwartbar**

„Die moderne Gesellschaft differenziert sich über soziokulturelle Evolution<sup>2</sup> in selbstreferentielle Funktionssysteme.“ (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 60)

Personen haben in der modernen Gesellschaft deshalb keine festgelegten Positionen mehr, weil sich die Kommunikation über funktionale Gesichtspunkte in Teilsystemen unterscheidet, die unterschiedliche Funktionen fürs Gesellschaftssystem erfüllen. Durch die funktionale Differenzierung erlangt die Gesellschaft eine enorme Komplexität, was die Unwahrscheinlichkeit zu gelingender Kommunikation

---

<sup>1</sup> Selbstreferentialität bezeichnet die Fähigkeit jedes lebendigen Systems, einen Bezug zu sich selbst in Abgrenzung zur Umwelt herzustellen (Schimank, 2007, S. 129).

<sup>2</sup> Zusammen mit dem Konzept der Autopoiesis wird soziokulturelle Evolution als Prozess der Strukturänderung des Gesellschaftssystems verstanden und baut auf der Differenz von Variation, Selektion und Restabilisierung auf, wobei deren Differenz wiederum ein Produkt soziokultureller Evolution ist. Zu unterscheiden sind segmentäre, stratifikatorische und funktionale Differenzierungsformen. Das Spezifische der funktional differenzierten Gesellschaft ist eine ungleichartige Ordnung der Teilsysteme, die auf eine hierarchische Ordnung zwischen den Systemen verzichtet (Fuchs-Heinritz et al., 2011, S. 189).

erhöht. „Mit der Umstellung von einem stratifikatorischen Gesellschaftssystem zur funktionalen Differenzierung wird es nötig, die religiös bestimmte Fremdreferenz durch Selbstreferenz zu ersetzen.“ (Weber & Hillebrandt, 1999, S. 61)

Einzelne Funktionssysteme beginnen, ihre Handlungen aus sich selbst heraus zu begründen. Das einheitliche religiöse Weltbild verschwindet, die moralische Legitimation der sozialen Beziehungen verliert an Bedeutung. Damit wandelt sich auch die Hilfepraxis: Die Relativierung des einheitlichen Weltbildes relativiert auch die Möglichkeit zu erkennen, wer Hilfe benötigt. Die Bedürfnisse werden vielfältiger und komplexer (S. 61). „Die primären Bezugsgruppen Einzelner verlieren für die Sicherung des Daseins an Bedeutung, da Personen nicht mehr gottgewollten Positionen zugeordnet werden.“ (S. 61)

Sozialmilieus werden aufgelöst, die für die Sicherung des Daseins zentral waren. Damit nimmt die Erwartbarkeit von Hilfe mit dem Wandel der gesellschaftlichen Bedingungen ab. Organisationen (wie beispielsweise ein Sozialdienst), die sich mit sozialer Hilfe befassen, definieren über Entscheidung die Erwartbarkeit von Hilfe, entscheiden über Hilfsbedürftigkeit und die notwendigen Massnahmen zu deren Beseitigung (S. 62-64).

### **3. Die Grundsätze der Schweizerischen Sozialhilfe**

Artikel 12 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) garantiert das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen und damit eine menschenwürdige Existenz. Der in diesem Artikel festgeschriebene Anspruch auf Existenzsicherung bildet auf Bundesebene die wichtigste Grundlage der Sozialhilfe. Allerdings wird keine Aussage dazu gemacht, welche Mittel für eine menschenwürdige Existenz notwendig sind. Es wird also kein Existenzminimum begründet (Kutzner, 2009, S. 29).

#### **Art. 12 BV Recht auf Hilfe in Notlagen**

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Die Sozialhilfe ist eine öffentlich-rechtliche Sozialleistung, die im System der sozialen Sicherheit die Funktion einer Mindestsicherung des untersten Auffangnetzes innehat. Sie sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Eigenständigkeit und unterstützt ihre soziale und berufliche Integration. Die Sozialhilfe leistet einen aktiven Beitrag zur Prävention und Verhinderung von Armut und damit zum sozialen Frieden in der Schweiz. Die finanziellen Leistungen der Sozialhilfe bemessen sich am individuellen Bedarf und werden nur ausbezahlt, wenn die eigenen Mittel nicht ausreichen und alle anderen Hilfen nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich sind. Sozialhilfe kommt erst dann zum Zuge, wenn vorher alle anderen materiellen Hilfsquellen ausgeschöpft wurden (Subsidiaritätsprinzip) und bildet das letzte Glied der Solidaritätskette im Sozialstaat (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 41-43).

Neben der wirtschaftlichen Hilfe leistet die Sozialhilfe persönliche Unterstützung im Rahmen der Sozialberatung. Die Sozialhilfe ist ein zentraler Pfeiler des sozialen Sicherungssystems in der Schweiz. Sie wird von den Kantonen gesetzlich geregelt und aus öffentlichen Geldern finanziert. Die Kantone orientieren sich bei der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen an den SKOS-Richtlinien. Die öffentliche Sozialhilfe wird ergänzt durch die private Sozialhilfe von Hilfswerken und anderen Organisationen. Sie zeichnet sich durch das Individualisierungs- und das Hilfsprinzip aus und verfolgt als oberstes Ziel, die Beseitigung der materiellen Notlage. Sozialhilfe soll im Gegensatz zur Betreuung oder Fürsorge eine vorübergehende Hilfe darstellen. Die Beseitigung und nicht die Linderung der Notlage ist das Ziel (Kutzner, 2009, S. 30-33).

### **3.1 Die SKOS-Richtlinien**

In der Schweiz finden sich Tendenzen zur Zentralisierung der Sozialhilfe. Trägerin dieser Vereinheitlichung ist die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), eine private und durch Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen gekennzeichnete Vereinigung, die aus der Armenpflegerkonferenz hervorging. Die SKOS gibt periodisch Unterstützungsrichtlinien heraus, die sogenannten SKOS-Richtlinien. Diese sind zwar nicht gesetzlich verbindlich, faktisch orientieren sich die Kantone und Gemeinden aber an ihnen. Durch diese Richtlinien existiert eine einheitliche Norm bezüglich der Höhe der materiellen Sozialhilfeleistungen. Darüber hinaus geben die SKOS-Richtlinien standardisierte Regeln der Fallbearbeitung vor. Damit vollzieht sich in der Schweizerischen Sozialhilfe durch die SKOS-Richtlinien eine gewisse Vereinheitlichung und damit auch eine Verrechtlichung der Sozialhilfe (Kehrli & Knöpfel, 2006, S. 171).

### **3.2 Implementierung des Hilfsprinzips**

In der Schweiz findet man drei unterschiedliche Formen des Hilfsprinzips. Die historisch älteste Form ist diejenige, nach welcher die Gemeinde in Anbetracht des Einzelfalls über das Hilfsgesuch entscheidet, auch *Individualitätsprinzip* genannt (Kutzner, 2009, S. 39). Die zweite Form kennzeichnet sich durch den rechtlichen Zuspruch eines materiellen Bedarfs aus. Leistungen werden als *materielle Subventionen* gewährt. Das *Aktivierungsprinzip* bildet die dritte Form des Hilfsprinzips. Damit gehen standardisierte Anreize für Sozialhilfebeziehende in der Sozialhilfe einher. Die SKOS (2005) setzt sich in ihren Richtlinien für dieses Prinzip ein.

#### **3.2.1 Prinzip der Individualisierung**

Gegenwärtig kommen der entsprechenden Gemeinde weitgehende Befugnisse zu, was die Höhe und die Ausgestaltung der Leistungen betreffen. Diese variieren von Kanton zu Kanton. „Mit den SKOS-Richtlinien existiert zwar eine orientierende Norm hinsichtlich der Höhe der materiellen Leistungen, aber sowohl Kantone als auch die Gemeinden können von diesen Richtlinien abweichen.“ (Kutzner, 2009, S. 39)

Noch viel deutlicher zeigt sich das Prinzip der Individualisierung bei den immateriellen Hilfen. Damit gemeint sind individuelle Beratungen, Coachings, berufliche Trainings sowie Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme. Hier entscheidet in der Regel der Sozialdienst, welche Klienten welche Massnahme zu welchem Zeitpunkt erhalten. Diese Hilfe gilt nicht als bedarfsorientierte Subvention, sondern als Mittel zur Wiederherstellung der finanziellen Selbständigkeit. Sie ist mit Erwartungen an die Klienten verbunden, die betroffene Person muss sich aktiv um eine Verbesserung ihrer Lage bemühen. Es gibt keine Leistung ohne Gegenleistung. Da auf die Hilfe selbst kein rechtlicher Anspruch seitens der Klienten besteht, entscheidet der Sozialdienst bzw. die Gemeinde, welche Leistungen im entsprechenden Fall zur Anwendung gelangen. In der Praxis entscheiden Sozialarbeitende, welche Fähigkeiten und Möglichkeiten die Klienten besitzen. Die Professionellen der Sozialen Arbeit verfügen über unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten (z.B. materielle Kürzungen), die sie je nach Fall einsetzen können (Kutzner, 2009, S. 40).

### **3.2.2 Subventionierung**

Nach Kutzner (2009, S. 43) werden in der heutigen Sozialhilfe zwei Gruppen von Klienten bevorzugt behandelt: Working poor und Alleinerziehende. Der Autor bringt ein, dass die ihnen zuerkannten materiellen Leistungen in der Regel nicht mit Erwartungen seitens des Sozialdienstes verbunden sind. Die Sozialhilfe behandelt diese beiden Zielgruppen als Subventionsempfangende. Legitimiert wird diese bevorzugte Behandlung damit, dass Working poor, vor allem wenn sie vollzeitig tätig sind, bereits beruflich integriert sind, die Sozialhilfe für sie also gar nichts mehr tun kann. Alleinerziehenden wird zugestanden, nicht (bei kleinen Kindern) bzw. nur teilzeitig erwerbstätig sein zu müssen. Die Leistungen von Working poor und Alleinerziehenden werden bereits als ausreichende Gegenleistungen angesehen.

### **3.2.3 Aktivierungsprinzip und Anreizsystem**

Seit den 1990er Jahren wird im Schweizerischen Sozialwesen das Aktivierungsprinzip implementiert. Zuerst in der Arbeitslosenversicherung, gegenwärtig im Sozialhilfebereich, seit jüngster Zeit auch in der Invalidenversicherung (Kutzner, 2009, S. 44). Die Aktivierung zeichnet den neu gestalteten Wohlfahrtsstaat aus. Auf Leistungen bestehen keine vorbehaltlosen Rechte mehr, sondern es herrscht die Pflicht zur Gegenleistung. Der aktivierende Wohlfahrtsstaat funktioniert einerseits nach dem Prinzip „Fordern“ mit ermutigender Zuwendung und andererseits nach dem Prinzip „Fördern“ mit Disziplinierung, womit das Verhalten der Leistungsbeziehenden in die gewünschte Richtung zu lenken versucht wird (Kutzner, 2009, S. 44-46). Gemäss SKOS-Richtlinien (2005, A.2-1) soll die Sozialhilfe Eigenaktivitäten von Klienten belohnen. Je aktiver die einzelnen Sozialhilfeklienten bezüglich ihrer beruflichen und sozialen Integration sind, desto mehr Leistungen oberhalb des absoluten Existenzminimums sollen sie erhalten. „Gleichzeitig treten vermehrt die Eigenverantwortung und Pflicht zur Milderung der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen in den Vordergrund. Ausgehend von einem positiven Men-

schenbild, das allen zutraut, einen eigenständigen Beitrag zur selbständigen Lebensführung und Eingliederung in die Gesellschaft zu leisten, wird der Grundsatz Fördern und Fordern zur Maxime.“ (SKOS, 2005, A.2-1)

Die SKOS-Richtlinien postulieren: „Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.“ (2005, A.1-1)

Im Zeichen der Aktivierung vernachlässigt die Sozialhilfe nach Nadai (2009, S. 13) aber den Grundauftrag der Existenzsicherung, ohne das Ziel der Integration erreichen zu können. Unterstützung wird der Autorin zu Folge heute nicht mehr auf die materielle Dimension beschränkt, sondern als umfassender Integrationsauftrag aufgefasst. Dazu die SKOS: „Existenzsicherung im Sinne der Sozialhilfe meint immer auch Teilhabe und Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben.“ (2005, A.1-1)

Nach Nadai (2009, S. 13-14) geht mit diesem Integrationsversprechen aber auch ein Integrationsanspruch einher, denn bekanntlich hatte die Fürsorge immer auch die Funktion der Disziplinierung und Erziehung der Armen zu bürgerlichen Normen und Werten. „Dies gilt ebenso für die moderne Sozialhilfe, die unter dem Stichwort der Förderung persönlicher Selbständigkeit die Anpassung ihrer Klientinnen und Klienten an das herrschende Ideal des eigenverantwortlichen Subjekts fordert“, so Nadai (2009, S. 14). Die Sozialhilfe sieht ihren primären Auftrag jedoch nicht in einer Erziehungsaufgabe, sondern in der Gewährleistung der materiellen Existenzsicherung und anerkennt damit die Existenzsicherung als unabdingbare Voraussetzung für Integration.

Im Jahr 2005 vollzieht die SKOS definitiv die in allen westlichen Sozialstaaten zu beobachtende Kehrtwende zu einer aktivierenden Sozialpolitik. Ein Kernstück des Aktivierungsparadigmas ist der Abbau des passiven Leistungsbezugs und die Forderung Unterstützte müssten sich aktiv um ihre eigene Integration bemühen. Finanzielle Leistungen werden für die „echten Bedürftigen“ reserviert und zugleich auf ein Minimum reduziert. In der Schweiz werden die Unterstützungsansätze der Sozialhilfe gekürzt und an den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung ausgerichtet. Konkret wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) um rund zehn Prozent gesenkt. Die SKOS unterscheidet von nun an zwischen „bedarfsbezogener“ und „leistungsbezogener“ Unterstützung und führt eine Unterscheidung von Bedarfsnormen, Zulagen und Einkommensfreibeträgen ein. Die rentierten Klienten werden auf ein „absolutes Existenzminimum“ gesetzt, die Normkonformen dürfen mit einem „sozialen Existenzminimum“ rechnen oder mit Integrationszulagen, die nach Aufwand und der Bedeutung der erbrachten Integrationsleistung bemessen werden sollen (Kutzner, 2009, S. 55-58).

Sozialhilfe basiert auf Leistung und Gegenleistung. In der Pflicht zur Gegenleistung und in den bestehenden Sanktionierungsmöglichkeiten bei Nichteinhalten dieser Pflicht wird der Disziplinarcharakter

der Anreize Einkommensfreibetrag (EFB)<sup>3</sup>, Integrationszulage (IZU)<sup>4</sup> und Mindestintegrationszulage (MIZ)<sup>5</sup> deutlich sichtbar (Kutzner, 2009, S. 55-56). In der Sozialhilfe wird damit der Druck auf die Sozialhilfebeziehenden erhöht, den gesellschaftlichen Mehrwert aufrechtzuerhalten oder wieder herzustellen. Auch auf der untersten Stufe der Leistungshierarchie wird mit dem EFB und den beiden Integrationszulagen eine Nuancierung vorgenommen, wie die gesellschaftliche Nützlichkeit der einzelnen Sozialhilfebeziehenden zu bewerten ist. Die jungen Erwachsenen sollen mit besonderen pädagogischen Massnahmen und mit einer noch differenzierteren Abstufung der Anreize gelehrt werden, dass sie ihren Platz in der Arbeitswelt einzunehmen haben. Unabhängig davon, ob dieser Platz überhaupt existiert oder nicht. Sogar die MIZ dient der Verinnerlichung des Gegenleistungsprinzips. Mit der Individualisierung des Problems der fehlenden oder nicht ausreichenden Anstellung zur Existenzsicherung wird mit den Anreizen weiter Druck auf die Sozialhilfebeziehenden ausgeübt. Den Sozialhilfebeziehenden wird mit allen drei Anreizen vermittelt, dass sie nur dann etwas wert sind, wenn sie einen ökonomischen Nutzen für die Gesellschaft erbringen. Der Anreiz soll Selbstbestimmung vermitteln, indem die Motivation als ausschlaggebend für die Reintegration in den Arbeitsmarkt bezeichnet wird. Reicht der Anreiz nicht aus, um die Sozialhilfebeziehenden zu motivieren, ist er durch die Sanktionierungsmöglichkeiten gesichert. Die Mechanismen der Kontroll- und Disziplinargesellschaften ergänzen sich gegenseitig (Nadai, 2009, S. 13-15).

So stehen Sozialhilfebeziehende durch das Anreizsystem der Sozialhilfe unter einem Leistungsdruck, welcher noch mit dem Normalisierungsdruck ergänzt wird. Dieser wiederum hat Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft, wie von Wyss (2007) vertieft untersucht worden ist. Die Internalisierung der Leistungshierarchie grenzt Sozialhilfebeziehende als nutzlose Individuen für die Gesellschaft aus. Wyss beschreibt in seinem Werk, dass die damit einhergehende Stigmatisierung der Abschreckung dient. Nicht nur Stellenlose, sondern auch alle, die im Arbeitsmarkt aufgenommen sind, sollen sich dem Ziel der gesellschaftlichen Nützlichkeit unterwerfen. Der Druck der Stigmatisierung soll Menschen dazu treiben, Arbeiten auch unter prekären Anstellungsverhältnissen anzunehmen. Die Internalisierung der Nützlichkeitsmaxime führt auf direktem Weg zu Unterwerfung. Da Sozialhilfebeziehende der Nützlichkeitsmaxime nicht Folge leisten, wird bei ihnen abweichendes Verhalten vermutet,

---

<sup>3</sup> Unterstützten Personen ab 16 Jahren, welche im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften, wird ein so genannter Einkommensfreibetrag (EFB) gewährt. Das bedeutet, dass ein bestimmter Anteil des Erwerbseinkommens nicht als Einnahmen im Unterstützungsbudget berücksichtigt wird. Damit stehen den betroffenen Personen Mittel zur Verfügung, die über ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum hinausgehen. Mit dem EFB wird in erster Linie das Ziel verfolgt, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums zu erleichtern und damit die Integrationschancen zu verbessern. Es soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von unterstützten Personen geschaffen werden (SKOS-Richtlinien, 2005, Kapitel E.1.2).

<sup>4</sup> Die Integrationszulage (IZU) wird nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen (SKOS-Richtlinien, 2005, Kapitel C.2).

<sup>5</sup> Die minimale Integrationszulage (MIZ) wird über 16-jährigen nicht erwerbstätigen Personen ausgerichtet, welche trotz ausgedeuter Bereitschaft zum Erbringen von Eigenleistungen aus gesundheitlichen Gründen nicht im Stande oder infolge mangelnder Angebote nicht in der Lage sind, eine besondere Integrationsleistung zu erbringen. Mit der Ausrichtung einer MIZ soll jene Ungerechtigkeit gemildert oder kompensiert werden, welche dadurch entstehen würde, dass die Betroffenen ohne Zulage materiell gleich behandelt würden wie passive Hilfesuchende, die sich nicht besonders um die Verbesserung ihrer Situation bemühen (SKOS-Richtlinien, 2005, C.3).

womit sie in den Fokus von verhaltenskorrigierenden Interventionen geraten. Die Sozialhilfe übernimmt damit die Aufgabe der Verhaltenslenkung und hilft die Normalisierungsprozesse beizubehalten und weiterzuentwickeln (Wyss, 2007, S. 9-31).

Aktivierung im Sinne von individueller Förderung mittels einer breiten Palette von Integrationsmassnahmen kann sinnvoll und hilfreich sein. Als Befehl unter Sanktionsandrohung bedeutet diese Praxis jedoch eine Missachtung der Autonomie der Klienten und des praktischen Wissens der Professionellen. Der Ökonom Gerfin (2004, S. 32) kommt in seiner Evaluation der Richtlinien der SKOS für die Schweiz zum Schluss, dass in der Mehrzahl der Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern kein positiver, sondern oft ein negativer Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu werden, gefunden wird.

### **3.3 Grundprinzipien der Sozialhilfe**

Die Sozialhilfe kennt fundamentale Prinzipien, die in der Gesetzgebung vielfach nur angedeutet werden. In den SKOS-Richtlinien (2005, A.4-1) werden sie wie folgt benannt:

- Wahrung der Menschenwürde
- Subsidiarität
- Individualisierung
- Bedarfsdeckung
- Angemessenheit der Hilfe
- Professionalität
- Wirtschaftlichkeit
- Leistung und Gegenleistung

In diesem Kapitel wird bewusst nicht auf jedes einzelne Prinzip eingegangen. Das Individualisierungsprinzip sowie das Prinzip der Leistung und Gegenleistung wurden im vorherigen Kapitel bereits aufgegriffen. Die Auswahl der hier näher beschriebenen Prinzipien basiert nicht auf speziellen Kriterien, da sie alle als gleich wichtig erachtet werden. Sie sollen lediglich der Veranschaulichung und dem besseren Verständnis dienen.

#### **3.3.1 Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip regelt die Reihenfolge der verschiedenen Hilfeleistungen. Das bedeutet, dass der Anspruch auf eine Leistung nur dann besteht, wenn alle anderen möglichen Hilfsquellen vorgängig geprüft bzw. ausgeschöpft wurden. Die Sozialhilfe gilt damit als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Konkret heisst das für Sozialhilfeklienten, dass sie im Rahmen des Möglichen verpflichtet sind, sich selbst zu helfen, bevor Hilfe vom Sozialstaat beansprucht werden kann. Anders ausgedrückt bedeutet das, dass Eigenverantwortung vor staatlicher Unterstützung kommt. Gemäss

SKOS-Richtlinien besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe, denn Sozialhilfe ist immer subsidiär zu gewähren (SKOS, 2005, A.4-1.).

### 3.3.2 Bedarfsprinzip

Die Sozialhilfe widerspiegelt gemeinsam mit den Bedarfsleistungen<sup>6</sup> das prominenteste nach dem Bedarfsprinzip organisierte sozialstaatliche Sicherungselement (Kehrli & Knöpfli, 2008, S. 42). Das Bedarfsprinzip besagt, dass Sozialhilfe nur in einer individuellen, aktuellen und konkreten Notsituation ausgerichtet wird und nur dann, wenn tatsächlich ein wirtschaftlicher Bedarf zur Deckung des Existenzminimums besteht. Sozialhilfe wird also nicht rückwirkend gewährleistet. Die Ursache der Notlage ist unerheblich (Ursachenunabhängigkeitsprinzip).

## 4. Strafen innerhalb der heutigen Sozialhilfe

Sozialhilferechtliche Sanktionen sind dazu da, die Erfüllung verwaltungsrechtlicher Pflichten zu erzwingen. Sie erwirken damit den Ausgleich eines unrechtmässigen Zustands. Es handelt sich dabei um spezielle im Sozialhilferecht vorgesehene Sanktionen (im Gegensatz zu den Sanktionen des allgemeinen Verwaltungsrechts). Sanktionen in der Sozialhilfe unterstehen den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Prinzipien: Gesetzmässigkeit, Grundsatz der Rechtsgleichheit, Grundsatz von Treu und Glauben und Verhältnismässigkeit (Kantonales Sozialamt Zürich, 2012, 14.2.01).

Wenn Sanktionen innerhalb der Sozialhilfe betrachtet werden, müssen hierfür folgende zentrale Aspekte berücksichtigt werden:

- 1) In einer Gesellschaft existieren *Normen*. Es gibt sowohl *formelle* als auch *informelle Normen*. Erstgenannte werden bei Nichteinhaltung der Norm sanktioniert. Bei einer Abweichung von informellen Normen hingegen tritt allenfalls eine Missbilligung ein. Es gibt auch Konventionen<sup>7</sup>, bei deren Abweichung bzw. Verletzung sich die abweichende Person selber straft oder schädigt (Reimann, 1991, S. 169). Mit Normen gehen *Erwartungen* einher. Erwartungen stellen sich an jedes Individuum einer Gesellschaft, d.h. alle Gesellschaftsmitglieder sind Erwartungen ausgesetzt, die sie entweder erfüllen oder nicht einhalten können, bei Nichteinhaltung droht Sanktion. Um zu verhindern, dass Normen durchbrochen werden, „tendieren alle sozialen Systeme dazu, Sanktionen bzw. Sanktionsmechanismen auszubilden, um Abweichungen abzuschrecken oder zu isolieren und damit den bestehenden Regelungen eine bessere Durchsetzungskraft und Legi-

---

<sup>6</sup> Bedarfsleistungen sind Leistungen des Sozialstaates, die nur dann ausbezahlt werden, wenn ein konkreter Bedarf besteht und nachgewiesen werden kann. Es besteht also die Pflicht zur Bedarfsabklärung unter Offenlegung der persönlichen Situation.

<sup>7</sup> Das durch eine (oftmals stillschweigende) Übereinkunft geregelte Verhalten. Man bezeichnet damit auch jene Verhaltensmuster, die allgemeinen gesellschaftlichen Erwartungen entsprechen. Max Weber versteht darunter die durch Missbilligung gegen Abweichung äusserlich garantierte Verhaltensregelmässigkeit (Fuchs-Heinritz et al., 2011, S. 374).

timation zu verschaffen“ (1991, S. 169). Das Sanktionssystem dient der Sicherung der Normeinhaltung. Es ist ein Mechanismus, der abweichendes Verhalten minimiert und normkonformes Verhalten erhöht (S. 169).

