

Schriftenreihe Diplomarbeiten der  
Fachhochschule Nordwestschweiz - Hochschule für Soziale Arbeit

Andreas Huwiler

# Ausgestaltung der Sozialhilfe

Entwicklung, Wahrnehmung, Missbrauchsbekämpfung und Wege in die Zukunft

Diplomarbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit. Juli 2008

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 Diplomarbeiten der  
Fachhochschule Nordwestschweiz – Hochschule für Soziale Arbeit**

In dieser Schriftenreihe gelangen Diplomarbeiten der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Studiengang Allgemeine Soziale Arbeit zur Veröffentlichung, welche mit dem Prädikat „sehr gut“ oder „hervorragend“ beurteilt und vom Ressort Studiengang des Instituts Lehre Soziale Arbeit Olten (ILSAO) zur Publikation empfohlen wurden.

Andreas Huwiler: Ausgestaltung der Sozialhilfe. Entwicklung, Wahrnehmung, Missbrauchsbekämpfung und Wege in die Zukunft.

© 2011 «Edition Soziothek» Bern  
ISBN 978-3-03796-408-8

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.

**Fachhochschule Nordwestschweiz  
Hochschule für Soziale Arbeit  
Studiengang Sozialarbeit 2004**

**Huwiler Andreas**

# **Ausgestaltung der Sozialhilfe**

**Entwicklung, Wahrnehmung,  
Missbrauchsbekämpfung und Wege in die Zukunft**

Diplomarbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, eingereicht im Juli 2008 zum Erwerb des Diploms in Sozialer Arbeit FH, Studienrichtung Sozialarbeit

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>5</b>
1.1	Situationsbeschreibung .....	6
1.2	Eingrenzung des Themas .....	7
1.3	Blickwinkel des Interesses .....	8
1.3.1	Mein eigenes Interesse .....	8
1.3.2	Berufliches Interesse.....	9
1.3.3	Gesellschaftliches Interesse.....	10
1.3.4	Politisches Interesse .....	11
1.4	Fragestellung .....	12
1.5	Vorgehen und Methodik .....	13
<b>2</b>	<b>Entwicklung des Sozialhilfesystems .....</b>	<b>15</b>
2.1	Geschichtliche Aspekte von Sozialhilfe und Armut .....	15
2.2	Von der Armenfürsorge und Armenpflege zu den SKOS-Richtlinien .....	20
<b>3</b>	<b>Ausgestaltung der Sozialhilfe .....</b>	<b>24</b>
3.1	Grundsätze und Prinzipien der Sozialhilfe .....	25
3.2	Sinn und Zweck des Systems .....	27
3.3	Materielle und persönliche Hilfe .....	28
3.3.1	Materielle Hilfe .....	28
3.3.2	Persönliche oder immaterielle Hilfe .....	31
3.3.3	Integrationsarbeit .....	31
3.3.4	Weitere Effekte.....	34
3.4	Sozialhilfe in der Praxis .....	34
3.4.1	Wesentliche Unterschiede in der Umsetzung .....	35
3.4.2	Kantonale Unterschiede .....	35
3.4.3	Kommunale Unterschiede .....	38
3.4.4	Weitere Unterscheidungen in der Organisationsform .....	41
3.4.5	Zusammenfassung.....	42
3.5	Inklusion und Exklusion.....	42
<b>4</b>	<b>Schweizerische Sozialhilfestatistik.....</b>	<b>44</b>
4.1	Allgemeines .....	44
4.2	Datenerhebung .....	45
4.3	Ergebnisse .....	46
4.4	Zusammenfassung.....	46
<b>5</b>	<b>Missbrauch in der Sozialhilfe .....</b>	<b>47</b>

---

5.1	Begriffsklärung, Arten und Akteure des Sozialhilfemissbrauchs .....	47
5.1.1	Begriffsklärung .....	47
5.1.2	Arten der Sozialhilfemissbrauchs .....	47
5.1.3	Akteure des Sozialhilfemissbrauchs .....	50
5.2	Gründe für den Missbrauch von Klienten.....	51
5.3	Umgang von Seiten der Behörden .....	53
5.4	Konsequenzen des Missbrauchs.....	54
5.5	Missbrauch durch Behörden.....	56
5.5.1	Missbrauch in der Phase 1 .....	56
5.5.2	Missbrauch in der Phase 2 .....	57
5.6	Missbrauch in den Medien .....	58
5.7	Zusammenfassung.....	59
<b>6</b>	<b>Wahrnehmung von Sozialhilfe und Missbrauch in der Öffentlichkeit .....</b>	<b>60</b>
6.1	Möglichkeiten der Datenerhebung.....	60
6.1.1	Qualitative Forschung .....	61
6.1.2	Quantitative Forschung .....	61
6.2	Gewählte Datenerhebung .....	62
6.3	Aufbau des Fragebogens .....	62
6.4	Pretest .....	63
6.5	Datenauswertung.....	64
6.6	Ergebnisse .....	65
6.6.1	Soziodemographische Ergebnisse .....	65
6.6.2	Ergebnisse zur Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe.....	68
6.7	Kritische Würdigung der Umfrage .....	70
<b>7</b>	<b>Mögliche Veränderungen.....</b>	<b>72</b>
7.1	Einheitliche Gestaltung.....	72
7.1.1	Vorteile.....	73
7.1.2	Nachteile .....	73
7.2	Neue Anreize schaffen .....	73
7.3	Andere Ansätze der Grundsicherung .....	74
<b>8</b>	<b>Erkenntnisse und Beantwortung der Fragestellung.....</b>	<b>75</b>
<b>9</b>	<b>Schlussbetrachtung und kritische Würdigung .....</b>	<b>77</b>
<b>10</b>	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>79</b>
10.1	Gesetzliche Bestimmungen.....	79
10.2	Literatur.....	79
<b>11</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>82</b>

---

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Altes- und Hinterbliebenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ALK	Arbeitslosenkasse
BFS	Bundesamt für Statistik
EFB	Einkommensfreibetrag
EL	Ergänzungsleistungen
GB	Grundbedarf
IV	Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige
KVG	Krankenversicherungsgesetz
MIZ	Minimale Integrationszulage
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
SPG	Sozialhilfe- und Präventionsgesetz
SPV	Sozialhilfe- und Präventionsverordnung
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
ZeSo	Zeitschrift für öffentliche Sozialhilfe
ZöF	Zeitschrift für öffentliche Fürsorge
ZUG	Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für Unterstützung Bedürftiger

**Abstract:**

*In der vorliegenden Diplomarbeit mit dem Titel, Ausgestaltung der Sozialhilfe – Entwicklung, Wahrnehmung, Missbrauchsbekämpfung und Wege in die Zukunft, soll der Frage, ob das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe Potential zur Vereinfachung hat, und welchen Beitrag die Sozialdienste und Sozialbehörden dazu leisten können, nachgegangen werden. Das heutige System der Sozialhilfe zeichnet sich durch vielerlei Unterschiede auf verschiedenen Ebenen aus. Die Professionalisierung auf den Sozialdiensten wird unterschiedlich umgesetzt, die Sozialbehörden organisieren sich uneinheitlich und die gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung des Rechts auf Hilfe in einer Notlage werden auf kantonaler Ebene erlassen. Doch wie ist es zum heutigen System gekommen? Dazu soll in einem ersten Teil ein geschichtlicher Abriss Auskunft geben. In einem nächsten Teil, soll auf die heutige Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe genauer eingegangen und die Unterschiede auf den verschiedenen Ebenen erläutert werden. Da in letzter Zeit im Zusammenhang mit der Sozialhilfe auch häufig vom Missbrauch dieses Sozialsystems die Rede ist, werde ich dem Leser / der Leserin anhand der Daten der Sozialhilfestatistik aufzeigen, wie hoch die Sozialhilfequote ist, wie sie erhoben wird und welchen Sinn und Zweck sie verfolgt. Anschliessend behandle ich die Frage, was ist Sozialhilfemissbrauch genau und warum kommt es dazu. Durch einen kleinen Forschungsteil versuche ich herauszufinden, wie die Wahrnehmung der Sozialhilfe und des Missbrauchs in der Bevölkerung ist. Diese Ergebnisse sollten in den Beitrag, den die Sozialdienste und die Sozialbehörden bei der Öffentlichkeitsarbeit leisten können, einfließen.*

*Das Potential der heutigen öffentlichen Sozialhilfe liegt sicherlich in der Dynamik die sie vorweist. Sie hat sich ständig neuen Umständen angepasst und nahm dadurch an Komplexität zu. Um diese (teilweise) Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit zu reduzieren wäre ein eidgenössisches Rahmengesetz zur Sozialhilfe sinnvoll. Zudem sollte auf der Ebene der Sozialdienste und der Sozialbehörden einheitliche Standards Einzug halten, damit eine rechtliche Gleichstellung aller Betroffenen möglich ist. Durch die Dynamik in der Sozialhilfe und die vielen beteiligten Interessengruppen, sollte es möglich sein, neue Wege einzuschlagen.*

# 1 Einleitung

Die hier folgende Arbeit mit dem Titel, *Ausgestaltung der Sozialhilfe – Entwicklung, Wahrnehmung, Missbrauchsbekämpfung und Wege in die Zukunft*, setzt sich mit einer wesentlichen Thematik des schweizerischen Sozialhilfesystems, der öffentlichen Sozialhilfe, auseinander. In der Bundesverfassung Artikel 12 wird das Recht auf Hilfe in einer Notlage wie folgt erwähnt:

„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf Mittel, die für ein menschwürdiges Dasein unerlässlich sind.“  
(Gesetzestext BV 1999: 3)

Diese Formulierung ist allgemeiner Natur und die Umsetzung des Artikels 12 wird kantonale durch das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) und deren Verordnung (SPV) geregelt.

Wo zu Beginn des Sozialwesens noch der Begriff der Armenpflege stand, später dann der Fürsorge oder der sozialen Wohlfahrt, steht heute die Sozialhilfe als übergeordneter Begriff für eine Vielzahl von Leistungen.

Fast jeder und jede hat schon von der Sozialhilfe gehört, gelesen oder war direkt oder indirekt davon betroffen und hat sich dadurch eine Meinung darüber gebildet. Diese Meinungsbildung, oder die öffentliche Diskussion darüber, wurde in den letzten Jahren zusätzlich durch verschiedene Berichte in diversen Medien angeheizt und unterstützt. Wesentlicher Bestandteil dieser Berichterstattung war das Wort Sozialhilfemissbrauch. Unter diesem Schlagwort sollte aufgezeigt werden, wie durch den stetigen Ausbau der Sozialhilfe und deren Umsetzung, ein schwer überschaubares und teilweise fast nicht nachvollziehbares Konstrukt von situationsspezifischen Leistungen entstanden ist. Der Begriff des „Sozialhilfemissbrauchs“ tauchte kurz nach den Wörtern „Scheininvalidität“ und „Sozialausbau“ auf, und ist im direkten Kontext zu den Diskussionen über das schweizerische System der sozialen Sicherung zu sehen. Ein System, welches durch seine Komplexität träge erscheint und zuweilen falsche Anreize mit sich mitbringt. In der Sozialhilfe sind durch die unterschiedlichen kantonalen Regelungen und Umsetzungen Voraussetzungen für Unverständnis und Missbrauch geschaffen worden.

Wie kam es aber dazu, dass ein System, geschaffen für Menschen in einer Notlage, zunehmend unter Beschuss und in die Kritik gelang? Ein System, auf welches die Schweizer seit Jahrzehnten stolz sind und welches sich am Wohl der Schwachen misst. Es scheint, als hätte sich das System durch seinen stetigen Ausbau selber ein Bein gestellt und so vor den Augen der Öffentlichkeit zu Fall gebracht.

In dieser Arbeit möchte ich der Frage, wie die öffentliche Sozialhilfe entstand, beziehungsweise welche geschichtliche Entwicklung sie durchlief, welchen Weg sie einschlagen kann um glaubwürdig zu bleiben und wie sie wahrgenommen wird nachgehen.

## 1.1 Situationsbeschreibung

Der gesetzliche Anspruch auf Unterstützung in einer Notlage wird im weitesten Sinne durch die Bundesverfassung (vom 18.4.1999, Stand 11.5.2004) Artikel 12, Recht auf Hilfe in Notlagen, umschrieben und stellt die Grundlage auf Bundesebene für die Sozialhilfe dar.

Die Regelung der öffentlichen Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Kantone und wird somit auf kantonaler Ebene gesetzlich festgelegt. Durch die Souveränität der Kantone und deren Anzahl ist es so, dass es ungefähr 26 verschiedene Regelungen bezüglich der Ausrichtung der Sozialhilfe gibt. Was schon ein wesentliches Indiz für deren Unübersichtlichkeit darstellt. Hinzu kommt, dass das schweizerische Sozialhilferecht einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen von Bund und Kantonen zu Grunde liegt. Die wichtigsten Punkte regelt jeder Kanton in seiner kantonalen Fürsorge- und Sozialhilfegesetzgebung. Diese Bestimmungen können dabei unter den verschiedenen Kantonen stark variieren. Hinsichtlich der grundlegenden Prinzipien des Fürsorgerechts stimmen sie aber überein. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF), heute bekannt unter dem Namen Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), versucht durch ihre Richtlinien für die Bemessung öffentlicher Sozialhilfe unter den einzelnen Kantonen eine Vereinheitlichung herzustellen. Diese Richtlinien kommen im Unterstützungsalltag der meisten Kantone vollumfänglich, oder zumindest teilweise, zur Umsetzung und fördern eine Harmonisierung des Leistungsanspruches in den unterschiedlichen Kantonen. Dennoch gibt es einzelne Kantone die stark von diesen Richtlinien abweichen und eine eigene Umsetzung der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung anwenden.

Alleine schon durch die oben aufgeführten Charakteristiken des schweizerischen Sozialhilferechts ist erkennbar, dass es sich hier um ein umfangreiches Konstrukt handelt. Es ist nicht in wenigen Sätzen erklärbar, geschweige denn einfach in die Praxis zu transferieren und umzusetzen. Insbesondere, weil sich die Hilfsbedürftigkeit, die Notlage, der daraus resultierende Anspruch auf Leistungen und der Arbeitsprozess von Fall zu Fall unterschiedlich verhält.

In diesem Spannungsbogen von komplizierten gesetzlichen Grundlagen und ziel- und prozessorientierter Arbeit befindet sich nun der Sozialarbeitende in der öffentlichen Sozialhilfe an vorderster Front. Für ihn gilt es, die Gesetze zum Wohle und im Interesse der Klientel umzusetzen. Dem Leistungsanspruch im Sinne der materiellen Hilfe, aber auch der immateriellen Hilfe, gerecht zu werden. Dass dabei, trotz Professionalisierung, dem Sozialarbeitenden Fehler unterlaufen, scheint unvermeidlich. Fehler, aus denen ein Missbrauch abgeleitet oder entstehen kann, auf Klienten- sowie auf Behördenseite.

„Die heutige Unübersichtlichkeit sozusagen aller gesellschaftlichen Verhältnisse ruft nach möglichst viel Transparenz und Information, damit Fehlurteile und Misstrauen beseitigt und positive Einstellungen erzielt werden können. Dieser Aufgabe kann sich das Sozialwesen nicht entziehen, das darum so genannte Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations) vollbringen muss.“ (Rickenbach, 1972: 60)

## 1.2 Eingrenzung des Themas

Das Sozialhilfesystem vereint eine Anzahl von verschiedenen finanziellen Beihilfen, die durch Bund, Kantone und Gemeinden aus sozialpolitischen Motiven geleistet werden. In dieser Arbeit soll aber nur der öffentlichen Sozialhilfe, welche eine besondere und eigene Form der Fürsorgeunterstützung darstellt, nachgegangen werden.

Die öffentliche Sozialhilfe zeichnet sich im wesentlichen durch folgende Merkmale aus:

- Geregelt durch die Sozialhilfegesetzgebung der einzelnen Kantone
- Verfolgt die Prinzipien der Individualisierung und Subsidiarität
- Geld- und Naturalleistungen des Gemeinwesens, die von Fall zu Fall bemessen werden und jederzeit angepasst werden können

Folgende Beihilfen gehören nicht zu den Sozialhilfeleistungen:

- Stipendien und andere Ausbildungsbeiträge
- Wohneigentumsförderungsmassnahmen und Mietzinsverbilligungen
- Beiträge an die Kosten der Krankenversicherung (kantonale Prämienverbilligung)
- Alimentenbevorschussung
- sowie Leistungen der AHV, IV, ALV und Ergänzungsleistungen (EL)

All diese Leistungen sind der Sozialhilfe vorgelagert und müssen, aus dem Subsidiaritätsprinzip heraus, ausgeschöpft werden bevor es zu einer allfälligen Sozialhilfeunterstützung kommen kann.

### **1.3 Blickwinkel des Interesses**

Die öffentliche Sozialhilfe kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Zum einen habe ich eine persönliche Sicht und eine sozialarbeiterische, sprich berufliche Sicht der Situation. Zum anderen gibt es die gesellschaftlichen und politischen Sichtweisen und Interessen. Alle diese Blickwinkel ergeben ein Gesamtbild und eine daraus resultierende Umsetzung von öffentlicher Sozialhilfe. Um ein Verständnis der komplexen Ist-Situation zu bekommen, sollten diese Sichtweisen bekannt sein.

#### **1.3.1 Mein eigenes Interesse**

Als Sozialarbeiter, sowie als Steuerzahler dieses Landes, habe ich vielfältige Interessen was das Sozialhilfesystem anbelangt.

Das Interesse des Sozialarbeiters ist das Ziel zu verfolgen, dass jede Person, welche in eine soziale Notlage gerät, die nötige Hilfe und Aufmerksamkeit erhält, die es ihr ermöglicht, aus dieser Situation herauszukommen und eine lebenswerte Existenz im Sinne von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zu führen. Der Alltag von in Not geratenen Personen und deren Verständnis- und Handlungsmuster sollte verstanden und ihre Lebenswelt, bestehend aus unterschiedlichen Lebensräumen oder Lebensfeldern, sollte bewältigt werden. Auf die Ungleichheit in der Verteilung von Ressourcen muss eingegangen werden um die unterschiedlichen Lebensentwürfe zu verstehen. Daher ist die Lebensweltorientierung in der sozialen Arbeit unabdingbar (vgl. Skript Schilling 2005: 4ff).

Das Interesse als Steuerzahler ist, dass die zu Verfügung stehenden finanziellen Mittel und menschlichen Ressourcen optimal eingesetzt werden, um den Grundgedanken von Solidarität, Menschenwürde und sozialem Frieden gerecht zu werden. Ich möchte nicht, dass die Steuerbelastung durch unverantwortungslosen Umgang mit meinem Geld ansteigt.

Nun ist es leider so, dass die beiden oben genannten Ziele nicht in jedem Fall gleichzeitig umsetzbar sind. Kurzfristige Interessen abzusichern kostet häufig weniger als langfristige Veränderungen einzuleiten. Kurzfristige Lösungen greifen aber nicht dauerhaft ein.

Einen Weg zwischen diesen beiden Polen zu finden scheint mir von höchster Wichtigkeit um die Sozialwerke dauerhaft zu stärken.

### 1.3.2 Berufliches Interesse

In meiner Ausbildung zum Sozialarbeiter, welche ich auf einem regionalen Sozialdienst im Kanton Aargau mache, bin ich immer wieder mit der öffentlichen Sozialhilfe konfrontiert. Bei rund der Hälfte meiner Fälle geht es um die kurz-, mittel- oder langfristige Ausrichtung von materieller als auch von immaterielle Hilfe, in Form von Beratungen, die Teile des Leistungsanspruches der Klientel bei der sozialhilferechtlichen Unterstützung sind.