- II) Nach Flunser (2012, S. 13) sind Normen und die damit einhergehenden Sanktionen ein Spiegelbild der vorherrschenden *Herrschaftsstrukturen* und damit der *gesellschaftlichen Ungleichheit*. Ihrer Meinung nach muss bei der Betrachtung von Sanktionen daher zwingend berücksichtigt werden, *wie* die Aushandlung der geltenden Normen zu Stande gekommen ist und *in wessen Interesse* die festgelegten Normen sind. Daher ist es die Aufgabe der Sozialen Arbeit, die Legitimität der Norm zu hinterfragen. Normübertretungen können ein Hinweis darauf sein, dass grundlegende Normen verletzt wurden und sie keine hinreichende Begründung durch verallgemeinerbare Interessen aufweisen. Soziale Arbeit muss dementsprechend berücksichtigen, dass diskriminierende Normen und Fehler im Recht vorliegen können.
- III) Stelzer (2010, S. 89-91) führt aus, dass die Anwendung von Sanktionen einen *Eingriff in die Autonomie des Individuums* darstellen, wodurch der Handlungsspielraum der betroffenen Person eingeschränkt wird. Für ihn ist es daher Bedingung, dass die angewandten Sanktionen von einem neutralen Dritten geprüft werden müssen, denn seiner Auffassung nach führen hierarchisch soziale Positionen, wie sie im Kontext der Sozialhilfe vorherrschen, zu ungleicher Verteilung der Sanktionsmacht.

Die SKOS (2010, S. 2) wiederum sieht die Aufgabe der Sozialhilfeorgane darin, dafür zu sorgen, dass nur diejenigen Personen finanziell unterstützt werden, die auch tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf Unterstützung haben. Deshalb begründet die Sozialhilfe ein System von Kontroll- und Sanktionsinstrumenten, welches dafür sorgt, dass die Fehlerquote bei der Gewährung von Leistungen sowie die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfemissbrauchs möglichst gering ausfallen. Die SKOS (2010, S. 3) spricht sich dafür aus, festgestellte Missbrauchsfälle mit repressiven Massnahmen zu ahnden. Denn auch die Sozialhilfe bleibt – wie jedes Leistungs- oder Abgabesystem – vor Täuschungen und Missbräuchen nicht verschont. Zudem gerät das Thema Sozialhilfemissbrauch immer wieder in die Schlagzeilen. Medial aufgezugene Einzelfälle und die Entwicklung der Sozialhilfefallzahlen lassen Raum für Mutmassungen und Vorwürfe gegenüber den Sozialhilfeorganen. Derzeit gibt es noch keine Studien dazu, wie hoch die Missbrauchsquote in der Schweizerischen Praxis tatsächlich ist. Gemäss SKOS, die sich dabei auf die Einschätzungen von Sozialhilfeorganen stützt, dürfte der missbräuchliche Bezug von Sozialhilfeleistungen jedoch nur eine Minderheit betreffen (2010, S. 3).

Die nachfolgenden Unterkapitel setzen sich in einem ersten Schritt mit den Begrifflichkeiten *Strafe* und *Sanktion* auseinander. Anschliessend wird auf die Begriffe der positiven und negativen Sanktion eingegangen. Danach werden die geläufigsten Missbrauchstatbestände innerhalb der Sozialhilfe beschrieben. Darauf folgen die in der Sozialhilfe eingesetzten Kontrollinstrumente, wobei bei deren Einsatz zwischen neuen und laufenden Fällen unterschieden wird. Die Ausführungen zu Massnahmen

und Sanktionen bei Pflichtverletzung und Missbrauch runden dieses Kapitel ab. Die folgenden Kapitel basieren auf den SKOS-Richtlinien zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch (2010).

#### **4.1 Zu den Begrifflichkeiten Strafe und Sanktion**

Nach Köbler (1995, S. 389) meint der Begriff *Strafe* „einen Ausgleich einer mit Strafe bedrohten Rechtsverletzung durch Auferlegung eines der Schwere von Unrecht und Schuld angemessenen Übels (Rechtsfolge), das eine öffentliche Missbilligung der Tat ausdrückt.“ Der etymologische Ursprung ist unklar. Die Entstehung des Begriffs der Strafe wird nach Köbler (S. 389) um 1200 vermutet. Synonyme von Strafe sind Schelte, Tadel oder Züchtigung.

Bei der *Sanktion* liegt der etymologische Ursprung nach Köbler (1995, S. 350) im Lateinischen „*sancire*“, was so viel heisst wie heiligen, bekräftigen, verbieten oder festsetzen. Der Autor setzt Sanktion mit Gesetzesbefehl, Zwangsmassnahme, Rechtsfolge und Bestätigung gleich. Unter Sanktion versteht man im Allgemeinen eine gesellschaftliche Reaktion sowohl auf abweichendes als auch auf normkonformes Verhalten. Es gibt positive wie negative Sanktionen, auf welche in Kapitel 4.2 genauer eingegangen wird. Die beiden Begriffe lassen sich also nicht strikt voneinander trennen. Auffallend ist aber, dass innerhalb der Sozialhilfe bzw. des Sozialhilferechts ausschliesslich von Sanktionen gesprochen wird, wobei das Strafrecht beide Begriffe verwendet. Diese Feststellung wirft natürlich die Frage auf, warum innerhalb der Sozialhilfe ausschliesslich der Begriff der Sanktion zum Tragen kommt. Im empirischen Teil (Kapitel 7) dieser Arbeit wird die Frage anhand der Aussagen von Professionellen der Sozialen Arbeit nochmals aufgegriffen. Juristisch betrachtet, spricht man von einer Strafe bzw. strafrechtlichen Sanktion dann, wenn eine Tat nach dem Strafrecht sanktioniert bzw. bestraft werden kann. Im Verwaltungsrecht, dazu zählt auch das Sozialhilferecht, spricht man hingegen von Sanktion. Verstösst eine Person also gegen die Bestimmungen eines kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG), wird sie sanktioniert und allenfalls zudem bestraft, wenn eine Strafanzeige bei der Strafverfolgungsbehörde eingereicht wird (Riekenbrauk, 2008, S. 5-8).

Für eine sozialhilfebeziehende Person macht es aber vermutlich keinen Unterschied, ob von Sanktion oder Strafe gesprochen wird, die Folgen bleiben die gleichen. Nehmen wir das Beispiel einer Kürzung des Sozialhilfegeldes von 15 Prozent. Juristisch gesehen ist diese Kürzung eine Sanktion. Die betroffene Person hat monatlich für eine gewisse Zeitperiode 15 Prozent weniger zur Verfügung, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dies ist eine einschneidende Massnahme, unabhängig davon, ob Sozialarbeitende diese Intervention als Sanktion oder Strafe begreifen.

#### **4.2 Positive und negative Sanktionen**

Sanktionen beschreiben soziales Handeln, mit dem das Handeln anderer bewertend beantwortet werden kann. Sanktionen können verbal, d.h. in Worten dargestellt oder in Gesten geäussert werden. Im

alltäglichen Sprachgebrauch werden Sanktionen hauptsächlich als Versuche verstanden, das Handeln anderer zu beeinflussen (so etwa durch Erziehung). In der Soziologie versteht man zusätzlich die Stärkung der Normregelung und die Grenzerhaltung in sozialen Gruppen als Leistungen der Sanktion. Die Soziologie unterscheidet zwischen *positiven und negativen Sanktionen* sowie zwischen *spezifischen und unspezifischen Sanktionen*. Negative Sanktionen sind Strafen, positive sind Belohnungen oder Bestätigungen des Handelns. Spezifische Sanktionen sind offen, d.h. sie werden ausgesprochen. Nichtspezifische Sanktionen können diffus und subtil sein und erlauben dem Sanktionierenden im Konfliktfall einen Rückzug. Eine Sanktion ist also eine gesellschaftliche Reaktion auf abweichendes oder auch auf normkonformes Verhalten (Reinhold, 1997, S. 360-362). In der Sozialhilfe gehen negative Sanktionen beispielsweise einher mit finanzieller Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfeleistungen (mehr dazu in Kapitel 4.5.1 bzw. 4.5.2). Sie kommen insbesondere bei Missbrauchstatbeständen, wie sie im folgenden Kapitel beschrieben werden, zum Einsatz.

### **4.3 Geläufige Missbrauchstatbestände innerhalb der Sozialhilfe gemäss SKOS**

Die SKOS-Richtlinien halten fest, was innerhalb der Sozialhilfe unter den Begriff Missbrauch fällt und wie die entsprechenden Verstösse zu ahnden sind (SKOS, 2010, S. 3). Sie betont dabei, dass es entscheidend ist, dass für die Umsetzung der Kontrollmassnahmen auch die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Denn bei einer zu hohen Fallbelastung sind nicht nur die präventiven Möglichkeiten der Sozialdienste (wie beispielsweise monatliche Beratungsgespräche) eingeschränkt, sondern auch die Missbrauchstatbestände können nicht mehr im erwünschten Ausmass festgestellt und geahndet werden.

#### **4.3.1 Das Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen**

Gemäss Artikel 28 des Sozialhilfegesetzes (SHG) sind hilfeschuchende Personen verpflichtet, über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in vollem Umfang und wahrheitsgetreu Auskunft zu erstatten. Alle zur Abklärung erforderlichen Unterlagen müssen vorgelegt werden. Jegliche Änderungen der persönlichen, familiären und finanziellen Verhältnisse sind dem Sozialdienst unverzüglich mitzuteilen. Nach SKOS (2010, S. 3) ist ein klassischer Fall von Missbrauch („Erschleichen von Sozialhilfeleistungen“) gegeben, wenn eine hilfeschuchende Person durch Tun (z.B. Lügen, Belege abändern, etc.) oder Unterlassen (d.h. Verschweigen oder Verheimlichen) eine Notsituation vorgetäuscht hat und infolgedessen finanzielle Unterstützung erhält.

#### **4.3.2 Die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen**

Wenn eine Sozialhilfeempfängerin, ein Sozialhilfeempfänger die Miete nicht bezahlt und stattdessen das Sozialhilfegeld für die persönliche Bereicherung oder die Begleichung von Schulden verwendet, spricht man in der Praxis von einer zweckwidrigen Verwendung der Sozialhilfeleistungen und damit von Missbrauch. Die entsprechende Unterstützungsleistung wurde gemäss diesem Beispiel nicht

ihrem Zweck entsprechend, sondern für anderweitige Interessen verwendet. Damit provoziert die betroffene Person eine Notlage (SKOS, 2010, S. 3).

### **4.3.3 Aufrechterhaltung der Notlage**

Die SKOS (2010, S. 4) hält fest, dass Sozialhilfebeziehende verpflichtet sind, selber aktiv zu werden und das ihnen Mögliche vorzukehren, um ihre Situation zu verbessern bzw. ihre Notlage zu beheben (Schadensminderungspflicht). Zu diesem Zweck können Sozialhilfeorgane die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbinden (z.B. Arbeitsbemühungen, Umzug in eine günstigere Wohnung, etc.). Sollte sich die verpflichtete Person diesen Auflagen widersetzen und damit ihrer Verpflichtung zur Verringerung oder gar Behebung der Notlage nicht nachkommen, spricht die SKOS ebenfalls von einem missbräuchlichen Verhalten. Hier hält die SKOS (2010, S. 5) fest, dass diese Definition relativ ungenau ist, denn nicht jedes pflichtwidrige Verhalten stellt einen Sozialhilfemissbrauch dar. Zudem ist nicht klar, wann die Grenze zum eigentlichen Rechtsmissbrauch überschritten ist. Eine baldige Klarstellung durch die Rechtsprechung ist wohl nicht nur seitens SKOS erwünscht.

## **4.4 Kontrollinstrumente innerhalb der Sozialhilfe**

Nach Reinhold (1997, S. 362) gibt es drei Grundformen sozialer Kontrolle: Strafen und Ausgrenzen, (Re-)Integrieren sowie Vorbeugen und Abschrecken. Mit sozialer Kontrolle sind alle Mechanismen zur Regulierung des Verhaltens gemeint. Soziale Kontrolle dient der Erhaltung der Normen in sozialen Systemen. Sie kann demnach als sozialer Steuerungsmechanismus bezeichnet werden. Das Individuum wird dazu bewogen oder gar gezwungen, seine Rollenpflichten zu kennen und angemessen auszuführen. Damit soll das tatsächliche Verhalten möglichst den Erwartungen und Vorschriften entsprechen. Die soziale Kontrolle verfügt dabei über verschiedene Einwirkungsarten:

- Soziales Lernen durch Verbote und Gebote (Sozialisationsprozess)
- Positive und negative Sanktionen dienen der Regulierung von individuellem Verhalten
- Meinungsbildung und Informationsvermittlung

Die soziale Kontrolle kann in *formelle* und *informelle Kontrolle* unterteilt werden. Unter *formellen Kontrollen* verstehen wir Sittenvorschriften. Hierbei werden Abweichungen sanktioniert. Im Gegensatz dazu sind die *informellen Kontrollen* zu erwähnen. Darunter verstehen wir Bräuche, bei welchen eine Abweichung der Norm kaum bestraft oder gar belohnt wird (Reinhold, 1997, S. 362-263). Aus den beiden Grundprinzipien der Sozialhilfe, nämlich dem Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzip, ergibt sich zwangsläufig die soziale Kontrolle, denn sie verlangen die Offenlegung der finanziellen und persönlichen Verhältnisse einer jeden Sozialhilfeklientin bzw. eines jeden Sozialhilfeklienten. Überprüft wird auch, ob die jeweiligen Sozialhilfeklienten ihr Bestes tun, um sich selbst aus ihrer Notlage befreien zu können und ob ihre Angaben korrekt sind. Sozialdienste sind befugt, im Verdachtsfall Sozialhilfeeinspektorinnen und Sozialhilfeinspektoren zur Wahrheitsfindung einzusetzen. Mit der Missbrauchsde-

bate im Bereich der Sozialhilfe hat sich die soziale Kontrolle verstärkt. Um eine möglichst rechtskonforme Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu gewährleisten, gelangen in der Praxis durch die zuständigen Sozialhilfeorgane unterschiedliche Massnahmen zur Anwendung. Die personellen Ressourcen, die für die Abklärungen bei Neuaufnahmen sowie für die Fallführung zur Verfügung stehen, stellen dabei eine zentrale Voraussetzung für die Qualitätssicherung dar.

Die Komplexität vieler Fälle aufgrund einer Mehrfachproblematik erfordert eine entsprechende personelle Ausstattung der ausführenden Organe der Sozialhilfe. Damit kann präventiv gegen Missbrauch vorgegangen werden. Die Gemeinden haben unter Abwägung von Kosten und Nutzen zu entscheiden, welche Massnahmen zur Qualitätssicherung und Kontrolle systematisch umgesetzt werden sollen. Im Einzelfall wird sich deren Einsatz nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip richten. (SKOS, 2010, S. 4)

#### **4.4.1 Bei der Neuaufnahme eines Falles**

##### *Transparente Kommunikation bezüglich Informationen*

Hilfesuchende Personen werden von den Sozialhilfeorganen mündlich und schriftlich über ihre Rechte und Pflichten informiert. Die Sozialdienste stellen sicher, dass eine Informationsbroschüre in den gängigen Sprachen der Klienten vorhanden ist und abgegeben werden kann (SKOS, 2010, S. 4).

##### *Ermittlung der Bedürftigkeit durch standardisierte Abläufe*

Die sorgfältige Erstabklärung wird durch standardisierte Abfrage der Einkommens- und Vermögensverhältnisse erleichtert. Sozialdienste sind berechtigt, wichtige persönliche Dokumente wie Kontoauszüge, die letzte Steuerrechnung, den Mietvertrag sowie gegebenenfalls Informationen zu Lebensversicherungen, Besitz von Liegenschaften und Motorfahrzeugen, einzufordern. „Diese gründliche Prüfung umfasst alle für die Bedürftigkeit relevanten Faktoren und schliesst routinemässige Abfragen der Datenbanken von Steuerverwaltung, Einwohnerdiensten, Ausgleichskasse der Sozialversicherung (bezüglich AHV/IV/EO-Beiträge) und Motorfahrzeugkontrolle ein“ (SKOS, 2010, S. 4).

##### *Unterstützungsvereinbarung*

Die SKOS legt den Sozialdiensten nahe, mit den unterstützten Personen individuelle Vereinbarungen mit klaren, verbindlichen und überprüfbaren Zielen auszuhandeln. Die konkreten Leistungen der Klienten zur Zielerreichung sollen festgehalten werden. Zudem sollen Klienten eine Einkommens- und Vermögenserklärung als integrierten Bestandteil der Unterstützungsvereinbarung unterschreiben (SKOS, 2010, S. 4).

##### *Gegenseitige Kontrolle der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter*

Eine gleichbleibend hohe Qualität der Fallaufnahmen wird durch das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet (SKOS, 2010, S. 4).

#### **4.4.2 Bei laufenden Fällen**

##### *Fallführungsstandards und regelmässige Sozialberatungsgespräche*

Qualitätsstandards umfassen Kontrollen in der ordentlichen Fallführung. Die gegenseitige Dossierprüfung innerhalb des Sozialarbeiterteams bietet dabei ein geeignetes Hilfsmittel. Regelmässig stattfindende Gespräche zwischen den Sozialhilfebeziehenden und Sozialarbeitenden vermeiden Fehlbezüge und schaffen die Basis für eine Vertrauensbeziehung. Die Gesprächsintervalle können sich entweder nach den Bedürfnissen der Klienten oder nach dem Fallverlauf richten (SKOS, 2010, S. 4).

##### *Aktualisierung der Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit*

Die Sozialdienste werden dazu angehalten, sämtliche Unterlagen wie Bankkontoauszüge, Mietverträge und Krankenkassenpolicen aktualisiert zu halten. Im Rahmen der Klientengespräche können diese Unterlagen vom Sozialdienst verlangt werden (SKOS, 2010, S. 4).

##### *Überprüfung der Zielsetzungen*

Die Sozialberatung ist dafür zuständig, die Bemühungen der Klientinnen und Klienten zur Behebung der Notlage zu prüfen. Verwarnungen werden ausgesprochen, sofern Pflichtverletzungen festgestellt werden. Die Sozialdienste sind zur Sanktionierung berechtigt (SKOS, 2010, S. 5).

##### *Testarbeitsplätze (TAP)*

Testarbeitsplätze sind ein multifunktionales Test- und Abklärungsinstrument. Sie gelangen entweder zum Einsatz, wenn Unklarheit über den Arbeitswillen, die Arbeitsfähigkeit und/oder den Kooperationswillen von Sozialhilfebeziehenden herrscht oder bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch. Die genannten Eigenschaften werden im Rahmen eines Arbeitseinsatzes abgeklärt. Das erfolgreiche Absolvieren des Arbeitseinsatzes gemäss Arbeitsvertrag ist in der Regel Voraussetzung für den (weiteren) Bezug von Sozialhilfe. Im Falle der Ablehnung oder des Abbruchs der Arbeit verwirkt eine Person infolge fehlender Bedürftigkeit den Anspruch auf Sozialhilfe. Die Testarbeitsplätze liefern als Abklärungsinstrumentarium die Grundlage für eine geeignete Anschlusslösung (GEF, 2013). Der Kanton sieht vor, dieses junge Projekt abzuschaffen, um weitere Kosten innerhalb der Sozialhilfe einsparen zu können (Blumer, 2013).

##### *Vertrauensärztliche Abklärungen*

Ein Vertrauensarzt kann auf Anweisung des Sozialdienstes in besonderen Fällen zusätzliche Abklärungen betreffend der Arbeitsfähigkeit der Klientinnen und Klienten vornehmen (SKOS, 2010, S. 5).

##### *Wechsel der zuständigen Beratungsperson*

Zur Vermeidung von „Betriebsblindheit“ empfiehlt die SKOS (2010, S. 5) bei Dossiers, die länger als 2–3 Jahre bei der gleichen Sozialarbeiterin, dem gleichen Sozialarbeiter sind, die Zuständigkeit zu wechseln.

### *Periodische Dossierkontrollen und externe Fallkontrollen bzw. Fallrevision*

Die Dossiers werden periodisch durch die vorgesetzte Stelle, die Finanzkontrolle bzw. die politische Aufsichtsbehörde, stichprobenweise geprüft (SKOS, 2010, S. 6). In Ergänzung zu den internen Kontrollen können besonders qualifizierte externe Spezialisten die Dossiers gemäss genau umschriebenen Vorgaben überprüfen. Bei der Fallrevision wird der gesamte Fallverlauf ab Eintritt in die Sozialhilfe bis zur Ablösung durchleuchtet (2010, S. 5).

### *Hausbesuche*

Um Feststellungen zum Sachverhalt zu ergänzen und um bei der Erarbeitung des Hilfsplans das spezifische Umfeld berücksichtigen zu können, schlägt die SKOS (2010, S. 5) fallführenden Sozialarbeitenden vor, abhängig vom Einzelfall Hausbesuche als methodisches Arbeitsinstrument einzusetzen. Dabei betont sie, dass die Privatsphäre in jedem Fall zu respektieren sei und die Wohnung nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person betreten werden dürfe.

## **4.5 Zur Anwendung gelangende Massnahmen und Sanktionen bei Pflichtverletzung und Missbrauch**

Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt, gibt es unterschiedliche Kontrollinstrumente, welche eingesetzt werden, um Pflichtverletzung und Missbrauch aufzudecken. Gemäss SKOS (2010, S. 6) ist jeder Missbrauchsfall offenzulegen und damit einhergehend ist die entsprechende Sanktion einzuleiten. Nicht jede Pflichtverletzung ist jedoch gleichzusetzen mit einem Missbrauch. Dementsprechend verfügen Sozialarbeitende über ein Repertoire an Massnahmen oder Sanktionen, die fallspezifisch zur Anwendung gelangen können. Das kantonale Sozialhilferecht kennt verschiedene repressive Sanktionen. Die SKOS (S. 6) betont, dass dabei das korrekte formelle Verfahren zu wählen sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren ist, insbesondere darf das Grundrecht auf Existenzsicherung (Art. 12 BV) nicht tangiert werden.

### **4.5.1 Kürzung der Sozialhilfeleistung**

Bei Pflichtverletzungen wie Nichteinhalten von Weisungen des Sozialdienstes, ist dieser berechtigt, die Sozialhilfeleistungen zu kürzen. Die kantonalen Sozialhilfegesetze regeln Voraussetzungen, Umfang und Verfahren (SKOS, 2005, A.8.2, A.8.3). Leistungskürzungen brauchen eine Grundlage in der kantonalen Gesetzgebung und müssen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Sie sind in Form einer beschwerdefähigen Verfügung vom Sozialdienst zu erlassen und entsprechend zu begründen. Die betroffenen Klientinnen und Klienten müssen Gelegenheit erhalten, sich vorgängig zum Sachverhalt zu äussern. (SKOS, 2005, A.8-3)

Bei der Kürzung von Sozialhilfeleistungen ist nach SKOS zu prüfen, ob

- die betroffene Person relevante Gründe für ihr Verhalten vorbringen kann;
- die Kürzung in einem angemessenen Verhältnis zum Fehlverhalten bzw. Verschulden steht;

- die betroffene Person durch eine Änderung ihres Verhaltens selbst dafür sorgen kann, dass der Anlass für die Kürzung wegfällt und diese deshalb zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben werden kann. (2005, A.8-3)

Weiter hält die SKOS (2005, A.8-4) fest, dass unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL)<sup>8</sup> für eine Maximaldauer von 12 Monaten um höchstens 15 Prozent gekürzt werden darf. Leistungen mit Anreizcharakter (EFB, IZU, MIZ) können gekürzt oder gestrichen werden. Die SKOS betont, dass im Falle einer Kürzung bei jedem Einzelfall die Lage der möglichen mitbetroffenen Personen einer Unterstützungseinheit zu berücksichtigen ist. „Weitergehende Kürzungen bedeuten einen Eingriff in das absolute Existenzminimum und sind deshalb unzulässig.“ (A.8-4)

#### **4.5.2 Einstellung der Sozialhilfe**

„Die teilweise oder gänzliche Einstellung von Unterstützungsleistungen für die Grundsicherung stellt eine einschneidende Massnahme dar. Sie ist nur bei Verletzung der Subsidiarität zulässig und kann nicht als Sanktion verfügt werden.“ (SKOS, 2005, A.8-6)

Gemäss SKOS-Richtlinien (2005, A.8-6) ist eine (Teil-)Einstellung von Unterstützungsleistungen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zulässig, wenn die unterstützte Person die Konsequenzen kennt, sich aber dennoch ausdrücklich weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen. Dies gilt auch, wenn sich „die unterstützte Person weigert, einen ihr zustehenden, bezifferbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen, wodurch sie in der Lage wäre, ganz oder teilweise für sich selber zu sorgen“ (A.8-6).

Die Geltendmachung des Ersatzeinkommens muss zumutbar sein. Nach SKOS besteht „im Umfang des erzielbaren Ersatzeinkommens im Sinne des Subsidiaritätsprinzips keine Bedürftigkeit“ (2005, A.8-7). „Wird durch eine abgelehnte Arbeit oder durch das Ausschlagen eines Ersatzeinkommens ein Einkommen unterhalb des absoluten Existenzminimums erzielt, so ist eine teilweise Leistungseinstellung zu verfügen und im Umfang der Differenz weiterhin Sozialhilfe auszurichten.“ (A.8-7)

Ausserdem ist eine Einstellung der Leistungen zulässig, wenn sich die unterstützte Person weigert, eine Liegenschaft oder andere über dem Vermögensfreibetrag liegende Vermögenswerte (z.B. Personenwagen, Schiffe, wertvolle Sammlerobjekte) innerhalb einer zumutbaren Frist zu verwerten (SKOS, 2005, A.8-7).