Kenntnisse des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG), der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) und dem Handbuch für Sozialhilfe des Kantons Aargau sind dabei massgebend bei der Abklärung, der Berechnung und der Umsetzung eines Anspruches der Unterstützungseinheit.

Hinzu kommen noch die regional festgelegten Höchstbeträge für Miete, und die durch den Zweckverbund festgelegten Grenzbeträge für die obligatorische Leistung von Verwandtenunterstützung. Im weiteren richtet der Sozialdienst situationsspezifische Leistungen aus, wie etwa Erwerbsunkosten bei beruflicher Vollzeit- oder Teilzeitanstellung, Krankheitskosten, Zahnarztkosten in Rücksprache mit dem Sozialdienst, Kosten einer sozialpädagogischen Familienbegleitung, Kosten bei Fremdbetreuung eines Kindes, Kosten eines Beschäftigungsprogramms. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und wird im Kapitel 3 ergänzt. Die Leistungen sind dabei immer vom Bedarf den der Klient geltend macht abhängig.

Als Gegenpol zu den zusätzlichen Leistungen gibt es die Abzüge, welche der Sozialdienst im Budget oder bei der Auszahlung vornehmen muss. Abzüge für zu hohe Wohnungsmieten, Abzüge für das unentschuldigte Fernbleiben in einem Beschäftigungsprogramm, Abzüge für nicht wahrgenommene Termine beim Sozialdienst oder anderen Fachstellen (dies aber nur durch Ankündigung dieser Abzüge in einem beschwerdefähigen Entscheid der Sozialbehörde, auch als Auflage oder Weisung bekannt), usw.

All diese Rechte und Pflichten müssen dem Sozialarbeitenden und der Klientel bekannt sein. Nur so kann die Klientel einen Anspruch anmelden oder einem Versäumnis oder Verstoss entgehen kann. Nun ist es Aufgabe des Sozialarbeiters oder der Sozialarbeiterin, die Klientel über all die oben genannten Punkte, und noch viele mehr, zu informieren und dabei möglichst klare Bedingungen für das Arbeitsbündnis zu schaffen. Gleichzeitig sollen die Informationen den Hilfesuchenden aber nicht überfordern oder ihm das Gefühl vermitteln, dass er sich in einem Dschungel, bestehend aus unübersichtlichen Aufgaben und Verpflichtungen, befindet.

Wurde die Klientel in der Vergangenheit schon in einer anderen Region oder einem anderen Kanton sozialhilferechtlich unterstützt, muss man sie in Kenntnis setzen, dass in

der jetzigen Wohngemeinde bzw. Wohnkanton andere Gesetze oder Richtlinien gelten. So kann ein Missbrauch aufgrund von Unwissenheit ausgeschlossen werden.

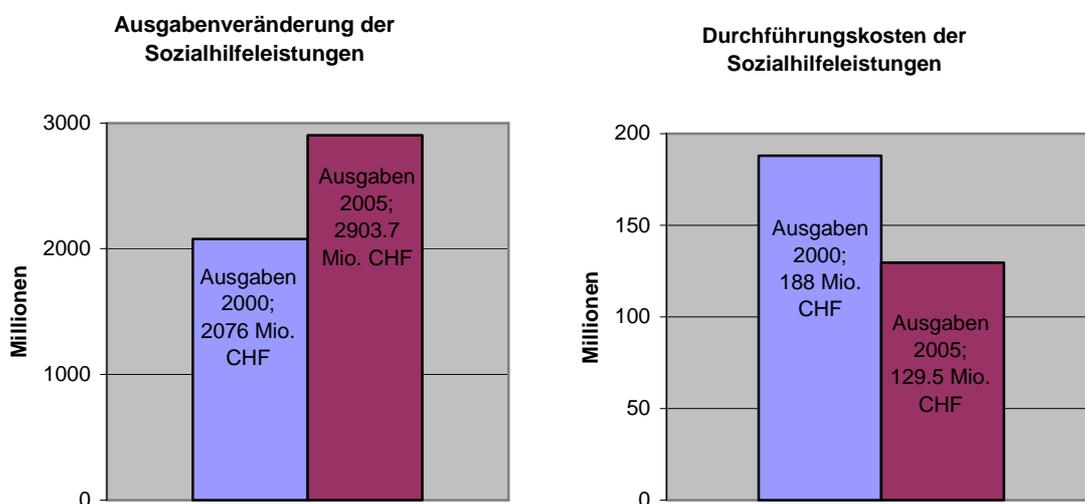
Wie ersichtlich ist, gestaltet sich die Ausrichtung der Sozialhilfe aus oben genannten Erläuterungen als teilweise sehr kompliziert und für die Klientel nicht immer klar nachvollziehbar.

Zudem fördern die Unterschiedlichkeit und Komplexität einen Missbrauch auf beiden Seiten. Einen Missbrauch über welchen in letzter Zeit viel geschrieben und geredet wurde, und der das Bild von teilweise unprofessionellen Fachpersonen darstellt. Eines Sozialarbeitenden welcher mit all den gesetzlichen Grundlagen und der Arbeit zwischen Hilfe und Kontrolle nicht mehr zu recht kommt. Es erweckt den Anschein, als würden die Sozialarbeitenden das Geld der Bevölkerung mit offenen Händen verteilen.

Daraus leite ich für mich das berufliche Interesse ab, die Sozialhilfe einfacher und für einen möglichst grossen Teil der Klientel, sowie der Bevölkerung, transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Und letztendlich auch das Image oder den Ruf der Sozialen Arbeit, in der Wahrnehmung der Bevölkerung, zu verbessern.

### 1.3.3 Gesellschaftliches Interesse

Die Gesamtkosten der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz (ohne Asylwesen), bestehend aus den Sozialhilfeleistungen, haben sich vom Jahr 2000 (2076 Mio. CHF) bis zum Jahr 2005 (2903.7 Mio. CHF) um 40% erhöht. Dabei ist zu sagen, dass die Durchführungskosten (ohne Asylwesen) im selben Zeitraum von 188 Mio. CHF um 31% auf 129.5 Mio. CHF gesenkt wurden. Die Umsetzung des gesetzlichen Anspruches wurde also in diesen fünf Jahren effizienter gestaltet bei gleichzeitig höherer Ausgabensumme (vgl. [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch)).



Das Interesse der Gesellschaft liegt darin, dass der Staat die an ihn übertragenen Aufgaben mit einer möglichst hohen Kosteneffizienz wahrnimmt. Dies damit die fiskalischen Abgaben der Steuerzahler, gemessen an Einkommen und Vermögen, möglichst tief sind und das Haushaltsbudget des einzelnen oder von Familien nicht allzu stark belastet wird. Gleichzeitig möchte man die Sicherheit bei Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter etc. dauerhaft und gut versorgt zu sein. Im wesentlichen heisst dies, finanzielle/wirtschaftliche Absicherung für eventuelle Ausfälle des festen Einkommens.

Im Weiteren müssen Bund, Kantone und Gemeinden die Gesetze im Interesse und zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger umsetzen.

Ich denke die Bürger möchten auf keinen Fall durch willkürliche und nicht nachvollziehbare Entscheide eines Amtes in ihrem persönlichen Rechtsverständnis verletzt werden. Und genauso wenig möchten sie von einem Missbrauch von Sozialhilfeleistungen erfahren. Durch diese beiden Punkte sinkt ihr Vertrauen in staatliche Institutionen und ihr Glaube in die Rechtsstaatlichkeit wird untergraben. Durch diesen Vertrauensverlust leidet der Grundgedanke an die Solidarität, die Menschenwürde und den sozialen Frieden.

Die Bevölkerung hat ein Interesse daran, dass sie die Gesetze, welche der sozialen Sicherheit und deren Umsetzung dienen, verstehen. Sie möchte zudem wissen, wie das Geld, welches für diese Sicherheit sorgen soll, verwendet wird.

Somit hat auch die Gesellschaft ein Interesse an einer verständlichen Gesetzgebung und einer transparenten Umsetzung der Sozialhilfe.

#### **1.3.4 Politisches Interesse**

Blickt man auf die schweizerische Politlandschaft, so sind bezüglich des Sozialhilfesystems viele Interessen vorhanden. Die Ziele der linken Parteien, von einem weiteren Ausbau der sozialen Sicherung, hin zu einem städtlich garantierten Grundeinkommen verbunden mit dem Recht auf Arbeit (vgl. Sozialdemokratische Partei der Schweiz 1993: 34), laufen den Zielen der rechten Parteien zu einem Abbau der sozialen Leistungen und zu mehr Selbstverantwortung entgegen. Wo die Einen Einsparungen von Steuern für den Mittelstand sowie die Reduzierung des Haushaltsdefizits auf Bundesebene sehen (vgl. SVP, 2007: 21f), vermuten die Anderen Steuergeschenke für die Wohlhabenden. Wo die Einen mehr Solidarität zwischen den Armen und den Wohlhabenden erwirken wollen, befürchten die Anderen mehr Abgaben und Kontrolle durch den Staat.

Die politischen Interessen gehen hier sehr stark auseinander. Häufig werden Kosten an einem Ort eingespart und kommen dann an einem anderen Ort wieder zum Vorschein. So etwa, wenn die Leistungen der Arbeitslosenkasse auf Bundesebene gekürzt werden, so führt dies zwangsläufig zur Zunahme von Fällen in der öffentlichen Sozialhilfe. Wenn die Bedingungen für den Erhalt einer IV-Rente restriktiver werden, so führt auch dies zu einer Zunahme der Fälle in der Sozialhilfe. Es findet lediglich eine Verlagerung des Kostenträgers statt.

Stellenweise klingt die Argumentation für bevorstehende Kürzungen im Sozialwesen nach Sozialdarwinismus, wo der Benachteiligte auf der Strecke bleibt und für sich selbst zu schauen hat. Wie das gehen soll, wird ihm aber nicht gesagt. Wenn er sich im untersten Netz der sozialen Sicherung befindet, der öffentlichen Sozialhilfe, beklagt man sich über die Kosten und die Mehrkosten die dabei entstehen.

Das politische Interesse im Auftrag des Bürgers sollte sein, für eine Existenz in allen Notlagen zu sorgen. Diesem Interesse kommt die Politik dann häufig in der Zeit vor den Wahlen nach, aber leider ohne konkrete Umsetzung danach.

## 1.4 Fragestellung

Aus den oben genannten beruflichen sowie den gesellschaftlichen Interessen lassen sich einige allgemeine Fragen zum Thema ableiten:

- Wie hat sich das System der Sozialhilfe zu dem heutigen, teilweise unübersichtlichen Konstrukt, entwickelt?
- Was ist der Grundgedanke, welcher der Sozialhilfe zu Grunde liegt und wie wird dieser heute umgesetzt?
- Was wären und sind Möglichkeiten der Vereinheitlichung und Vereinfachung?
- Welche Faktoren begünstigen und welche erschweren einen Sozialhilfemissbrauch?
- Welches Bild der öffentlichen Sozialhilfe wird heute vorzugsweise in den Medien verbreitet?
- Wie wird die Sozialhilfe durch den Bürger und die Bürgerin mehrheitlich wahrgenommen?
- Was braucht es, um das Vertrauen in die öffentliche Sozialhilfe zu verbessern?

Daraus ergeben sich für mich zwei Bearbeitungsstränge die der Hauptfragestellung vorgelagert sind:

- Worauf basiert das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe, wie fand dessen geschichtliche Weiterentwicklung statt und wie sieht die aktuelle Umsetzung davon aus?
- Welche Missbrauchsproblematik, auf Seite der Klientel sowie der Behörden, ist im heutigen System der Sozialhilfe vorhanden und wie ist die Wahrnehmung davon in der Öffentlichkeit?

Mit der Beantwortung der beiden oben genannten Fragen möchte ich die Voraussetzung schaffen, auf folgende Hauptfragestellung einzugehen:

**Hat das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe Potential zur Vereinfachung und welchen Beitrag können die Sozialdienste und Sozialbehörden dazu leisten?**

In der Bearbeitung der Hauptfragestellung sollen Gründe und Umsetzungsmöglichkeiten für eine Vereinfachung des heutigen Systems der Ausrichtung von Sozialhilfe aufgezeigt werden. Diese Vereinfachung des heutigen Systems kann vielleicht der Problematik des Sozialhilfemissbrauchs entgegenreten, und allenfalls Lösungen dieses Problems hervorbringen. Damit kann einigen Sozialarbeitenden in ihrer täglichen Arbeit geholfen werden, sie werden auf den Missbrauch sensibilisiert und sie erfahren allenfalls Unterstützung von gesellschaftlicher und politischer Seite.

Die Beantwortung der Fragestellung sollte zudem eine differenzierte Sichtweise auf das heutige Sozialhilfesystem zulassen und zur Diskussion über die Zukunft desgleichen anregen. Eine Diskussion, die wie aus den verschiedenen Blickwinkeln hervorgeht, notwendig ist.

## **1.5 Vorgehen und Methodik**

Um die Hauptfragestellung beantworten zu können, müssen vorgängig oben erwähnte Fragen geklärt werden. Und zwar, wie sich das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe entwickelt hat, welche verschiedene Umsetzungen angewendet werden und wo allfällige Tücken liegen.

Um dazu Antworten zu erhalten, möchte ich die Geschichte der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz dokumentieren und aufzeigen, welche Unterschiede sich entwickelt haben. Dazu werde ich Fakten und Daten aus der Sozialhilfegeschichte zusammentragen und

versuchen, den Weg von der Armenpflege hin zur Sozialhilfe zu skizzieren. Wo es nötig ist, werde ich Aspekte der Umsetzung auf den Kanton Aargau eingrenzen, dies damit der Leser und die Leserin nicht noch mehr in den Tiefen der unterschiedlichen kantonalen Regelungen versinken. Im Weiteren werde ich die heutige Ausgestaltung der öffentlichen Sozialhilfe erklären, wobei ich auf einige kantonale Unterschiede eingehe und zeige, wo es in der Praxis zu Schwierigkeiten kommen kann. Mit Schwierigkeiten meine ich dabei auch Missbrauchspotential auf Seiten der Klienten sowie der Sozialbehörden.

In einem weiteren Kapitel werde ich kurz auf die schweizerische Sozialhilfestatistik, welche im Jahr 2004 erstmals erhoben wurde, eingehen. Dieses Kapitel ist eine Ergänzung der Beschreibung von öffentlicher Sozialhilfe, da die Erhebung der Daten Bestandteil der Ausrichtung von sozialhilferechtlicher Unterstützung ist. Die Statistik gibt Auskunft über die Risiken, welche zur sozialhilferechtlichen Unterstützung führen, wie die Verteilung ist und wie hoch die Sozialhilfequote ist. Zudem soll sie in Zukunft die Zu- und Abnahme von Sozialhilfefällen dokumentieren. Sie gibt jedoch keine Auskunft über den Missbrauch und wie diesem entgegenzutreten ist.

Um auf den Missbrauch besser einzugehen, zeige ich Fälle von Missbrauch auf. Dabei sollte zuerst eine Begriffsklärung stattfinden. Denn der Begriff des Missbrauchs ist offen und bedeutet nicht für alle Beteiligten das Gleiche. Dazu werde ich Wissen aus der eigenen Praxis beziehen und im Gespräch mit anderen Sozialarbeitenden zusätzliche Fälle von Missbrauch abklären. Da die ganze Missbrauchsdebatte mittlerweile eine öffentliche Ebene erreicht hat, werde ich auch auf die mediale Seite kurz eingehen. Dazu werde ich die Berichterstattung aus dem Jahr 2007 und darin vorkommenden Missbrauchsfälle beziehen.

Um eine allfällige Wirkung der medialen Berichterstattung auf die Bevölkerung zu dokumentieren, möchte ich in einem weiteren Schritt, anhand eines Fragebogens, die Wahrnehmung der Sozialhilfe und des Missbrauchs in der Bevölkerung messen.

Dieser quantitative Forschungsteil soll rein deskriptiv sein und die Stimmung und Meinung in der Bevölkerung aufzeigen. Der Fragebogen wurde in einer Stückzahl von 240 Exemplaren mittels eines Schneeballsystems verteilt. Dabei griff ich auf Freunde und Bekannte aus meinem Umfeld zurück und bat sie, Fragebögen an deren Umfeld zu verteilen. Die ausgefüllten Fragebögen gelangten dann wieder durch meine Freunde und Bekannte an mich zurück.

Am Schluss sollte es mir möglich sein, die Hauptfragestellung aufgrund der gewonnenen Informationen beantworten zu können. Teile der Antwort werden Erkenntnisse und Verbesserungsvorschläge beinhalten und sollen Sozialarbeitende sowie Interessierte zu Diskussionen anregen.

## 2 Entwicklung des Sozialhilfesystems

### 2.1 Geschichtliche Aspekte von Sozialhilfe und Armut

Die Geschichte der Armut ist immer auch die Geschichte der Armutsbekämpfung und diese ist wahrscheinlich so alt wie die Menschheit selbst. Es gab schon immer Menschen, die mehr und solche, die weniger hatten. Diejenigen, welche zu wenig hatten um ihr Überleben zu sichern waren darauf angewiesen, dass die, welche mehr hatten, sie mitversorgten. Damals nannte man dies aber noch nicht Sozialhilfe, sondern Armenfürsorge oder Armenpflege. So war es zur Zeit der Feudalherrschaft im 10. -13. Jahrhundert üblich, dass die Schwächeren durch die Gunst der Stärkeren mitgetragen wurden. Der Status des Untergebenen hatte den Vorteil, unter der Patronage eines Mächtigen wirtschaftlich abgesichert zu sein. Die Solidarität der kommunalen Gemeinschaft trug den Armen in der Notlage solange mit, bis er sich aus eigenen Kräften davon befreien konnte. Die Unterstützung war nicht für lange Zeit vorgesehen. Bei Armen die lange Zeit unterstützt wurden, griff die Gemeinde ein und sie wurden verstossen, verachtet, verfolgt und stigmatisiert (vgl. Caduff 2007: 24f).

Vor der Industrialisierung, zu Zeiten als es noch den Adel und das gemeine Volk gab, als die meisten Menschen noch auf dem Lande lebten und die Bevölkerung in Form von Bauern grösstenteils von der Bewirtschaftung des Landes lebte, gab es auch Armut. Diese entstand zum Beispiel, wenn es eine schlechte Ernte gab und der Ertrag der Ernte nicht reichte, um die Pacht des Landes zu bezahlen oder eine Krankheit die Familie schwer belastete. Hatte man einen guten Landherren der die Situation erkannte, so konnte dieser einem die Pacht bis zur nächsten, hoffentlich besseren, Ernte aufschieben. Die Familie als ganzes konnte einen bei dieser Armut unterstützen. Die Sippe und die Blutsbande halfen weiter. Vielleicht halfen aber auch die Nachbarn aus.

Armut wurde zu dieser Zeit als das Werk Gottes betrachtet und dadurch war sie im christlichen Glauben noch eher akzeptiert. Der Reiche konnte sich durch die finanzielle Unterstützung der Armen, den Ablass, das Seelenheil erkaufen. Beiden war dadurch gedient. Armut als solches war in diesem Sinne noch nicht als etwas schlechtes angesehen, obwohl die Auswirkungen der Armut, wie Hunger und Krankheit, durchaus negativ waren.