---

<sup>8</sup> Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) ist eine Pauschale für die Finanzierung der alltäglichen Verbrauchsaufwendungen, welche allen Bedürftigen, die in einem Privathaushalt leben, zusteht. Darunter ist u.a. Folgendes zu verstehen: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren, Kleidung, Schuhe, Energieverbrauch ohne Wohnnebenkosten, Körperpflege, persönliche Ausstattung, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung, laufende Haushaltsführung, etc.

#### **4.5.3 Rückerstattung der Sozialhilfe**

Die Unterstützungsleistungen richten sich nach dem Anspruch und der Bemessung der konkreten Situation der unterstützten Person. „Verletzt eine unterstützte Person ihre Informationspflicht, indem sie falsche Angaben macht oder veränderte Verhältnisse nicht meldet und führt dies zu einem unrechtmässigen Bezug von Leistungen, muss sie die zu Unrecht bezogenen Leistungen zurückerstatten. Eine Rückerstattung ist auch in den Fällen angebracht, in denen Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet wurden, dadurch eine Notlage provoziert und eine Doppelzahlung der Sozialhilfe notwendig wurde.“ (SKOS, 2010, S. 6)

#### **4.5.4 Nichteintreten**

Unvollständige Angaben und Unterlagen verunmöglichen es dem Sozialdienst, das Unterstützungsgesuch vollumfänglich prüfen zu können. „Wenn eine betroffene Person sich weigert, die zur Bedarfsmessung notwendigen Angaben und Dokumente beizubringen, wird auf das Sozialhilfegesuch nicht eingetreten. Bei laufender Unterstützung wird die Sozialhilfe eingestellt.“ (SKOS, 2005, A.8.4)

#### **4.5.5 Strafrechtliche Verfolgung**

Der betrügerische Bezug von Leistungen muss gemäss SKOS (2010, S. 7) zwingend zu einer Anklage führen und kann strafrechtliche Sanktionen nach Art. 146 Strafgesetzbuch (StGB) und speziellen Strafbestimmungen in den kantonalen Sozialhilfegesetzen zur Folge haben.

#### **4.5.6 Methodische Massnahmen: Änderung des Auszahlungsmodus**

In Missbrauchsfällen oder bei begründetem Verdacht auf missbräuchliches Verhalten sind nach Ansicht der SKOS (2010, S. 7) methodische Massnahmen wie die Änderung des Auszahlungsmodus (wöchentlich oder gar täglich anstatt monatlich) angebracht. So kann der Sozialdienst anstelle von Barauszahlungen beispielsweise direkte Einzahlung von Miete und Krankenkasse, Aushändigen von Gutscheinen, Kostengutsprache für die Notschlafstelle einsetzen.

#### **4.5.7 Einsatz von Sozialinspektoren und anderen Kontrollinstanzen**

Sozialhilfeorgane können bei einer unklaren Ausgangslage oder widersprüchlichen Angaben zur Falllage, Sozialinspektoren zu Hilfe ziehen. Besonders bei undurchsichtigen Verhältnissen oder in Situationen, in welchen Verdacht auf unrechtmässigen oder missbräuchlichen Leistungsbezug besteht, kann der Einsatz von Sozialinspektoren gemäss SKOS (2010, S. 7) für vertiefte Sachverhaltsabklärungen ein geeignetes Arbeitsinstrument sein, um unrechtmässigen Bezug zu verhindern und subsidiäre Leistungen abzuklären. Sozialinspektoren sind im Auftrag der Sozialhilfeorgane tätig. „Die politischen Entscheidungsinstanzen definieren den Auftrag, die fachlichen Voraussetzungen für korrekt und professionell durchgeführte Ermittlungen sowie die Rahmenbedingungen für den Einsatz. Zudem sind entsprechende rechtliche Grundlagen sowie eine klare Regelung der Zuständigkeiten notwendig.

Die Sozialhilfeorgane werden angehalten, über die Einsetzung von Sozialinspektoren offen zu kommunizieren. Damit will die SKOS erreichen, dass das Vertrauen in die Sozialhilfe in der Öffentlichkeit gestärkt werden kann. Kleineren Sozialdiensten wird empfohlen, den Einsatz von Sozialinspektoren in Einzelfällen mittels Leistungsvereinbarung mit einem grossen Sozialdienst zu regeln.“ (SKOS, 2010, S. 7)

#### **4.5.8 Verdeckte Ermittlung ist Sache der Polizeiorgane**

Die SKOS hält Folgendes fest: „Es ist eine klare Aufgabenteilung zwischen dem Auftrag der Sozialhilfeorgane einerseits und den Aufgaben des staatlichen Polizeimonopols andererseits sicherzustellen. Basierend auf diesem Grundsatz ist eine verdeckte Ermittlung Aufgabe der Polizei und nicht des Sozialdienstes. In Einzelfällen, bei welchen starke Verdachtsmomente auf Missbrauch bestehen und die mit den ordentlichen Mitteln durchgeführten Abklärungen nicht zur Feststellung des Sachverhalts führen, ist die polizeiliche Fahndung einzuschalten.“ (2010, S. 7)

## **5. Legitimation von Strafe innerhalb der Sozialhilfe**

Wie in Kapitel 4 veranschaulicht wurde, verfügt die Sozialhilfe über eine Vielzahl von Möglichkeiten, um bei Pflichtverletzung und Missbrauch entsprechend strafen zu können. Aber wie lassen sich Strafen bzw. Sanktionen innerhalb der Sozialhilfe legitimieren? Dieser Frage widmet sich dieses Kapitel. Mit Hilfe unterschiedlicher Theorien zur Legitimitätskonzeption wird versucht aufzuzeigen, wie sich Sanktionen innerhalb der Sozialhilfe legitimieren lassen. Die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Theorien zeigt ausserdem ihre Relevanz für die Praxis der Sozialen Arbeit.

In einem ersten Schritt wird auf die sozialarbeiterische Intervention, hier in Form der negativen Sanktion, aus Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns eingegangen. Sanktion legitimiert sich anhand dieser Theorie durch das Vorhandensein und Zulassen einer verständigungsorientierten Kommunikation. Das darauffolgende Kapitel bezieht sich auf Graf (1996, S. 185-193) und seine Überlegungen zu Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit. Nach Graf (S. 187) sollte es das Ziel jeder sozialarbeiterischen Intervention sein, Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit der Klienten zu erhöhen, um Sanktionen überhaupt legitimieren zu können. Anschliessend folgen Erläuterungen zu System- und Sozialintegration, wonach die vorherrschende Integrationsform entscheidend für die Beurteilung ist, ob innerhalb der Sozialhilfe verständigungs- oder erfolgsorientiertes Handeln vorherrscht und damit legitime Handlungen möglich sind. In Kapitel 5.4 wird anhand der Legitimitätskonzeption nach Max Weber aufgezeigt, wie sich Herrschaft Legitimität verschafft. Im Anschluss an Weber folgt Niklas Luhmann mit der Entstehung von Legitimität durch Verfahren. Beide Legitimitätskonzeptionen werden in Bezug auf die Soziale Arbeit gebracht. Die Anomietheorie nach Robert K. Merton lässt anschliessend eine weitere Sichtweise auf die Thematik zu und bildet damit den Abschluss dieses Kapitels.

## 5.1 Strafe als sozialarbeiterische Intervention aus Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns

Nach Graf (1988, S. 7) legitimiert sich eine sozialpädagogische Handlung durch das Ergebnis eines verständigungsorientierten Prozesses, weil die Interessen der Klientinnen und Klienten nicht vorweggenommen werden können. Legitimation gewinnt ihre Bedeutung als Ausdruck der Theorie des kommunikativen Handelns. Sozialarbeiterische Intervention legitimiert sich nach Graf (1988, S. 21) wie folgt:

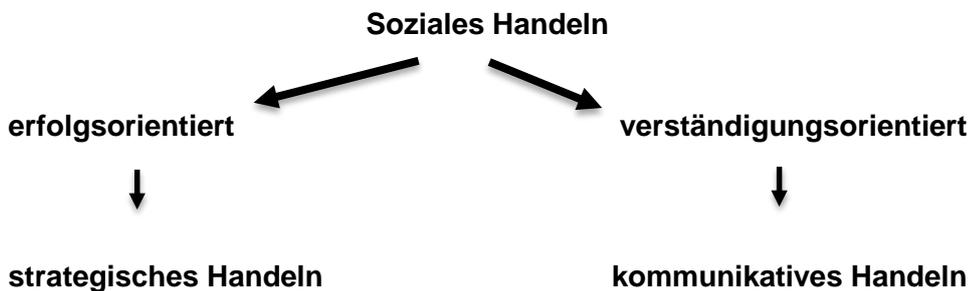
(...), wenn ihre Motive aus den verallgemeinerungsfähigen Interessen genährt werden, ihre Ziele mit diesen Interessen in Einklang gebracht werden können, ihre Methoden und Schritte in einem praktischen Diskurs rationalisiert werden können, sowie ihre Folgen empirisch festgestellt und einem theoretischen Diskurs zugeführt werden können.

Ein solches Verständnis von Sozialer Arbeit gründet auf der Theorie des kommunikativen Handelns nach dem Soziologen Jürgen Habermas (1981). Graf (1988) hat sich in einer unveröffentlichten Hausarbeit der Legitimation des (sozial-)pädagogischen Handelns und Intervenierens aus Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns gewidmet. Der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas (1981, S. 183-185) zufolge kommt es zur Verständigung über den normativ gesicherten und kommunikativ erzielten Konsens. Verständigung ist demnach ein Prozess, der auf der Erfüllung universeller Geltungsansprüche beruht. Diese beziehen sich nach Habermas auf die Aussage (*Wahrheit*), auf den normativen Bezug (*Richtigkeit*), auf die Intension (*Wahrhaftigkeit*) sowie auf die Kommunikation selber (*Verständlichkeit*). Die kommunikativ handelnde Person muss diese Geltungsansprüche einfordern und von deren Einlösbarkeit ausgehen, denn solange von der Erfüllung der Geltungsansprüche ausgegangen wird, kann die Kommunikation selbstverständlich fortgesetzt werden. Wird dagegen ein Geltungsanspruch in Frage gestellt, ist dieser logisch folgernd zu klären. Sind alle Geltungsansprüche zwanglos problematisiert und geklärt worden, handelt es sich nach Vogel (2007, S. 28) in Anlehnung an Habermas (1981) um eine „unverzerrte Kommunikation“. Jede Einschränkung davon bedeutet eine Verzerrung in der Kommunikation und beinhaltet einen Hinweis auf Machtdifferenzen bzw. Abhängigkeiten. Die gegenseitige Anerkennung aller Geltungsansprüche führt zu Einverständnis.

Nach Habermas setzt *kommunikatives Handeln* eine minimale Überschneidung der Lebenswelten sowie gegenseitige Kritikfähigkeit voraus. Habermas differenziert in *erfolgsorientiertes* und *verständigungsorientiertes Handeln*. Dabei hält er fest, dass ausschliesslich *kommunikatives Handeln* verständigungsorientiert ist. *Strategisches Handeln* hingegen ist erfolgsorientiert und erfolgt verdeckt oder offen (Habermas, 1981, zitiert nach Graf, 1996, S. 166-167). Die Bedingungen für einen gelingenden Verständigungsprozess erweitert Graf mit dem Begriff des *gesättigten Diskurses*. Er spricht von gesättigt, wenn die Teilnehmenden auf Erfahrungen zurückgreifen und sich an diese erinnern können

sowie den Mut aufbringen, diese in die Diskussion einzubringen. Damit verfügen sie schliesslich über die kommunikative Fähigkeit, die Erfahrungen auszudrücken (Graf, 1996, S. 186).

Abbildung 1: Formen von sozialem Handeln



(Quelle, Graf, 1996, S. 186)

Der gesättigte Diskurs bildet nach Vogel in Anlehnung an Graf einen Referenzpunkt jeder legitimationsfähigen methodischen Überlegung. So lässt sich „Soziale Arbeit selbst als ein spezifischer Typus von Legitimation bestimmen, bei welchem strategisches Handeln in den Dienst einer diskursiven Sättigung gestellt wird“ (Vogel, 2007, S. 30-31).

Sozialhilfe setzt Sanktionen ein. Sanktionen, die die Grundsicherung betreffen, sind nicht nur Eingriffe in die Lebensverhältnisse und Biografien der Klienten, sondern auch zweckrationale, das bedeutet erfolgsorientierte Handlungen, mit welchen normkonformes Verhalten der Klientinnen und Klienten erzwungen wird. Die Normregulierung wirkt sich stark auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe aus. Es ist zentral, dass nicht nur der Zweck der Sanktion, sondern gleichzeitig auch das Ziel der Sozialhilfe betrachtet werden muss. Die Strafe als sozialarbeiterische Intervention hat sich doppelt zu rechtfertigen: Denn einerseits muss sie sich auf die grundlegenden und zentralen Normen der Gesellschaft beziehen und andererseits muss durch das Eingreifen eine Verbesserung des Verhaltens der Klientinnen und Klienten erreicht werden. An dieser Stelle wird die Problematik einer Legitimation des Strafens innerhalb der Sozialhilfe deutlich: Das Intervenieren bezieht sich auf zwei Ebenen, nämlich auf eine normative, moralische sowie ein zweckrationale, erfolgsorientierte (Flunser, 2012, S. 16-18).

Ein besonderes Augenmerk gilt der Kommunikation zwischen den Sozialarbeitenden und den Klienten. Dabei stellt sich die Frage, ob sie verständigungs- oder erfolgsorientiert ist. Ebenso zentral sind die Aushandlungsprozesse innerhalb der Sozialhilfe und die damit verbundene Frage, inwiefern die Klienten in den Prozess der Ausgestaltung der Sozialhilfe von den Sozialarbeitenden miteinbezogen werden. Wird ihre Meinung berücksichtigt oder wird über ihren Kopf hinweg entschieden? Im Hinblick auf die Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas lässt sich festhalten, dass Strafe als sozialarbeiterische Intervention dort stattfindet, wo echte Kommunikation behindert oder gar nicht erst zu Stande kommt.

Wie Graf (1988, S. 5) es in Bezug aufs sozialpädagogische Handeln und Intervenieren formuliert, kann es auch für die Strafe als sozialarbeiterische Intervention festgehalten werden:

Die sozialarbeiterische Intervention hat ihren Sinn in der Wiederherstellung einer mehr oder weniger selbstverständlichen kommunikativen Situation von störenden Elementen (...). Die Wiederherstellung einer normativ geregelten und dadurch selbstverständlichen kommunikativen Situation ist die Aufgabe und das Ziel sozialpädagogischen Handelns und Intervenierens. Dazu sind Veränderungen an den einzelnen Kommunikationsteilnehmenden möglich – wenn nötig, oder aber Veränderungen der Situation, in welcher sich die potentiellen Kommunikationsteilnehmenden befinden.

Vogel (2007, S. 33) hält diesbezüglich fest, dass bei einer sozialarbeiterischen Intervention die Strategie nicht in jedem Fall auf kommunikative Einigung abzielen muss, sondern sich auch in der Durchsetzung einer Massnahme vollziehen kann. Nämlich dann, wenn eine unmittelbare Einigung unmöglich ist. Diese Durchsetzung einer Massnahme erfordert nach ihm aber eine Rechtfertigung, indem sie sich im wirklichen Prozess in Form eines „erhöhten Grades an Mündigkeit bzw. sozialer Anerkennung“ (S. 33) äussert. Damit bezieht sich Vogel auf Graf (1996), welcher sich der Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit angenommen hat. Das folgende Kapitel schliesst an diese Thematik an.

## **5.2 Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit**

Nach Graf soll sich die Soziale Arbeit an Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit orientieren. Er definiert *Mündigkeit* nach bildungstheoretischen Aspekten. Bildung verhilft dem Menschen, kein blosses Produkt seiner Umgebung zu sein, sondern bietet ihm die Möglichkeit zur Selbstbestimmung. Der Begriff *Mündigkeit* meint autonomes Handeln und beruht nach Graf (1996, S. 147-150, S. 188) auf Bewusstmachung, Rationalität und Anpassung. Beim Begriff der *Zurechnungsfähigkeit* bezieht er sich auf die Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas. Die kommunikativen Kompetenzen des Individuums tragen zu erhöhter oder verminderter Zurechnungsfähigkeit bei (1996, S. 192).

Sozialarbeiterische Interventionen (gerade im Bereich der Sozialhilfe) können Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit der Klienten einschränken oder gar entziehen. Deshalb gilt es für die Professionellen der Sozialen Arbeit, Eingriffe kritisch in Bezug auf Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit zu reflektieren. Nach Graf sollte es das Ziel der Sozialen Arbeit sein, die Zurechnungsfähigkeit der Klienten zu erhöhen. „Dass es sich dabei eben gerade nicht um Anpassungsleistungen unter bloss etablierten Normen handeln kann, darauf verweist der Massstab der argumentativen Sättigung eines Diskurses.“ (Graf, 1996, S. 192)

Die Soziale Arbeit muss ihren Klienten also Zugang zu deren eigenen Erfahrungen verschaffen. Setzt sie sich in der Zusammenarbeit mit den Klienten für eine Berücksichtigung sowie Erhöhung der Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit ein, trägt sie damit einen wesentlichen Teil dazu bei, dass ihre sozialarbeiterischen Interventionen auf Legitimität beruhen.

### 5.3 System- und Sozialintegration

In Kapitel 5.1 wurde das verständigungsorientierte Handeln nach Habermas erläutert. Noch nicht berücksichtigt, wurde dabei die Integrationsform. Habermas hält nämlich fest, dass eine entscheidende Voraussetzung fürs Gelingen des verständigungsorientierten Handelns die vorherrschende Integrationsform ist. Deshalb setzt sich dieses Kapitel nun mit den beiden Integrationsformen nach Habermas auseinander.

Habermas unterscheidet zwischen *Lebenswelt* und *System*. Damit differenziert er zwei Typen der Integration in die Gesellschaft: Lebenswelt als Sozialintegration und System als Systemintegration. Dabei umfasst die Lebenswelt mit *Kultur, Gesellschaft und Persönlichkeit* drei zentrale Elemente. Auf *kultureller Ebene* führt überliefertes Wissen zu einem Verständnis der Welt. Bildung hat dabei die Aufgabe, das abstrakte Wissen mit der Lebenswelt zu verknüpfen, damit Erfahrungen des Individuums einen Sinn ergeben können. Auf *gesellschaftlicher Ebene* soll eine legitime Ordnung bestehen, die sich einerseits der Solidarität verpflichtet und andererseits der Gesellschaft Stabilität verleiht. Auf der *Ebene der Persönlichkeit* braucht es handlungsfähige Individuen, die sich an der Verhandlung der zu geltenden Normen beteiligen. Die Voraussetzung dafür basiert auf einer ausgebildeten Identität (Habermas, 1981, S. 214-215). Die Integration der einzelnen Akteurinnen und Akteure erfolgt auf unterschiedlicher Basis. *Sozialintegration* geschieht über Verständigungsprozesse, wobei der lebensweltliche Hintergrund die Basis für gemeinsame Situationsdeutungen ist (Habermas, 1981, zitiert nach Graf, 1996, S. 169). Sozialintegration ist also durch verständigungs- und konsensorientiertes kommunikatives Handeln geprägt und wird durch Solidarität gesteuert. *Systemintegration* erfolgt dagegen über funktionale Beziehungen. Strategisches Handeln tritt anstelle des kommunikativen Handelns. Wie Habermas hält auch Graf fest, dass das zielgerichtete Handeln offen oder verdeckt erfolgen, wobei verdecktes Handeln manipulativ oder verzerrt sein kann. Bei Letzterem sind sich die Akteurinnen und Akteure nicht bewusst, welche Ziele sie mit ihrem Handeln verfolgen. Bei einer fast vollständigen Entkopplung von System und Lebenswelt wird die Lebenswelt durch die Systemzwänge zu deren Zweck instrumentalisiert. Dies bleibt den Akteuren aufgrund der fehlenden Interpretationsmöglichkeiten unbewusst (1996, S. 169-170). „Daraus entsteht strukturelle Gewalt, die sich, ohne als solche manifest zu werden, der Form der Intersubjektivität möglicher Verständigung bemächtigt. Strukturelle Gewalt wird über eine systematische Einschränkung von Kommunikation ausgeübt.“ (Habermas, 1981, zitiert nach Graf, 1996, S. 182)

Systemintegration basiert also auf zweckrationalem Handeln und ist erfolgsorientiert. Das *System* zeichnet sich durch Macht und Geld aus (Graf, 1993, S. 90-91). Die sich daraus ergebenden Sachzwänge durchdringen die *Lebenswelt*. Habermas folgert, dass auf der *kulturellen Ebene* die Bildung durch den fehlenden Lebensweltbezug zu Halbbildung verkommt, was zu Sinnverlust führt. Auf *gesellschaftlicher Ebene* wirken die von der Moral losgelösten Rechtsnormen stabilisierend für die vorherrschende Herrschaft und führen dadurch zu einer Entsolidarisierung. Die Folge davon ist

Anomie<sup>9</sup>, welche durch den Geltungsverlust der Normen entsteht. Damit kommt es auf individueller bzw. persönlicher Ebene zur Entfremdung. Sie kann sich durch Sinn- und Orientierungslosigkeit, Unmut und Hoffnungslosigkeit auszeichnen. Diese negativen Faktoren wiederum wirken sich destabilisierend auf das Individuum aus. Daraus können psychische Erkrankungen entstehen, wodurch das Individuum Gefahr läuft, nicht mehr als zurechnungsfähig zu gelten, was mit einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit einhergehen würde (Habermas, 1981, S. 212-215).

Die vorherrschende Integrationsform ist also entscheidend für die Beurteilung, ob innerhalb der Sozialhilfe verständigungs- oder erfolgsorientiertes Handeln möglich ist. Sie hat insbesondere Auswirkungen auf die Legitimität der Handlungen. Eine vollständige Ablösung der Sozialhilfe von der Sozialintegration hat zur Folge, dass die Steuerungsmittel Macht und Geld zum Zuge kommen und mit ihnen einher geht der Verlust von verständigungsorientierter Kommunikation (Flunser, 2012, S. 17-18).

Diese Tatsache hat wiederum zur Folge, dass Aushandlungsprozesse, wie sie Habermas postuliert, verunmöglicht werden. Die Soziale Arbeit kann ihre Interventionen und die damit zur Anwendung gelangenden Sanktionen nur durch die Steuerung über Konsens und Solidarität legitimieren. Deshalb muss sie sich dafür einsetzen, dass es nicht zu einer Entkoppelung von Sozialhilfe und Sozialintegration kommt.

#### **5.4 Legitimitätskonzeption von Herrschaft nach Max Weber**

Der Staat ist berechtigt, seine Staatsmitglieder bei Normabweichung zu bestrafen. Im Kontext der Sozialhilfe sind Sozialarbeitende befugt, Klienten bei Pflichtverletzung und Missbrauch zu sanktionieren. Diese Tatsache zeigt auf, dass ein Macht- bzw. Herrschaftsverhältnis zwischen Klienten und Professionellen der Sozialen Arbeit besteht. Der Soziologe Weber hat sich in seiner Theorie mit Herrschaft und Macht auseinandergesetzt. Er legt sein Augenmerk auf die Begründung, warum und unter welchen Voraussetzungen Herrschaft überhaupt zu rechtfertigen ist. Weber unterscheidet dabei zwischen traditionaler, rational-legaler und charismatischer Herrschaft (Weber, 2010, S. 159). Bevor man sich mit den drei Typen von Herrschaft nach Weber auseinandersetzen kann, muss in einem ersten Schritt die Begriffserklärung von Herrschaft betrachtet werden. Weber gibt folgende Definition von seinem Verständnis von Herrschaft an: „Herrschaft soll, definitionsgemäss, die Chance heissen, für spezifische Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden.“ (Weber, 2010, S. 157)

Er bewertet Herrschaft im Allgemeinen als eines der wichtigsten Elemente des Gemeinschaftshandelns. Bevor er Herrschaft näher charakterisiert, geht er auf das Verhältnis des Herrschaftsbegriffs zum „allgemeinen Begriff“ der Macht ein (2010, S. 38). Dabei definiert er Macht als einen relativ weit

---

<sup>9</sup> lat. für Gesetz- oder Normlosigkeit. Anomie wird erstmals 1893 in Durkheims Studie über die soziale Arbeitsteilung im soziologischen Kontext genannt. Das Problem der Anomie liegt in der Entkoppelung von materieller und moralischer Entwicklung in Zeiten erhöhter Modernisierungsdynamik (Lange, 2007, S. 110).

zu fassenden Begriff: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ (S. 38) Begreift man „Herrschaft in dem ganz allgemeinen Sinne von Macht“, verhindert dies wegen des durch die „Mannigfaltigkeit der Machtformen“ bedingten Begriffsumfangs eine differenzierte Analyse. Ein solcher Herrschaftsbegriff ist daher für die von Weber beabsichtigte Begriffsbildung nicht geeignet. Herrschaft soll bei Weber deshalb in einem engeren Sinn begriffen werden, nämlich als „ein Sonderfall von Macht“ (S. 38).

Er verneint also die Möglichkeit, Herrschaft ganz allgemein als Macht zu verstehen, weil ein solcher Begriff für die Soziologie zu diffus wäre. Für Weber gibt es keine Identität von Herrschaft und Macht, sondern Bedingungen, die veranlassen, dass bestimmte Machtverhältnisse durch Gehorsam zu Herrschaft werden. Der Gehorsam drückt dabei die Akzeptanz des Beherrschten aus. Legitimität erklärt Weber mit dieser Akzeptanz, denn nach ihm ergibt sich legitime Herrschaft aus der freiwilligen Fügsamkeit derjenigen, die der Herrschaft ausgesetzt sind. Die Gründe dieser „Fügsamkeit“ können jedoch unterschiedlicher Natur sein, was Weber zu einer Ausdifferenzierung von drei Typen legitimer Herrschaftsformen führt (Weber, 2010, S. 157-159).

#### *Traditionale Herrschaft als erster Typ legitimer Herrschaftsform*

Nach Webers Theorie stützt sich die traditionale Herrschaft auf die Tradition und den Glauben an die „Heiligkeit“. Diese „Heiligkeit“ gibt Strukturen vor, an welche sich die Individuen zu halten haben. Dabei sind die Mitglieder der Gesellschaft nach Weber „Untertanen“ oder „traditionale Genossen“ (2010, S. 167). Die Individuen fügen sich, weil sie die Ordnung als gottgegeben auffassen oder zumindest an die „Heiligkeit altüberkommener Ordnungen und Herrengewalten“ glauben. Sowohl die Übereinstimmung mit traditionellen Normen und Werten als auch die persönliche Willkür des Herrschenden sind kennzeichnend für diesen Herrschaftstyp. Die „Untertanen“ gehorchen aus Loyalität oder Abhängigkeit gegenüber dem Herrn (Weber, 2010, S. 167-170). Die traditionale Herrschaft ist wohl am ehesten vergleichbar mit dem Absolutismus.

#### *Rational-legale Herrschaft als zweiter Typ legitimer Herrschaftsform*

Bei der rational-legalen Herrschaft findet sich die Willkür, die in der traditionellen Herrschaft unbegrenzt ist, nicht mehr. Dieser Typ ist mit der Herrschaft der Bürokratie zu vergleichen. Vorgesetzte, vor allem in Form von Beamten, treten anstelle von Herrschern. Diese Beamten haben sich – wie alle anderen Mitglieder des Herrschaftsverbandes – prinzipiell an Gesetze zu halten und werden aufgrund gesetzlicher Verfahren ernannt oder gewählt. Gehorsam besteht nach Weber nun also nicht mehr gegenüber einer „Person, sondern jenen unpersönlichen Ordnungen“, die ein für alle verbindliches System „gesetzter Regelungen“ darstellen und von einem Verwaltungsstab geführt werden sollen. Die damit zu erstrebende Gleichbehandlung legitimiert diese Herrschaftsform (Weber, 2010, S. 160-163). Ein Beispiel, das dieser Beschreibung relativ nahe kommt, wäre die moderne Demokratie, in der sich die Bürger dem Gesetz unterstellen.

### Charismatische Herrschaft als dritter Typ legitimer Herrschaftsform

Die letzte Kategorie der legitimen Herrschaft bei Weber, die charismatische Herrschaft, stellt einen Gegenpol zu der rational-legalen Herrschaft dar, denn hier folgen die Menschen der Macht aus völlig irrationalen Gründen. Sie werden zu Anhängern eines „Führers“, den sie als Helden oder Heiligen betrachten, jedoch nur solange dieser sein Charisma aufrechterhalten kann: „Über die Geltung des Charismas entscheidet die durch Bewährung – ursprünglich stets: durch Wunder – gesicherte freie, aus Hingabe an Offenbarung, Heldenverehrung, Vertrauen zum Führer geborene, Anerkennung durch die Beherrschten.“ (Weber, 2010, S. 179)

Tabelle 1: Legitimationskonzeption nach Max Weber

Herrschaftsart	Rational-legale Herrschaft	Traditionale Herrschaft	Charismatische Herrschaft
<b>Legitimation</b>	Kraft Satzung	Kraft Glaubens an Heiligkeit der Ordnung	Kraft affektuellem Hingabe
<b>Reinste Form</b>	Bürokratie	Patriarch	Propheten, Kriegshelden, Demagogen
<b>Typus des Befehlenden</b>	Vorgesetzter	Herr	Führer
<b>Typus des Verwaltungsstabes</b>	Behörde mit Beamten	Diener	
<b>Typus des Gehorchenden</b>	Mitglieder, Bürger	Untertanen	Jünger
<b>Neues Recht</b>	möglich	Prinzipiell nicht möglich	möglich
<b>Herrschaftsformen</b>	Betrieb, Zweckverband	rein patriarchale Herrschaft oder ständische Struktur	
<b>Legitimation</b>	Kompetenz	Privilegien	Vertrauen
<b>Bemerkungen</b>	Gehorcht wird nicht der Person, sondern der Regel. Idealerweise „sine ira et studio“ <sup>10</sup> .	Hierarchie ist häufig durch Privilegien durchbrochen.	Legitimität geht verloren, wenn Charisma schwindet. Herrschaft ist ausseralltäglichen, wandelt sich zur traditionellen Herrschaft, wenn sie nicht vorher zerbricht.

(Quelle, Weber 2010, S. 157)

Nach Weber (2010, S. 38) ist nicht nur gerechte Herrschaft legitim, sondern die Legitimität ergibt sich einzig aus der Bereitschaft der Beherrschten, dem oder den Herrschern zu gehorchen. Ihm zufolge liegt die grundlegende Bedeutung der Legitimität also in deren Fähigkeit, einer Herrschaft Geltung zu verschaffen. Dies ist dann der Fall, wenn die individuelle Überzeugung von der normativen Geltungsbegründung mit dem objektiven Geltungsanspruch einer Ordnung übereinstimmt, d.h. die politische Ordnung und deren Handeln mit den gesellschaftlichen Grundwerten zusammenfallen. Nach Webers Legitimitätsbegriff empfinden die Beherrschten eine Ordnung als legitim, wenn sich die Herrschenden an deren anerkannten Grundsätzen orientieren. Daher weist Weber der traditionellen, der interessenorientierten und der zweckrationalen Handlungsorientierung keine Legitimität zu, denn die „Geltung einer Ordnung soll uns also mehr bedeuten als eine blosse, durch Sitte oder Interessenslage be-

<sup>10</sup> Wörtliche Übersetzung: „Ohne Hass und starke Bemühungen“, das heisst frei von Leidenschaft, Aufregung und Erregung; unparteiisch (Wiktionary, 2013).

dingte Regelmässigkeit eines Ablaufs sozialen Handelns“ (Weber, 2010, 157-159). Eine stabile soziale Ordnung leitet sich nach Weber vielmehr nur aus solchen Beziehungen ab, denen ein Legitimitätsglaube zugrunde liegt.

Das System der Sozialhilfe wird vom rational-legalen Herrschaftstyp bestimmt. Dieser Typ von Herrschaft betont, dass nicht einer Person gehorcht werden muss, sondern den Regeln, die für alle Mitglieder gelten. Die Gleichberechtigung der Mitglieder legitimiert diesen Herrschaftstypen nach Weber. Herrschaft in institutionellen Beziehungen (beispielsweise die Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und Klienten) bedeutet für Weber die Durchsetzung von Befehlen, Anweisungen auf Grund von *Zustimmung*. Dagegen kommt Macht in jeder Art von Beziehung vor und meint die Durchsetzung des eigenen Willens auch gegen *Widerstand*. Für die Soziale Arbeit bedeutet das, dass jede helfende Beziehung demnach auch eine Machtbeziehung darstellt, dadurch dass die hilfsbedürftige Person Hilfe bzw. Unterstützung verlangt und von ihr abhängig ist. Je mehr die Sozialarbeitenden ihr Selbstwertgefühl von den Klienten abhängig machen, desto mehr Macht haben die Klienten. Je geringer die Bedürftigkeit der Klienten ist, desto geringer ist die Macht der Sozialarbeitenden. Für die Soziale Arbeit gilt es festzuhalten, dass Macht zur Durchsetzung gegen den Willen der Klienten aufwändig ist und sich rächt, weil die Klienten sich aus der Beziehung zurückziehen und eine weitere Zusammenarbeit erheblich erschwert wird. Im Gegensatz dazu ist nach Weber Herrschaft mit Zustimmung als Mittel zur Durchsetzung ökonomischer und auf die Dauer effektiver. Sozialarbeiterische Interventionen, in Form von Strafe bzw. Sanktion, sind für Klienten also wirkungsvoller, wenn sie auf Herrschaft beruhen als auf Macht. Halten Sozialhilfeklienten grundlegende Regeln nicht ein, ist die Anwendung von Sanktionen nach Weber zwar legitim und lässt sich nach dem rational-legalen Herrschaftstyp begründen. Allerdings reicht diese Begründung keinesfalls aus, um eine Sanktion in der heutigen Sozialhilfe zu legitimieren. Professionelle der Sozialen Arbeit müssten hier nämlich auch der Frage nachgehen, *weshalb* die Klienten die Regeln nicht eingehalten haben bzw. nicht einhalten konnten. Das erfordert kommunikatives Handeln, womit die Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas angesprochen ist. Eine sinnvolle, nachvollziehbare und damit stichhaltige Begründung muss sich demnach auf mehr als nur die Abweichung von Regeln und einen vorherrschenden Herrschaftstypus stützen. Nach Graf kann sich sozialarbeiterisches Handeln und Intervenieren nicht auf die Typen der Legitimation nach Weber beziehen. Sie würden einer Überprüfung durch die Theorie des kommunikativen Handelns nicht standhalten können (1988, S. 7).

## 5.5 Legitimitätstheorie nach Luhmann

Luhmann definiert Legitimität als „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“ (1969, S. 28). Sein Legitimitätsbegriff setzt eine von „Motiven unabhängige Akzeptanz bindender Entscheidungen und eine Folgebereitschaft der Systemmitglieder für das Funktionieren komplexer politischer Systeme“ voraus (S. 28). Die

Akzeptanz und Folgebereitschaft der Systemmitglieder beruht dabei auf der allgemeinen Anerkennung des Verfahrens, mit dem verbindliche Entscheidungen für das soziale System getroffen werden. Basierend auf der Verbindlichkeit des Verfahrens werden Entscheidungen akzeptiert. Die Richtigkeit von Argumenten, mit welchen Entscheidungen begründet werden, wird dabei nicht berücksichtigt. Legitimität entsteht für Luhmann also durch Verfahren.

Im Gegensatz zu Webers Theorie beruht nach Luhmann die „Legitimität somit gerade nicht auf freiwilliger Anerkennung, sondern auf einem sozialen Klima, das die Anerkennung verbindlicher Entscheidungen als Selbstverständlichkeit institutionalisiert und sie nicht als Folge einer persönlichen Entscheidung ansieht. (...) Nur wenn man die Bindung des Legitimitätsbegriffs an die persönlich geglaubte Richtigkeit der Entscheidungen aufgibt, kann man die sozialen Bedingungen der Institutionalisierung von Legitimität und Lernfähigkeit in sozialen Systemen angemessen untersuchen“ (Luhmann, 1969, S. 34). Luhmann zufolge können die „Herrschaftsunterworfenen“ ein System mit innerer Überzeugung auf Dauer und unabhängig von Inhalt und Begründung für gerechtfertigt halten, wenn sie durch ihre Mitarbeit am Verfahren zu einem „Prozess der Selbstverstrickung“ veranlasst werden. Dieser bringt ihre Bereitschaft zur Akzeptanz des Ergebnisses mit sich. Zudem wird das „potenziell konfliktbeladene Sozialproblem im Verfahrensablauf individualisiert und dadurch minimiert“ (1969, S. 35-36). Das Verfahren stellt also für Luhmann (1969, S. 30-31) ein generelles Legitimierungsmittel dar, ohne welches das moderne soziale System durch seine Komplexität nicht funktionieren würde. „Verfahren findet eine Art generelle Anerkennung, die unabhängig ist vom Befriedigungswert der einzelnen Entscheidung, und diese Anerkennung zieht die Hinnahme und Beachtung verbindlicher Entscheidungen nach sich.“ (S. 32)

Diese nüchterne Auffassung Luhmanns, wonach Legitimation auf dem blossen Einhalten eines geregelten Verfahrens beruht, scheint auf einer allgemeinen Akzeptanz administrativer Entscheidungen zu gründen und wird im Kontext der Sozialhilfe so kaum standhalten (Graf, 1988, S. 6).

Es ist sicherlich richtig, dass ordnungsgemäße und faire Verfahren, gerade in der Sozialhilfe, eine notwendige Bedingung für Legitimität darstellen. Die Tatsache, dass das Verfahren zur Legitimität der Herrschaft beiträgt, wie auch schon bei Weber gesehen, kann jedoch keine ausreichende Begründung der Legitimität sein. Es ist selbstverständlich, dass das Einhalten und Umsetzen von Verfahrensgrundsätzen eine zentrale Rolle bei der Legitimation der Staatsgewalt spielt. Allerdings gewährleistet das Verfahren allein wohl kaum genügend Akzeptanz für die Anwendung einer negativen Sanktion. Denn die Legitimität beinhaltet nicht nur verfahrenstechnische, sondern auch inhaltliche Elemente, die gerade bei sozialarbeiterischen Interventionen, wie der Sanktion, zum Tragen kommen.

## 5.6 Anomietheorie nach Merton

Merton (1995) hat sich dem Begriff der Anomie angenommen und dazu die Anomietheorie entwickelt. Er interpretiert den Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und abweichendem Verhalten. Abweichendes Verhalten entsteht nach Merton aufgrund einer Diskrepanz zwischen den zu erreichenden gesellschaftlichen Zielen und deren legalen, institutionellen Mitteln zur Realisierung. Im Zentrum stehen die sozialstrukturell ungleich verteilten Chancen zur Erreichung allgemeiner Ziele. Die Strukturkrise sorgt dafür, dass Steuerungsmittel wie die Regierung, Politiker, Schule u.a. keine Macht mehr haben und wesentlichen Teilen der Gesellschaft damit die Mittel zur Realisierung ihrer Ziele nicht mehr geben können. Merton nennt in seiner Theorie fünf Reaktionsmuster bzw. Typen der Anpassung, die sich auf diesen *Ziel-Mittel-Konflikt* beziehen: *Konformität*, *Innovation*, *Ritualismus*, *Rückzug* und *Rebellion* (Merton, 1995, S. 132-135).

Merton (1995, S. 131-132) betont, dass sich der jeweilige Typ der Anpassung nicht auf die Persönlichkeit bezieht, sondern auf das entsprechende Rollenverhalten. Bei der *Konformität* handelt es sich um die Konzentrierung auf die Ziele, die mit den zur Verfügung stehenden (gebilligten) Mitteln erreicht werden können. Es herrscht Einigkeit über Ziele und Mittel, was zu Stabilität und Kontinuität führt (Merton, 1995, S. 136). Bei der *Innovation* wurde die kulturelle Betonung der Ziele verinnerlicht, wobei die Mittel zur Zielerreichung versperrt sind. Die Sozialstruktur bleibt beibehalten, so dass die Ziele versperrt bleiben und auf verbotene Mittel zurückgegriffen werden muss (1995, S. 140-143). *Ritualismus* zeichnet sich dadurch aus, dass die Ziele abgewertet, während die Mittel hochgepriesen werden. Bei diesem Typ betont die Gesellschaft die individuellen Leistungen und schürt damit den Konkurrenz- bzw. Leistungskampf. Die Anpassungsform erfordert eine Unterdrückung des Wunsches nach Zielerfüllung, was sich in einem Ressentiment<sup>11</sup> zeigen kann. Ressentiment ist nach Merton nicht zu vergleichen mit Rebellion, weil die unerreichbaren Ziele gar nicht begehrt werden (S. 144). *Rückzug* zeichnet sich dadurch aus, dass kulturelle Ziele nicht geteilt und das Verhalten nicht an den institutionellen Normen angepasst ist. Ziele wie auch legitime Mittel werden aufgegeben, um den gesellschaftlichen Anforderungen und Erwartungen zu entkommen. Infolgedessen kann es zu Perspektivenlosigkeit kommen, welche wiederum zu Apathie und Resignation führen kann. Daraus ergeben sich nach Merton Fluchtmechanismen, die die betroffenen Menschen häufig an den Rand der Gesellschaft bringen. Rückzug ist meistens ein bewusster Willensakt, damit der Niederlage in der Zielerreichung ausgewichen werden kann (Merton, 1995, S. 147-150, zitiert nach Flunser, 2012, S. 38). Die Entfremdung von den geltenden Werten und Normen kann in die *Rebellion* führen. Eine stark veränderte Sozialstruktur wird entworfen, die Konformität ermöglichen soll (Merton, 1995, S. 151).

---

<sup>11</sup> *Ressentiment* ist aus dem Französischen übernommen („ressentir“) und steht für das Gefühl dauernder Ohnmacht gegenüber erlittener Ungerechtigkeit und Niederlage oder persönlicher Unzufriedenheit, Abneigung, stiller Vorbehalt, heimlicher Groll, der durch (vermeintlich) erlittenes Unrecht bedingt ist („Ressentiment“, 2013).

Die Soziale Arbeit und insbesondere auch die Sozialhilfe sind von dem nach Merton aufgezeigten Ziel-Mittel-Konflikt betroffen. Die Sozialstruktur entscheidet über die Anpassungsform und damit über die Art und Weise, wie dem Ziel-Mittel-Konflikt begegnet wird. Heutzutage sind Ziele gruppen- und bevölkerungsspezifisch. Damit müssen die Begrenzungen vom spezifischen Funktionssystem, auf das sich die Ziele richten, erfolgen. Zudem werden Ziele erweitert, denn schliesslich sind es nicht mehr nur materielle Wünsche, sondern Erwartungen und Bestrebungen in Bezug auf das persönliche Leben. Wenn sich in einem Teilsystem (Wirtschaft, Politik, Familie, Schule, etc.) Spannungen ergeben, können diese ebenso auf andere Teilsysteme überschwappen (Spill-over-Effekt). Anomische Tendenzen in Funktionsbereichen (Schule, Arbeit, Politik, etc.) oder bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie Arbeitslosen oder Armutsbetroffenen, greifen nicht zwingend gesellschaftlich um sich. Für Betroffene werden nämlich eigene Teilsysteme errichtet (Arbeitslosenhilfe, Beschäftigungsprogramme, Sozialhilfe, etc.), um anomische Tendenzen abzufedern, eine Beseitigung ist dadurch aber nicht gegeben (Lange, 2007, S. 110-113).

Im Bereich der Sozialhilfe lässt sich ritualisiertes Verhalten häufig beobachten. So wird beispielsweise an Leitbildern und internen Handlungsabläufen gearbeitet, die letztendlich nicht zum gewünschten Ziel, der Bearbeitung sozialer Probleme, führen. Hohe Fluktuationsraten bei den Sozialdiensten sind mögliche Zeichen eines Rückzugs. Wie bereits erwähnt wurde, wird ritualisiertes Verhalten nicht selten von einem Ressentiment begleitet. Die eigene Unzufriedenheit, die mit dem Nichterreichen der Ziele verbunden ist, wird auf die Gesellschaft oder die Klientin bzw. den Klienten projiziert. Sozialarbeitende fühlen sich den gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten ohnmächtig ausgeliefert. Die Professionellen der Sozialen Arbeit übersehen die Möglichkeit, die in der Sozialen Arbeit enthaltene Macht für die Erreichung der Ziele zu nutzen. Spielräume bleiben unbeachtet und die eigenen Möglichkeiten werden vorgängig eingeschränkt. Das kann dazu führen, dass sich Sozialarbeitende in Frage gestellt fühlen. Ihr zurückbleibender Unmut richtet sich dann in Form von falscher Projektion direkt auf die Klienten. Für Professionelle der Sozialen Arbeit gilt es zu beachten, dass das Einhalten von Regeln von einem Mittel zu einem Zweck werden kann. Dadurch können sich Ziele, wie auch das Denken, Fühlen und Handeln der Sozialarbeitenden verändern. Damit geht auch die Möglichkeit einher, dass sich die Interessen verändern. Dann sind beispielsweise nicht mehr die Beratung und Unterstützung der Klientinnen und Klienten vordergründig, sondern das Verfolgen der eigenen Interessen der Sozialarbeitenden. Für bürokratische Strukturen, wie sie in der Sozialhilfe vorherrschen, ist typisch, dass zwischenmenschliche Beziehungen entpersönlicht werden, was seitens der Sozialarbeitenden zu Kategorisierungen und falschen Projektionen führen kann (Merton, 1995, S. 190-195).

## 6. Die Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe

Nachdem im vorangegangenen Kapitel versucht wurde, anhand von Theorien der Legitimitätskonzeption Strafe innerhalb der Sozialhilfe auf den Grund zu gehen, wendet sich dieses Kapitel nun der eigentlichen Thematik dieser Arbeit zu: Die Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe. Cremer-Schäfer und Steinert (1998, S. 54) haben dazu eine deutliche Meinung. Sie beklagen, dass es heutzutage in Zeiten des allgemeinen Strebens nach und Versprechens von Sicherheit und Ordnung auffällt, wie überzeugend und selbstverständlich es (geworden) ist, die Lösung jener Aufgaben davon zu erwarten, dass bestimmte Personen „entfernt“ oder durch Bestrafen „stillgestellt“ werden (S. 54). „Nichts ist mittlerweile gebräuchlicher als die Anwendung möglichst effizienter Bestrafung von so genannten Übeltätern.“ (S. 55)

Dass staatliche Apparate Personen schädigen, beschädigen und im Extrem hinauswerfen, erzeugt nach Cremer-Schäfer und Steinert (1998, S. 55) öffentlich wenig Befremden, geschweige denn Empörung. Die beiden scheinen mit ihrer Behauptung nicht ganz unrecht zu haben, denn wie die Motion „Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe“ von SVP-Grossrat Ueli Studer (2012) zeigt, gerät eine Forderung eines Politikers nach Einsparungen zu Gunsten des finanzschwachen Staates auf Kosten der Sozialhilfebeziehenden nicht in Verruf, sondern das Gegenteil ist der Fall. In der erwähnten Motion wird der Regierungsrat des Kantons Bern aufgefordert, dem Grossen Rat eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG) vorzulegen. Mit dieser Teilrevision soll der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe für nachstehende Leistungen auf 90 Prozent derjenigen Summe beschränkt werden, die sich bei Anwendung der im Kanton Bern umgesetzten SKOS-Richtlinien ergibt. Der Kanton soll also sämtliche Leistungen der Sozialhilfe zurückfahren: Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL)<sup>12</sup>, Situationsbedingte Leistungen (SIL)<sup>12</sup> und Integrationszulagen (IZU).<sup>13</sup> Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe soll zudem das Anreizsystem verstärkt werden. Seine Forderung begründet Studer dahingehend, dass die Sozialhilfeverordnung (SHV) die SKOS-Richtlinien für verbindlich erklärt, es aber nicht mehr möglich sei, der Rahmenbedingung nachzukommen, wonach die für Kanton und Gemeinde langfristig kostengünstige Lösung zu wählen sei. Nach ihm darf es aufgrund der schlechten finanziellen Situation im Kanton Bern in Bezug auf Kürzungs- und Sparmöglichkeiten keine Tabubereiche geben. Auch die individuelle Sozialhilfe soll nach Ansicht des Motionärs kritisch überprüft werden können. Dies ist

---

<sup>12</sup> Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum sichern und neben den Aufwendungen für den GBL (Grundbedarf, Wohnkosten, Kosten für medizinische Grundversorgung) auch individuelle Bedürfnisse mittels SIL berücksichtigen. SIL haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen, familiären Lage einer unterstützten Person. Zentral ist, ob die Situation der unterstützten Person zusätzliche Leistungen erfordert oder sie durch eine zusätzliche Leistung entscheidend verbessert werden kann. Die Leistung muss in einem sinnvollen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen. Bei der Berücksichtigung von SIL im Unterstützungsbudget gilt, dass der gesamte pro Monat verfügbare Budgetbetrag inkl. der SIL stets in einem angemessenen Verhältnis zur Lebenssituation von Personen mit niedrigem Einkommen steht (SKOS, 2005, C.1).

<sup>13</sup> Sozialdienste können von den Klienten Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der betroffenen Person in die Gesellschaft dienen. Die Erbringung solcher Gegenleistungen wird bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe berücksichtigt, z.B. in Form der IZU. Sie wird nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen (SKOS, 2005, C.2).

jedoch nach Ansicht Studer solange nicht möglich, als die SKOS-Richtlinien mehr oder weniger vorbehaltlos verbindlich erklärt bleiben. Hinzu kommt seiner Meinung nach, dass ein Existenzminimum finanziert wird, das die Teilnahme am sozialen Leben mit geringen (Integrationszulage) oder gar keinen Eigenleistungen (minimale Integrationszulage) ermöglicht (Studer, 2012).

Dass Bestrafung zum täglichen Leben dazugehört und sich niemand mehr darüber empört, ist wohl dadurch gegeben, dass sich der soziale Ausschluss durch Verschieben zwischen den Ebenen leicht als taugliches Mittel der sozialen Kontrolle oder gar der Konfliktregelung darstellen lässt. Der „verdiente“ Ausschluss wird mit dem Anspruch von Vernunft und Sorge für die Gemeinschaft unterstützt. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Strafe eng an den Begriff des Verbrechens gebunden ist. Dazu gesellt haben sich die beiden Begriffe Schwäche und Fürsorge. Alle Begriffe haben etwas gemeinsam, sie personalisieren. Beide wollen nicht Verbrechen oder Armut abschaffen, sondern Verbrecher und Arme verbessern (und erst im Extremfall abschaffen). Beide definieren damit einen unzulänglichen Menschen, einen böartigen oder einen aus Schwäche unfähigen, aber in jedem Fall einen ganzen, dadurch gekennzeichneten Menschen. Das Prinzip der Personalisierung gilt für die gesamte Sozialpolitik, von der Schwäche und Fürsorge ein Teil ist (Cremer-Schäfer & Steinert, 1998, S. 55).