Der Sturz der Adligen und der Zusammenbruch des Feudalismus durch die Mittelschicht, welche sich bewusst gegen oben abgegrenzt hatte, brachte die Grundidee des Liberalismus hervor. Zentral war dabei die Annahme, jeder ist seines Glückes eigener Schmied. Wer arbeitet, kann reich werden und wer arm bleibt, ist selber schuld. Somit

wurden die Weichen für den Kapitalismus gestellt. Durch die Industrialisierung und Mechanisierung wurde die Arbeitsteilung, und den damit verbundenen finanziellen Aufstieg, zusätzlich verstärkt.

Im Zuge der Industrialisierung Ende des 18. Jahrhunderts und zu Beginn des 19. Jahrhunderts kam es zur Bildung von Wirtschaftszentren. Verschiedene Produkte wurden, wenn möglich, an einem Ort in grosser Stückzahl produziert. Für diese Produktionsprozesse brauchte es Arbeiter, die zumeist aus ländlichen Gegenden in städtische umzogen. Die Wanderbewegung, bei welcher der Arbeits- und Wohnort nicht derselbe ist, vollzog sich in einem ersten Schritt. Zusätzlich zogen aber auch viele Menschen dauerhaft in die Städte, dies führte zur Urbanisierung. Entwurzelung fand statt, wenn beispielsweise die Familie auf dem Lande blieb, während der Ehemann und Vater in die Stadt arbeiten ging. Damit ging der Familienrückhalt, der lange Zeit Garant dafür war nicht zu verhungern oder zu verwaorlosen, verloren.

Mit der Zeit gab es aber ein Überangebot von Arbeitskräften in den städtischen Gebieten mit der Folge von Arbeitslosigkeit. Dieses Überangebot von Arbeitskräften führte auch zu einer Art „Lohndumping“. Das heisst, die Arbeitgeber konnten mit den Löhnen nach unten gehen und wussten, irgendjemand wäre froh um eine Arbeit, und würde sie auch zu einem tieferen Lohn erbringen.

Da der Lohn des Mannes dadurch aber häufig nicht mehr ausreichte um die Familie zu ernähren und für sie zu sorgen, mussten auch die Kinder und die Frauen einer Arbeit in einer der vielen Fabriken nachgehen. Dadurch wurde die Stabilität der Familie und deren Rückhalt zusätzlich angegriffen. War die Mutter früher zu einem Grossteil für die Erziehung und Versorgung der Kinder verantwortlich, wurden diese jetzt sich selber überlassen und die Gefahr der Verwaorlosung trat ein. Mit Sicherheit gab es auf dem Lande auch schon vor der Industrialisierung die Kinder- und Frauenarbeit, nur war die Familie dort als ganzes bei der Arbeit und nicht getrennt an verschiedenen Orten und sogar noch zu verschiedenen Zeiten. Zumal die Arbeitszeiten zu dieser Zeit noch viel länger waren (10-12 Stunde pro Tag).

Durch diese Unbeständigkeit der Arbeit, der Zerfall der Familien sowie den langen Arbeitszeiten entstanden Massenarmut, Arbeitslosigkeit und die Verwaorlosung mit all ihren Erscheinungsbildern. Diese waren unter anderem Krankheit, Gebrechen und eine hohe Kindersterblichkeit. Auch konnten sich Krankheiten auf Grund der ärmlichen Bedingungen und der schlechten Hygiene bestens ausbreiten. Ein Beispiel dafür war die Tuberkulose. Dadurch, dass es zu wenige Wohnungen in den Städten gab mussten viele Menschen auf engem Platz miteinander leben. Teilweise wurden Wohnungen in zwei

Wohnungen aufgeteilt. Dadurch stieg die Zahl der Personen welche sich die Waschgelegenheit und den Ort der Notdurft teilten.

Aus diesen widrigen Umständen heraus entstanden die ersten Arbeiterbewegungen, mit dem Ziel, die Mängel am bürgerlichen System aufzudecken. Das bürgerliche System hatte ihnen versprochen, mit der Arbeit der Armut zu entgehen. Unter diesen Umständen war Arbeit aber kein Garant mehr gegen die Armut. Die Wirtschaftsdepression Ende des 18. Jahrhunderts setzte den Arbeitern zusätzlich zu und schürte die Angst des Bürgertums vor einer Sozialrevolution. Die Kehrseite des Reichtums einzelner waren Streiks der Lohnabhängigen.

So waren zur Zeit der ersten interkantonalen Konferenz von Fachleuten des Armenwesens, im Jahr 1905 in Brugg, vor allem Unfall und Krankheit Ursachen der Armut. Dazu kam die wirtschaftliche Not in unmittelbaren oder nachfolgenden Zeiten des Streiks. Dies vor allem in den Industriezentern zu Beginn des 20. Jahrhunderts (vgl. Sassnick et al. 2005: 8 ff).

Mit der Arbeiterbewegung konfrontiert, musste das liberale Bürgertum, um seine Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren, eine Lösung finden. Dies damit die Lohnabhängigen nicht den Aufstand gegen sie anzettelten und den Liberalismus mit dem ihnen lieb gewonnenen Kapitalismus zerstörten. Dem liberalen Bürgertum wurde bewusst, dass der Liberalismus Mängel hatte. Von seinem System waren sie aber nach wie vor überzeugt. Sie machten sich daran, eine Lösung für die „soziale Frage“ zu erarbeiten. Es fand eine Transformation der sozialen Fragen statt. Das gesellschaftliche Problem wurde nun als Problem des Einzelnen betrachtet und somit wurde die Ursache der Armut im Wesen des Armen gesucht.

Von nun an beachtete man die Faktoren Anlage und Umwelt wesentlich mehr bei der Umsetzung von Hilfe. Die Pädagogisierung der sozialen Frage schloss die Erziehung von Armen mit ein. Die Biologisierung und Psychiatrisierung suchte Ursachen in der Gesundheit und Entwicklung von Menschen.

Ein Punkt der Transformation der Sozialen Arbeit war weg von der Klassen- zur Rassenhygiene. Man konnte nicht mehr das Übel in einer ganzen Klasse erkennen, sondern wies es einzelnen Menschen mit spezifischen Problemen zu, zum Beispiel den Trunksüchtigen, den geistig zurückgebliebenen oder den Verwahrlosten. Eine eigentliche Rassenhygiene entstand mit ihren eigenen Lösungen. Eine davon war die Zwangssterilisation solcher Individuen, welche aus heutiger Sicht nicht zu vertreten wäre aber dazumal eine Möglichkeit unter vielen war.

So hofften die bürgerlich Liberalen auch, eine gesunde Gesellschaft zu bekommen die in ihrem Sinn einsetzbar war.

Man begann zu realisieren, dass es eine Stelle braucht, die sich dieser Probleme annahm, damit die Folgen der Armut sich nicht gegen den Liberalismus richten. Die Notwendigkeit der Fürsorge wurde erkannt. Mit der sozialen Arbeit konnte der Liberalismus gestützt und erhalten werden. Dies entsprach dem liberalen Bürgertum, weil es damit seine eigene Position in diesem gesellschaftlichen System erhalten konnte.

Die soziale Arbeit wurde beauftragt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Man fühlte sich verantwortlich für die Armen, aus Angst vor dem gesellschaftlichen Untergang durch die Armut.

Zudem war es wichtig, eine starke und gesunde Gesellschaft zu haben um auch in der Konkurrenz zum Ausland zu bestehen. Beispiel dafür ist, dass man die Kindersterblichkeit in den Griff bekommen wollte, da Kinder im Erwachsenenalter das Land im Kriegsfall verteidigen können und in Friedenszeiten als Produktionsfaktoren einzusetzen sind. Auch hier ist wieder ein gewisser Eigennutz der Bürgerlichen erkennbar.

Durch die Schaffung von Vereinen und Aufsichtsbehörden, die sich der sozialen Probleme annahmen, entstanden die ersten Amtsvormundschaften. Ihr Ziel war es, die Minderwertigkeit zu erkennen und denjenigen Stellen weiterzureichen, die dann eine Lösung des Problems angingen. Dies konnte ein finanzieller „Zustupf“ sein oder wenn das nicht der richtige Weg war, die Verwahrung in Heimen oder eine Therapie.

Gehülffinnen, welche die Familien besuchten und diese dann über die gesellschaftlichen Normen der Hygiene unterrichteten, waren ein Teil dieser sozialen Arbeit. Sie erkannten die Verwahrlosung und meldeten sie weiter an die Amtsvormundschaften, welche mit rechtlichen Schritten vorgingen um eine „Lösung“ des Problems anzugehen.

Leider neigte die soziale Arbeit schon in dieser Zeit dazu, sich selber zu bürokratisieren und den Menschen als Individuum aus den Augen zu verlieren. Hier ist ein Vergleich mit der sozialen Arbeit nach Klumker möglich, der das Hauptproblem in der nicht Wirtschaftlichkeit der Klienten sah, mit dem Hauptziel, sie wieder wirtschaftlich unabhängig zu machen. Verarmung kam für ihn durch den wirtschaftlichen Wandel und die gesellschaftliche Entwicklung (vgl. Klumker 1918: 15).

Diese konnten drei Folgen haben:

- Den Produktionsverlust, da keine Nachfrage nach der Art der Tätigkeit mehr vorhanden war, z.B. wenn es in der heutigen Zeit keine Schuhmacher mehr braucht, weil die meisten Schuhe industriell als Massenprodukt gefertigt werden, so

fällt diese Erwerbsarbeit weg. In so einem Fall muss der Adressat mit materiellen Gütern versorgt werden.

- Der Verbrauch war nicht den Einkünften angemessen. Daraus resultierte ein Verlust mit der Folge der Verarmung. Hier musste der Adressat zu vernünftigem Umgang mit Geld erzogen werden.
- Ein letzter Punkt war bei Klumker, der Verlust vom Erwerbsinn beim Adressaten. Hier schlug er die Verwertung vor, das heisst zu schauen, wo man ihn noch einsetzen kann (vgl. ebd.:15 ff).

Jasper Klumker ging davon aus, dass die Verarmung eine Begleiterscheinung der Volkswirtschaft ist. In einem kapitalistischen System gibt es Gewinner und Verlierer.

Dem entgegen läuft der theoretische Ansatz von Alice Salomon. Bei ihr stand immer der Klient mit seiner Problemlage im Zentrum. Um diese Problemlage richtig und möglichst vollständig zu erfassen, steht zu Beginn eine Beratung nach methodischen Ansätzen. Nach ihr soll man den Menschen als Ganzes sehen und sein Verhältnis zur Umwelt miteinbeziehen (vgl. Salomon 1926: 49).

Die Grundsätze sind:

- Wiederherstellung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit
- Wiederherstellung der Gesundheit
- die Fähigkeit zur verantwortlichen Lebensführung
- die Persönlichkeitsentwicklung (vgl. ebd: 51)

Damit ist schon ersichtlich, dass es keine routinemässige Abfertigung von Individuen geben darf, weil die unterschiedlichen Charakter und Menschen unterschiedliche Erfahrungen und geistige Verfassungen haben. Es sollte daher angepasste Lösungen ausgearbeitet werden. Eine Schlüsselaussage bei Alice Salomon ist:

**„Behandle ungleiche Wesen ungleich“**

Abgesehen von den Eigeninteressen hatten die Bürgerlichen auch die finanziellen Mittel, die politische Macht und die Zeit zu einer Beantwortung der sozialen Frage. Häufig setzten sich die bürgerlichen Frauen, welche aufgrund des Haushaltseinkommens nicht arbeiten mussten, privat in wohltätigen Organisationen für die Armen ein. Sie gehörten auch zu den ersten Gehülfinnen und Fürsorgerinnen. Für die rechtlichen Angelegenheiten war meist der Amtsvormund, der sich mit der Jurisprudenz auskannte, zuständig.

„Die Soziale Arbeit ist ein Ergebnis der Ambivalenz, dass sich die gesellschaftliche Modernisierung nicht nur den gesellschaftlichen und individuellen Wohlstand oder die psycho-soziale Stabilität steigert, sondern dass sie auch gegensätzliche Tendenzen wie Massenarmut und psycho-soziale Probleme produziert.“ (Kleve 2005; 13)

Fazit:

Die Geschichte der Armut, die Folgen davon sowie die ersten Versuche, ihr entgegenzutreten, zeigen ein Bild der Komplexität auf. Es gibt nicht einfach „die Armut“, sondern viele Situationen und Ausprägungen die zu einer nachteiligen Lebensführung beitragen. Und daher sieht man in der unterschiedlichen Bearbeitung der Armut die Chance, wieder aus ihr herauszukommen. Das oberste Ziel ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit durch Unterstützung, Erziehung und, soweit wie nötig, Eingriffe in die Lebensführung. Erreicht wird dieses Ziel über die Gesellschaft, die Gesundheit, die Familie und der Selbstverantwortlichkeit der Klientel.

## **2.2 Von der Armenfürsorge und Armenpflege zu den SKOS-Richtlinien**

Im Jahr 1905 fragte die Redaktion des im Jahr 1903 erstmals erschienen „Armenpflegers“ 50 bürgerliche Armenpfleger aus Städten der Deutschschweiz, mit mehr als 5000 Einwohner, schriftlich an, ob diese an einer Versammlung, bei welcher gemeinsame Interessen besprochen würden, teilnehmen wollten. Das daraus hervorgegangen Treffen vom 17. Mai 1905 in Brugg könnte somit als erstes Treffen der späteren Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe betrachtet werden.

Vertreten waren 12 Kantone durch 47 Delegierte, die Funktionsbezeichnungen und deren Aufgaben waren sehr vielfältig und zeigten schon damals eine Uneinheitlichkeit auf. Personen mit folgenden Bezeichnungen waren anwesend:

Städtischer Armeninspektor, Armensekretär, Armenpräsident, Präsident der evangelischen Armenpflege, Armenchef, Waisenvater, Vorsteher des städtischen Armenbüros, Armengutsverwalter, Inhaber der Armen- und Vormundschaftsdirektion, Präsident des Hilfsvereins, Aktuar der bürgerlichen Armenpflege, Erster Sekretär der bürgerlichen Armenpflege, Präsident des freiwilligen Armenvereins, Präsident der bürgerlichen Waisenanstalt und Statthalter des bürgerlichen Armenamtes und Armenpfleger (vgl. Sassnick et al. 2005: 8 ff).

Als Ursache für Armut nahm man damals vorwiegend Unfall und Krankheit wahr und stellte als Lösung die Schaffung eines eidgenössischen Versicherungswerkes in den Raum. Dieses Versicherungswerk könnte der ökonomischen Verlegenheit, welche die Notstände chronisch werden liess, Mut und Unternehmenslust lähmte und moralische Defekte erzeugte, entgegentreten.

Schon in dieser ersten Tagung wies der Delegierte, Pfarrer Wild, in seinem Vortrag darauf hin, dass die Ausgaben für das Armenwesen überall am Wachsen sind. Daher war die Besteuerung für Armenzwecke auch ein wichtiger Punkt dieser Tagung. Denn zu dieser Zeit hatte die Heimatgemeinde die Kosten einer Unterstützung zu übernehmen, egal wie lange die bedürftige Person in der Niederlassungsgemeinde wohnhaft war. Aus diesem Punkt ging die interkantonale Zuständigkeitsregel für die Übernahme von Fürsorgeaufwendungen, welche im Jahr 1914 geschaffen und durch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung bedürftiger (ZUG) im Jahr 1977 abgelöst wurde, hervor (vgl. Wolffers 1993: 50). Dieses Gesetz übertrug nun die Kosten an den Wohnkanton. Dieser konnte bei einer unterschrittenen Mindestaufenthaltsdauer die Aufwendungen dem Heimatkanton verrechnen.

Diese erste Tagung endete mit der Absicht, sich in einem Jahr wieder zu treffen. Auf den Vorschlag eines Delegierten, die Gründung einer Vereinigung mit dem Namen, Verein schweizerischer Armenpfleger, ganz nach dem deutschen Vorbild des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, zu veranlassen, blieb aber ungehört. Dennoch spricht die SKOS hier von der Geburtsstunde der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe.

Die Geschichte der SKOS ist auch eine Veränderung der Begriffe und dem Verständnis der Menschen. Sprach man zu Beginn von der Armenpflege, so wandelte sich dieser Begriff zur Fürsorge hin. Aus dem Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit wurde die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge und im Jahr 1997 die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Genauso wurde aus der Zeitschrift „Armenpfleger“ zunächst die Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (ZöF) und dann die Zeitschrift für öffentliche Sozialhilfe (ZeSo). Der Begriff von Armut und dessen Pflege wurde zunehmend als Herabsetzung und diskriminierend empfunden. „Die traditionelle Armenpflege lindert und verwaltet Armut. Sie pflegt die Armen, wie die Bezeichnung schon verrät. Dagegen weist das Wort Hilfe im Begriff Sozialhilfe auf einen Prozess hin. Hilfe ist eine dynamische, zielbezogene Tätigkeit. Sie setzt die Analyse und Verbesserung einer als unbefriedigend erlebten Situation voraus.“ (Sassnick 2005: 22)

In den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts sah man die Gründe für Armut oftmals in der Krise der Familie (Verlotterung des Familienlebens), der Arbeitstätigkeit der Frau und der Misswirtschaft der Frau als Familienmutter. Die Frau sei an allem Schuld und ihr obliegt, die Familie von der Armut fernzuhalten. Daher galt es, die Patronin durch Familienfürsorgerinnen zum richtigen Wirtschaften anzuleiten. „Dabei ist es wichtig, dass eine ordentliche Haushaltsführung mit einfachsten Mitteln erstrebt wird. Wer an einen komplizierten Betrieb gewöhnt ist, wird mit dem armenrechtlichen Existenzminimum nie auskommen.“ (ebd.: 33) Diese Fürsorgerinnen wurden in die Familien geschickt und begleiteten die Frauen wenn nötig während einiger Monate direkt im Haushalt. Es ging dabei aber nicht darum, den Frauen Arbeit abzunehmen, sondern ihnen zu lernen, es richtig zu machen und dabei Freude zu empfinden.

In den Nachkriegsjahren sah man das Risiko der Armut, in der Unzufriedenheit, nicht am Wohlstand des Wirtschaftswunders teilhaben zu können. War man früher mit einem Stück Brot gut bedient, musste es jetzt schon mehr sein. Es galt am gesellschaftlichen Aufschwung zu partizipieren und nicht das Gefühl zu haben, arm zu sein. Der Begriff der Genusssucht hielt Einzug in die Fürsorgetätigkeit. Armut entstand durch den ungebremsten Konsum von Gütern, welche in dieser Zeit aufkamen (Kinobesuche, Fernseher, modische Kleidung, Freizeitausgaben, usw.). Dabei zu sein hiess aber nicht nur mit materiellen Gütern ausgerüstet sein. Die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt stiegen immer wie mehr an. Man sollte jung, flexibel, mobil, loyal, belastbar und wenn möglich durch selbstbezahlte Weiterbildungen immer auf dem neusten Stand der arbeitstechnischen Anforderungen sein (vgl. ebd.: 38). Wem es zu Zeiten der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht gelang einer Arbeit nachzugehen, musste selber schuld sein. Hauptursache musste die soziale Untauglichkeit sein. Psychosen, Depressionen, Erziehungsschwierigkeiten, Jugenddelinquenz und Sucht wurden die aktuellen fürsorgerischen Probleme.