In den folgenden Kapiteln wird auf die Funktionen von Strafe in der Sozialhilfe eingegangen. In einem ersten Schritt wird dabei die Sanktion mit ihrer Aufgabe zum Eindämmen von abweichendem Verhalten erläutert. In einem zweiten Schritt werden Strafen auf ihre Grundfunktionen hin beleuchtet, was mit Hilfe des AGIL-Schemas aufgezeigt wird. Das Modell der Kontrollhierarchie dient in einem weiteren Schritt der Erklärung der Funktion von Strafe innerhalb der Sozialhilfe. Darauf folgend wird die Rechtsfunktion der Strafe in Anlehnung an Urwyler und Nett genauer beleuchtet. Die spezifische Funktion der Strafe im Bereich der Erziehung wird anschliessend anhand von Geissler beschrieben. Die Kontroll- und Machtfunktion der Strafe nach Kraus und Krieger (2007) runden dieses Kapitel ab.

## **6.1 Sanktionen zum Eindämmen von Devianz**

Sanktionen werden dann angewendet, wenn ein deviantes bzw. abweichendes Verhalten, eine abweichende Handlung gezeigt wurde. Das abweichende Verhalten (Devianz) stellt eine Art Grundvoraussetzung dar, dass überhaupt Strafen bzw. Sanktionen angewendet werden. Aus dem Alltagsverständnis heraus wird abweichendes Verhalten mit dem Verstoß bzw. einer Nichteinhaltung von geltenden Regeln, Normen und sozialen Erwartungen verknüpft (Lamnek, 1999, S. 62). Unter Devianz kann aber auch ein Zustand oder eine Denkweise verstanden werden. Die Gesellschaft stellt die jeweiligen Regeln und Normen auf, die es für ein geregeltes, möglichst störungsfreies Zusammenleben braucht. Bei einer Missachtung dieser Regeln und Normen, beispielsweise wenn Sozialhilfeklienten

verheimlichen, dass sie ein regelmässiges Einkommen erzielen, folgt eine gesellschaftliche Reaktion<sup>14</sup>. Das bedeutet, dass das abweichende Verhalten von der Gesellschaft, d.h. in direkter Form von den Sozialarbeitenden, sanktioniert wird. Devianz beinhaltet eine funktionale Notwendigkeit für die Förderung der Gruppensolidarität und ist immer kontextabhängig, ein Produkt der Gesellschaft sowie ethisch, subjektiv und moralisch zu differenzieren (Lemert, 1975, S. 436; Lamnek, 1999, S. 63-66.). Dazu hält Keupp fest: „Normalität und Abweichung sind gesellschaftliche Konstrukte, in denen das Gelingen oder Misslingen der Lebensbewältigung im Sinne herrschender normativer Modelle kodifiziert wird.“ (1999, S. 48)

Der Begriff des abweichenden Verhaltens birgt aber noch weitere Aspekte in sich. Der eine Aspekt ist die Tatsache, dass eine bestimmte gesellschaftliche Erwartungshaltung vorherrscht, geltenden Regeln und Normen zu entsprechen und diese einzuhalten. Diese gesellschaftlichen Normen und Regeln gelten als Richtschnur für das eigene Verhalten und das Zusammenleben. Dieser Aspekt bedingt, dass vom sozialen, gesellschaftlichen Umfeld Bewertungsprozesse von Verhaltensweisen vorgenommen werden (Lamnek, 1999, S. 64-65.). Ebenso wie Lamnek hält auch Lemert (1975, S. 437) fest, dass die Funktion der Strafe für die Erhaltung des Gruppenzusammenhalts zentral ist. Dabei bezieht er sich auf den US-amerikanischen Soziologen, Philosophen und Psychologen George Herbert Mead, der sich als erster einer Theorie des kriminellen Stigmas mit Hinblick auf Art und Höhe der dem Gesetzesbrecher auferlegten Strafen näherte.

Ein weiterer Aspekt zielt auf die Bereitschaft und die Fähigkeit einer Person, mit diesen Regeln und Normen konform zu gehen und ihnen zu entsprechen. Es ist also wichtig zu klären, ob die entsprechende Sozialhilfeempfängerin bzw. der entsprechende Sozialhilfeempfänger diese Normen nicht einhalten kann oder will, und welche Gründe es dafür gibt. Böhnisch (2006, S. 13) äussert sich zum abweichenden Verhalten wie folgt: „Abweichendes Verhalten hat viele Gesichter. Es ist nicht eindeutig als ‚Normverletzung‘ definierbar, sondern kann je nach Situation und Referenz relativ sein.“ Der Begriff „Abweichendes Verhalten“ beinhaltet für Böhnisch (S. 13-14) eine Mehrdeutigkeit und verweist auf den Einbezug des kulturellen und sozialen Kontextes, um abweichendes Verhalten als solches bestimmen zu können. Im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Spektrum der Definition von abweichendem Verhalten geht er auf die Bedeutung „institutionell gebundener sozialer Abweichung“ ein. Kennzeichen des institutionell gebundenen abweichenden Verhaltens ist nach ihm, „dass es sozial nicht durchgängig, oft nur in der betreffenden Institution negativ sanktioniert und ausserhalb häufig gegenteilig bewertet wird“ (S. 14). So können beispielsweise Sozialhilfeempfängerinnen und Sozi-

---

<sup>14</sup> Die gesellschaftliche Reaktion ist ein weiter Begriff. Er meint die ausdrücklichen Reaktionen auf die Devianz (moralische Entrüstung) und auch die zu ihrer Kontrolle eingesetzten Handlungen. Im Ganzen gesehen, erscheint die gesellschaftliche Reaktion häufig paradox, weil die Gesellschaft bestimmte Handlungen und Personengruppen, die sie als unmoralisch, kriminell, unfähig oder verantwortungslos bezeichnet, offenbar gleichzeitig fördert und bestraft (Lemert, 1975, S. 435-436).

alhilfeempfänger, die in der Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst negativ durch abweichendes Verhalten auffallen, in ihrem sozialen Umfeld mit dem gleichen Verhalten positive Rückmeldungen, wenn nicht gar eine Statusaufwertung ihrer Person erfahren.

Zudem hält Böhnisch (2006, S. 15) fest, dass ein normativer Aspekt des Konstruktes abweichenden Verhaltens immer dann vorliegt, wenn „die Respektierung der personalen Integrität, der Menschenwürde des Anderen“ gefährdet ist. Abweichendes Verhalten ist im Kern als ein sozial unverträgliches, gegen andere gerichtetes Verhalten definiert, das einen deutlichen Mangel der Übernahme geltender Grundwerte und Normen offenbart.

Keupp (1999, S. 13) dagegen argumentiert, dass Abweichung zahlreichen sozialen, kulturellen sowie institutionellen Einflussfaktoren, die einem temporären, sozialen Wandel unterliegen können, unterworfen ist. Die Gemeinsamkeit von abweichenden Verhaltensweisen besteht für ihn darin, dass sie von „mehr oder weniger grossen sozialen Segmenten einer Gesellschaft als ungewöhnlich, befremdlich und jenseits des durchschnittlichen Erwartungshorizontes wahrgenommen werden; sie verletzen in unterschiedlicher Weise den Verhaltenskonsens, der sich in gesellschaftlichen Gruppen eingeregelt hat“ (S. 13).

Lemert (1975, S. 433) wiederum unterteilt abweichendes Verhalten in *primäre* und *sekundäre Devianz*<sup>15</sup>. Er beruft sich dabei auf zwei grössere Theoriestränge, die versuchen, Devianz zu erklären: Zum einen die *ätiologische Theorie* und zum anderen die *Labelling- oder Interaktionistische Theorie*. Erstere beinhaltet die Leitfrage, *wie* das Normale definiert wird (Normalisierungsstrategie), d.h., dass sich das Abweichende durch das Kriterium des Normalen ergibt. Es handelt sich also um die Frage nach den Ursachen, die dann als Wirkung abweichendes Verhalten oder Zustände erklären (*täterorientiert*). Hierzu zählt beispielsweise auch die Anomietheorie von Merton, auf welche im vorherigen Kapitel eingegangen wurde.

Die Labelling-Theorie (auch Labelling-Approach genannt nach dem Begründer Frank Tannenbaum) betrachtet dagegen Abweichung als Herstellungsprozess und befasst sich mit der Leitfrage, *wie* das Abweichende definiert wird (Herstellungsstrategie). Hier ergibt sich das Normale aus dem Kriterium des Abweichenden. Die Labelling-Theorie besagt, dass Menschen eine Identität als sozial Abweichende annehmen und einen abweichenden Lebensstil verfolgen, weil andere sie als abweichend bezeichnet haben (Etikettierung). Es geht hierbei um die Frage nach den beteiligten Akteuren, die Devianz aushandeln und herstellen sowie nach den Kontexten und Bedingungen (*tatorientiert*). Daraus abgeleitet stellen sich folgende Fragen:

---

<sup>15</sup> *Primäre Devianz* bedeutet abweichendes Verhalten, das durch verschiedene Merkmale erkannt und erklärt werden kann, aber nicht oder nur am Rande zu einer Veränderung in der Rollenstruktur, im Selbstbild und in den Verhaltensweisen des Betroffenen führt. Die sich ergebenden Probleme, als Folge der primären Devianz, werden durch „Verharmlosung“, indem die Devianz als normale Andersartigkeit angesehen wird oder durch Steuerung und Kontrollen, die so geringfügig sind, dass sie die grundlegenden Kompromisse des gesellschaftlichen Zusammenlebens nicht ernsthaft stören, bearbeitet bzw. behoben. Es handelt sich bei der primären Devianz um ätiologisch erklärbare Formen von Abweichung. (Lemert, 1975, S. 433). Im Unterschied dazu ist die *sekundäre Devianz* erst durch bestimmte Kontrollmechanismen und Akteure hervorgerufen worden, indem eine gesellschaftliche Reaktion den Grad der Abweichung bestimmt (Lemert, 1975, S. 433).

- Warum ist jemand/etwas deviant (ätiologische Frage)?
- Wie wird jemand/etwas deviant gemacht (Labelling Frage)?

Die Devianz erfolgt durch Zuschreibung durch eine soziale Umwelt. Diese Reaktionen werden oft mit Etikettierungsvorgängen beschrieben, die auf primäre Devianz folgen. Dadurch wird der Handlungsspielraum der betroffenen Person eingeschränkt. Die Zuschreibung hat aber auch Auswirkungen auf die Sozialisation. Soziale Rollen müssen umgeschrieben werden. Die betroffene Person muss sich mit dem Etikett „Abweichende bzw. Abweichender“ und den diesbezüglichen Erwartungen der sozialen Umwelt auseinandersetzen. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, einer Zerstörung der Integration bestehender Rollen und eine Umformulierung von Rollenverständnissen. Es kann festgehalten werden, dass Abweichung sehr stark davon abhängt, wie Normalität hergestellt, interpretiert und klassifiziert wird. Das ist sowohl kulturabhängig als auch zeitgebunden (Lemert, 1975, S. 433-434; Lamnek, 1999, S. 62-73.).

Soziale Arbeit ist eine Akteurin, welche Normalitätsvorstellungen immer mitproduziert und damit auch Effekte schafft, wie die Praxis sich mit bestimmten Problemlagen beschäftigen darf und wie bestimmte Rollensubjekte für Soziale Arbeit erschaffen werden, die dann bearbeitbar sind. Soziale Arbeit muss darauf achten, dass sie Stigmatisierungen nicht noch verstärkt, die Interessen der Devianten vertritt, sich ihrer Hybridstellung<sup>16</sup> bewusst ist und die Akzeptanz gegenüber Abweichung fördert. Zudem sollte sie abweichendem Verhalten präventiv entgegenwirken und damit in der Lage sein, Strafen zu vermeiden.

## 6.2 Strafen als Grundfunktionen des sozialen Systems – AGIL-Schema

Reimann definiert den Begriff der Funktion im Zusammenhang mit der funktionalistischen Systemtheorie wie folgt:

Objektive Konsequenz, die ein sozialer Sachverhalt in einer Gesellschaft nach sich zieht. Ist den Handelnden diese Konsequenz ihres sozialen Handelns bewusst, so spricht man von der manifesten Funktion ihres Handelns, ist sie es nicht, von der latenten Funktion ihres Handelns (oder Verhaltens). Besteht die objektive Konsequenz in der Verhinderung des Vorliegens eines Systemmerkmals, so spricht man von einer Dysfunktion. Alle die Sachverhalte, die in einer bestimmten Gesellschaft die gleiche Funktion erfüllen können, sind funktional äquivalent in Bezug auf diese Funktion. (1991, S. 180)

Bezieht man sich auf die funktionalistische Systemtheorie, um der Funktion der Strafe auf den Grund zu gehen, muss zuerst festgehalten werden, dass die funktionalistische Analyse „Handlungen, Normen und Institutionen, kulturelle und religiöse Vorstellung, u.a. so genannte soziale Handlungen auf

---

<sup>16</sup> Vermittler zwischen Regulierung der Normalität und Abweichung

objektive Konsequenzen bezieht, die ein sozialer Sachverhalt für ein soziales System zur Folge hat, und nicht auf ihre Sinnstruktur hin“ (Reimann, 1991, S. 179). Reimann (1991, S. 180) führt als Beispiel die Regenmacherzeremonie in primitiven Kulturen an:

Die Regenmacherzeremonie hat kaum die objektive Konsequenz, tatsächlich Regen herbeizuführen, sondern vielmehr diejenige, die soziale Kohäsion der Gesellschaft zu stärken. Diese objektive Konsequenz eines sozialen Sachverhaltes für die Struktur eines sozialen Systems wird Funktion genannt; das Strukturmerkmal des Systems, das durch einen Sachverhalt verstärkt und gestützt wird, stellt dessen funktionaler Bezug dar.

Im Folgenden wird mit Hilfe des AGIL-Schemas auf die vier Grundfunktionen von sozialen Systemen eingegangen und dabei versucht, Rückschlüsse auf die Funktionen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe zu schliessen.

Reimann (1991, S. 194-195) beschreibt, dass das AGIL-Schema auf den soziologischen Systemtheoretiker Talcott Parsons zurückgeht. Nach diesem Schema müssen alle sozialen Systeme vier grundlegende Funktionen erfüllen: Anpassung (**A**daption), Zielerreichung (**G**oal Attainment), Integration (**I**ntegration) und Strukturhaltung (**L**atent Structure Maintenance). Mit der *Anpassungsfunktion* wird die Notwendigkeit beschrieben, aus der Systemumwelt genügend Energie, Ressourcen oder Mittel zu beziehen, um den Systemprozess am Laufen zu halten und damit die Ziele des Systems erreichen zu können (Reimann, 1991, S. 196). Ein Sozialdienst beispielsweise braucht genügend personelle Ressourcen, um den Klienten Sozialberatungen anbieten zu können. Die *Zielerreichungsfunktion* bezeichnet die Bestimmung und Festlegung der Ziele eines sozialen Systems. Dabei geht es um die Einigung auf bestimmte Ziele, die Rangfolge dieser Ziele und die Zuordnung von Mitteln zu den festgelegten Zielen. Diese Vorgänge beschreibt Reimann (S. 196) als Ergebnis politischer Prozesse, bei welchen es um die relative Macht Einzelner Einheiten des sozialen Systems und die Bestimmung unterschiedlicher sozialer Positionen in einem sozialen System geht. Das Sich-Einigen auf bestimmte Ziele trotz Einzelinteressen macht die Einheit des Systems und die Orientierung an gemeinsamen Zielen erst möglich. Die Einigung setzt ein wechselseitiges Vertrauen der Mitglieder eines sozialen Systems und ein Gefühl der Zugehörigkeit voraus. Die *Integrationsfunktion* bezieht sich genau auf diese Bindung der einzelnen Mitglieder innerhalb des sozialen Systems. Gemeinsame Normen werden anerkannt und eine gewisse Solidaritätsverpflichtung wird füreinander empfunden. Eine gemeinsame Verpflichtung auf normative Struktur beruht auf verwandtschaftlichen Bindungen oder einer gemeinsamen Sozialisation, welche dazu führen, dass die einzelnen Mitglieder des sozialen Systems eine übereinstimmende Wertüberzeugung und ähnliche Auffassung der Welt teilen (Reimann, 1991, S. 196-197).

Aus dieser Sicherung der Integration und der festgelegten normativen Struktur in gemeinsame kulturelle Überzeugungen entsteht die *Strukturhaltungsfunktion*. Diese Funktion begründet die Normen

bzw. die entsprechende Orientierung. Reimann (1991, S. 197-198) hält fest, dass die normative Struktur sozialer Systeme sich nicht nur als Resultat von willkürlichen und sich leicht veränderbaren Konventionen zwischen den Mitgliedern einstellt, sondern erst über die Begründung der Wertüberzeugungen Dauer, Stabilität und einen Bezugspunkt, der die Orientierung vorgibt.

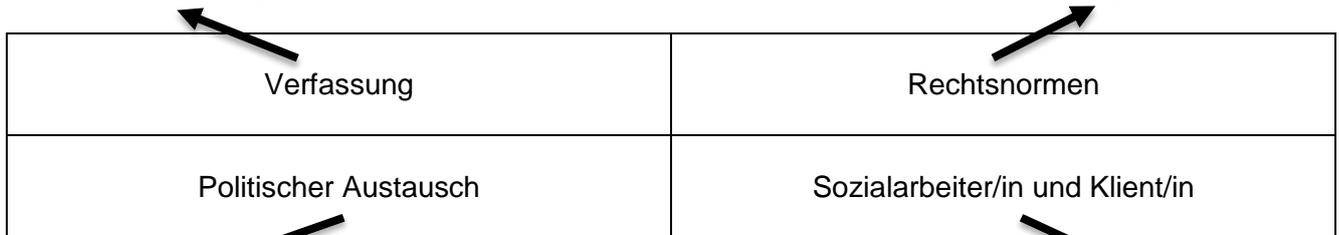
Das Strafen innerhalb der Sozialhilfe basiert einerseits auf den SKOS-Richtlinien und andererseits, damit wird die wichtigste rechtliche Grundlage genannt, auf der Verfassung. Wendet man nun das AGIL-Schema auf die Funktion der Strafe innerhalb der Sozialhilfe an, so nimmt die Verfassung die Funktion der Normenbegründung und Strukturhaltung wahr, das Rechtssystem an sich soll die normative Integration der Sozialhilfeklientinnen und Sozialhilfeklienten gewährleisten, die Professionellen der Sozialen Arbeit wiederum versuchen, die beschlossenen Ziele zwischen sich und den Klienten bzw. den Sozialhilfeorganen durchzusetzen oder zu erreichen. Der politische Austausch dient der Anpassung des politischen Systems an die wechselnden Verhältnisse in der umgebenden Gesellschaft. Das Strafen in der Sozialhilfe nimmt alle vier Grundfunktionen ein. Strafen dienen zum einen der Anpassung des Klienten ans System der Sozialhilfe. Notwendige Ressourcen, Energie und (falls vorhanden) Mittel, müssen die Sozialhilfeklienten aus ihrer Umwelt beziehen, um sich aus ihrer Notlage zu befreien und damit das Ziel, von der Sozialhilfe abgelöst zu werden, erreichen zu können. Tun sie dies nicht, werden die betroffenen Personen entsprechend sanktioniert (z.B. mittels Kürzung der Sozialhilfeleistungen). Sozialarbeitende und Sozialhilfeklienten vereinbaren Ziele. Die Klienten haben die Pflicht, ihr Bestes zu tun, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Verweigern sie die Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitenden bzw. sind sie nicht bereit, sich Ziele zu setzen und diese in ausreichendem Masse zu erreichen, setzt auch hier die Sanktion ein. Die Sozialarbeitenden sind dann berechtigt, die Klienten zu sanktionieren. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sollten bestrebt sein, eine möglichst gute Beziehung zu ihren Klienten aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Vertrauen, Sicherheit und Anerkennung bilden die Basis für eine gute Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfeklienten. Auf diese Beziehung baut, wie vorher beschrieben, die *Integrationsfunktion* auf. Rechte und Pflichten bzw. Normen, Regeln und Werte bilden die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfeklienten und Sozialarbeitenden. Die Sanktion tritt erst dann ein, wenn die Sozialhilfeklienten von den vorgegebenen Normen abweichen. Ihre Wirkung hat aber dennoch präventiven Charakter, weil die abweichende Person weiss, was im Falle einer Abweichung auf sie zukommen könnte, da sie sich mit den Rechten und Pflichten vertraut gemacht hat.

Sanktionen dienen des Weiteren auch der *Strukturhaltung*, da durch Strafen die Sicherung der normativen Struktur gewährleistet werden kann. Wer sich nicht an die Vorgaben hält, wird entsprechend sanktioniert. Die Strafe begründet die Normen und gibt eine gewisse Orientierung vor mit der Art und Weise, wie bestraft wird. Sozialhilfeklienten wird mit Strafen aufgezeigt, welche Konsequenzen ihr Fehlverhalten mit sich zieht und schreckt Nachahmerinnen und Nachahmer ab.

Abbildung 2: AGIL-Schema

(Quelle, Reimann, 1991, S. 199)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Sanktion innerhalb der Sozialhilfe alle vier Grundfunktionen eines sozialen Systems einnehmen kann. Sanktionen werden erst eingesetzt, wenn ein Fehlverhalten bzw. eine Abweichung von der Norm eingetreten ist. Sie sorgen dafür, dass sich möglichst viele Sozialhilfeklienten an die geltende normative Struktur halten, Nachahmerinnen und **Strukturerhaltung**

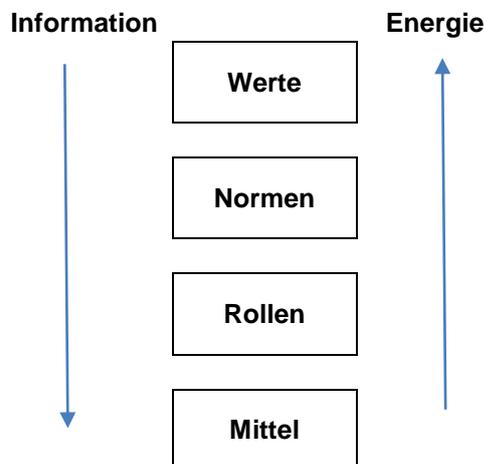


**Integration**  
**Anpassung** Nachahmer abgeschreckt werden, die Stabilität im System der Sozialhilfe gewährleistet bleibt und sich die Sozialhilfeklienten bis zur Ablösung möglichst normkonform verhalten.  
**Zielerreichung**

### 6.3 Das Modell der Kontrollhierarchie – Regulierungsfunktion der Strafe

Reimann (1991, S. 200) geht einen Schritt weiter und nimmt sich zudem dem Modell der Kontrollhierarchie an, womit er den Fokus auf die „vertikalen Beziehungen zwischen den analytischen Bestandteilen von Handlungen und der Ebene der Handlungssysteme“ setzt. Wie die Handlungstheorie besagt, kann soziales Handeln in Bezug auf Werte, Normen, Rolle und Mittel untersucht werden. Mit Werten, welche die handelnde Person als legitim und verbindlich betrachtet, kann sie ihr Handlungsziel begründen. Normen werden bei der Wahl des entsprechenden Handlungsmittels beachtet, für die Beachtung bzw. Nichtbeachtung dieser Normen erwartet die handelnde Person Sanktionen (S. 200). Das Wissen um die mögliche Anwendung von Sanktion erhöht die Einhaltung der Normen.

Abbildung 3: Modell der Kontrollhierarchie

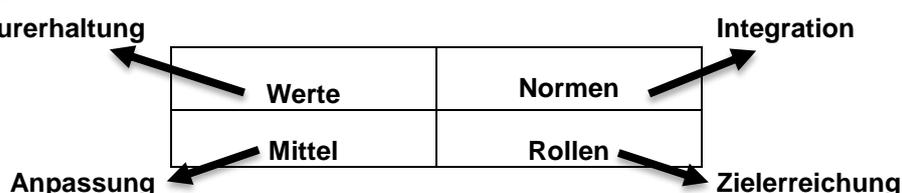


(Quelle, Reimann, 1991, S. 201)

Die vier genannten Merkmale des Handelns bilden eine Kontrollhierarchie. Die oberste Ebene eines Handlungssystems wird von „institutionalisierten Werten“ gebildet (Reimann, 1991, S. 201). Werte wie individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit oder wissenschaftliche Wahrheit werden von den Handelnden nicht durch Zwang oder Erwartung persönlicher Vorteile, sondern durch Konsens und Überzeugung übernommen. Sie kontrollieren und begründen Normen und Regeln, d.h. „Handlungserwartungen, deren Befolgung oder Nichtbefolgung positive oder negative Sanktionen mit sich bringen und die daher durchaus aus Gründen persönlichen Nutzens oder aus Furcht vor Bestrafung“ beachtet werden (S. 201). Auch an diesem Punkt sorgt die Sanktion dafür, dass Handlungserwartungen grösstenteils erfüllt werden. Die normativen Erwartungen begründen wiederum die Ausbildung von sozialen Rollen und Positionen, die schliesslich die Verfügung über bestimmte Mittel in einer sozialen Situation regeln und kontrollieren. Diese Kontrolle der jeweils unteren durch die höheren Ebenen kann auch als Informationsfluss von oben nach unten aufgefasst werden. In entgegengesetzter Richtung fliessen die „Energie“ oder die „dynamisierenden Kräfte eines Handlungssystems“ (S. 200-201).

Erst die Verfügung über die notwendigen Mittel macht eine angemessene Rollenausübung möglich, und erst die Übernahme und Befolgung von Rollenerwartungen bezieht eine allgemeine Norm auf die spezifische Handlung einer bestimmten Akteurin, eines bestimmten Akteurs. Würde dies nicht geschehen, so würde die allgemeine Norm zwar nicht grundsätzlich zurückgewiesen, aber für das konkrete Handeln einer Person nicht als relevant betrachtet. Die Sanktion hat ihre Funktion darin, die Relevanz der Norm möglichst hoch zu halten, damit Abweichungen von Sozialhilfeklienten reduziert werden können. Ohne die Verwirklichung von Werten in bestimmten normativen Vorschriften schliesslich würde die Ebene der Werte ohne Verbindung zu tatsächlichem Handeln bleiben (Reimann, 1991, S. 201). Nach Reimann kann die Unterscheidung der Ebenen des Handlungssystems auch mit dem AGIL-Schema, welches im vorhergehenden Kapitel genauer vorgestellt wurde, in Verbindung gebracht werden: „Die Werteebene nimmt dann die Funktion der Strukturierung, der Sicherung von Stabilität und Kontinuität des Systems wahr; gleichzeitig vermittelt sie zwischen sozialen Systemen und kulturellen Systemen. Normen erfüllen Integrationsfunktionen für soziale Systeme; Rollen und soziale Positionen spezifizieren Ziele im Hinblick auf individuelle Akteure und stellen die Verbindung zwischen sozialen Systemen und dem Persönlichkeitssystem der Mitglieder her; Der Mittelebene schliesslich wird die Anpassungsfunktion an die materiell-organische Umwelt zugeordnet. Über sie wirken dynamische Kräfte des Wandels auf soziale Systeme ein.“ (Reimann, 1991, S. 202)

Abbildung 4: Verbindung AGIL-Schema mit dem Modell der Kontrollhierarchie



(Quelle, Reimann, 1991, S. 202)

## 6.4 Strafen als Rechts-, Erziehungs-, Macht- und Kontrollfunktion

Losgelöst von der Systemtheorie und damit von einer soziologischen Perspektive geht Geissler der Frage nach, warum Menschen, Institutionen und Gesellschaften strafen. Geissler (1982, S. 105) nennt Motive und Gründe für Strafen, die die Aufgabe dieser erklären sollen. Strafe hat ihm zufolge vor allem eine zentrale Aufgabe: Die Erziehungsfunktion. Da dies nicht die einzige Funktion von Strafen darstellt, werden weitere Funktionen erläutert. In einem ersten Schritt wird die Rechtsfunktion beschrieben. Sie nimmt Bezug aufs geltende Strafrecht und wird in Anlehnung an Urwyler und Nett (2012, S. 32-34) erläutert. Danach folgt die bereits erwähnte Erziehungsfunktion nach Geissler und anschliessend die Macht- bzw. Kontrollfunktion nach Kraus und Krieger (2007, S. 87-94).

### 6.4.1 Rechtsfunktion

Nach Riekenbrauk (2008, S. 20-22) hat die Strafe ihre rechtliche Funktion, um innerhalb einer sozialen Gemeinschaft für Recht und Gerechtigkeit zu sorgen und die normative Ordnung der Gesellschaft zu erhalten. Die Strafe ist nicht absolut, sondern verfolgt einen bestimmten Zweck. Dieser liegt darin, dass sie nicht repressiv (d.h. an der Vergangenheit orientiert), sondern präventiv (d.h. in die Zukunft gerichtet) ausgerichtet sein muss. Der Hauptzweck von Strafe liegt darin, dass künftige Straftaten verhindert werden.

In einem liberalen und sozialen Rechtsstaat bestehen heute unterschiedliche rechtliche Reaktionssysteme zum gesellschaftlichen Umgang mit deviantem Verhalten von Menschen. Die Ausgestaltung des Strafrechts ist dabei immer auch ein Spiegelbild des Zustandes der Gesellschaft, ihres Menschenbildes, ihrer Werte und der entsprechenden Veränderung im Verlaufe der Zeit (Mösch Payout, 2009, S. 322).

Urwyler und Nett (2012, S. 32) sprechen von präventiven Wirkungsfeldern des Strafrechts, welche auf General- und Spezialprävention beruhen. Sie lassen sich unterscheiden, indem sie sich an die Allgemeinheit oder an die straffällige Person richten und entweder positive oder negative Zwecke verfolgen. Vom Strafrecht wird zudem erwartet, dass normkonformes Verhalten gestützt und abweichendes Verhalten unterbunden wird. Bei der *Generalprävention* steht die Wirkung der Strafe *auf die Allgemeinheit* im Vordergrund. *Positive Generalprävention* heisst, dass die Strafe dazu dient, das Rechtsbewusstsein und das Vertrauen der Allgemeinheit zu stärken. In einer Gesellschaft, welche „Rechtsbrecher“ bestraft, werden sich die übrigen Mitglieder wohl fühlen und selbst die Gesetze einhalten. *Negative Generalprävention* meint, dass die Strafe andere künftig vom Begehen einer Straftat abhalten kann. Nur dadurch, dass begangenes Unrecht bestraft wird, lassen sich die übrigen Mitglieder der Gesellschaft dazu motivieren, selbst die Gesetze einzuhalten.

Nach Urwyler und Nett (2012, S. 32) liegt die Hauptaufgabe des staatlichen Strafsystems *aus Sicht der Generalpräventionsthese* in der allgemeinen Abschreckung möglicher Straftäterinnen und Straftä-

ter. Dieser Zweck reicht normativ gesehen aus, um eine Legitimation für staatliches Handeln zu bieten. Urwyler und Nett (2012, S. 32) berufen sich in Anlehnung an Vanberg (1982, S. 14) auf eine empirische Annahme, die besagt, dass staatliches Strafen tatsächlich eine allgemeine Abschreckungswirkung hat. „(...) Rechtsverletzungen – gleich wie normkonforme Aktivitäten – werden dementsprechend aus der Erwartung heraus begangen, durch sie irgendeinen Vorteil realisieren zu können und dass man dementsprechend potentielle Straftäter ‚abschrecken‘ kann, indem man die Verhängung von Strafen, also von Nachteilen, in Aussicht stellt, die die von der Straftat erhofften Vorteile überwiegen.“ (Urwyler & Nett, 2012, S. 32)

Die Theorie der negativen Generalprävention basiert gemäss Kilias (2002, S. 442, zitiert nach Urwyler & Nett, 2012, S. 33) auf den beiden folgenden Aussagen:

- je schwerer die angedrohte Strafe, desto weniger übertritt man ein Verbot;
- je wahrscheinlicher eine angedrohte Strafe tatsächlich verhängt wird, desto weniger übertritt man ein Verbot.

Der Generalprävention steht die *Spezialprävention* gegenüber, bei welcher die Wirkung der Strafe für den betroffenen Einzelnen entscheidend ist. *Positive Spezialprävention* meint dabei, dass die Strafe zur Besserung des Täters dienen soll (Resozialisierung). *Negative Spezialprävention* bedeutet, dass die Strafe dazu dient, die Gesellschaft vor der jeweiligen straffälligen Person zu schützen und sie abschrecken soll, die Tat zu wiederholen. Dementsprechend kann die Sanktion verschiedene Formen annehmen: „Entweder eine moralische, namentlich erzieherische Ermahnung, eine psychologische oder medizinische Behandlung, ferner auch die blossе Neutralisierung, etwa in Form einer langandauernden Inhaftierung.“ (Urwyler & Nett, 2012, S. 34)

#### **6.4.2 Erziehungsfunktion**

Nach Geissler (1982, S. 202) darf es in der Erziehung immer nur um Gerechtigkeit sowie um das Einhalten von Normen und Regeln gehen, jedoch nicht um Vergeltung oder Rache. Erziehen beabsichtigt hierbei, das Individuum in der entsprechenden Situation zum Tun bzw. Unterlassen einer Handlung zu veranlassen. Es dient der Verhaltenskontrolle und zugleich der Abschreckung.

Wenn Strafe von der betroffenen Person als Strafe erlebt wird, so wird sie das Verhalten aus Angst vor dem mittels Strafe zugefügten Leid unterlassen. Wenn dem Individuum aber die Befriedigung subjektiv wichtiger Bedürfnisse nicht auf anderem Weg eröffnet wird, so wird es entweder sein Tun heimlich weiterverfolgen oder sofort wieder aufnehmen, sobald die Strafe nicht mehr zu befürchten ist. „Strafe unterdrückt unerwünschtes Verhalten lediglich, eine Veränderung der Motivation, die dem Handeln zugrunde liegt, kann sie nicht erreichen, sofern dieses Handeln aus der Befriedigung subjektiv bedeutsamer Bedürfnisse heraus motiviert ist.“ (Geissler, 1982, S. 205)

Geissler (S. 206) ist der Meinung, wenn Erziehung das Ziel hat, Menschen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Mitgliedern zu machen und zu Individuen, die sich aus Einsicht in die Sinnhaftigkeit von Regeln an eben diese halten, dann kann bei Strafe als Erziehungsmittel nicht davon ausgegangen werden, dass Strafe den Zuwachs an eine solche Einsicht erhöht.

Geissler (1982, S. 213) fügt an, dass der Vorgang des Bestrafens den pädagogischen Bezug zwischen der erziehenden und der bestrafte Person stört, insofern sich die bestrafte von der strafenden Person gedemütigt fühlt und sich ihr gegenüber als ohnmächtig erfahren kann. Vor allem aber wirft Bestrafung einen Schatten auf die für den pädagogischen Bezug wichtigen Gefühle der Empathie und des Wohlwollens: „Mitgefühl und Wohlwollen lassen sich nach menschlichem Empfinden nur schwer damit vereinbaren, ein schwächeres und abhängiges Individuum kalkuliert und gleichsam ‚kalthertig‘ Leid zuzufügen, selbst wenn die strafende Person vorgibt, dem bestrafte Menschen dieses Leid aus wohlwollendem erzieherischen Interesse heraus zuzumuten.“ (Geissler, 1982, S. 213)

Einige Menschen erleben Strafen als Lieblosigkeit und konzentrieren sich dann mehr auf „Vergeltungsphantasien“ als auf die mit der Strafe eingeforderte Verhaltensänderung (S. 214).

Will man auf erzieherischem Wege und im Sinne einer emanzipatorischen Pädagogik nachhaltige Veränderung eines Verhaltens erreichen, dann müssen nach Mollenhauer (1968, S. 122) Regeln gemeinsam ausgehandelt, Sinn und Hintergründe von Regeln transparent gemacht (d.h. erläutern, warum es sich lohnt, sich an Regeln zu halten) und Wege für regel- und normgerechte Befriedigung wichtiger Bedürfnisse aufgezeigt oder entwickelt werden. Solche Regeln verhindern unnötige Regelverstöße und vermeiden, dass die Erziehenden sich genötigt fühlen, Regelverstöße mit Bestrafung zu ahnden.

Nun gibt es aber dennoch Situationen, die das Setzen von Grenzen sowie Mittel zur Durchsetzung dieser Grenzen (also Mittel, mit denen auf Grenzverletzungen erfolgreich reagiert werden kann) erforderlich machen. Laut Flitner (1997, 105-106) sind solche Situationen dann gegeben, wenn folgende Gefahren drohen:

- Gefahr für das betroffene Individuum: An Leib und/oder Seele ernsthaften Schaden zu nehmen,
- Gefahr für Andere: Verletzt, gekränkt, geplagt zu werden,
- Gefahr für das gemeinschaftliche Leben: Sitte und gemeinsame Werthaltungen, gemeinsame Dinge und Geräte werden beschädigt.

In solchen Situationen muss man nach Flitner (1997, S. 106-112) als Erzieherin bzw. Erzieher aus der Verantwortung für das Wohl der zu erziehenden Person selbst oder für das Wohl anderer Menschen eingreifen, Grenzen setzen und diese Grenzen auch durchsetzen.

Was erfordert dieses Durchsetzen von Grenzen? Soll man nun bei einer Grenzüberschreitung bestrafen oder mit Strafandrohung versuchen, das Verhalten zu kontrollieren, um eine weitere Überschreitung zu verhindern? Nach Flitner gilt hier dasselbe, was oben im Zusammenhang mit Regeln schon formuliert wurde: „Auch Grenzen sind transparent zu machen und so zu setzen, dass berechnete Bedürfnisse von Klienten sicher befriedigt werden. Auf diese Weise können Grenzverletzungen vorgebeugt werden.“ (1997, S. 118)

Flitner legt den Akzent auf präventives erzieherisches Handeln. Die Grundhaltung der Professionellen muss nach ihm von absolutem Wohlwollen und Bemühen um Verstehen geprägt sein. Ausserdem müssen die Professionellen in der Lage sein, dies den Klienten auch so zu vermitteln (S. 118).

### 6.4.3 Macht- und Kontrollfunktion

Kraus und Krieger gehen in ihrem Werk auf die Verfügungsgewalt von Macht über den Körper eines Individuums ein. Sie führen aus, dass Organismen nicht unabhängig von ihrer Systemwelt, sondern strukturell an diese gekoppelt sind (Kraus & Krieger, 2007, S. 87). Diese strukturelle Koppelung ermöglicht es, dass Organismen beeinflusst werden können. Die Chancen dazu ergeben sich aus dem Verfügen von Einflussgrößen, die es erlauben, die Möglichkeiten eines Organismus zu reduzieren. Dies kann entweder direkt geschehen, z.B. durch die Anwendung von Gewalt, oder indirekt durch die Anwendung von Strafen, beispielsweise in Form von Wegnehmen oder Vorenthalten für den Organismus relevanter Güter (z.B. Nahrungsmittel). Kraus und Krieger (S. 89) beschreiben, dass es sich bei dieser Form der Macht um die Chance zur Reduktion von Handlungsmöglichkeiten handelt. Sie halten aber zusätzlich fest, dass damit keine Chance zur Instruktion hergestellt wird.

Ähnlich wie Weber (Kapitel 5.4) halten auch Kraus und Krieger fest, dass die Entscheidung zur Unterwerfung der unterwerfenden Person selber obliegt. Sie trägt die Verantwortung für diese Entscheidung unter der Berücksichtigung der vorhandenen Rahmenbedingungen. Die Verantwortung der Rahmenbedingung wiederum verbleibt selbstverständlich derjenigen Person, die über diese Bedingungen verfügt. Nach Ansicht von Kraus und Krieger eröffnet Macht gegenüber dem Körper eines Individuums zwar die Möglichkeit, dieses an Handlungen, die es durchführen möchte, zu hindern. Keinesfalls ist es nach Kraus und Krieger aber möglich, Menschen dahingehend zu instruieren, dass sie Handlungen ausführen, die sie überhaupt nicht ausführen möchten (2007, S. 88-90). Es gibt also Machtmöglichkeiten, die nicht einer Unterwerfung bedürfen. Dies gilt jedoch nur für die Chance zur Reduktion von Möglichkeiten, nicht aber für die instruktiven Bestrebungen (S. 89).

Hier differenzieren Kraus und Krieger (2007, S. 89-90) den Machtbegriff in „instruktive Macht“ und „destruktive Macht“: *Destruktive Macht* schränkt die Möglichkeiten eines Menschen ein oder zerstört diese gar. Die *instruktive Macht* zielt dagegen auf die Instruktion oder „Steuerung eines Menschen“. Der entscheidende Unterschied dieser beiden Machtformen zeichnet sich durch die Möglichkeit zur

Verweigerung ab. Denn bei der destruktiven Macht können sich die Individuen nicht verweigern, was ihnen bei der instruktiven Macht jedoch möglich ist.

Instruktive Macht bezeichnet die Chance, das Verhalten oder Denken eines Individuums zu determinieren. Instruktive Macht als Gelegenheit zu instruktiven Interaktionen ist vom Eigensinn der zu Instruierenden abhängig, die sich letztlich instruktiver Macht auch verweigern können. Destruktive Macht bezeichnet die Chance, die Möglichkeit eines Menschen zu reduzieren. Destruktive Macht als Gelegenheit zu destruktiven Interaktionen ist unabhängig vom Eigensinn der zu Instruierenden, die sich destruktiver Macht nicht verweigern können. (Kraus & Krieger, 2007, S. 90)

Es gilt also, sich der Möglichkeit *instruktiver Macht* in zwischenmenschlichen Beziehungen im Allgemeinen und in Beziehungen zwischen Sozialarbeitenden und Klienten im Besonderen bewusst zu sein. So haben Professionelle der Sozialen Arbeit, die Macht zugesprochen bekommen, mit den daraus resultierenden Möglichkeiten verantwortungsvoll umzugehen.

Kraus und Krieger (2007, S. 93) differenzieren ebenso wie den Macht- auch den Kontrollbegriff in „*instruktive Kontrolle*“ und „*destruktive Kontrolle*“. Sie bringen ein, dass jegliche Kontrolle auf Macht angewiesen ist. Als *instruktive Kontrolle* bezeichnen sie das erwünschte Verhalten zu erwirken, während das Unterbinden unerwünschter Verhaltensweisen mittels destruktiver Interaktionen als *destruktive Kontrolle* gilt. Entscheidend ist für Kraus und Krieger nicht, ob Handlungen erwünscht oder unerwünscht sind, sondern vielmehr, ob Handlungen tatsächlich auch gegen Widerstreben der Klienten erzwungen bzw. unterbunden werden können oder nicht. *Instruktive Kontrolle* kann demnach sowohl auf das Ausführen als auch auf das Verhindern bestimmter Handlungen zielen, während *destruktive Kontrolle* nur die Verhinderung bestimmter Handlungen erwirken kann. Denn auch hier können sich die Klienten gegenüber der *instruktiven Kontrolle* verweigern, was bei der *destruktiven Kontrolle* nicht möglich ist. *Instruktive Kontrolle* bedarf der Zustimmung der Kontrollierten. Dies gilt nicht für die *destruktive Kontrolle*, welche keiner Zustimmung bedarf und auch gegen Widerstand durchgesetzt werden kann.

Die vorgenannten Begriffe können wie folgt bestimmt werden: Instruktive Kontrolle bezeichnet das Bemühen, das Verhalten oder Denken eines Anderen zu determinieren (...). Destruktive Kontrolle bezeichnet das Bemühen, die Möglichkeiten eines Anderen zu reduzieren (...). (Kraus & Krieger, 2007, S. 94)

## **7. Empirischer Teil: Erfahrungen aus der Praxis von Professionellen der Sozialen Arbeit**

Mit der qualitativen Methode wird untersucht, ob die vorher beschriebenen theoretischen Grundlagen und Auffassungen sowie Erkenntnisse in der Praxis eine Relevanz haben. Die Funktion der Sanktionen innerhalb der Sozialhilfe und die damit in Verbindung stehenden Interessen werden analysiert.

### **7.1 Methodisches Vorgehen**

Bewusst wird in diesem Kapitel lediglich auf die Erfahrungen von Professionellen der Sozialen Arbeit eingegangen. Auf eine Ausweitung auf Sozialhilfeklienten ist innerhalb der Abhandlung dieser Arbeit bewusst verzichtet worden.

#### *A) Felderschliessung*

Qualitative Forschung ist nach Schatzmann und Strauss (1979, S. 78) auch immer Feldforschung. In einem ersten Schritt geht es nach Ansicht der Autoren darum, das Feld, welches es zu erforschen gilt, zu bestimmen:

Der Feldforscher begreift, dass sein Feld – welcher Beschaffenheit auch immer es ist – an andere Felder anschliesst und auf vielfältige Weise mit ihnen verknüpft ist: Institutionen verweisen notwendigerweise auf andere Institutionen, werden von ihnen durchdrungen oder überlagert; soziale Bewegungen sind oft von dem gesamten Gewebe, dessen Textur sie zu verändern suchen, kaum zu unterscheiden. Aus der Perspektive eines sozialen Prozesses haben Institutionen und soziale Bewegungen keine absoluten räumlichen Grenzen, keinen absoluten Anfang und kein absolutes Ende. Ihre Parameter und Erfahrungen sind konzeptionelle Entdeckungen, und nur aus theoretischen oder arbeitspraktischen Gründen werden ihnen Grenzen zugewiesen.

Es gilt also, sich mit dem Feld vertraut zu machen. Felderschliessung beinhaltet die Reflexion über die Bedingungen des Forschungsfeldes und über dessen Ausdehnung. Zum Forschungsfeld dieser Arbeit gehören daher nicht nur Institutionen wie Sozialdienste, sondern auch politische Gebilde, da die Befragten in unterschiedlichen Feldern (Berufsverbände, politische Parteien, Kommissionen, etc.) und darin in unterschiedlichen hierarchischen Positionen tätig sind. Der benannten Überlagerung der verschiedenen Gebilde wie von Schatzmann und Strauss (S. 77-93) beschrieben, wird damit Rechnung getragen.

#### *B) Schlüsselpersonen*

Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner orientierte sich an deren beruflicher Tätigkeit innerhalb der Sozialhilfe. Sie mussten im Feld der Sozialhilfe verankert sein. Ihre Haltung gegenüber dem Strafen von Sozialhilfeklienten und ihre Erfahrungen im Bereich der Sozialhilfe mit allfälligen Sanktionspraktiken standen im Zentrum der Analyse. Ebenso wurde auf die Durchmischung der

verschiedenen hierarchischen Positionen, welche die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner vorweisen konnten, geachtet. Auf eine gezielte Geschlechterdurchmischung wurde hingegen verzichtet, da Genderaspekte für die Analyse als irrelevant erachtet wurden. Die Interviews wurden bewusst nur mit Professionellen der Sozialen Arbeit geführt und nicht mit Sozialhilfeklienten.

### *C) Feldzugang*

Der Zugang zu den Interviewpersonen gestaltete sich relativ einfach. Telefonisch oder mittels E-Mail-Nachricht wurde nachgefragt, ob die Bereitschaft zum Interview besteht. Angefragte Personen in Leitungsfunktionen wollten die Aufgabe oftmals an ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegieren, mit der Begründung, dass sie selber nicht mehr Beratungsgespräche durchführen würden. Diese Personen vom Interview zu überzeugen, war schwieriger als bei den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern selber. Das Forschungsinteresse wurde den Schlüsselpersonen in allgemeinverständlicher Art erläutert, das bedeutet, es wurde offen formuliert, um Barrieren zu vermeiden und die Ergebnisse nicht zu stark zu beeinflussen, wie es von Przyborski und Wohlrab-Sahr (2008, S. 64) empfohlen wird. Fünf der neun angefragten Interviewpersonen haben sich daraufhin für ein Interview bereitgestellt.

### *D) Datenbestand*

Gemäss Vogel (2006, S. 68-69) muss das Datenmaterial nicht als Erzählung, sondern als Handlung betrachtet werden, denn bei Handlungen müssen die Normen erfasst werden, damit ein sinnverstehender Zugang möglich ist. Das vorliegende Datenmaterial wurde deshalb nach Regelmässigkeiten und ihren zugrunde liegenden Normen hin untersucht. Von September bis Oktober 2013 wurden fünf Interviews mit vier Sozialarbeiterinnen und einem Sozialarbeiter durchgeführt. Von den fünf Interviewpartnern hatten zwei Personen eine Führungsposition inne. Bei den restlichen Befragten handelt es sich um diplomierte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, wobei eine Person seit zwei Jahren nicht mehr als Sozialarbeiter tätig ist. Die Interviews wurden anhand von Handnotizen, welche ins Hochdeutsche übertragen wurden, festgehalten. Im Anschluss daran erfolgte das Transkribieren der Interviews nach Dresing und Pehl (2013). Die Aussagen und Daten der einzelnen Befragten wurden separat erfasst. In der Auswertung werden keine Namen genannt, es wird lediglich zwischen Sozialarbeiterin, Sozialarbeiter und Führungspersonen unterschieden, um die Anonymität der Befragten zu wahren.

### *E) Forschungsinstrument*

Das Leitfrageninterview legte die Grundlage fürs Gespräch. Es wurde deshalb ausgewählt, weil es die Befragten zur ausführlichen Darstellung ihrer eigenen Weltsicht, Haltung, symbolischen Konstruktionen und Relevanzsysteme bringt. Das Leitfadeninterview beinhaltet zwar sehr wenig Steuerungselemente, ist aber dennoch nicht ganz frei davon, da das Interview von der Interviewleiterin bzw. vom

Interviewleiter bestimmt wird und entsprechende Fragen beinhaltet. Die Bedeutung variiert insbesondere mit den lebensweltlichen und kulturellen Hintergründen und Erfahrungen der einzelnen Befragten.

Standardisierte Verfahren würden diese Sachverhalte verdecken. Der Vorteil dieses offenen Verfahrens liegt darin, dass Schwierigkeiten thematisch werden, denn die Befragten geben in ihren Antworten zu erkennen, wie sie die Frage aufgefasst haben (Bohnsack, 2000, S. 52-56). Sie werden also im Interview dazu bewegt, selber aufzuzeigen, was sie bewegt und was für sie in welcher Weise relevant ist.