Zu den unrühmlicheren Konsequenzen der sozialhilferechtlichen Unterstützung gehörte bis zur Einführung der politischen Rechte von 1976 der Stimmrechtsentzug. Die politische Entmündigung ging dabei teilweise über die Unterstützungszeit hinaus und wurde in einzelnen Kantonen an die Rückerstattung von bezogenen Leistungen geknüpft (vgl. ebd.: 48f). Zusätzlich drohte den Armen die Einweisung in Armenhäuser und Zwangsarbeit. Somit fand eine weitere Stigmatisierung der Fürsorgeabhängigen statt.

Ein wesentliches Augenmerk der schweizerischen Armenpflegekonferenz galt schon 1934 dem Festlegen von Richtsätzen in der Armenpflege. Aus einem Referat über die Richtsätze in der öffentlichen Fürsorge ging die Dringlichkeit der Diskussion über Wesen, Ziel und Methode der öffentlichen Fürsorge hervor. Auch die Notwendigkeit von örtlich abgestuften Massstäben zur Ermittlung des Bedarfs für durchschnittliche Lebensverhältnisse unter Wahrung der Möglichkeit zur Individualisierung wurde erkannt. 1956 wurden erstmals die „Richtlinien und Richtsätze für die Bemessung der armenrechtlichen Unterstützung“ vorgestellt. Diese wurden 1963 endgültig in Zahlen festgehalten und als schriftliche Empfehlung an die Kantone herausgegeben. Diese Zahlen dienten von nun an den Behörden als Entscheidungshilfen. Den Sozialhilfeempfängern wurden sie aber nicht zugänglich gemacht (vgl. ebd.: 71).

In den 90er Jahren beschäftigte sich die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge damit, die Bemessungsrichtlinien total zu revidieren. Ein wesentliches Ziel dieser Revision war es, mehr Klarheit und Sicherheit der Hilfsansprüche zu schaffen. Durch die Einführung von pauschalen Unterhaltsbeiträgen entstand mehr Rechtssicherheit und die Rechtsgleichheit konnte gewährleistet werden. Zumindest unter den Kantonen welche die Richtlinien in ihre kantonale Gesetzgebung aufnahmen und sie für verbindlich erklärten. Zudem wurde die materielle Hilfe in ein duales System von Existenzsicherung und Integrationsförderung eingebunden. Eine klare Regelung der Rechte und Pflichten diente von nun an der Anspruchsbegründung von Sozialhilfeempfängerinnen- und empfängern. Weiter wurde der Integrationsauftrag mit dem Reziprozitätsprinzip verbunden. Das heisst, die Sozialhilfe wird als Vorleistung der Gesellschaft interpretiert, für welche die Klienten eine Gegenleistung in ihrem eigenen und im Interesse der Allgemeinheit erbringen müssen (vgl. Maeder/Nadai 2004: 35). Diese Gegenleistung besteht im wesentlichen in der Suche, beziehungsweise in der Aufnahme, einer geeigneten Erwerbstätigkeit oder Tätigkeiten in den Bereichen der Familienarbeit, Freiwilligenarbeit oder der Teilnahme an anderen beruflichen Angeboten.

Ab dem Jahr 2005 wurden in den teilrevidierten Richtlinien zusätzliche finanzielle Anreize für die Aufnahme von Teilzeitanstellungen oder die Teilnahme an qualifizierenden Programmen des zweiten Arbeitsmarktes geschaffen. Die berufliche und soziale Integration wurden in Pilotprojekten der Städte Basel und Zürich gefördert. Diese Pilotprojekte wurden später in abgeänderter Form in vielen anderen Städten der Schweiz übernommen.

Die Unterstützung geht in Richtung bedarfsbezogener und leistungsorientierter Hilfe. Zudem wird der Missbrauchsbekämpfung grössere Aufmerksamkeit geschenkt.

Neben den Richtlinien stellt die SKOS Unterlagen und Dokumentationen für die Öffentlichkeitsarbeit zusammen und leitet diese als Drehscheibe einem interessierten Publikum weiter.

Die langsame Realisierung eines gesamtschweizerischen Systems von öffentlicher Sozialhilfe (welches bis heute nicht abgeschlossen ist), ist vor allem in der föderalistischen Ausgestaltung der Schweizer Politik zu suchen. So legen zurzeit 26 kantonale Sozialhilfegesetze rund 2800 kommunale Sozialhilfesysteme fest (vgl. Caduff 2007: 30).

Fazit:

In der Geschichte von der Armenpflege bis zur heutigen Umsetzung bei der öffentlichen Sozialhilfe, sind die Absicht und die Bemühungen zur Vereinheitlichung deutlich erkennbar. Es wurde diesbezüglich im 20. Jahrhundert schon sehr viel erreicht. Das Ziel, eine einheitlichen Gestaltung durch alle Kantone, ist aber noch lange nicht erreicht. Durch die wiederkehrenden Konferenzen der zuständigen Organe, können laufend auf neue Problematiken und alten Umsetzungen eingegangen werden.

### **3 Ausgestaltung der Sozialhilfe**

Die Ziele der Sozialhilfe sind die Existenzsicherung, die Stärkung der Eigenverantwortung, die Selbstständigkeit und die Förderung der beruflichen und sozialen Integration. Um diese Ziele zu erreichen, benötigt es Beratung und Betreuung sowie wirtschaftliche Hilfe.

Aus dem Lesebuch, von der Armenpflege zur Sozialhilfe, entnimmt man die Aufgaben des Sozialarbeiters in der öffentlichen Sozialhilfe wie folgt:

„Hart bleiben will gelernt sein und ist Sache der professionellen Berufsfürsorger. Eigentlich gewissenhafte und verantwortungsvolle Fürsorge ist nur diejenige, die auf absoluter Kenntnis der Sachlage und planmässigem Vorgehen beruht, das heisst diejenige Fürsorge, wie sie der Fachmann betreiben muss. Die amtliche Fürsorge hat ganze Arbeit zu leisten. Gewissenhaft gegenüber den zu Befürsorgenden, verantwortungsvoll gegenüber der Allgemeinheit. Dilettantismus darf nicht sein. Die amtliche Fürsorge arbeitet im Gegensatz zu der Privaten zielorientiert, denn Aufgabe ist es, in jedem Fall die möglichst zweckmässige Erledigung herbeizuführen. Die Fallsteuerung erfolgt über die Schritte Erstgespräch (es ist ein Abhörbogen auszufüllen), Information (keine leichte Sache, deshalb holen qualifizierte Leute die Erkundigungen ein), Hausbesuche (besorgt durch die Fürsorgerinnen im Aussendienst). Diese Informationen schaffen Klarheit über

die eigentliche Ursache der bestehenden Hilfsbedürftigkeit. Dann wird ein Plan, ein Programm nötig und es ist wichtig, dass das Ziel nie aus den Augen gelassen wird.“ (Weber 1933: 113ff)

Diese Definition stammt aus den 30er Jahren und trifft teilweise auch noch auf die heutige Vorgehensweise in der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe zu.

Die nächste Definition der zentralen Aufgabe der Armenfürsorge aus den 40er Jahren, lag nicht alleine in der wirtschaftlichen Hilfe sondern in der Erziehung. „Die Armenpflege hat ihre Verpflichtung, die Unterstützungsbedürftigen nicht nur materiell zu unterstützen, sondern sie auch geistig und sittlich zu heben, sie zu erziehen, weil Armenfürsorge, richtig aufgefasst, nichts anderes ist, als Erziehung.“ (Sassnick 2005: 55)

1968 kam man weg vom Erziehungsbegriff hin zur Betreuung als wesentliche Aufgabe in der Sozialarbeit. Die ersten Schritte zur wissenschaftlichen Untersuchung der helfenden Beziehung in der Sozialarbeit wurden gemacht. Der Ausdruck „Hilfe zur Selbsthilfe“ fand Einzug in die Arbeit mit der Klientel. Dabei geht es darum, bei der Klientel neue Einsichten zu wecken, die eine positive innere Einstellung und damit angepassteres Verhalten bewirken sollen. Damit dies aber stattfinden kann, braucht es eine echte Beziehung, welche auf gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Achtung beruht. Der Sozialarbeiter ist nicht mehr „Gegenspieler“ der Klientel, sondern eher Betreuer und Kooperationspartner. Somit nimmt er in der Zusammenarbeit eine neue Rolle ein und das Arbeitsbündnis wurde neu definiert.

### **3.1 Grundsätze und Prinzipien der Sozialhilfe**

Der Ausrichtung von materieller Hilfe geht auf Grund der Bedarfsabhängigkeit eine detaillierte Bedürftigkeitsprüfung des Antragstellers voraus. Diese Prüfung bringt das *Individualisierungsprinzip* mit, dabei muss für jeden Einzelfall abgeklärt werden, ob eine Notlage vorliegt und welche Mittel zur Überwindung der Bedürftigkeit eingesetzt werden müssen (vgl. Maeder/Nadai 2004: 34).

Das *Bedarfsdeckungsprinzip* besagt, dass die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage Abhilfe schaffen soll. Die Ursache der Notlage steht dabei nicht im Vordergrund der Hilfe. Wichtig ist nur der vorhandene Hilfsbedarf zum jetzigen Zeitpunkt. Sozialhilfe kann dabei auch nicht rückwirkend ausbezahlt werden, obschon vorher ein Anspruch bestanden hätte, denn diese Situation ist bereits überstanden. Zuviel bezogene Gelder oder Einkommen aus der Vergangenheit, welche nicht angegeben wurden, können

nicht mit aktuellen Zahlungen verrechnet werden. Denn die Bedürftigkeit ist ja zum jetzigen Zeitpunkt gegeben und ihr muss jetzt Abhilfe geschaffen werden.

Ein dritter und wesentlicher Grundsatz der Sozialhilfe ist das *Subsidiaritätsprinzip*. Unter dem Begriff der Subsidiarität (subsidiär = unterstützend, behelfsmässig, ersatzweise) versteht die Sozialhilfe, dass eine Person, welche sich in einer Notlage befindet, dann Anspruch auf Sozialhilfe hat, wenn sie

1. sich nicht selber helfen kann, das heisst, wenn sie alles Zumutbare unternommen hat um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden. Unter eigenen Kräften versteht man den Einsatz des vorhandenen Einkommens, des Vermögens und der eigenen Arbeitskraft.
2. keine obligatorischen Leistungen von Dritten bekommen. Darunter sind Leistungen der Sozialversicherungen (IV, ALV, EL, Krankentaggeldversicherung), Ansprüche aus Verträgen, Schadensersatzansprüche sowie Stipendien zu verstehen.
3. keine freiwilligen Leistungen von Dritten bekommen. Zum Beispiel freiwillige Leistungen von Verwandten, privaten oder kirchlichen Sozialwerken.

Das Subsidiaritätsprinzip zeigt den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe auf. Zuerst werden alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft. Sozialhilfe kommt erst als Finalprinzip zum Zuge, wenn das Kausalprinzip ausgeschlossen werden kann.

Der Sozialdienst hat daher in Zusammenarbeit mit dem Klienten abzuklären, ob er einen Anspruch oder die Möglichkeit auf Leistungen von Dritten hat. Diese müssen vorgängig ausgeschöpft werden.

Besteht ein solcher Anspruch, der Leistungserbringer kann aber aufgrund von Abklärungen noch keine Gelder auszahlen, so gilt es das Subsidiaritätsprinzip zu durchbrechen und vorübergehend Sozialhilfe auszubezahlen, um einen finanziellen Engpass, mit verbundener Notlage, zu überbrücken. Die Sozialbehörde kann sich in diesem Fall im Voraus geleistete Ansprüche durch den Klienten abtreten lassen.

Ein Beispiel dafür ist, wenn jemand arbeitslos wird, über kein Vermögen verfügt und der Anspruch auf ALV-Taggelder noch in Abklärung ist. In diesem Fall kann die Sozialbehörde Sozialhilfe leisten und sich den geleisteten Betrag von den ALV-Taggeldern abtreten lassen. Wenn diese ausgeschöpft wurden und kein Anspruch auf weitere Leistungen von Dritten besteht, käme die Sozialhilfe wieder subsidiär zum Zuge. Subsidiarität spielt vor allem bei der Ausrichtung von materieller und immaterieller Hilfe eine wichtige Rolle (vgl. Wolffers 1993: 71f).

### 3.2 Sinn und Zweck des Systems

„Die Sozialhilfe als Verhinderung endgültiger Verelendung ist zweifellos eine den modernen Sozialstaat auszeichnende Eigenschaft, die keinesfalls gering geschätzt werden darf.“ (Meador/Nadai 2004: 10)

„Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Die wirtschaftliche Existenzsicherung und die persönliche Hilfe werden von der seit 1. Januar 2000 gültigen Bundesverfassung ausdrücklich garantiert.“ (SKOS 2005: A1)

Früher war die Sozialhilfe vor allem für die Existenzsicherung gedacht. Dies hat sich im Verlauf der letzten Jahre soweit geändert, als dass die Sozialhilfe auch die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben garantieren soll. Mit gesellschaftlicher Teilhabe ist hier die kulturelle Ebene, die Teilnahmen an Veranstaltungen, die Integration in Vereine und in das Gemeinwesen gemeint.

Jeder der in Not gerät und nicht in der Lage ist für sich selbst zu sorgen, hat durch den Artikel 12 der Bundesverfassung Anspruch auf „Hilfe und Betreuung und auf Mittel, die für ein menschwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ (BV 1999: 3)

Die öffentliche Hand ist subsidiär dafür verantwortlich, dass jede Person frei von Not ist und ein menschwürdiges Dasein hat. Die Sicherung der materiellen Existenz spielt hier eine wesentliche Rolle. Voraussetzungen für die materielle Existenz ist, dass die Person Obdach, Kleidung, Nahrung, medizinische Versorgung und sozialen Kontakt hat.

Die Sozialhilfe hat dabei die Aufgabe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, welches der Würde des Menschen entspricht.“ (Wolffers 1993: 70)

In erster Linie wird dies durch die finanzielle Unterstützung der hilfeschuchenden Person gewährleistet.

Mit dem Existenzminimum wird aber nicht nur die nackte Existenz, wie oben erwähnt, gesichert, sondern neben dem Anspruch auf absolut notwendige Güter und Dienstleistungen besteht auch ein Anspruch auf folgende Leistungen:

- Eine angemessene Ausstattung der Wohnung
- Die Teilhabe an den Medien
- Eine angemessene Mobilität
- Mittel für die Ausbildung der Kinder
- Die allgemein üblichen Versicherungen
- Die Befriedigung der üblichen Bedürfnisse (Wolffers 1993: 86)

Der Mensch soll die Möglichkeit haben, am sozialen Leben teilzunehmen und sich in seiner Persönlichkeit zu entwickeln. Teil der Menschenwürde ist auch, dass die hilfesuchende Person ein Mitspracherecht hat was ihre Lebenslage und der Anspruch auf Leistungen durch die Sozialhilfe anbelangt. „Die Person darf nicht zum Objekt stattdessen Handelns degradiert werden.“ (Wolffers 1993: 70)

In der Praxis bedeutet dies, zusammen mit dem Klienten die Problemlage und den Anspruch zu erfassen. Von Fall zu Fall ist dieser Anspruch neben der Grundsicherung (Wohnung, Nahrung, medizinische Versorgung) anders zu gestalten. Partizipation spielt dabei eine wesentliche Rolle in der Sozialen Arbeit.

### **3.3 Materielle und persönliche Hilfe**

Die öffentliche Sozialhilfe umfasst das Ausrichten von Sachleistungen in finanzieller Hinsicht und das Erbringen von Dienstleistungen in Form von persönlicher und immaterieller Hilfe. Zudem leistet die Sozialhilfe Integrationshilfe in beruflichen, sozialen und gesellschaftlichen Bereichen.

#### **3.3.1 Materielle Hilfe**

Ein wesentlicher Bestandteil in der öffentlichen Sozialhilfe ist die materielle Hilfe, sprich die Existenzsicherung durch Geldleistungen. Um diesen Leistungsanspruch abzuklären muss die Klientel vorgängig ein Gesuch um materielle Hilfe bei der für sie zuständigen Wohngemeinde einreichen. Dieses Gesuch umfasst ein mehrseitiges Formular, in welchem zu folgenden Punkten Angaben gemacht werden müssen:

- Personalien Antragsteller/in
- Personalien Angehörige / Mitunterstützte
- Erwerbssituation Antragsteller/in
- Erwerbssituation Mitunterstützte
- Leistungen Dritter (IV, Rente, AHV, Taggelder, EL, ALK)
- Krankenversicherung
- Wohnsituation
- Vermögensverhältnisse (Schulden, Konti, Wertschriften, Immobilien usw.)

Zudem erteilt der Gesuchsteller dem Sozialdienst die Vollmacht, bei Behörden, Institutionen, Ämtern, Banken, Versicherungen, Arbeitslosenkassen usw. fallrelevante Auskünfte einzuholen.

Selbstverständlich muss die Gesuchstellerin ihre Angaben auch durch folgende Unterlagen belegen:

- Mietvertrag
- Versicherungspolice Krankenkasse KVG und VVG von allen Unterstützten
- Kontoauszüge aller Spar- und Lohnkonten der letzten drei Monate aller Unterstützten
- Lohnabrechnungen der letzten drei Monate aller Unterstützten oder im Haushalt lebenden Angehörigen
- Arbeitsverträge aller Unterstützten
- Kündigungsschreiben (falls vorhanden)
- Bereits vorhandene Unterlagen RAV
- Bereits vorhandene Unterlagen IV
- Unterhaltsvertrag / Trennungskonvention / Scheidungsurteil
- Vertrag zu Hypotheken bei Wohneigentum
- Versicherungspolice Hausrat und Privathaftpflicht
- Ausländerausweis oder Ausweis aller im Haushalt lebenden Angehörigen
- Leasingvertrag
- Kleinkreditvertrag
- RAV, IV-Unterlagen aller im Haushalt lebenden Angehörigen
- Betreibungsregisterauszug

Diese Unterlagen sind zwingend notwendig, um das Gesuch abschliessend zu prüfen und eine allfällige Auszahlung einzuleiten.

Einige Klienten empfinden diese Offenlegung ihrer persönlichen Verhältnisse als tiefen Eingriff in ihre Privatsphäre und somit auch als sehr unangenehm. Falls sie es verweigern, fallrelevante Unterlagen einzureichen, so kann die Gemeinde die Behandlung des Gesuchs ablehnen.

Ist das Gesuch mit allen erforderlichen Unterlagen vollständig eingereicht, wird es durch den zuständigen Sozialarbeitenden, oder je nach Organisationstypus der Gemeinde durch eine Sachbearbeitung, geprüft. Teil der Prüfung ist das Erstellen eines Budgets welches alle Ausgaben und Einnahmen der wirtschaftlichen Einheit, auch Haushaltsgrosse genannt, umfasst. Dies dient der Ermittlung eines Defizits oder Überschusses des Haushaltseinkommens und somit des Leistungsanspruches von Sozialhilfegeldern.

Die folgende Auflistung entspricht dem Berechnungsblatt zur Bemessung der Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien (vgl. SKOS 2005: H1).