Das Leitfrageninterview berücksichtigt zudem die Komplexität von Einstellungen, Wissen und Meinungen. Diese sind oftmals vage, widersprüchlich oder eine Mischung aus Wissen und Nicht-Wissen, was für die Analyse spannend sein kann. Befragte haben ausserdem eine gewisse Vorstellung vom Ziel oder Sinn des Interviews, was ihre Antworten beeinflussen kann. Die Antworten werden auch durch den Verlauf des Interviews beeinflusst. Offene Verfahren wie das Leitfrageninterview sollen Definitionen und Intentionen zwar nicht neutralisieren, aber gut sichtbar machen. Die Form des Leitfrageninterviews eignet sich gut, um im Erzählfluss Emergenten wahrnehmen und anschliessend darauf eingehen zu können.

## **7.2 Analyseverfahren: Die Fallanalyse – Emergenten, Interpunktionen und Grundspannungen**

Christian Vogel (2012, S. 165-188) hat eine Methode der Einzelberatung entwickelt, um den Legitimationstypus zu sichern. Nach ihm lässt sich Soziale Arbeit nämlich nicht als bestimmter Typus von Handlungen, sondern als Legitimationstypus bezeichnen. Die Soziale Arbeit hat ihr strategisches Handeln an der Verständigung auszurichten, denn soziale Integration funktioniert nach Vogel in Anlehnung an Jürgen Habermas und Martin Graf nur über Verständigungsprozesse. Ansonsten erweisen sich ihre Strategien als illegitim und die Macht wäre missbräuchlich. Seine Methode bezieht sich einerseits auf die *Fallanalyse*, welche in dieser Arbeit zur Anwendung gelangt, andererseits auf die *Fallarbeits*. Die *Fallanalyse* ist erkenntnisorientiert und befasst sich mit der Analyse von Legitimations- und Entlegitimationsprozessen. Vogel bezeichnet sie als „Prozess des Nachdenkens, die Schaffung von Bewusstsein über das, womit wir es zu tun haben. Sie ist orientiert an der theoretischen Erkenntnis, d.h. es geht dabei darum, ein möglichst zutreffendes Bild der Realität zu gewinnen“ (2012, S. 166). Eine Analyse bildet nach Vogel immer „eine Aufnahme an einem bestimmten Punkt des gesamten Prozesses ab, der sich im Verlauf der weiteren Fallarbeit fortsetzt“ (Vogel, 2007, S. 34). Eine Analyse kann nie das gelebte Leben einholen, sondern bleibt gegenüber diesem notwendigerweise immer defizitär. Bei der *Fallanalyse* geht es nach Vogel in Anlehnung an Adorno darum, auf der Grundlage der „verfügbaren Informationen eine möglichst exakte Phantasie über den Fall zu gewinnen“ (S. 34). Den Ausgangspunkt der Analyse bilden die Emergenten im Material. Sie wurden von der Analysierenden bewusst wahrgenommen.

Emergere heisst lateinisch „auftauchen“. Den Ausgangspunkt jeder Analyse ist das, was uns auffällt, was uns irritiert, was uns beschäftigt, weil das, was wir als selbstverständlich annehmen, nicht – oder nicht so wie erwartet – eintrifft. (...) Emergenten können ganz unterschiedlicher Art sein. So kann beispielsweise eine bestimmte Passage in der Fallbeschreibung stutzig machen, Widerspruch auslösen oder auch einen (für den Leser) auffälligen Widerspruch enthalten. Es können Auslassungen sein, Unstimmigkeiten oder umgekehrt eine auffällige Genauigkeit, ein unerwartetes Detail. Auch Gefühle wie Ärger oder Mitleid, Sympathie oder Ablehnung, Heiterkeit etc. können zu Emergenten werden (Vogel, 2012, S. 168).

Emergenten sind also „Anzeichen eines Verständigungsproblems im weitesten Sinn“ (Vogel, 2007, S. 27). Nach Vogel (2012, S. 169) verweisen sie oft auf Grundspannungen, das bedeutet auf Erfahrungen, die dem Gegenüber bewusst oder unbewusst vorenthalten werden und damit eine Verständigung verhindern. Nach Vogel können Emergenten auf die gleiche oder je nach Komplexität des Falles auf mehrere Grundspannungen hinweisen. In der *Fallanalyse* geht es darum, den Prozess der bewussten Wahrnehmung in den Fokus zu rücken. Durch das bewusste Wahrnehmen, nimmt die analysierende Person nach Ansicht Vogel (S. 168) Distanz zum Wahrgenommenen. Er spricht dabei von *Interpunktionen* und meint damit „Zeichensetzungen, die eine Grenze ziehen und zugleich eine Beziehung herstellen“ (S. 169). In der *Fallanalyse* werden zwei Kontexte unterschieden: Einerseits gehören die analysierende Person selbst und die Theorien, die sie zur Analyse beigezogen hat, dem *Kontext des Falles* an, andererseits wird der Fall zum *Fallkontext*, bei welchem das Interesse und die Wahrnehmung zuerst auf den Gegenstand, also den Fall, bezogen wird. Emergenten können in beiden Kontexten auftauchen. (Vogel, 2012, S. 170).

Vogel (2012, S. 173) unterscheidet *drei Typen von Interpunktionen*, die je auf entsprechende Implikationen (Ergebnisse) bezogen sind:

- I) Die *theoretische Interpunktion* bezieht sich auf Implikationen, die der objektiven Welt der Sachverhalte zuzurechnen sind. Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, müssen die theoretischen Ergebnisse im Kontext des Falles, gemeint sind damit die Theorien der Analysierenden, rationalisiert werden.
- II) Die *praktische Interpunktion* bezieht sich auf Implikationen, die der sozialen Welt der Normen und der sozialen Regeln zuzurechnen sind.
- III) Die *expressive Interpunktion* bezieht sich auf Implikationen, die der subjektiven Welt der Psyche (Gefühle, Wünsche, Absichten etc.) der involvierten Akteure zuzurechnen sind.

Hierbei betont Vogel, dass es zwischen den verschiedenen Interpunktionen und auch innerhalb der gleichen Interpunktion zu Widersprüchen kommen kann. „Diese gilt es in der *Fallanalyse* zu dokumentieren und nicht zu entscheiden, was ‚richtig‘ ist.“ (2012, S. 173)

Er fügt hinzu, dass es sein kann, dass Geltungsansprüche erhoben werden, die sich logisch ausschliessen (S. 173).

### **7.2.1 Erfahrungen und Eindrücke während der Analyse**

Die Suche nach potenziellen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern bzw. Personen, die im Bereich der Sozialhilfe arbeiten, gestaltete sich einfacher als erwartet. Denn trotz des eher heiklen Themas, welches auch ein gewisses Mass an Mut und Interesse an der Reflexion der eigenen Professionalität und Sanktionspraxis erfordert, haben sich von neun angefragten Professionellen der Sozialen Arbeit fünf fürs Interview zur Verfügung gestellt. Zwei Absagen erfolgten direkt bei der ersten Kontaktaufnahme und wurden mit mangelnden zeitlichen Ressourcen und einem zu grossen Arbeitsaufwand begründet. Eine weitere Absage gründete auf der Ansicht des angefragten Sozialarbeiters, dass es in der Sozialhilfe gar keine Strafen gäbe und er sich deshalb auch nicht darüber unterhalten möchte. Die vierte Absage erfolgte eine Stunde vor dem vereinbarten Interviewtermin mit der Begründung, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema überfordert habe und daher auf ein Interview verzichtet werden möchte.

Die durchgeführten Interviews waren sehr anregend und interessant. Die sich zur Verfügung gestellten Personen zeigten Mut zur kritischen Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Professionalität und Sanktionspraxis. Die betroffenen Professionellen der Sozialen Arbeit zeigten sich offen gegenüber dem Thema und der Interviewperson, so dass bei jedem Interview ein wertvoller Austausch zu Stande kam. Die Mehrzahl der Interviewpersonen hat direkt das Du angeboten, was einerseits auf Gleichwertigkeit, Egalität und Vertrauenszuspruch, andererseits aber auch auf das Nichtbeachten der Rollendifferenz zwischen Forscherin und Sozialarbeiterin hindeutet, d.h. dass die Forscherin von den Befragten nicht als solche, sondern als Sozialarbeiterin wahrgenommen wird. Bei der Analyse der Interviews wurde dementsprechend darauf geachtet, wann welche Bedeutung zum Tragen kam. Bezugnehmend auf die Auswertung der Interviews kann festgehalten werden, dass es am schwierigsten war, subjektive Interpretation und Analyse auseinanderzuhalten. Mühe bereitete zudem, die Interviews vorbehaltlos analysieren zu können, weil gewisse Aussagen des Gegenübers befremdlich waren.

### **7.2.2 Analyse der Emergenten und Interpunktionen**

Die fünf transkribierten Interviews A-E befinden sich im Anhang (I bis V). Sie wurden anonymisiert, damit ein Rückschluss auf die jeweiligen Personen, die sich für die Interviews zur Verfügung gestellt haben, unmöglich ist. Der Datenschutz bleibt damit gewährleistet. Die Interviews wurden auf Emergenten und Interpunktionen hin analysiert. Emergenten wurden einfach unterstrichen und Interpunktionen gewellt unterstrichen. Die Auswertungsnotizen sind jeweils rot markiert und kursiv geschrieben. Sie befinden sich unterhalb der jeweiligen Aussage der befragten Person.

### 7.2.3 Analyse der Grundspannungen

Die Analyse der Emergenten und Interpunktionen bildete die Grundlage für das Herausfiltern der Grundspannungen. In diesem Kapitel werden die am stärksten zum Ausdruck gelangten Spannungen aufgezeigt und analysiert. Bei der Untersuchung stütze ich mich auf die Theorien der Legitimitätskonzeptionen, welche in Kapitel 5 erläutert wurden.

#### **Grundspannung I: Persönliche Einstellung gegenüber dem Begriff der Strafe**

Etliche Aussagen der interviewten Personen bringen zum Ausdruck, dass der Begriff *Strafe* negativ behaftet ist und daher von ihnen nur ungern in Zusammenhang mit Massnahmen innerhalb der Sozialhilfe gebracht wird. Drei von fünf befragten Sozialarbeitenden hatten grosse Mühe, den Begriff *Strafe* in Bezug zu ihrer Tätigkeit zu setzen. Sie sprechen sich dagegen aus, dass es innerhalb der Sozialhilfe zu Strafen kommt und verwenden daher lieber den Begriff der Sanktion anstelle von Strafe. Die Auseinandersetzung mit Strafen innerhalb der Sozialhilfe verunsichert die drei betroffenen Sozialarbeitenden. Sie betonen, dass der Begriff *Strafe* Beklemmung und Unwohlsein in ihnen auslöst. Diese negativen Gefühle können bewirken, dass eine Reflexion nicht mehr zu Stande kommt, d.h. dass sich die Sozialarbeitenden der Auseinandersetzung mit Strafe in ihrem beruflichen Kontext nicht mehr stellen. Das wiederum kann zu Unsicherheit und Handlungsunfähigkeit führen, was sich negativ auf die Zusammenarbeit mit den Klienten auswirken kann.

Wie in Kapitel 4.1 bereits erwähnt, fällt auf, dass der Begriff der Strafe im Fachjargon der Sozialhilfe und des Sozialhilferechts nirgends auftaucht, die beiden Begrifflichkeiten aus etymologischer Perspektive jedoch nicht völlig voneinander zu trennen sind. Das hat die Frage aufgeworfen, warum innerhalb der Sozialhilfe der Begriff der Strafe nicht verwendet wird. Aufgrund der Aussagen der Befragten lässt sich schliessen, dass der Begriff Strafe mehr Mühe bereitet, als der Sanktionsbegriff. Eine Identifikation mit ihrer beruflichen Tätigkeit fällt der Mehrzahl der befragten Sozialarbeitenden im Hinblick auf anzuwendende Strafen schwer. Für einige ist es gar unmöglich, die beiden Begriffe gleichzusetzen. Der Begriff Strafe ist gemäss den Aussagen der Befragten zudem negativer behaftet als der Begriff Sanktion und Sanktion lässt immer noch die Möglichkeit zu, positiv zu sanktionieren. Keiner der Befragten hat sich zuvor mit den beiden Begriffen intensiver auseinandergesetzt, was vermuten lässt, dass Strafe innerhalb der Sozialhilfe ein noch zu unbearbeitetes Thema darstellt und mehr Sensibilisierung diesbezüglich erforderlich wäre. Umso wichtiger ist es daher, dass Professionelle der Sozialen Arbeit in der Lage sind, sich mit kritischen und heiklen Begriffen und Themen auseinanderzusetzen zu können. Die Fähigkeit zur Reflexion muss bewahrt werden, gerade im Umgang mit heiklen Themen. Gefässe wie die Super- und Intervision müssen dafür von den Sozialarbeitenden zwingend genutzt werden.

#### **Grundspannung II: Sympathie und Antipathie**

Die Interviews verdeutlichen, dass Sympathie und Antipathie die Ausgestaltung der Sozialhilfe beeinflussen können. Ein Sozialarbeiter bringt deutlich zum Ausdruck, dass er diejenigen Klienten, die ihm unsympathisch waren, häufiger bestraft hat, als diejenigen, die ihm sympathisch waren. Zudem zeigen die Interviews, dass alle befragten Personen Sozialhilfeklienten, wenn auch auf verschiedene Art und Weise, in Gruppen einteilen bzw. eine Kategorisierung vornehmen: Die Sympathischen, die Rententen, Sozialrentnerinnen und –rentner, die Arbeitswilligen, die Faulen, die Alleinerziehenden, etc. Stigmatisierungen und Projektionen werden damit verstärkt und eine Solidarisierung ist unmöglich. Es scheint, als erfolgte diese Einteilung meist unbewusst, was sie aber nicht weniger gravierend macht. Auch hier hilft der Austausch im Team, das kritische Reflektieren der eigenen Werte und Haltung, was für Sozialarbeitende unabdingbar ist.

### **Grundspannung III: Macht vs. Ohnmacht**

Sämtliche Befragte fühlen sich ohnmächtig, wenn es darum geht, wie man renitenten Sozialhilfeklienten mit Strafen begegnen kann. Sie sehen keinen Sinn mehr in der Anwendung von Strafen bei dieser Klientengruppe und resignieren. Mehrere Professionelle der Sozialen Arbeit sagen aus, dass sie sich den SKOS-Richtlinien ausgeliefert fühlen und nicht hinter jeder Massnahme, die diese Richtlinien begründen, stehen können, was darauf schliessen lässt, dass formale Sanktionsmechanismen ein Gefühl der Entfremdung erzeugen. Alle Befragten sind sich jedoch auch einig, dass sie in einem Machtverhältnis zu ihren Klienten stehen und mit den entsprechenden Interventionen Macht ausüben können. Trotzdem zeigen die Aussagen der Befragten, dass das Gefühl der Ohnmacht bei den meisten Sozialarbeitenden überwiegt. Sie fühlen sich gegenüber den Richtlinien, dem Sozialdienst und der Politik ausgeliefert, einige sogar gegenüber ihren Klienten. Bleiben solche Zustände über einen längeren Zeitraum unbearbeitet, können sie zu Hilflosigkeit, Frustration und Resignation der Sozialarbeitenden führen. Ein befragter Sozialarbeiter bringt ein, dass er aus diesen Gründen nicht mehr für einen Sozialdienst tätig sein möchte. Andere Befragte sind der Meinung, dass Strafe als letztes Mittel zum Einsatz gelangen sollte. Professionelle der Sozialen Arbeit verfügen über ein breites Repertoire an Möglichkeiten, wie Strafen umgangen oder im besten Fall vermieden werden können. Zwei der Befragten sprechen sich für präventive Beratungsgespräche aus, die Strafen verhindern können, da durch das Gespräch vieles geklärt und ein abweichendes Verhalten seitens der Klienten verhindert werden kann.

### **Grundspannung IV: Entmündigungstendenzen**

Mehrere Aussagen der Befragten zeigen Entmündigungstendenzen auf. So beispielsweise bei einem Sozialarbeiter, der seine Klienten mit dem Zurückhalten der Auszahlung des monatlichen Betrages dazu zwingt, das Beratungsgespräch wahrzunehmen. Mit dieser Aussage spricht er seinen Klienten die Zurechnungsfähigkeit ab. Weiter erachtet eine Sozialarbeiterin ihre Aufgabe darin, die Klienten wieder auf den richtigen Weg zurückzubringen. Mit dieser Aussage wird impliziert, dass die Klienten

sich auf dem falschen Weg befinden und sich nicht selbst helfen können, selbständig auf den richtigen Weg zurückzufinden. Hier nimmt sich die Sozialarbeiterin heraus, für ein Individuum zu entscheiden bzw. festzulegen, was für die entsprechende Person gut ist und was nicht. Jeder dieser Eingriffe kann schwerwiegende Konsequenzen für die Klienten bedeuten, deshalb ist eine sorgfältige Reflexion unabdingbar.

Es gilt jeweils zu klären, ob die Zurechnungsfähigkeit von den betroffenen Klienten tatsächlich eingeschränkt wird, der Eingriff gerechtfertigt werden kann oder ob es sich nur um eine Bevormundung handelt, die sich aber nicht an Mündigkeit orientiert (Flunser, 2012, S. 81).

### **Grundspannung V: Strategisches vs. kommunikatives Handeln**

Nach Habermas ist eine Prüfung der Interessen aufgrund von Geltungsansprüchen möglich. In den Interviews kommt zum Tragen, dass die Strafen teilweise verallgemeinerbare sowie partikulare Interessen verfolgen. Die Kürzung von Sozialhilfeleistungen gründet auf einem verallgemeinerbaren Interesse, beispielsweise dann, wenn die Klienten ihre Einkommensverhältnisse nicht offenlegen und damit eine bedarfsorientierte Unterstützung verhindert wird. Kürzungen und Einstellungen bzw. Strafen, die sich nicht auf verallgemeinerbare Interessen beziehen, sind fachlich gesehen nicht vertretbar. Denn sie haben einerseits keine positive Wirkung zur Folge und andererseits stellen sie eine Unterwerfung von Klienten gegenüber den Sozialarbeitenden dar. Professionelle reißen damit widerrechtlich Macht an sich, indem sie sich Klienten für ihre eigene Person und psychischen Bedürfnisse zu Nutzen machen.

Eine befragte Person bringt ein, dass die Ausrichtungen von Sozialhilfeleistungen auch gegenüber den Steuerzahlern legitimiert werden muss. Es gilt festzuhalten, dass der Begriff „Steuerzahler“ keine legitimatorische Referenz darstellt. Es müssten hier schon die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die die Gesetzgebung und die Gestalt des Staates bestimmen, angeführt werden. Die Aussage der befragten Person zeigt eine Missachtung des Geltungsanspruchs der *Wahrheit*. Die Sicherung des Existenzminimums gehört zu einer gerechten Gesellschaft dazu und macht eine Umverteilung nötig. Soziale Arbeit hat die – je nach Verfestigungsgrad mehr oder weniger stark organisierte und institutionalisierte – Ungerechtigkeit der Verteilung von Ressourcen, Chancen und Risiken zu berücksichtigen (Graf, 2012, S. 84). Den Sozialhilfeklienten werden damit ihre Rechte abgesprochen, da gegenüber diesen Personen keine Rechtfertigung nötig zu sein scheint. Ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuergeldern ist im Sinne der verallgemeinerbaren Interessen legitim.

Gemäss der Theorie des kommunikativen Handelns widerspricht strategisches Handeln der verständigungsorientierten Kommunikation. Das bedeutet, dass die angewendeten Normen nicht universalisierbar sind und nur auf Zweckrationalität basieren. Wie gewisse Aussagen der Interviewpersonen belegen, beruht die Kommunikation zwischen den Professionellen der Sozialen Arbeit und den Klienten nicht in jedem Fall auf Verständigung. Klienten werden oft gar nicht oder zu spät in einen Aushandlungsprozess miteinbezogen. Ein Sozialarbeiter gibt ein, dass er manchmal Ziele vorgeben

habe, ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse oder Meinung der Klienten. Diese Ziele mussten dann von den betroffenen Klienten möglichst rasch erreicht werden, damit sie von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten. Zudem gibt es Sozialarbeitende, die keine Kommunikation zulassen und direkt strafen, d.h. zum Beispiel Sozialhilfeleistungen kürzen. Der entsprechende Sozialarbeiter begründet seine Sanktionspraxis damit, dass er selber auch keine Wahl habe, ob er den Klienten bestrafen will oder nicht und sich deshalb gar nicht auf eine Diskussion einlassen wolle. Der gleiche Befragte führt zusätzlich aus, dass er auch sein Ansehen gegenüber dem Sozialdienst bzw. seinen Vorgesetzten aufrechterhalten musste und deshalb Bedürfnisse der Klienten in den Hintergrund drängte, um seine eigenen Ziele innerhalb der Institution erreichen zu können. Seine Aussagen machen erfolgsorientiertes Handeln deutlich. Die privaten Interessen des Sozialarbeiters werden hierbei auf Kosten einer legitimen Rollenperformanz<sup>17</sup> bevorzugt. Weiter wird von den Befragten eingebracht, dass nicht alle Verfahrensregeln seitens Sozialarbeitenden eingehalten werden, denn es komme häufig vor, dass Sozialhilfeleistungen ohne rekursfähige Verfügung gekürzt werden. Nach Aussage einer Befragten sanktionieren Sozialarbeitende mehrheitlich unabhängig von der Begründung der Klienten.

### **Grundspannung VI: System- und Sozialintegration**

Wie die vorherigen Aussagen deutlich machen, ist die Ausgestaltung von Sozialhilfeleistungen von strategischem Handeln, d.h. zweckrationalem, erfolgsorientiertem Handeln, geprägt. Das lässt darauf schließen, dass die Systemintegration innerhalb der Sozialhilfe im Fokus steht, was eine Sozialarbeiterin mit ihrer Aussage bestätigt. Sie betont, dass die heutige Sozialhilfe stark durch die Systemintegration gekennzeichnet sei und der Sozialintegration innerhalb der Beratungsgespräche zu wenig Beachtung geschenkt werde. So würde es vielmehr darum gehen, die Klienten zu beschäftigen, ihnen eine Arbeit zu vermitteln, damit sie Geld verdienen und man sie möglichst rasch von der Sozialhilfe ablösen könne, als darum, sie sozial einzubetten. „Die Sozialintegration müssen die Klienten dann nach Ablösung aus der Sozialhilfe selbständig bewältigen“, so die Befragte wörtlich.

Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einer Entkoppelung von System und Lebenswelt. Eine Entkoppelung zeigt Rationalitätsgewinne. Dagegen spricht er von Rationalitätsverlusten, wenn Systemintegration an die Stelle von Sozialintegration tritt und diese nicht ersetzen kann. Es kommt zu einer Kolonialisierung<sup>18</sup> der Lebenswelt durch das System, was zu struktureller Gewalt führt (Graf, 1996, S. 174-176). Habermas empfiehlt die systemischen Zwänge mittels verständigungsorientiertem Handeln ausdiskutieren, damit eine Orientierung an den verallgemeinerungsfähigen Interessen

---

<sup>17</sup> Rollenperformanz (auch Rollenverhalten genannt) meint das gegenüber der Rollenpartnerin, dem Rollenpartner gezeigte Verhalten einer Rollenträgerin, eines Rollenträgers. Rollenperformanz orientiert sich an den Erwartungen der Partnerin, des Partners einer Rollenbeziehung. Vollständige Übereinstimmung ist selten gegeben (nur im Extremfall). Rollenperformanz darf daher nicht bloss als automatische Übersetzung von Rollenerwartungen oder –vorschriften in entsprechendes Verhalten angesehen werden, sondern hängt darüber hinaus ab von den persönlichen Wahrnehmungen und Interpretationen solcher Erwartungen seitens der Akteurin bzw. des Akteurs sowie von individuellen und situationsgebundenen Faktoren (Fuchs-Heinritz et al., 2011, S. 584).

<sup>18</sup> Kolonialisierung basiert auf der Rationalisierung der Lebenswelt und meint den Prozess der schrittweisen Einnahme der Lebenswelt durch Steuerungsmedien wie Geld und Macht. Sie greifen im Laufe der Modernisierung immer weiter in die Lebenswelt ein und verselbständigen sich. Steuerungsmedien bestimmen über die Austauschbeziehung zwischen Lebenswelt und System (Flunser, 2012, S. 17-18).

möglich wird. Anzeichen von Störungen in der Sozialintegration zeigen sich in abnehmender Solidarität und zunehmender Anomie (Habermas, 1981, S. 216-217, S. 230).

Angesprochen werden auch die Grenzen der Integrationsmöglichkeiten, die sich den Sozialarbeitenden und der Sozialen Arbeit grundsätzlich stellen. Wird fast ausschliesslich versucht, über die *Systemintegration* zu integrieren, verringern sich die Chancen zur Integration massiv. *Sozialintegration* geschieht über Verständigungsprozesse, wobei der lebensweltliche Hintergrund die Grundlage für gemeinsame Situationsdeutungen ist (Habermas, 1981, zitiert nach Graf, 1996, S. 169). Sozialintegration ist also durch verständigungs- und konsensorientiertes kommunikatives Handeln geprägt und wird durch Solidarität gesteuert. Sie entfaltet oftmals grössere Wirkung als eine systemische Integration. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Sozialhilfe sowohl auf die *Systemintegration* als auch auf die *Sozialintegration* setzen muss. Eine Kombination von beidem stellt dahingehend die grösste Erfolgchance für eine (Re-)Integration der Klienten dar.

### **Grundspannung VII: Anwendung der Strafe**

Alle befragten Personen sind mit Strafen bzw. Sanktionen während ihrer beruflichen Tätigkeit konfrontiert oder konfrontiert gewesen. Kürzungen und Einstellungen von Leistungen der Sozialhilfe kamen überall zum Zug. Die Interviews zeigen, dass es Strafen gibt, die von den Normen und Prinzipien abweichen und trotzdem zur Anwendung gelangen. Diese Strafen stehen im Zusammenhang mit Aushandlungsprozessen, die den Klienten verwehrt wurden oder mit strategischen Handlungen, die zum Einsatz gelangten. Ein Sozialarbeiter brachte ein, dass er die Verfahrensabläufe bewusst missachtete, weil der Aufwand zu gross und die Ressourcen zu knapp gewesen seien. Darum habe er Leistungen gekürzt, ohne diese zu verfügen.

Jede Strafe bedeutet einen Eingriff in die Lebensverhältnisse der betroffenen Klienten. Die Interviews zeigen, dass sich die Sozialarbeitenden dessen bewusst sind. Für eine Sozialarbeiterin war deshalb klar, dass die Strafe erst als letztes Mittel zur Anwendung gelangen darf, da es ihrer Meinung nach verschiedene Möglichkeiten geben würde, um es gar nicht erst zur Strafe kommen zu lassen. Ein anderer Sozialarbeiter ist für sofortige Bestrafung, sollten Klienten ihre Pflichten verletzen, besonders im Falle von Sozialhilfemissbrauch gibt es seiner Meinung nach kein Pardon. Die beiden Aussagen zeigen, wie unterschiedlich die Einstellung der einzelnen Sozialarbeitenden gegenüber der Anwendung von Strafe ist. Dementsprechend werden Klienten ungleich behandelt. Es gibt Sozialarbeitende, die nicht nach den Ursachen für das abweichende Verhalten der Klienten fragen und nicht mit sich reden lassen. Andere geben den Klienten die Möglichkeit, sich erklären und ihr Verhalten begründen zu können.

#### 7.2.4 Fazit der Fallanalyse

Die Fallanalyse hat gezeigt, dass die Theorien, welche in Kapitel 5 dargelegt wurden, eine grosse Relevanz für die Praxis der Sozialen Arbeit haben. Sie zeigen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine sozialarbeiterische Intervention bzw. die Anwendung von Strafe legitim ist.

Die Aussagen der Befragten machen deutlich, dass Klienten von Sozialarbeitenden oftmals zu spät oder gar nicht in den Aushandlungsprozess miteinbezogen werden. Die Begründungen für ein solches Vorgehen sind unterschiedlich und zeigen, dass häufig von einem verständigungsorientierten Handeln zu Gunsten einer frühzeitigen Ablösung aus der Sozialhilfe der Klienten oder des Eigennutzens der Sozialarbeitenden abgesehen wird. Die Analyse zeigt darauf aufbauend, dass innerhalb der Sozialhilfe die Systemintegration gegenüber der Sozialintegration überwiegt. Die vorherrschende Integrationsform ist entscheidend für die Beurteilung, ob innerhalb der Sozialhilfe verständigungs- oder erfolgsorientiertes Handeln möglich ist. Sie hat insbesondere Auswirkungen auf die Legitimität der Handlungen. Im Falle einer vollständigen Ablösung der Sozialhilfe von der Sozialintegration kommen die Steuerungsmittel Macht und Geld zum Zuge und damit einher geht der Verlust von verständigungsorientierter Kommunikation, was zur Folge hat, dass eine Aushandlung verunmöglicht wird. Die Soziale Arbeit aber kann ihre Interventionen und die damit zur Anwendung gelangenden Sanktionen nur durch die Steuerung über Konsens und Solidarität legitimieren.

Die Interviews zeigen zudem, dass Sozialhilfeklienten durch die Anwendung von Strafen diszipliniert werden sollen, was Aussagen von Sozialarbeitenden belegen, die ihre Aufgabe darin sehen, Klienten zu lehren, wie man sich an Regeln hält, um in der Gesellschaft zurecht zu kommen. Einige Befragte setzen sich in ihrer Tätigkeit dafür ein, den Klientinnen und Klienten wieder auf den richtigen Weg zu verhelfen, was einer Umerziehung gleich kommt. Hinzu kommt das Anreizsystem, welches ebenfalls dazu beiträgt, die Orientierung an Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit aus den Augen zu verlieren und falsche Projektionen zu verstärken.

Nach der Analyse der Interviews lässt sich festhalten, dass nicht alle Sozialarbeitenden mit dem Begriff der Strafe in gleicher Weise umgehen können. Unter den Befragten gab es Personen, die sich vehement dagegen aussprachen, dass sie in ihrer Tätigkeit strafen würden. Der Begriff der Strafe in Bezug auf sozialarbeiterische Interventionen verunsicherte sie sehr und blockierte teilweise das Interview. Die Analyse zeigt, dass sich nicht alle Befragten, mit dem Thema Strafe in der Sozialhilfe und damit in Bezug auf ihre eigene Tätigkeit bewusst auseinandergesetzt haben. Eine sorgfältige Auseinandersetzung mit solch heiklen Themen innerhalb der eigenen beruflichen Tätigkeit ist aber von grosser Bedeutung. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Sozialarbeitenden professionelle Arbeit verrichten und sich ihre Handlungsfähigkeit bewahren können. Was die Analyse der Interviews deutlich macht: Sozialarbeiterische Tätigkeit verlangt ein hohes Mass an Reflexionsfähigkeit der Professionellen. Strafen, die innerhalb der Sozialhilfe zur Anwendung gelangen, müssen legitimiert und

die Grundprinzipien berücksichtigt werden. Ausserdem müssen die Professionellen der Sozialen Arbeit in der Lage sein, die gegebenen und im vorhergehenden Unterkapitel rausgeschälten Grundspannungen auszuhalten und die Klienten trotzdem professionell beraten zu können.

Die Aussagen der Sozialarbeitenden lassen jedoch diesbezüglich darauf schliessen, dass eine professionelle Beratung häufig nicht mehr möglich ist. Denn die Professionellen der Sozialen Arbeit stossen an ihre Grenzen, was die Möglichkeiten zur Problemlösungsfähigkeit in der Sozialhilfe anbelangen. Trotz dieser fehlenden Möglichkeiten wird der Druck zur Ablösung von der Sozialhilfe bzw. zur (Re-)Integration gegenüber den Professionellen wie auch den Sozialhilfeklienten aufrechterhalten oder gar erhöht. Hinzu kommt die Tatsache, dass viele Sozialdienste nicht über die nötigen personellen Ressourcen verfügen, um sämtlichen Klienten gerecht zu werden. Die Sparmassnahmen im sozialen Bereich tragen ebenfalls ihren Teil dazu bei, dass Frustration, Hilflosigkeit, Gefühle der Ohnmacht und Resignation sich folgedessen bei den Beteiligten breit machen.

## **8. Schlussfolgerungen**

Das heutige Sozialhilfesystem setzt mit dem von der SKOS im Jahr 2005 eingesetzten Aktivierungsprinzip auf Leistung und Gegenleistung. Sozialhilfeklienten werden angehalten, für Leistungen der Sozialhilfe eine angemessene Gegenleistung zu erbringen. Dieses Prinzip begünstigt ein Kontroll- und Sanktionssystem. Soziale Kontrolle und damit einhergehende Sanktionen sind feste Bestandteile der Sozialhilfe, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Grundsicherung nach dem Bedarfs- und Subsidiaritätsprinzip orientiert.

Die Funktion der Strafe bezieht sich nach der funktionalistischen Systemtheorie nicht auf ihre Sinnstruktur, sondern auf ihre objektiven Konsequenzen, die sie für ein soziales System zur Folge hat. Strafe hat nicht einfach die Aufgabe, zu bestrafen, sondern vielmehr diejenige, den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken. Sie trägt also ihren Teil zum Erhalt der Gemeinschaft bei. Zudem erfüllt die Strafe zentrale Aufgaben für das Sozialhilfesystem, ohne die das System zusammenbrechen und seine Ziele niemals erreichen würde. Strafe leistet eine Anpassungs-, Zielerreichungs-, Integrations- und Strukturhaltungsfunktion. Das Sozialhilfesystem wie wir es heute kennen, bedingt Strafen. Die Klientinnen und Klienten müssen sich dem System der Sozialhilfe anpassen und Anforderungen (wie das Ausüben einer zumutbaren Arbeit oder die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm) erfüllen, was das System mitunter über die Androhung von Strafe versucht zu erreichen. Ebenso ist es bei der Zielerreichung, denn auch hier setzen Sanktionen ein, wenn die Ziele nicht in ausreichendem Masse erreicht werden oder Klienten eine Kooperation verweigern. Pflichten, Rechte, Normen und Regeln bilden die Basis für die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfeklienten und Sozialarbeitenden. Die Sanktion hat ihre Funktion darin, die Relevanz der Norm möglichst hoch zu halten, damit Abweichungen von Sozialhilfebeziehenden reduziert werden können. Was wiederum auf ihre

präventive Funktion schliessen lässt: Sanktion soll potenzielle Abweichende abschrecken. Zudem gibt die Strafe eine gewisse Orientierung vor und zeigt den Sozialhilfebeziehenden Grenzen auf. Und schliesslich wird durch Strafe die normative Struktur des Sozialhilfesystems aufrechterhalten.

Innerhalb der Sozialhilfe hat die Strafe ausserdem die Funktion der instruktiven Kontrolle. Insofern durch das Androhen und den Einsatz von Strafen bestimmte Handlungen der Klientinnen und Klienten verhindert werden können. Professionelle der Sozialen Arbeit können mittels instruktiver Kontrolle das Denken, Handeln und Verhalten der Sozialhilfebeziehenden beeinflussen, was ein verantwortungsvoller Umgang seitens Sozialarbeitenden bedingt. Ziel sollte es sein, dass die Strafe gar nicht erst zur Anwendung gelangt, damit die Macht der Sozialarbeitenden gegenüber den Sozialhilfeklienten nicht verpufft. Das vorherrschende Machtverhältnis spielt eine zentrale Rolle in jeder Beziehung zwischen Klienten und Sozialarbeitenden und es verlangt nach einem professionellen und bewussten Umgang. Hinzu kommt, dass ähnlich wie im Strafrecht auch im Sozialhilferecht die Strafe dazu dient, das Rechtsbewusstsein der Klientinnen und Klienten zu stärken. Mit einer strafrechtlichen Anzeige im Falle von Sozialhilfemissbrauch soll deutlich gemacht werden, dass diese Normübertretung nicht geduldet und strafrechtlich verfolgt wird.

Des Weiteren dient Strafe in der Sozialhilfe zur Disziplinierung der Klienten. Disziplinierung hat zum Ziel, Individuen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Menschen zu machen. Mit dem Androhen von Strafe werden die Klienten in der entsprechenden Situation zum Tun bzw. Unterlassen einer Handlung veranlasst. Strafe dient der Verhaltenskontrolle und zugleich der Abschreckung. Wichtig zu beachten ist aber, dass Strafe lediglich unerwünschtes Verhalten unterdrückt, um eine Veränderung der Motivation, die dem Handeln zu Grunde liegt, herbeizuführen, braucht es mehr. Sozialarbeitende müssen deshalb in der Lage sein, den Klienten alternative Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und sie zu motivieren, diese auch auszuführen. Es geht um die Vermittlung der Sinnhaftigkeit von Regeln und die Überzeugung, sich an diese zu halten. Strafe alleine, kann diesen Sinn nicht vermitteln.

Ziel der Professionellen der Sozialen Arbeit muss es sein, dass die Klientinnen und Klienten mehr Mündigkeit und Zurechnungsfähigkeit erlangen. Eine solche Orientierung legt die Basis für eine verständigungsorientierte Kommunikation und gewährleistet, dass Sozialhilfe nicht nur über die Steuerungsmittel Geld und Macht funktioniert, sondern vermehrt über Solidarität, was dazu führt, dass Klientinnen und Klienten mehr mitbestimmen können, ein Aushandlungsprozess zwischen Sozialarbeitenden und Klienten stattfindet und die Professionellen der Sozialen Arbeit die Anwendung von Sanktionen vermindern können.

Wie im empirischen Teil anhand der Interviews deutlich wurde, gibt es auch illegitime Formen von Strafe innerhalb der Sozialhilfe, die zur Anwendung gelangen. Die Theorien der verschiedenen Legitimitätskonzeptionen, die in dieser Arbeit beschrieben werden, zeigen auf, dass das Strafen innerhalb der Sozialhilfe aber ebenfalls auf legitime Art und Weise vollzogen werden kann und was die Voraussetzungen dafür sind. Bevor eine Strafe zur Anwendung gelangt, muss die Legitimität der Norm an sich hinterfragt werden. Denn die Soziale Arbeit muss immer auch mitberücksichtigen, dass diskriminierende Normen und Fehler im Recht vorliegen können. Dieses Hinterfragen der Normen bildet für Professionelle der Sozialen Arbeit die Grundlage, um überhaupt über den Einsatz von Strafe entscheiden zu können. Wichtig ist, dass auch bei legitimer Sanktion nicht nur die Normübertretung bzw. Normbegründung betrachtet werden darf. Sozialarbeitende müssen immer auch soziale Ungerechtigkeiten und Machtverhältnisse mitberücksichtigen. Gerade bei der Mitwirkungspflicht werden nämlich die individuellen Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Sozialhilfebeziehenden nicht genügend berücksichtigt und stattdessen Kürzungen ausgesprochen.

Professionelle der Sozialen Arbeit benötigen ein Bewusstsein darüber, ob sich die Ausgestaltung der Sozialhilfe nach Sozial- oder Systemintegration richtet. Sollte die Sozialhilfe die Sozialintegration nicht berücksichtigen, kann auch keine verständigungsorientierte Kommunikation zu Stande kommen. Damit ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Klienten strategisch Handeln und ein abweichendes Verhalten zeigen, um das verallgemeinerungsfähige Interesse einer Grundsicherung einzufordern. Sozialarbeitende können auf eine breite Palette von unterschiedlichen Sanktionsformen zurückgreifen, die sich auf gesetzliche Grundlagen und Richtlinien stützen. Es gilt dabei, die Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Strafe darf keine willkürliche Handlung der Professionellen gegenüber den Klienten darstellen. Sie muss vielmehr dazu dienen, den Sozialhilfebeziehenden auf angemessene Art und Weise Grenzen aufzuzeigen. Angemessen und fair angewendet, kann sie den Klienten eine Orientierungshilfe bieten. Das erfordert ein Bewusstsein von den Sozialarbeitenden für die zu verfolgenden Ziele und Zwecke von Anreizen und Sanktionen sowie der Machtposition.

Jede Form von sozialarbeiterischer Intervention stellt einen Eingriff in die Lebensverhältnisse und Biografie eines Individuums dar. Gerade deshalb haben Professionelle der Sozialen Arbeit genau zu reflektieren, was eine entsprechende Intervention für Folgen für die Betroffenen haben kann. Dies erfordert neben Professionalität und Verantwortung für das eigene Handeln auch eine hohe Reflexionsfähigkeit und den Mut, sich mit heiklen Situationen auseinanderzusetzen.

## 9. Literaturverzeichnis

- Blumer, Claudia. (2013, 29. Juni). So will Bern seine Finanzen sanieren. *Tagesanzeiger*. Abgerufen von <http://www.tagesanzeiger.ch>
- Böhnisch, Lothar. (2006). *Abweichendes Verhalten. Eine pädagogisch-soziologische Einführung* (3. Aufl.). Weinheim: Juventa.
- Bohnsack, Ralf. (2000). *Rekonstruktive Sozialforschung – Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung* (4., durchgesehene Aufl.). Opladen: Leske + Budrich.
- Cremer-Schäfer, Helga & Steinert, Heinz. (1998). *Straflust und Repression: Zur Kritik der populistischen Kriminologie*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Dresing, Thorsten & Pehl, Thorsten. (Hrsg.). (2013). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende* (5. Aufl.). Marburg: Eigenverlag.
- Flitner, Wilhelm. (1997). *Allgemeine Pädagogik* (15., neubearb. Aufl.). Stuttgart: Klett Cotta.
- Flunser, Denise. (2012). *Sanktionierungen in der Sozialhilfe. Eine Untersuchung der Sanktionierungspraxis der Sozialämter des Kantons St. Gallen (Unveröffentlichte Master-Thesis)*. Hochschule für Angewandte Wissenschaften FHS St. Gallen: St. Gallen.
- Fuchs-Heinritz, Werner, Klimke, Daniela, Lautmann, Rüdiger, Rammstedt, Otthein, Stäheli, Urs, Weischer, Christoph & Wienold, Hans. (Hrsg.). (2011). *Lexikon zur Soziologie* (5. überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geissler, Erich E. (1982). *Erziehungsmittel*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Gerfin, Michael. (2004). *Evaluation der Richtlinien der SKOS [PDF]*. Bern: Volkswirtschaftliches Institut. Abgerufen von [http://www.liste13.ch/IMG/pdf/GerfinStudie\\_Schlussbericht\\_Juni04.pdf](http://www.liste13.ch/IMG/pdf/GerfinStudie_Schlussbericht_Juni04.pdf)
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). (2013). *Rahmenkonzept Testarbeitsplätze [PDF]*. Aufgerufen von [http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche\\_und\\_sozialeintegration.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/BSI/KON\\_Rahmenkon\\_TAP\\_2013\\_130218.pdf](http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/BSI/KON_Rahmenkon_TAP_2013_130218.pdf)
- Graf, Martin A. (1988). *Wie kann (sozial)pädagogisches Handeln und Intervenieren aus der Sicht der Theorie des kommunikativen Handelns legitimiert werden?* (Unveröffentlichte Hausarbeit). Universität Zürich – Fachbereich Pädagogik / Sozialpädagogik: Winterthur.
- Graf, Martin A. (1993). Erziehungsheime als soziale Figuration zwischen lebensweltlicher und systemisch orientierter Integration. In Erich Otto Graf (Hrsg.), *Heimerziehung unter der Lupe. Beiträge zur Wirkungsanalyse* (S. 85-110). Luzern: Edition SZH.
- Graf, Martin A. (1996). *Mündigkeit und soziale Anerkennung. Gesellschafts- und bildungstheoretische Begründungen sozialpädagogischen Handelns*. Weinheim: Juventa.

- Graf, Martin A. (2012). Zur Normativität von Sozialpädagogik und Sozialarbeit. Voraussetzungen und Aspekte ihrer Rationalität. *Neue Praxis, Sonderheft 11*, 83-90.
- Habermas, Jürgen. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft* (Bd. 2, S. 212-223). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. (2009). *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“* (19. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kantonales Sozialamt Zürich. (Hrsg.). (2012). *Sozialhilfe-Behördenhandbuch Kanton Zürich*. Abgerufen von <http://www.sozialhilfe.zh.ch/default.aspx>
- Kehrli, Christin & Knöpfel, Carlo. (2006). *Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Keupp, Heiner. (1999). *Identitätskonstruktionen: Das Patchwork der Identitäten in der Spätmoderne*. Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Köbler, Gerhard. (1995). Deutsches Etymologisches Wörterbuch. Abgerufen von <http://www.koeblergerhard.de/derwbhin.html>
- Kraus, Björn & Krieger, Wolfgang. (Hrsg.). (2007). *Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung*. Lage: Lippe-Verlag.
- Kutzner, Stefan. (2009). Die Hilfe der Sozialhilfe: integrierend oder exkludierend? Menschenwürde und Autonomie im Sozialhilfewesen. In Stefan Kutzner, Carlo Knöpfel, Ueli Mäder, Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci (Hrsg.), *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten* (S. 25-57). Zürich: Verlag Rüegger.
- Lamnek, Siegfried. (1999). *Theorien abweichenden Verhaltens*. Stuttgart: UTB für Wissenschaft.
- Lange, Stefan. (2007). Der anomische Schatten der Moderne – Gesellschaftliche Desintegration im Fokus der Forschergruppe um Wilhelm Heitmeyer. Der Bezugsrahmen: Soziologische Anomie-theorie gestern und heute. In Uwe Schimank & Ute Volkmann (Hrsg.), *Soziologische Gegenwartsdiagnose I. Eine Bestandesaufnahme* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lemert, Edwin M. (1975). Der Begriff der sekundären Devianz. In Klaus Lüderssen & Fritz Sack (Hrsg.), *Seminar: Abweichendes Verhalten I. Die selektiven Normen der Gesellschaft* (2. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Luhmann, Niklas. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Mösch Payout, Peter. (2009). Devianz, Kriminalität, Strafe und Sanktion: eine Einführung. In Adrienne Marti, Kurt Pärli, Peter Mösch Payot, Johannes Schleicher & Marianne Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (2. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.
- Merton, Robert K. (1995). *Soziologische Theorie und soziale Struktur*. Berlin: de Gruyter.

- Mollenhauer, Klaus. (1968). *Erziehung und Emanzipation: Polemische Skizzen*. München: Juventa-Verlag.
- Nadai, Eva. (2009). Aktiv ins Abseits. *SozialAktuell*, 6, 12-15.
- Przyborski, Aglaja & Wohlrab-Sahr, Monika. (2008). *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Oldenburg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Reinhold, Gerd. (Hrsg.). (1997). *Soziologie Lexikon*. Wien: Verlag Oldenburg.
- Reimann, Horst. (1991). *Basale Soziologie: Theoretische Modelle* (4., neubearb. und erw. Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ressentiment. (2013). DWDS-Wörterbuch. Abgerufen von [http://www.dwds.de/?qu=Ressentiment&submit\\_button=Suche&view=1](http://www.dwds.de/?qu=Ressentiment&submit_button=Suche&view=1)
- Riekenbrauk, Klaus. (2008). *Strafrecht und Soziale Arbeit: Eine Einführung für Studium und Praxis* (3., überarb. Aufl.). Köln: Luchterhand Verlag.
- Schatzmann, Leonard & Strauss, Anselm L. (1979). Strategien für den Eintritt in ein Feld. In Klaus Gerdes (Hrsg.), *Explorative Sozialforschung: Einführende Beiträge aus 'Natural Sociology' und Feldforschung in den USA* (S. 77-93). Stuttgart: Enke Sozialwissenschaften.
- Schimank, Uwe. (2007). Selbstreferentielle Geschlossenheit und strukturelle Kopplungen der gesellschaftlichen Teilsysteme. In Uwe Schimank & Ute Volkmann (Hrsg.), *Lehrbuch: Soziologische Gegenwartsdiagnose I. Eine Bestandesaufnahme* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (Hrsg.). (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4., überarb. und erw. Aufl.). Bern: rubmedia.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (Hrsg.). (2010). *Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch*. Abgerufen von [http://www.skos.ch/store/pdf\\_d/publikationen/grundlagendokumente/Kontrollinstrumente.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/Kontrollinstrumente.pdf)
- Stelzer, Harald (2010). *Autonomie und Determiniertheit. Konzeption einer sozial integrierten Autonomie*. In Elisabeth List & Harald Stelzer (Hrsg.), *Grenzen der Autonomie* (S. 89-92). Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Stratenwerth, Günter. (2004). Sicherung sozialer Normen. Über die Aufgaben und Möglichkeiten des Strafrechts. In Stapferhaus Lenzburg (Hrsg.), *Strafen: Ein Buch zur Strafkultur der Gegenwart* (S. 51-55). Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte GmbH.
- Studer, Ueli (2012). *Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe* [PDF]. Abgerufen von <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/8a4c24f3b26d4ceeb775515cc601bc8a-332/2/PDF/2012.1492-Vorstosstext-D-58331.pdf>

- Urwyler, Christoph & Nett, Jachen C. (2012). *Evaluation der Wirksamkeit des Jugendstrafgesetzes: Schlussbericht zu Händen des Auftraggebers*. Bern: Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.
- Vanberg, Viktor. (1982). *Recht und Staat, Verbrechen, Strafe und Abschreckung*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Vogel, Christian. (2006). *Schulsozialarbeit. Eine institutionsanalytische Untersuchung von Kommunikation und Kooperation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vogel, Christian. (2007). Die Analyse von Interaktion und Kommunikation in der Forschungs- und Berufspraxis der Sozialen Arbeit. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*, 2, 23-40.
- Vogel, Christian. (2012). *Fallarbeit und Fallanalyse. Ein praktisches Verfahren von Fallanalyse und Intervention* (Kapitel 5, unveröffentlichte Version).
- Weber, Georg & Hillebrandt, Frank. (1999). *Soziale Hilfe – ein Teilsystem der Gesellschaft? Wissenssoziologische und systemtheoretische Überlegungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Weber, Max. (2010). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Wiktionary. (Hrsg.). (2013). *Wikiwörterbuch – Das freie Wörterbuch*. Abgerufen von [http://de.wiktionary.org/wiki/sine\\_ira\\_et\\_studio](http://de.wiktionary.org/wiki/sine_ira_et_studio)
- Wyss, Kurt. (2007). *Workfare: Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus* (2. Aufl.). Basel: Edition 8.

## 10. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Formen von sozialem Handeln .....	28
Abbildung 2: AGIL-Schema.....	45
Abbildung 3: Modell der Kontrollhierarchie.....	45
Abbildung 4: Verbindung AGIL-Schema mit dem Modell der Kontrollhierarchie .....	46
Tabelle 1: Legitimationskonzeption nach Max Weber .....	33