**Anrechenbare Ausgaben, Zulagen und Freibeträge:**

- *Materielle Grundsicherung:* Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach Anzahl unterstützter Personen im Haushalt (GB), Wohnungsmiete inkl. Nebenkosten, Krankenversicherung inkl. Selbstbehalte und Franchise, Zahnarztkosten.
- *Situationsbedingte Leistungen:* Krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, Erwerbsunkosten/Auslagen für lohnmässig nicht honorierte Leistungen (ehrenamtliche Tätigkeiten, Betreuungsaufgaben für Verwandte), Fremdbetreuung von Kindern, Schule, Kurse, Ausbildung, weitere Situationsbedingte Leistungen.
- *Leistungsbezogene Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge:* Minimale Integrationszulage (MIZ), Integrationszulage für Nicht-Erwerbstätige (IZU), IZU für Alleinerziehende, Einkommensfreibetrag (EFB), EFB bei Beginn der Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe, EFB für Alleinerziehende, EFB sechs Monate nach Beginn der Anrechnung eines Freibetrages.

**Einnahmen:**

- *Einkommen:* Erwerbseinkommen der gesamten wirtschaftlichen Einheit, Einkommen aus Renten oder Versicherungen, Gratifikation, 13. Monatslohn, Unterhaltszahlungen.
- *Andere anrechenbare Einkünfte:* Entschädigung für Haushaltsführung, weitere Einnahmen.

Der errechnete Fehlbetrag ist die Höhe der sozialhilferechtlichen Unterstützung. Kommt die Berechnung zum Ergebnis von Mehreinnahmen, so fällt ein Anspruch auf sozialhilferechtliche Unterstützung dahin.

In einem nächsten Schritt wird der zuständigen Sozialbehörde ein Antrag zur Übernahme des Fehlbetrages unterbreitet. In diesem Antrag wird auch die berufliche, soziale und gesundheitliche Situation der wirtschaftlichen Einheit geschildert. Allenfalls wird die Übernahme von ausstehenden Krankenkassenprämien beantragt um eine Leistungssperre durch die Krankenkasse zu verhindern.

Nach dem Entscheid durch die Sozialbehörde beginnt die Unterstützung durch materielle Hilfe.

### **3.3.2 Persönliche oder immaterielle Hilfe**

Die Arbeit auf dem Sozialdienst besteht aber nicht nur aus dem Ausbezahlen von Geldern und der administrativen Verwaltung der Klienten. Zur materiellen Hilfe kommt noch die persönliche Hilfe dazu, sie ist als gleichwertig zu betrachten und darf der Hilfe durch Geldleistungen nicht nachgestellt sein. Sie ist auf den Einzelfall ausgerichtet und umfasst folgende Aspekte:

- Betreuung und Beratung
- Stärkung des Selbstbewusstseins
- Förderung der Selbstständigkeit
- Budgetberatung
- Durchführung von Lohnverwaltung
- Vermittlung von Dienstleistungen
- Erteilung und Vermittlung von Rechtsauskünften
- Vermittlung ärztlicher Behandlung
- Vermittlung von psychologischer Beratung
- Vermittlung von Arbeit
- Vermittlung von Wohnraum
- Vermittlung von Heimplätzen
- Durchführung von Schuldensanierungen
- Geltendmachung von Ansprüchen

Bei der Ausrichtung von immaterieller Hilfe überlässt es das Sozialhilfegesetz der zuständigen Behörde, ob sie die persönliche Hilfe selber leistet oder an externe und darauf spezialisierte Einrichtungen weitervermittelt (vgl. Wolffers 1993: 123).

### **3.3.3 Integrationsarbeit**

In der direkten Zusammenarbeit von Sozialarbeitenden und Klienten finden bei der persönlichen Hilfe zudem fünf spezifische Formen von sozialer Arbeit statt, welche im wesentlichen der sozialen, beruflichen und der gesellschaftlichen Integration förderlich sind. Diese fünf Bereiche umfassen:

- Eingliederungsarbeit
- Integrations- und Assimilationsarbeit
- Invisibilisierungsarbeit
- Sicherheits- und Gefühlsarbeit
- Identitätsarbeit

### **A) Eingliederungsarbeit**

Die Eingliederungsarbeit hat das Ziel, den Klienten in eine bestimmte Sozialstruktur einzubinden. Solche Sozialstrukturen können der Arbeitsmarkt, das Gemeinwesen oder qualifizierende Massnahmen sein. Die Invalidenversicherung oder die Arbeitsvermittlung stellen dabei auch eigene Sozialstrukturen dar, bei welcher der Klient „angehängt“ oder „eingehängt“ werden kann.

Vorgängig muss die Klientin mittels Formulare durch die zuständige Bürokratie erfasst werden, um anschliessend zu einem „Fall“ zu werden. Die Eingliederungsarbeit erfordert ein hohes Expertenwissen, was die arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Dinge anbelangen. Durch dieses Wissen kann bestimmt werden, welcher Institution der Trias (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung), im Rahmen der Subsidiarität, für die Existenzsicherung aufkommen muss (vgl. Maeder/Nadai 2004: 93ff).

### **B) Integrations- und Assimilationsarbeit**

Ein wesentlicher Bestandteil der Integrationsarbeit besteht darin, in den Beratungsgesprächen über die Deutungsebene des Klienten seine Handlungen zu beeinflussen und seine Handlungs- und Motivationsstrukturen zu ändern. Dabei soll die Klientin über Abmachungen, Vereinbarungen oder schriftlich festgehaltenen Verpflichtungen an die gültigen sozialen Handlungsstandards herangeführt werden. Der Klient kann notfalls auch durch die Androhung von Sanktionen zur Normenübernahme gezwungen werden. Integration bedeutet in diesem Sinne nicht die diffuse Teilhabe, sondern die Internalisierung von gesellschaftlichen Sachverhalten. Im Erfolgsfall führt diese Integration zu einer Assimilation. Die Klientin hat die geltenden Normen verinnerlicht und entspricht den sozialen Erwartungen. Zwei wichtige Werkzeuge um die Deutungsebene des Klienten zu verändern, sind die Normalisierungsarbeit und das Reframing.

- Bei der Normalisierungsarbeit wird durch kleine Schritte das Handlungsgefüge erschlossen und immer wieder durch den Sozialarbeitenden überprüft. Je nach Ergebnis werden positive oder negative Sanktionen eingeleitet.
- Beim Reframing, welches vor allem in den Beratungsgesprächen stattfindet, werden durch den Sozialtätigen kurze Bemerkungen, welche auf das vermitteln von allgemeinen Werten und Handlungsempfehlungen abzielen, in das Gespräch eingeflochten. Dabei soll eine Umdeutung der eigenen Situation der Klientel bezweckt werden.

Dieser Teil der sozialen Arbeit ist gekennzeichnet durch Macht und Herrschaft aber auch durch subtile Manipulation. Der Sozialarbeiter nimmt hier Aufgaben einer staatlichen Erziehungsinstanz wahr (vgl. ebd.: 95f).

### **C) Invisibilisierungsarbeit**

Eine weitere Aufgabe der Sozialdienste ist die Invisibilisierungsarbeit, das heisst die „Unsichtbarmachung von Armut“. Diese Aufgabe wird selten öffentlich diskutiert, findet aber dennoch täglich in der Arbeit der Sozialarbeiterinnen statt. Sie werden in erster Linie direkt mit Armut konfrontiert, und müssen Personen mit Löhnen unter dem Existenzminimum oder der Armutsgrenze, ergänzend sozialhilferechtlich unterstützen. Somit ist die Armut nicht mehr als solche erkennbar. Armut bedeutet aber nicht in jedem Fall ein Mangel an Essen und Kleidung. Armut kann sich auch dadurch bemerkbar machen, wenn Menschen an gesellschaftlichen oder sozialen Anlässen nicht teilhaben können, weil ihnen die finanziellen Mittel dazu fehlen.

Armut soll unsichtbar bleiben, weil diese auch immer auf die nicht Armen zurückfällt. Aus soziologischer Sicht ist sichtbare Armut auch immer eine Schande für die nicht Armen (vgl. ebd.: 104ff).

### **D) Sicherheits- und Gefühlsarbeit**

Die Arbeit von Sozialarbeitern ist immer auch von einem hohen Grad der Emotionalität durchzogen. Dabei können sich Aggression, Wut, Angst, Trauer oder Frustration direkt oder indirekt an sie richten. Im Aufeinandertreffen von sozialstaatlicher Intervention und der von ihr bekämpften Armut, werden solche Gefühle sichtbar und können teilweise auch ein Sicherheitsproblem darstellen.

Durch bauliche und organisatorische Massnahmen, wie Videoüberwachung, Fluchtausgänge in Büros, Alarmsysteme und Schliesspläne für Türen, wird Sicherheit gewährleistet. Leider wird dadurch aber die Bedrohung offensichtlicher und das Gefühl dieser Bedrohung nimmt zu. Eine wichtige Ressource gegen diese Bedrohung ist vielmehr die fachliche Kompetenz und der damit einhergehende Umgang mit der Klientel. Wenn die zeitlichen Ressourcen für eine gute Klientenberatung vorhanden sind und einem dadurch die professionelle Arbeit mit den Klientinnen ermöglicht wird, das heisst, auf sie und ihre Emotionen einzugehen, kann dies die stärkste Form der Sicherheit sein (vgl. ebd.:107f).

### **E) Identitätsarbeit**

Unter Identitätsarbeit versteht man die Herstellung eines Normenkonsenses unter den Sozialarbeitenden, in und über ihre Arbeit. Dieser Austausch findet auf institutioneller, regionaler, kantonaler sowie auf gesamtschweizerischer Ebene statt. Es geht dabei um die

Rollenkonflikte, die aus dem Gegensatz von Organisationsregeln und Professionsverständnis heraus entstehen, und wie damit umzugehen ist (vgl. ebd.: 109).

### **3.3.4 Weitere Effekte**

Nebst den oben beschriebenen Massnahmen und Effekten der öffentlichen Sozialhilfe, wie Statusteilhabemöglichkeiten in den Bereichen Leben, Familie, Beruf und Finanzen, hat die Sozialhilfe auch andere Wirkungen. Sie ist zudem chanceneröffnend und Handlungsfähigkeit herstellend in den Bereichen der biographischen Neuausrichtung oder hilft bei der Stabilisierung in prekären Lebenslagen. Diese Effekte sind jedoch meistens nicht direkt messbar und können nicht eindeutig der Sozialhilfe zugesprochen werden. Genau so gut können sie der Eigeninitiative der Klienten und Klientinnen zugesprochen werden.

## **3.4 Sozialhilfe in der Praxis**

Die Zunahme der Komplexität von sozialen Problemen hat zu einer Professionalisierung in der Ausrichtung von Sozialhilfe bei den Gemeinden geführt. Die kommunalen und regionalen Sozialdienste haben ihr Angebot aus- und umgebaut, um den steigenden Anforderungen gerecht zu werden. Nach wie vor gibt aber immer noch die Gemeindegrösse Auskunft über den Professionalisierungsgrad. Kleinere Gemeinden schliessen sich häufig zu regionalen Verbänden zusammen um die Sozialhilfegesetzgebung professionell umzusetzen. 1995 betrug die Zahl der Personen, die durch ein ausgebautes Sozialamt mit Sozialdienst betreut wurde 83%. 57% der Mitarbeitenden verfügten dabei über eine Fachausbildung (vgl. Caduff 2007: 56).

Die weiteren Aufgaben der Sozialhilfebehörden in der Praxis sind, das Ermitteln von Ursachen der Bedürftigkeit und sie zu beseitigen. Dies bedeutet zum Beispiel, bei Defiziten in der beruflichen Qualifikation welche zur Arbeitslosigkeit und Armut führen, durch die Finanzierung von Weiterbildungsmassnahmen die Qualifikationen zu verbessern und das Risiko der Armut somit zu vermindern. Auf der institutionellen Ebene bedeutet dies, die Behörden verpflichten sich:

- Zur Erforschung der Armutsursachen
- Zur Information der Bevölkerung über Armutsrisiken
- Zur Schaffung oder Unterstützung von Beratungsstellen und sozialen Institutionen, welche das Armutsrisiko herabsetzen (vgl. ebd: 75).

Diese weiteren Aufgaben werden im Kanton Aargau in der Sozialhilfegesetzgebung in den Paragraphen 23 und 25 wie folgt festgehalten:

§ 23, Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG, Kanton Aargau:

„Unter den Begriff der sozialen Prävention fallen Massnahmen, die geeignet sind, Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern oder unterstützte Personen aus der Sozialhilfebedürftigkeit zu führen.“

§ 25, Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG, Kanton Aargau:

„Der Regierungsrat kann Projekte fördern, welche die wirtschaftliche Verselbstständigung unterstützter oder sonst in wirtschaftliche Not geratener Personen zum Ziel hat.“

### **3.4.1 Wesentliche Unterschiede in der Umsetzung**

Wesentliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Sozialhilfe können auf kantonaler Ebene (Sozialhilfegesetze der einzelnen Kantone), sowie auf kommunaler Ebene (Organisationsform der Sozialbehörde und deren Dienste) festgestellt werden.

### **3.4.2 Kantonale Unterschiede**

Ich möchte hier in einer kurzen Auflistung von unterschiedlichen kantonalen Umsetzungen die wesentlichen Merkmale (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2) der Sozialhilfe aufzeigen, wie verschieden die Formulierungen und Anwendungen der einzelnen Sozialhilfegesetzgebungen in den Kantonen sind.

Die *Subsidiarität* ist in allen kantonalen Sozialhilfegesetzen erwähnt. Umgesetzt wird sie wie folgt:

- Die Betroffenen sind verpflichtet, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen (AR, BL, TG)
- Die Betroffenen sind verpflichtet, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen (NE, TG, VS)
- Bei der Bemessung der Sozialhilfe werden die vereinbarten Integrationsleistungen berücksichtigt (BE)
- Integrations- und Eingliederungsmassnahmen: Massnahmen zur (Wieder-) Erlangung oder Entwicklung der Autonomie und der sozialen Eingliederung; zweckgerichtete Arten von Tätigkeiten, Schulungen, Praktika, Weiterbildungen werden angeboten und gefordert (BE, BL, BS, FR, JU, NE, TG, TI, VS) (vgl. ebd.: 37)

Das *Individualisierungsprinzip* steht für die angepasste Einzelfallhilfe. Jeder Fall ist verschieden und muss daher unterschiedlich bearbeitet werden:

- Die Sozialhilfe trägt den Gegebenheiten des Einzelfalles angemessene Rechnung (BE, LU, SH, ZG, ZH) (vgl. ebd.: 38)

*Menschenwürde und persönliche Integrität* geben eine autonome menschenwürdige Lebensgestaltung jedes einzelnen wieder:

- Die Menschenwürde und die persönliche Integrität sind zu respektieren (BE, LU, SH)
- Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist zu beachten (BE) (vgl. ebd.: 38)

Die *Existenzsicherung* ermöglicht der Klientel das Überleben und die gesellschaftliche Teilhabe:

- Die Sozialhilfe gewährt die zum Lebensunterhalt notwendigen Mittel oder die materielle Sicherheit (alle Kantone) (vgl. ebd.: 39)

Das Recht auf freie Wahl des Wohnortes, *Aufenthaltort*, ist wie folgt festgehalten:

- Die Behörden dürfen hilfebedürftige Personen nicht veranlassen, aus der Gemeinde wegzuziehen (BE, GL, LU, SG, UR, ZG, ZH) (vgl. ebd.: 39)

Mit dem *Rechtsanspruch* auf materielle Hilfe bekommt die Klientel auch ein Beschwerderecht im Sinne eines ordentlichen Rechtsmittels. Es lässt sich aber nirgends einen Anspruch auf eine bestimmte Höhe von Unterstützung finden:

- Die Aufsicht über die Ausführung der Sozialhilfe wird durch die kantonalen Stellen (Kantonale Sozialdienste) wahrgenommen (alle Kantone)
- 23 Kantone haben den Rechtsweg explizit im Sozialhilfegesetz genannt. Drei Kantone erwähnen keine Rechtsmittel (AI, GR, SH) (vgl. ebd.: 39)

Die *Mitwirkungspflicht* als wesentlicher Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen Klientel und Sozialdienst wird erwartet:

- Die Regelung von Sanktionen wie Kürzungen, Einstellung oder Verweigerung von wirtschaftlicher Sozialhilfe trägt zur Rechtssicherheit bei (BE, BL, BS, GL, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, ZH)
- Die Leistungen werden mit Weisungen und Auflagen verknüpft (GL, ZH) (vgl. ebd.: 40)

Die *Rückerstattungspflicht* macht den Klienten darauf aufmerksam, dass er bezogene Leistungen im Fall einer gravierenden wirtschaftliche Verbesserung zurückerstatten muss:

- In zwei Kantonen wird die Rückerstattungspflicht nicht erwähnt (GR, SH) (vgl. ebd.: 40)

Der Vergleich der kantonalen Gesetzgebungen durch Raymond Caduff hat aufgezeigt, dass selbst die oben beschriebenen wesentlichen Merkmale der öffentlichen Sozialhilfe nicht überall erwähnt sind oder wenn doch, nur im Ansatz. Dies zeigt eine weitere Komplexität der schweizerischen oder besser der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung auf.

Die SKOS hat im Jahr 2006 (nach Einführung der überarbeiteten Richtlinien aus dem Jahr 2005) eine Aufstellung der unterschiedlichen Anwendungen der SKOS-Richtlinien gemacht. Die Unterschiede beziehen sich dabei auf verschiedene Kategorien wie Grundbedarf, minimale Integrationszulagen MIZ, Integrationszulagen IZU, Einkommensfreibeträge (EFB), Zuschüsse für allein Erziehende, Regelung für Jugendliche und junge Erwachsene. Nachfolgend die Auflistung einiger Unterschiede:

- Anwendung *Grundbedarf* nach SKOS-Richtlinien: AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH (20 Kantone)

Anwendung *Grundbedarf* nach SKOS mit einem Aufschlag von Fr. 100.00: BL, TI

Anwendung *Grundbedarf* nach SKOS mit einem Abzug von 5% oder 10%: AG, AI

- Anwendung der *minimalen Integrationszulage MIZ* (Fr. 100.00 nach SKOS): AR nicht zwingend, BE, BL bereits integriert, BS, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG nicht zwingend, SH, SO, SZ, UR, VS, ZG, ZH (18 Kantone)

Keine Anwendung der *minimalen Integrationszulage*: AG, AI, GL, NE, TG, TI, VD

- Anwendung der *Integrationszulage IZU*: (Fr. 100.00 bis 300.00 nach SKOS): AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH (20 Kantone)

Keine Anwendung der *Integrationszulage*: AG, AI, TI, VD

- Anwendung von *Einkommensfreibeträge EFB* (Fr. 400.00 bis 700.00 nach SKOS): AR, BE, BS, BL, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH (21 Kantone)

- Keine *Einkommensfreibeträge*: AG, AI, TI

Im wesentlichen folgen alle Kantone den SKOS-Richtlinien bis auf die Kantone AG, AI, TI, welche andere Richtlinien anwenden. Der Kanton Aargau hat bei der Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit die Erwerbsunkosten allgemein und speziell, welche einen Anreiz schaffen sollen, eingeführt. Unterschiedlich sind die Kantone, welche den SKOS-Richtlinien folgen, allerdings in der Höhe der geleisteten Zulagen und Freibeträge.

### **3.4.3 Kommunale Unterschiede**

Eine durch die Autoren Christoph Maeder und Eva Nadai, Organisierte Armut – Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht, in Auftrag gegebene Studie kam zum Ergebnis, dass je nach Gemeinde die Unterstützungsansätze zwischen grosszügigen und restriktiven Gemeinden mit einer Differenz von Fr. 500.-/Monat variieren. Dieser Unterschied betrifft den Vergleich einer Gemeinde im Kanton Wallis, welche die SKOS-Richtlinien integral übernimmt, im Kontext zu einer Gemeinde im Kanton St. Gallen, welche generell Kürzungen der SKOS-Ansätze vornimmt. Dabei sind die unterschiedlichen Wohnansätze und zusätzliche situationsbedingte Leistungen nicht miteinbezogen.

Ein wichtiger Unterschied besteht in der Form der Organisation der Sozialdienste. Es können dabei drei Organisationstypologien festgehalten werden (vgl. Maeder/Nadai 2004: 153ff).

- Armutsverwaltende Sozialhilfe
- Paternalistische Sozialhilfe
- Teilprofessionalisierte Sozialhilfe

#### **Armutsverwaltende Sozialhilfe**

Dieser Typus der Sozialhilfe zeichnet sich im wesentlichen durch seine Ausrichtung am bürokratischen Pol der Armutsorganisation aus. Die meisten Mitarbeitenden kommen aus dem kaufmännischen Bereich und haben keine sozialarbeiterische Ausbildung. Sie fühlen sich der Gemeinde oder Kommune gegenüber mehr verpflichtet als gegenüber der Klientel. Die Kostenfrage spielt eine zentrale Rolle und es wird versucht, Kosten einzusparen. Der permanente Kostendruck wirkt sich dabei stark auf die Zusammenarbeit mit den Klienten aus. Die Armut wird im eigentlichen Sinne durch die Existenzsicherung (Essen, Wohnung, Kleidung und Krankenkasse) verwaltet. Weiterführende Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration stellen keinen eigentlichen Auftrag dar oder werden an externe Stellen abgegeben. Die monatlichen Termine beim Sozialdienst dienen lediglich der Auszahlung von Sozialhilfegeldern. Bei diesen Terminen findet allenfalls eine Disziplinierung durch die Angestellten statt, aber von professionellem Handeln kann keine Rede sein.

Das Sozialamt ist gegenüber der Politik autonom, weil die Fürsorgebehörde aufgelöst wurde. Somit trifft sie faktisch die Entscheide über Angebot und Ausrichtung des Sozialdienstes und deren Unterstützungsrichtlinien (vgl. ebd.: 158f).

### **Paternalistische Sozialhilfe**

Bei diesem Typus von Sozialhilfe wird der Klient als „Schutzbefohlener“ betrachtet und es geht im Grundsätzlichen darum, diesem „Lebensuntüchtigen“ beizustehen und ihn vor der Exklusion zu bewahren. Armut wird der Schwäche gleichgesetzt und stellt eine Art von Behinderung dar. Hausbesuche sind daher Teil der Arbeit und werden mit zwei Argumenten begründet:

- Vor Ort die Situation zu erfassen um im Rahmen einer anwaltschaftlichen Vertretung, Leistungen bei der Gemeinde zu beantragen.
- Einer Kontrollfunktion bei welcher die Klientel mittels erzieherischen Aufgaben auf den „rechten Weg“ geführt werden kann.

Häufig sind die Sozialdienste bei diesem Typus auch für die Vormundschaftsfälle in der Gemeinde zuständig, und es findet eine Vermischung dieser beiden Aufträge statt. Professionelles Handeln findet statt und ist weitgehend in der Verantwortung der einzelnen Sozialarbeitenden.

Die Entscheide über die Ausgestaltung der Sozialhilfe werden über eine ehrenamtliche Sozialhilfebehörde getroffen. Der Sozialdienst ist hier die Schnittstelle zwischen dieser Behörde und den Armen (vgl. ebd.: 159f).

### **Teilprofessionalisierte Sozialhilfe**

Dieser Typus der Organisationsform von Sozialhilfe hat die soziale und berufliche Integration als Bestandteil der Existenzsicherung in den Aufgabenbereich aufgenommen und lässt sich in drei weitere Subtypen differenzieren.

- *Betriebswirtschaftlich modernisierte Sozialhilfe*: Soziale Arbeit und betriebswirtschaftliches Vorgehen findet zu gleichen Teilen statt. Die Klientel wird nach Betreuungsbedarf und Kooperationsbereitschaft eingeteilt. Dabei werden die Personen, mit wenig Betreuungsbedarf und tiefer Kooperationsbereitschaft, dem kaufmännischen Teil zur administrativen Abwicklung weitergereicht. Personen mit hohem Betreuungsbedarf und hoher Kooperationsbereitschaft werden dem sozialarbeiterischen Teil zugeteilt, um dort „höherrangige“ Ziele zu verfolgen.

- *Betriebswirtschaftliche überlagerte Sozialhilfe*: Auch bei diesem Typus sind beide Berufsgruppen, Sozialarbeiter und Büroangestellte, vertreten. Nur bestimmt hier das betriebswirtschaftliche Denken die Strukturen und ist auf eine effiziente modernisierte Sozialbürokratie bedacht. Sozialarbeiterische Tätigkeiten werden normiert und in Zeiteinheiten gemessen, zum Beispiel die Dauer eines Telefonats, die Dauer eines Beratungsgesprächs, das Schreiben eines Briefes usw. Somit können die Arbeitsabläufe gemessen und miteinander verglichen werden.
- *Anwaltschaftliche Sozialhilfe*: Dieser Typus handelt weitgehend autonom und die interne Leitung liegt in den Händen eines Sozialarbeitenden. Er operiert unabhängig von der Sozialverwaltung, welche abgekoppelt von der ehrenamtlichen Sozialbehörde ist. Somit kann der Sozialdienst im Konfliktfall vollumfänglich für die Klientin handeln und sich mit diesem solidarisieren, zum Beispiel im Fall eines Rekurses gegen Entscheide der Sozialbehörde (vgl. ebd.: 161f).

Bei diesen drei Subtypen kann ein Arbeiten, fern von moralischen Vorstellungen, stattfinden und die Arbeit hat den Charakter einer sozialstaatlichen Dienstleistung.

Fazit:

Aus den Unterschieden und der Darstellung dieser drei Organisationstypologien ist ersichtlich, dass die Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe stark an die Gemeinde und deren Umsetzung von gesetzlichen Ansprüchen gekoppelt ist. Daher ist es auch schwer, die Leistungen einzelner Sozialdiensten mit unterschiedlicher Typologie zu vergleichen. Die Typologien stehen häufig im Zusammenhang mit der Gemeindegrösse und der regionalen Verankerung. Ob eine Vereinheitlichung auf einen Typus möglich und sinnvoll wäre für eine Vereinheitlichung der öffentlichen Sozialhilfe wurde bisher nicht geklärt.

Die Gemeindeautonomie stellt bei der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe ein weiteres Merkmal der Unterschiedlichkeit dar. Da die Gemeinde, also die Gemeinderäte und Gemeindeverwaltungen, die Beurteilung der Notlage vornehmen (in den meisten Gemeinden nach den SKOS-Richtlinien), und jede Gemeinde unterschiedliche Mietzinsrichtlinien und gelegentlich auch Lebenshaltungskosten vorgeben, ist ein Vergleich der 2800 Gemeinden nicht möglich. Zu sagen ist nur, dass die Gemeinden, je nach politischer Ausrichtung, unterschiedliche Ziele in der Sozialpolitik auf Gemeindeebene anstreben.

### 3.4.4 Weitere Unterscheidungen in der Organisationsform

Höpflinger und Wyss unterscheiden die Organisationsform in fünf Typen von unterschiedlich organisierten Sozialdiensten. Dies führt dazu, dass jede Gemeinde der Schweiz über ein besonderes Sozialhilfesystem verfügt. Diese fünf Organisationsformen sehen wie folgt aus:

- *Das Milizsystem der Kleingemeinde:* Hier wird Fürsorge im engeren Sinn betrieben. Die Hilfe ist sehr bürgernah. Fachgremien gibt es meistens nicht und die Entscheide werden von nebenamtlichen Behörden getroffen. Dieses System ist sehr kostengünstig, da keine vollamtlichen Beamten angestellt werden müssen. Durch die steigende Komplexität und den daraus resultierenden erhöhten Zeitaufwand ist dieses System schnell am Rand seiner Möglichkeiten (vgl. Höpflinger/Wyss 1994: 80ff).
- *Das Delegationssystem mittelgrosser Gemeinden:* Der Sozialdienst und die Sozialbehörde sind hier getrennt. Fachfragen und politische Entscheide werden nicht durch die gleichen Personen behandelt. Ausgebildete Sozialarbeiter übernehmen die Fallführung und Betreuung der Klientel. Es kann jedoch, aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsauffassung, in Einzelfällen zu Reibungspunkten zwischen den beiden Gewalten führen. Auf der einen Seite die umfassende Behandlung und auf der anderen Seite die Existenzsicherung (vgl. ebd.: 89ff).
- *Der regionale Sozialdienst:* Die Regionalisierung ist eine Alternative für kleinere Gemeinden. Die kommunale Autonomie kann beibehalten werden und die Gewaltentrennung ist teilweise vorhanden. Je wichtiger der Gemeinde die Gemeindeautonomie ist, desto mehr sinkt die Bereitschaft mit anderen Gemeinden einen Zweckverband einzugehen. Diese Form ist teilprofessionalisiert (vgl. ebd.: 99ff).
- *Das Sozialamt in kleinen und mittelgrossen Gemeinden:* Diese Organisationsform zeichnet sich vor allem durch eine interne Funktionstrennung von materieller und persönlicher Hilfe aus. Die Gewaltentrennung ist vorhanden. Die Arbeit ist zunehmend bürokratisiert, professionalisiert und spezialisiert. Zu den Zielen gehören neben der Ausrichtung der öffentlichen Sozialhilfe die Effizienzsteigerung (vgl. ebd.: 111ff).

- *Das ausdifferenzierte Sozialsystem grosser Städte:* Neben den öffentlichen Sozialdiensten gibt es in den grossen Städten häufig noch ein vielfältiges Angebot anderer Sozialeinrichtungen. Die unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte führen zu einer Ausdifferenzierung des Angebots. Angebote werden in den einzelnen Quartieren dezentralisiert. Die hohe Arbeitsteilung führt zu einer gesteigerten Effizienz (vgl. ebd.: 121f).

### **3.4.5 Zusammenfassung**

Die Ausgestaltung der öffentlichen Sozialhilfe gestaltet sich äusserst komplex. Zum einen müssen hohe Hürden, im speziellen was das Einreichen von Unterlagen zur Gesuchsprüfung anbelangt, überwunden werden. Zum anderen wird bei der Abklärung des Hilfsanspruches auf die individuellen Bedürfnisse und Gegebenheiten eingegangen. Beides dient der professionellen Fallbearbeitung. Die unterschiedlichen kantonalen Gesetzgebungen und die kommunalen Anwendungen tragen dann als nächstes ihren Teil zur Komplexität der Fallbearbeitung bei. Das Bild von vielschichtigen Problemen, welche anspruchsvolle Lösungen brauchen, entsteht. Für deren Umsetzung sind in der Fallbearbeitung die dossierführenden Personen zuständig, mit ihnen steht und fällt die Auftragserfüllung.

Die kantonalen und kommunalen Unterschiede und deren unterschiedlichen Organisationsformen können zu den Stärken eines vielfältigen und breit abgestützten Systems der Sozialhilfe gezählt werden. Sie tragen zu einer individualisierten und bedarfsdeckenden Existenzsicherung bei. Somit ist eine vollumfängliche Unterstützung, welche die finanzielle Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, gewährleistet.

Organisatorische Schwächen sollten aber im Auge behalten werden. Im speziellen sollte die örtliche Zuständigkeit, die Professionalität und die Gewaltentrennung überprüft werden, um einen allgemeinen Standard zu erreichen. Dies, damit die Rechtsstaatlichkeit an allen Orten der Schweiz gewährleistet ist.

## **3.5 Inklusion und Exklusion**

Die Beanspruchung der Hilfe des Sozialdienstes und die Beantragung um sozialhilferechtliche Unterstützung sind auch immer unter dem Gesichtspunkt der Inklusion und der Exklusion in soziale Bereiche zu betrachten.

„Sozialhilfebezug wird als Indikator für Deklassierung behandelt: Der Gang zum Sozialamt markiert die Besiegelung eines sozialen Abstiegs im Kontext einer Armutskarriere und verstärkt den Ausschlussprozess.“ (Maeder/Nadai 2004: 58)

Daher ist es nur logisch, dass sich die Arbeit der Sozialämter auch mit der Bedeutung des Aus- und Einschlusses ihrer Klientel auseinandersetzen muss und diese Auseinandersetzung Teil der Ausrichtung von öffentlicher Sozialhilfe wird. Der Begriff, welcher in diesem Zusammenhang am besten als soziale Ausgrenzung zu übersetzen wäre, zeigt die Veränderung der Betroffenen in ihrem gesellschaftlichen Status und ihren Möglichkeiten der Teilhabe deutlich auf. Die Veränderung wird durch Armut, welche oftmals im Zusammenhang mit der prekären Arbeitssituation (keine Arbeit, schlecht qualifiziert, Arbeit auf Abruf, Teilzeitarbeit, Praktikumsarbeit) steht, für die Umwelt sichtbar. Ihre Andersartigkeit wird hervorgehoben und führt dabei zu weiterem Ausschluss (vgl. Kronauer 2002: 10ff).

Diesem Ausschluss muss die Sozialhilfe entgegenwirken. Dies tut sie, indem sie die Lebenslage jedes einzelnen Klienten für sich betrachtet und ihre Hilfe soweit als möglich darauf abstimmt.

Das heisst im konkreten Fall, dass sie Personen in Arbeitsbereiche einschliesst, zum Beispiel durch Beschäftigungsprogramme, oder ihnen bei fehlenden Integrationschancen, durch die Vermittlung eines Deutschkurses die Teilnahme an sozialen Prozessen ermöglicht, und sie vor weiteren Ausschlussprozessen bewahrt.

„Die Funktion der Sozialhilfe liegt dementsprechend im Schutz der Lebensuntüchtigen und in der Vermeidung von Exklusion.“ (Maeder/Nadai 2004: 159)

Die Inklusion in eine Beschäftigungsmassnahme macht nun aber die Exklusion aus dem Arbeitsprozess für potentielle Arbeitgeber im Lebenslauf dauerhaft sichtbar. Was teilweise zu weiterer Exklusion führen kann, aber immer noch besser ist als schwarze Löcher in der Biographie (vgl. Bommes/Scherr 2000: 134ff).

Daher ist es bei der Ausrichtung von öffentlicher Sozialhilfe wichtig, dass auf solche Vorgänge eingegangen und in Beratungssituationen mit der Klientel besprochen wird. Sie stellen im eigentlichen Sinne einen Teil der immateriellen Hilfe dar und bestimmen die Zusammenarbeit und die Zukunft der Betroffenen.

## 4 Schweizerische Sozialhilfestatistik

### 4.1 Allgemeines

Die Problematik des Sozialwesens und der Sozialarbeit liegt teilweise darin, dass die positiven und negativen Wirkungen nicht genau messbar und festzustellen sind. Dazu könnte die Sozialhilfestatistik zu einem gewissen Grad führen.

Eine der ersten Statistiken zur Armut wurde durch die Zeitschrift der „Armenpfleger“ im Jahr 1943 angeregt. Dazu sollte der Fürsorger eine Ursachenstatistik für Armut erheben. Es wurden vier mögliche Ursachen für Armut definiert und es sollte die Regel gelten, eine Ursache pro Unterstützung. Die vier Ursachen waren:

- Normalbiologische Ursachen: Jugend, mit der Folge unehelicher Geburt oder Tod des Ernährers - Alter, mit der Folge Alterskrankheit.
- Pathologische Ursachen/Krankheit: Physische Erkrankungen wie Gicht, Rheumatismus, Diabetes, Tuberkulose, Unfall, Invalidität usw. und psychische Erkrankungen wie Irrsein, Schizophrenie, Epilepsie, Schwachsinn, Alkoholismus und Psychopathie.
- Soziale Ursachen: Sozialpsychologische Ursachen wie Arbeitsscheu, Müsiggang, Vagantität, Liederlichkeit, unsittlicher Lebenswandel, Untüchtigkeit usw. sowie wirtschaftliche Ursachen wie Ungenügender Verdienst, Arbeitslosigkeit und Geldentwertung.
- Natur- oder Sozialkatastrophen: Teuerung, Erdbeben, Misswachs und Krieg (vgl. Sassnick et al. 2005: 27).

Diese Statistik war eine der wenigen, welche erhoben wurde und gab lediglich Auskunft über die Gründe der Bedürftigkeit.

Durch die markante Zunahme der Ausgaben in der öffentlichen Sozialhilfe in den 90er Jahren, wurde das Bundesamt für Statistik damit beauftragt, die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Erhebung zu schaffen. Diese Erhebung fand erstmals im Jahr 2004 in rund der Hälfte der Kantone statt. Die daraus resultierende Sozialhilfestatistik hat folgende Ziele und Nutzen:

Informationen

- zum Bestand und zur Struktur der Sozialhilfeempfänger/innen
- zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Sozialhilfeempfänger/innen
- über Art und Höhe der Sozialleistungen
- (Früh-) Erkennung von neuen Problemlagen und sozialen Risiken (z.B. Arbeitslosigkeit, Scheidung/Trennung usw.)

- zur Dynamik und Dauer des Sozialhilfebezugs zu sammeln.

Zudem soll sie unter anderem

- auf Lücken im System der Sozialversicherungen aufmerksam machen
- Wirkungsanalysen der Teilsysteme der sozialen Sicherung ermöglichen und die Früherkennung von sozialen Problemlagen und Entwicklungstendenzen sicherstellen
- Informationen über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Sozialhilfebezug liefern
- ein Beitrag zum bedarfs- und wirkungsorientierten Einsatz von Ressourcen in der Sozialverwaltung leisten (vgl. BFS 2006: 5)

## 4.2 Datenerhebung

Es galt dabei die 26 kantonalen Sozialhilfegesetze und Vollzugssysteme zu berücksichtigen und dabei auf die kantonalen und kommunalen Unterschiede in der Ausgestaltung und Organisation der Sozialhilfe einzugehen. Dies stellte eine grosse Herausforderung für das Bundesamt für Statistik dar.

Es stellt sich die Frage wer in der Statistik erfasst wird:

„Erfasst werden alle Sozialhilfefälle der betreffenden Gemeinde, die innerhalb eines Kalenderjahres eine finanzielle Leistung der Sozialhilfe beziehen. Reine Beratungsfälle werden dagegen in der Statistik nicht berücksichtigt. Es werden alle Personen erfasst, die zum Sozialhilfefall bzw. zum Dossier gehören, das heisst sowohl die Antrag stellende Person als auch die dazugehörigen mitunterstützten Personen.“ (ebd.: 7)

Erfasst werden die Daten mittels einer benutzerfreundlichen, vom BFS entwickelten Software, welche in die Verwaltungssysteme der einzelnen Gemeinden integriert wurde. Die Daten werden während der Fallaufnahme festgehalten und vor dem exportieren durch die Sachbearbeitung oder die zuständigen Sozialarbeiter geprüft. Die Sozialhilfedaten werden gesamtschweizerisch einheitlich erfasst, denn nur so ist es möglich, die Datenqualität auf lange Zeit zu sichern. Dem System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wird durch die getrennte Erfassung von der Sozialhilfe im engeren Sinn (Grundbedarf, Wohnung und Krankenkasse) und den weiteren Bedarfsleistungen genüge getan.

### 4.3 Ergebnisse

Im Jahr 2004 wurden gesamtschweizerisch 220'000 Personen, welche sich in 120'000 Unterstützungseinheiten befanden, sozialhilferechtlich unterstützt. Die Sozialhilfequote der Schweiz beträgt im Landesdurchschnitt 3%, das heisst, 3% der Bevölkerung wurde im Jahr 2004 im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt (teilweise nur vorübergehend). Unterschiede in der Unterstützungsquote sind vor allem zwischen ländlichen sowie grosstädtischen Kantonen und bevölkerungsarmen- und reichen Gemeinden auszumachen. Die Quote geht von 1% bei Gemeinden unter 1000 Einwohnern bis 6% bei Städten mit über 100'000 Einwohnern. Zu den Risikogruppen, welche auf Sozialhilfe angewiesen sind, gehören Alleinerziehende, Alleinstehende, Personen mit Migrationshintergrund und Personen mit Bildungsdefiziten oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Stark betroffen sind vor allem junge Erwachsene (18-25 Jahre). Der Übergang ins Berufsleben und Erwachsenenalter ist auf Grund der anhaltend schlechten Arbeitsmarktsituation mit hohen Risiken verbunden (vgl. Bundesamt für Statistik 2006: 12ff).

Vergleicht man die Zahlen von 2004 mit den Zahlen von 2006, so stellt man eine leichte Zunahme der Sozialhilfequote von 3% auf 3.3% fest. Die Quote ist dabei im Kanton Baselland mit 7.1% am höchsten und im Kanton Nidwalden mit 0.9% am tiefsten (vgl. Bundesamt für Statistik 2008: 6).

### 4.4 Zusammenfassung

Seit die gesamtschweizerische Ersterhebung im Jahr 2004 durchgeführt wurde, und seither auch jährlich erhoben wird, sind keine grossen Veränderungen zu erkennen. Sicher ist aber, dass es zu keiner Abnahme von Sozialhilfefällen, trotz eines Wirtschaftswachstums im Erfassungszeitraum, gekommen ist. Die Gründe dafür kann die Statistik nicht benennen.

Die schweizerische Sozialhilfestatistik gibt leider keinerlei Auskunft über den Missbrauch von Sozialhilfeleistungen. Es wäre jedoch ein Leichtes, die Datenerfassung darüber in die Software einzubauen und nach einheitlichen Kriterien zu gestalten. Allerdings würde dadurch nur der Missbrauch von Seiten der Klienten erhoben und die Lücke über das Wissen vom Missbrauch von Seiten der Behörde könnte nicht geschlossen werden.

Die Statistik gibt, da sie direkt bei den Klienten erhoben wird, auch keine Auskunft über die Wahrnehmung der Sozialhilfe in der breiten Öffentlichkeit. Dies wäre aber sicherlich interessant, da die Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe in der Gesellschaft politische Entscheide mitprägt.

## 5 Missbrauch in der Sozialhilfe

Die Debatte über den Missbrauch ist nicht eine Erscheinung der letzten Jahre, sondern sie wurde schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts geführt. Schon damals hatte die Fürsorge gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik Rechenschaft über Leistungen abzulegen. Die Fürsorge stand unter dem permanenten Missbrauchsverdacht, ein Verdacht welcher sich auf die Klientel übertrug, indem man schon damals genau schaute, wer, weshalb und wie unterstützt wird. Dies vor allem auch, weil die Fürsorge von der Allgemeinheit finanziert wird und daher sparsam sein sollte. Der Einzelfall ist genau abzuklären und zu analysieren um dann effizient und effektiv handeln zu können (vgl. Sassnick et al. 2005: 45).

Die Sozialhilfe als Institution mit der Aufgabe der sozialhilferechtlichen Unterstützung sollte sich im klaren darüber sein, dass ihr Missbrauch nicht nur zugeschrieben wird, sondern sie diesen auch teilweise miterzeugt. Die öffentliche Sozialhilfe als Interventionssystem bekämpft somit auch ihre eigenen Strukturen in Form einer kritischen Auseinandersetzung mit sich selbst. Und somit gibt es keine einfachen und genialen Lösungen im Umgang mit Missbrauch bei der Ausrichtung von existenzsichernder Hilfe.

### 5.1 Begriffsklärung, Arten und Akteure des Sozialhilfemissbrauchs

#### 5.1.1 Begriffsklärung

Unter Missbrauch wird im Allgemeinen der falsche oder nicht erlaubte Gebrauch von etwas bezeichnet. Auf die Sozialhilfe bezogen wäre dies der ungerechtfertigte Erhalt von Leistungen oder die falsche Verwendung von Leistungen.

#### 5.1.2 Arten der Sozialhilfemissbrauchs

Die SKOS umschreibt drei Arten von Missbrauch in der Sozialhilfe:

1. Durch falsche und unvollständige Angaben zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen werden bewusst Leistungen erwirkt.

Dazu gehört, wenn die Klientel Vermögenswerte und Einkommen nicht deklariert oder falsche Angaben zur Haushaltsgrösse und der Unterstützungseinheit macht. Es werden Angaben, die zu einem Abzug im Sozialhilfebudget führen, bewusst verheimlicht (z.B. Angabe über die Benützung eines Autos). „Eindeutig gegen die gesetzlichen Regeln verstösst das Verschweigen von Einkünften oder Vermögenswerten, ein Vergehen, das

vom Sozialamt oft nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand nachgewiesen werden kann.“ (Maeder/Nadai 2004:86)

Teilweise sind solche Falschangaben strukturell durch die Regelung der Sozialhilfe selbst bedingt. Schwarzarbeit wird nicht angegeben, um dadurch die finanziellen Mittel aufzubessern und das Haushaltseinkommen an die realen Gegebenheiten anzupassen. Dies vor allem dort, wo die Ansätze der sozialhilferechtlichen finanziellen Unterstützung sehr tief angesetzt sind.

Im Weiteren werden Vermögenswerte im Ausland nicht angegeben oder mit einem vernachlässigbaren Wert beziffert. Den anrechenbaren Wert, zum Beispiel eines Hauses im Kosovo, herauszufinden ist für den sachkundigen Sozialarbeitenden in der Schweiz unmöglich. Ihm fehlen die Kenntnisse des Wohnungsmarktes vor Ort. Hier kann der Sozialarbeiter in einigen Fällen von einer vorsätzlichen Täuschung ausgehen, welche aber schwer zu beweisen ist.

Unterschieden wird dabei in zwei Bereiche, der aktive Missbrauch, wie zum Beispiel das Fälschen von Unterlagen oder Quittungen, und der passive Missbrauch, das Verschweigen von Einnahmen.

## 2. Die Sozialhilfeleistungen werden zweckwidrig verwendet.

Wenn zum Beispiel das Geld für die Krankenkasse oder die Miete für die Begleichung von Schulden verwendet wird. Diese missbräuchlich verwendeten Mittel sind an einen Zweck gebunden und dienen der Überwindung einer Notlage. Durch die falsche Verwendung wird erneut eine Notlage geschaffen.

## 3. Die Notlage wird aufrechterhalten. Personen welche Sozialhilfe beziehen sind dazu verpflichtet, alles Notwendige zu unternehmen, um diese Notsituation abzuwenden.

Verstossen sie dagegen, erhalten sie die Notsituation aufrecht.

Die Selbsthilfe ist Teil des Subsidiaritätsprinzips und verpflichtet die hilfeschende Person, alles Zumutbare zu unternehmen um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden. Gemeint ist hier vor allem der Einsatz von Einkommen, Vermögen und der eigenen Arbeitskraft (vgl. Wolffers 1993: 71f). Verweigert die Klientel die Selbsthilfe indem es gezielt eine berufliche Tätigkeit oder die Suche danach, welche zu einem Einkommen führt, verweigert, so ist der Missbrauch offensichtlich, da sie somit gegen das Subsidiaritätsprinzip verstösst.

Missbräuche in den Punkten 1 und 2 lassen sich schneller und einfacher beweisen als Missbräuche im Punkt 3. Zudem sind den Sozialarbeitenden zeitliche Grenzen gesetzt um

einem Verdachtsmoment nachzugehen. Fällt es noch leicht, eine Abrechnung beim Arbeitgeber oder das Bezahlen von Krankenkassenprämien zu überprüfen, so ist der Aufwand schon viel höher, um die Arbeitsbemühungen von Klienten zu überprüfen. Oftmals reicht es aus, wenn die Klienten sich dort telefonisch über eine allfällige Arbeitsstelle erkundigen um eine Arbeitsbemühung nachzuweisen. Ob auf Rückfrage vom Sozialdienst beim Arbeitgeber dieser die telefonische Anfrage noch weiss, ist sehr ungewiss. Genauso schwer ist es herauszufinden, ob sich Bewerber in Bewerbungsgesprächen so verhalten, wie man es von Arbeitssuchenden erwartet.

Diese Unprüfbarkeit, oder nur mit einem riesigen Aufwand verbunden, lässt Raum offen für Zuweisungen und Verdächtigungen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Sozialarbeiter und die Sozialarbeiterin der Klientel vertraut. Dies muss er/sie schon alleine aus dem Verständnis des Arbeitsbündnisses heraus tun. Nicht aber der Bürger, welcher von dieser Problematik aus den Medien erfährt.

„Sozialhilfebezug wird in der Öffentlichkeit gerne mit Nichtstun verwechselt, Sozialhilfeempfänger als Schmarotzer verunglimpft, die es sich in der sozialen Hängematte bequem machen. Diesem Stereotyp liegt ein eng gefasster ökonomischer Arbeitsbegriff zugrunde, der Arbeiten auf bezahlten Austauschhandel reduziert.“ (Maeder/Nadai 2004: 57) Es geht dabei oft vergessen, dass der Klient den Erfolg oder Misserfolg der sozialhilferechtlichen Unterstützung wesentlich mitbestimmt. Dies durch seine eigene Problemdefinition und der Zusammenarbeit in Sinne des Arbeitsbündnisses zwischen Sozialarbeiterin und Klient (Oevermann 1996). Streng genommen stellt diese Koproduktion von Hilfe, der Anteil der Klienten und Klientinnen, eine Form von Arbeitsleistung dar. Ein Teil dieser Koproduktion umfasst das Einreichen aller von Sozialamt geforderten Unterlagen. Eine nicht unwesentliche Arbeitsleistung der Klientel, vor allem bei Personen mit administrativen Defiziten und in unübersichtlichen Lebensverhältnissen.

Womit aufgezeigt wäre, dass oben genanntes Zitat nicht die Realität der Situation von Sozialhilfebezügern wiedergibt. Auch sie haben ihren Teil und ihre Arbeit im weitesten Sinne zu erfüllen.

Eine andere Form des Missbrauchs, bzw. der Vortäuschung des Arbeitsbündnisses, ist die Darstellung der (falschen) Unterstützungswürdigkeit.

- Wenn der Klient oder die Klientin eine Bereitschaft zur Aufnahme jeglicher Erwerbsarbeit signalisiert

- Eine Bescheidenheit und verantwortungsbewussten Umgang mit dem Sozialhilfegeld vormacht.
- Zivilisierte Umgangsformen in der Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst erkennen lässt.

Er oder sie dieses aber nur macht, um beim Sozialtätigen ein Bild von sich zu kreieren, welches ihn als vertrauenswürdigen und ehrlichen Bezüger darstellt. So zu sagen, eine Vortäuschung falscher Tatsachen um einen direkten Vorteil zu erlangen (vgl. Maeder/Nadai 2004: 80f).

### **5.1.3 Akteure des Sozialhilfemissbrauchs**

In der Diskussion von Sozialhilfemissbrauch wird vielfach nur vom Missbrauch der Sozialhilfe durch die Klientel gesprochen. Vergessen geht dabei, dass es beim Sozialhilfemissbrauch verschiedene beteiligte Akteure geben kann, nicht nur der direkte Bezüger. Mögliche Akteure beim Missbrauch sind:

- Leistungsempfänger: Er missbraucht das System durch die oben genannten drei, durch die SKOS definierten, Punkte.
- Behörden: Sie missbrauchen das System, indem sie Leistungen entgegen dem Gesetz oder überhaupt nicht gewähren. Oder durch unzureichende Abklärung des Sachverhalts zu ungunsten der hilfesuchenden Person entscheiden. Dazu gibt es kaum Untersuchungen und es kann nur vermutet werden wie sich dieser Missbrauch im Einzelfall abzeichnet.
- Drittpersonen: Wenn im gleichen Haushalt lebende Personen oder Arbeitgeber falsche Auskünfte über die privaten und finanziellen Verhältnisse machen.

Vielfach unterliegt der Missbrauch einem rationalen Nutzenkalkül der Klienten. Die Klientin stellt sich die Frage: „Warum sollte ich einer Arbeit nachgehen, wenn mir der Verdienst sowieso gleich von der Unterstützung abgezogen wird oder der Tilgung von Schulden dient?“ Aus diesem Blickwinkel ist es nur logisch, dass moralische Argumentationen nicht reichen um Fragen zum Sozialhilfemissbrauch geschickt zu kontern. Ökonomische Anreize beeinflussen den Klienten. Das Verschweigen oder die Falschangabe von Einkünften spielt daher wahrscheinlich die wichtigste Rolle in der Missbrauchsdebatte.

Wie schon weiter oben erwähnt, gibt es keinerlei verbindlichen Zahlen zur Missbrauchsquote. In der Diskussion werden aber gleichwohl Zahlen zwischen 2.5% bis 20% (vgl. Käppeli/Muff 2007: 26) verwendet. Aussagen, das 80 Prozent der Fälle mangelhaft und 30 Prozent schlecht geführt sind (vgl. Baur/Gut 2008: 29) lassen die

Vermutung zu, dass die Zahl des weit gefassten Missbrauchs eher im oberen Bereich anzusiedeln ist.

## 5.2 Gründe für den Missbrauch von Klienten

Als Grund für den Sozialhilfemissbrauch wird teilweise die strukturelle schwache Position des Klienten im Aushandlungsprozess des Leistungsanspruchs des Klienten herangezogen. Vergleicht man den Katalog der Rechte mit demjenigen der Pflichten in der Zusammenarbeit von Sozialbehörde und Klientel, so fällt auf, dass die Aufzählung der Rechte wesentlich kleiner, als die der Pflichten, ausfällt. Zudem fehlen den Hilfsbedürftigen oftmals die Ressourcen, um ihre Rechte im Konfliktfall wahrzunehmen. Aus diesem Ungleichgewicht heraus kann ein strategisches Handeln der Klientel, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen, abgeleitet werden. Dieses Handeln wird dann in den Begriff des Missbrauchs überführt und mit den angedrohten Konsequenzen bestraft.

Die beschämende und degradierende Offenlegung von persönlichen und finanziellen Verhältnissen wie Arbeitslosigkeit, aufgelöste Ehen, Schulden, Beteiligungen und ein leeres Bankkonto führt teilweise bei den Klienten dazu, diese Lebensbereiche vor dem Zugriff durch den Sozialdienst abzuschirmen (vgl. Maeder/Nadai 2004: 68f). In der Sprache des Gesetzes ist dieses Abschirmen aber nichts anderes, als ein vorenthalten von Fallrelevanten Informationen und muss durch den Sozialarbeitenden als Möglichkeit von Sozialhilfemissbrauch gewertet werden.

Es ist Aufgabe der betreuenden Person, die Offenlegung von persönlichen Daten und Angaben, immer mit dem Hinweis auf den Datenschutz und die Schweigepflicht gegenüber Drittpersonen vorzunehmen. Auch sollten nur die Daten, welche dem Fall dienen, erfasst werden. Im Verlauf der gefestigten Zusammenarbeit und der Vertrauensbildung können zunehmend auf weitere sensible Verhältnisse eingegangen werden.

Ein weiterer Grund für Handlungen, welche als Missbrauch definiert sind, kann in der Rational-Choice-Theorie gefunden werden. Diese Handlungstheorie befasst sich mit der Logik der Akteure, warum sie sich aus soziologischer Sicht für etwas entscheiden. Ausgangspunkt für alle Handlungen der Menschen ist, dass sie ihre Situation verbessern oder Probleme lösen wollen. Eingeschränkt werden sie dabei von ihrer physischen Umwelt, sowie den soziokulturellen und ökonomischen Gegebenheiten. Selbstverständlich spielt auch die kognitive und biologische Ausstattung eine wichtige Rolle bei ihren

Handlungsmöglichkeiten (vgl. Hill 2002: 40). Diese Fälle von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Sozialhilfemissbrauch möchte ich ausklammern, da sie nicht dem absichtlichen Missbrauch zugeordnet werden.

Die der Theorie zugrunde liegende Annahme ist, dass der Mensch in seinen Handlungen der Nutzenmaximierung nachgeht. Der Akteur versucht durch sein Handeln den eigenen Vorteil und persönlichen Nutzen zu mehren. Er verhält sich dabei eigennützig, was aber nicht bedeutet, dass er soziale Kooperationen meidet, da auch diese teilweise zur Nutzenmaximierung führen können.

Damit der Akteur seine Bedürfnisse befriedigen und seine Lebenssituation verbessern kann, braucht er eine permanente Zufuhr von Ressourcen. Deren Konsum wird als angenehm, befriedigend, vergnüglich oder belohnend empfunden, sprich, es wird ein Nutzen erzeugt. Dieser Nutzen lässt sich mit dem Nutzen von anderen Handlungen vergleichen und je nach Intensität (Grösse oder Stärke) in eine Rangordnung bringen. Ein Nutzen kann dabei auch die Vermeidung oder Minimierung einer Mangelsituation sein (vgl. ebd.: 44). Jeder Akteur handelt dabei nach seinen eigenen Präferenzen, welche nur subjektiv erklärbar sind. Meistens geht es ihm dabei um die Steigerung des physischen Wohlbefindens und der sozialen Anerkennung. Jedoch sind beide dieser Güter knapp und werden teilweise durch andere kontrolliert. Einen Grossteil unseres Lebens verbringen wir mit dem Ziel des Gelderwerbs im Arbeits- und Berufsleben. Mit diesem Geld schaffen wir uns die Chance zum Erwerb von materiellen Gütern. Die soziale Wertschätzung und ihre Derivate (Zuneigung, sozialer Status und Anerkennung) sind nicht frei verfügbar, sondern werden mittels Interaktion mit anderen Akteuren geschaffen. Die gesellschaftliche Teilhabe stellt dabei eine wesentliche Möglichkeit zum Erwerb dieses Gutes dar.

Die Bedingungen und Schritte bei der Rational-Choice-Theorie sehen wie folgt aus:

1. Vollständige Information über die Situation und was sie mit sich mitbringt
2. Einschätzung der Situation aufgrund der vollständigen geordneten Präferenzen (Vorlieben / Ziele)
3. Vollkommener innerer Rechner welcher die Möglichkeit des Vergleichs von einzelnen Handlungsalternativen schafft
4. Kosten-Nutzen Analyse erstellen. Zu den Kosten und den Nutzen gehören Zeit, Geld, Arbeit, Aufmerksamkeit und Zuneigung
5. Entscheid für eine Handlung welche subjektiv als die Beste erscheint
6. Ausführung der Handlung

Aus dieser Handlungstheorie können Gründe für den Sozialhilfemissbrauch abgeleitet werden. Jeder Klient entscheidet sich bei seinen Handlungen nach dem Muster der Rational-Choice-Theorie, Nutzenmaximierungstheorie. Der Nutzen liegt dabei in der Schaffung einer angenehmen physischen (materiellen) Umwelt und der sozialen Anerkennung (gesellschaftlichen Teilhabe). Diese ist teilweise durch die tiefen Ansätze der Sozialhilfe aus subjektiver Sicht nicht zu erreichen. Durch den Missbrauch werden zusätzliche Mittel zur Zielerreichung geschaffen.

### **5.3 Umgang von Seiten der Behörden**

Die Problematik des Sozialhilfemissbrauchs ist nicht erst seit der Auseinandersetzung der Medien ein Thema auf den Sozialdiensten. Schon seit einiger Zeit haben die Sozialdienste Massnahmen ergriffen, um den Missbrauch einzudämmen.

Betrachtet man den Ablauf der wirtschaftlichen Hilfe, so kann man vier Phasen unterscheiden.

- Ausgangslage: Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen
- Fallaufnahme: Einreichen der Unterlagen und Anspruchsabklärung
- Fallverlauf: Arbeit an gemeinsamen Zielen unter professioneller Fallführung und Controlling
- Fallabschluss: Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen

Die Sozialdienste haben einen direkten Einfluss auf die Phasen der Fallaufnahme und des Fallverlaufs. In diesen beiden Phasen geschieht der häufigste Missbrauch. Wie das Vorgehen für die Fallaufnahme ist, wird im Punkt 3.3.1 erklärt. In dieser Phase liegt es an den dossierführenden Personen, die Abklärung nach einheitlichen Standards gewissenhaft zu erledigen. Da die Fallzahlen pro Sozialarbeitende in den letzten Jahren zugenommen haben, können auch weniger persönliche Kontakte mit der Klientel stattfinden. Es gibt Sozialdienste, wo Mitarbeitende permanent bis zu 150 Fälle führen. Dort ist eine nachhaltige Betreuung mit Sicherheit nicht mehr möglich. Somit wird automatisch weniger kontrolliert, was den Sozialhilfemissbrauch begünstigen kann (vgl. Lüthi 2008: 21).

Zu Beginn der Phase des Fallverlaufs werden der Klientel die Regeln (Pflichten und Rechte gemäss kantonaler Sozialhilfegesetzgebung) mitgeteilt. Aus der Missachtung dieser Regeln kann ein Sozialhilfemissbrauch entstehen. Die Behörden unterscheiden dabei, ob ein Vergehen arglistig oder aus Unwissenheit entsteht. Je nachdem, kommt es zu rechtlichen Schritten oder nur zur Ermahnungen.

In Sozialdiensten von grösseren Gemeinden oder Städten wurde das interne Controlling als Mittel zur Erkennung von Sozialhilfemissbrauch oder Unregelmässigkeiten eingeführt. Dabei untersuchen/kontrollieren speziell ausgebildete Mitarbeitende die Dossiers der fallführenden Personen nach einheitlich dafür festgelegten Kriterien auf Unregelmässigkeiten. Diese können der dossierführenden Person auch aus Unwissenheit oder Versehen unterlaufen. Auch haben diese Stellen die Zeit zu weiterführenden Abklärungen, da sie nicht direkt die Klientel betreuen, sondern sich ausschliesslich der Fallüberprüfung widmen.

Bei Verdachtsmomenten können folgende Interventionen geplant und umgesetzt werden:

- Meldung an den Rechtsdienst
- Meldung an die Polizei
- Datenabgleich mit anderen Institutionen oder Behörden
- Änderung des Auszahlungsmodus
- Beschäftigungsprogramme um Schwarzarbeit aufzudecken

## 5.4 Konsequenzen des Missbrauchs

Werden Verdachtsmomente geprüft und die Sozialbehörde kommt zum Ergebnis, dass ein Sozialhilfemissbrauch stattgefunden hat oder immer noch stattfindet, so wird dies mit Sanktionen gegen die Klientel geahndet. Die Klientel muss merken, dass ihr Fehlverhalten Konsequenzen mit sich mitbringt und nicht toleriert wird.

Die Sanktionen sollten dabei aber immer im Verhältnis zum Missbrauch stehen, und nicht einer generellen oder willkürlichen Bestrafung gleichkommen. Zudem müssen die Verfahrensrechte berücksichtigt werden. Bei gewissen Tatbeständen muss die betroffene Person die Möglichkeit haben, ihr Verhalten zu ändern, bevor es zu einer Sanktion kommt.

Bei Sozialhilfemissbrauch können folgende Sanktionen eingeleitet werden:

- *Kürzung*: Damit es zu einer Kürzung kommen kann, muss die Klientel zuerst mittels Auflage oder Weisung über die beabsichtigte Änderung ihres Fehlverhaltens informiert werden. Diese Information findet vorgängig im Gespräch zwischen Klient und Sozialarbeiter statt und daraufhin über eine beschwerdefähige Verfügung (Auflage und Weisung) durch die Sozialbehörde. Ist die Klientel damit nicht einverstanden, so kann sie Rechtsmittel dagegen einlegen. Ändert die Klientin ihr Fehlverhalten trotzdem nicht, so wird ihr wiederum mittels einer beschwerdefähigen Verfügung durch die Sozialbehörde die Kürzung ab dem Ablauf der Beschwerdefrist angedroht. Nach Ablauf der Frist und fortgesetzten

Pflichtverletzung kann ihr der Grundbedarf gekürzt werden (gemäss SKOS-Richtlinien max. 15% während maximal 12 Monaten).

- *Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Geldern*: Hat sich die Klientel durch falsche oder unvollständige Angaben der wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnisse oder durch zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfegeldern einen finanziellen Vorteil erschaffen, so kann der Sozialdienst eine Rückerstattung anordnen. Diese Rückerstattung findet meistens in Form von vereinbarten Raten, welche dem Grundbedarf verrechnet werden, statt. Sobald das Geld zurückbezahlt wurde, wird der Abzug eingestellt. Die Rückerstattung kann aber auch über eine Erbschaft oder die Aufnahme eines regulären Arbeitsverhältnisses geschehen.
- *Nichteintreten auf das Gesuch*: Sollte sich die hilfeschende Person weigern, Unterlagen die der Fallaufnahme und der Abklärung auf einen Leistungsanspruch dienen, einzureichen, so kann die Sozialbehörde die Anspruchsvoraussetzung nicht prüfen und auf das Gesuch wird nicht eingetreten.
- *Einstellung*: Die Klientel muss alles Mögliche und Zumutbare unternehmen, um von sich aus die Notlage abzuwenden. Sie ist im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht dazu angehalten, sich um eine Arbeit zu bemühen. Zudem muss sie gemäss dem Subsidiaritätsprinzip zuerst allfällige Leistungen anderer Versicherungen in Anspruch nehmen. Verweigert sie die Zusammenarbeit mit diesen Versicherungen und verzichtet somit auf deren Leistungen, so kann sie keine Notlage im rechtlichen Sinne bei der Sozialhilfebehörde geltend machen (vgl. Wolffers 1993: 105ff). Dieses Fehlverhalten kann zu einer Einstellung der Sozialhilfeleistungen führen. Die Rechtspraxis dazu ist aber umstritten. Da die Ausdrücke „alles Mögliche“ und „Zumutbare“ auslegbar sind. In Einzelfällen müssen mittels psychiatrischen Gutachten die Voraussetzungen dazu geklärt werden.
- *Strafrechtliche Verfolgung*: Betrug als solches stellt ein strafrechtliches Delikt dar und kann somit mit Anzeige durch die Untersuchungsbehörde verfolgt und geahndet werden. Die Voraussetzungen dazu sind in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen und dem schweizerischen Strafgesetzbuch festgelegt.
- *Änderung des Auszahlungsmodus*: Die Änderung des Auszahlungsmodus kann als kontrollierende aber auch als stützende Sanktion betrachtet werden. Zum einen kann durch die direkte Bezahlung der Krankenkasse und der Miete an die Leistungserbringer die zweckgebunden Verwendung garantiert werden, und zum anderen kann durch eine wöchentliche Auszahlung des Grundbedarfs einen haushälterischen Umgang mit Geld erlernt werden. Teilweise wird dies sogar von der Klientel selber gewünscht.

- *Bussen:* Der Kanton Zürich hat bisher als einziger Kanton seine Sozialhilfegesetzgebung mit einem Bussenparagrafen ergänzt. Fraglich ist jedoch, ob Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, die notwendigen finanziellen Mittel zur Begleichung von Bussen aufwenden können. Oder ob eine etwaige Arbeitsaufnahme der Bezahlung von Bussen an Stelle der Existenzsicherung dienen soll.

Diese oben genannten Sanktionen decken im wesentlichen die Möglichkeiten der Sozialdienste bei Sozialhilfemissbrauch ab. Sie werden jedoch unterschiedlich strikte umgesetzt, da sie nicht einheitlich in den kantonalen Gesetzgebungen oder kommunalen Richtlinien verankert sind. Somit kann teilweise davon ausgegangen werden, dass Sanktionen auch immer in Aushandlungsprozessen stattfinden.

## **5.5 Missbrauch durch Behörden**

Sozialhilfemissbrauch kann aber auch durch Behörden, Ämter und Sozialdienste stattfinden. Dieser Missbrauch ist wahrscheinlich viel geringer aber dennoch existent. Zahlen dazu wurden bisher noch nicht erhoben und verbindliche Aussage dazu zu machen ist schwer. Der Missbrauch von Seiten der Behörde kann in zwei unterschiedlichen Phasen des Kontaktes zwischen Klient und Sozialdienst geschehen. In der Phase 1, vor und während der Aufnahme des Falles (vor dem Entscheid der Sozialhilfebehörde), und in der Phase 2, während der Ausrichtung von Sozialhilfe (nach dem Entscheid der Sozialhilfebehörde).

### **5.5.1 Missbrauch in der Phase 1**

In der Phase vor und während der Aufnahme des Falles, kann es durch die Verweigerung der Gemeinde, die Person bei sich anzumelden, zu einem Missbrauch kommen. Das heisst zum einen, die Gemeinde hält die potentiellen Vermieter von Wohnungen oder Liegenschaften in der Gemeinde dazu an, Wohnungen nicht an bedürftige Personen aus anderen Gemeinden zu vermieten. Dies ist vor allem in kleineren Gemeinden möglich. Zum anderen versucht die Gemeinde die Anmeldung auf dem Einwohnerkontrollamt zu erschweren. Sie stützt sich dabei auf die Aussage ab, solange die Person nicht ordentlich angemeldet ist, kann sie keinen Anspruch auf sozialhilferechtliche Unterstützung geltend machen.

Beide Vorgehensweisen widersprechen dem Artikel 24, Abs. 1, der Bundesverfassung, „Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes

niederzulassen“, und brechen somit das Gesetz. Besteht bei einer Person die Absicht, sich dauerhaft irgendwo niederzulassen und dort ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zu begründen, so hat sie das Recht, an diesem Wohnort das Gesuch um materielle Hilfe zu stellen.

Andere Möglichkeit des Missbrauchs durch die Behörde oder Gemeinde können sein:

- Die Verzögerung der Zustellung des Gesuchs um materielle Hilfe.
- Die unvollständige Angabe welche Unterlagen einzureichen sind, mit der anschliessenden Bitte, um nachträgliches Einreichen von diesen Unterlagen (Gesuch muss für die Behandlung komplett sein!).
- Die Verzögerung dem Klienten einen Termin zur Situationsaufnahme zu geben.
- Das verzögerte Einreichen des Antrages um sozialhilferechtliche Unterstützung bei der Sozialbehörde.
- Die verzögerte Behandlung des Antrages durch die Sozialbehörde.

Werden all diese Taktiken konsequent umgesetzt, gelingt es der Gemeinde, die Auszahlung von Sozialhilfe um einige Wochen hinauszuzögern. Zum finanziellen Vorteil der Gemeinde.

### **5.5.2 Missbrauch in der Phase 2**

Zu den gravierendsten Missbräuchen während der Zusammenarbeit von Behörde und Klientel gehört, wenn der hilfsbedürftigen Person vom Gesetz her zugesprochene finanzielle Leistungen nicht gewährt werden. Durch das Ungleichgewicht der Kenntnisse von Klienten und Professionellen, was den Leistungsanspruch im Einzelfall anbelangt, ist dies möglich. Dazu gehört die Übernahme von Kosten, die der sozialen und beruflichen Integration dienen. Diese Kosten sind häufig im Budget, welches der Klient zum Zeitpunkt der Fallaufnahme erhält, nicht aufgelistet. Die berufliche und soziale Integration findet teilweise erst in der Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst statt und die Kosten fallen folglich erst zu einem späteren Zeitpunkt an. Dem Klienten werden entweder die Informationen über den Leistungsanspruch für Schule, Kurse, Ausbildungen, Erwerbsunkosten usw. vorenthalten. Oder die Leistungen werden verweigert, mit dem Hinweis, er könne sich bei der nächsthöheren Beschwerdeinstanz melden. Dies wird der Klient auf Grund der strukturell schwächeren Position jedoch vermeiden.

Ein weiterer Missbrauch von Seiten der Behörden liegt in der ungesetzlichen Kürzung von Sozialhilfegeldern. Die SKOS-Richtlinien sehen bei der Kürzung von Sozialhilfegeldern folgende Beweggründe und Vorgehensweisen vor.

- *Gründe für eine Kürzung:* „Sozialhilfeleistungen können gekürzt werden, wenn unrechtmässiger Leistungsanspruch, grobe Pflichtverletzungen, von Unterstützten verursachte Doppelzahlungen der Sozialhilfeorgane oder Rechtsmissbrauch vorliegt.“ (SKOS 2005: A.8.2)
- *Vorgehensweise bei einer Kürzung:* „Leistungskürzungen sind schriftlich, in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu eröffnen. Sie sind zu begründen. Die von Kürzungen unmittelbar betroffenen Personen müssen Gelegenheit erhalten, sich vorgängig zum Sachverhalt zu äussern.“ (ebd.: A.8.2)

Werden andere Gründe, wie zum Beispiel das nicht Erscheinen zu einem Termin oder das verspätete Einreichen von Unterlagen, zum Anlass genommen, dem Klienten den Grundbedarf unmittelbar zu kürzen, so liegt ein eindeutiger Fall von Sozialhifemissbrauch von Seiten der Behörde vor. Der Klient wird gegen diese Kürzung höchstwahrscheinlich nichts unternehmen. Lediglich wird er versuchen, die Termine in Zukunft einzuhalten und die Unterlagen rechtzeitig einzureichen.

## **5.6 Missbrauch in den Medien**

Die Debatte über den Sozialhifemissbrauch hat in den Jahren 2006 und 2007 in den Medien ihren vorerst letzten Höhepunkt erreicht. Der wohl bekannteste Fall war die Sozialhilfebezügerin aus der Stadt Zürich, deren BMW am 1. Mai während den alljährlichen 1. Mai Demonstrationen angezündet wurde. Im Zuge der Halterermittlung wurde bekannt, dass die Fahrzeughalterin Sozialhilfebezügerin ist und das Auto bei den Angaben zur Bemessung der Sozialhilfe nicht deklariert wurde. Die Sozialhilfebehörde wurde bereits vorgängig durch die Polizei über die Fahrzeughalterin und den Besitz dieses Auto informiert. Die Sozialhilfebehörde der Stadt Zürich handelte nicht wie sie dies gemäss Sozialhilfegesetz hätte machen müssen. Bei weiteren Ermittlungen kamen noch andere Unregelmässigkeiten ans Tageslicht. Dieser und weitere Fälle wurden durch den Weltwoche-Journalist Alex Baur während Monaten als Beispiel für den desolaten Zustand der Sozialdienste und deren Umgang mit Steuergeldern aufgeführt.

Im Zuge dieser Berichterstattung wurde die Forderung nach Sozialdetektiven laut. Eine Debatte über Sinn und Zweck der Sozialhilfe, über den Auftrag der Sozialdienste als ausführendes Organ und über die Hilfe und Kontrolle bei hilfsbedürftigen Personen entstand. Eine Debatte, welche über vertrauliche Informationen aus verschiedenen Sozialdiensten genährt wurde und teilweise das Bild der schlampigen Sozialarbeitenden, welche durch Überforderung und Nachlässigkeit ihrer Professionalität nicht nachkommen.

Die unterschiedlichen Zahlen über den Missbrauch oder Unregelmässigkeiten von der Controllingstelle und dem Pressedienst der Sozialbehörde waren dabei sehr abweichend voneinander. Dies wahrscheinlich, weil der Missbrauch unterschiedlich definiert wird und es keine verlässlichen Angaben dazu gibt. Die Aussagen waren teilweise durch Hochrechnungen begründet und können somit nicht überprüft werden. Eine klare Benennung der Dunkelziffer entlarvt die Berichterstatter als mit der Materie nicht vertraute Schönfärber, Beschwichtiger oder Schwarzseher.

Die Berichterstattung hat aber sicherlich zur Wahrnehmung von vorhandenen Problemen beigetragen. Diese liegen in den unterschiedlichen kantonalen Gesetzgebungen, deren kommunalen Umsetzungen, den teilweise unterschiedlichen Haltungen der Professionellen, der Fallführung sowie der komplexen Umsetzung von Hilfe bei gleichzeitiger Kontrolle.

Die Wahrnehmung der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit ist mit Sicherheit auf längere Zeit für die Ausrichtung und Umsetzung mitentscheidend. Eine Sozialhilfe für diejenigen, die aus den anderen Netzen der sozialen Einbindung und Sicherung heraus gefallen sind. Daher sollte die Berichterstattung immer beide Seiten der Medaille aufzeigen und Exponenten der sozialen Arbeit müssen vermehrt ein Interesse daran haben, ihre Sicht zur Klärung der Situation aufzuzeigen. Schliesslich sind sie die Experten und haben tagtäglich an der „Front“ mit den Einzelfallproblematiken zu tun (vgl. Schmocker 2007: 27).

Die Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe in der Gesellschaft, welche im Kapitel 6 behandelt wird, ist mit Sicherheit von dieser Berichterstattung beeinflusst worden. Diese Berichterstattung hat eine Meinung bei den Bürgern geschaffen und den Umgang der Medien damit geprägt.

## **5.7 Zusammenfassung**

Es gibt die unterschiedlichsten Formen von Missbrauch, welche durch verschiedene Akteure begangen werden können. Um den Missbrauch festzustellen oder überhaupt darauf aufmerksam zu werden, braucht es einen guten und regelmässigen Kontakt zwischen Klient und Sozialarbeiterin. Dies wird durch die steigenden Fallzahlen der einzelnen Sozialarbeiter tendenziell eher verhindert. Gründe für den Missbrauch sind meistens ökonomische Vorteile, teilweise bewusst oder aus Unkenntnis begangen. Der Umgang mit dem Missbrauch ist unterschiedlich und liegt auch im Ermessen der Sozialarbeitenden. Kommt es zu Sanktionierungen so gestalten sich diese aufwendig über

Anträge und Beschlüsse der Sozialbehörde. Die Meldung erfolgt in der Regel schriftlich und steigert den Aufwand des Falles. Die Arbeit am Missbrauch steigert den Kontrollanteil und vermindert das Hilfsangebot. Der Umgang der Sozialdienst mit der Missbrauchsdebatte gleicht häufig einer Abwehrhaltung, da dabei teilweise die Überforderung in einzelnen Fällen sichtbar wird. Somit schaffen die Sozialdienste und Behörden oftmals selber den Raum für unsachliche und tendenziöse Berichterstattung.

## **6 Wahrnehmung von Sozialhilfe und Missbrauch in der Öffentlichkeit**

Als Sozialarbeiter oder in der sozialen Arbeit allgemein, ist man immer wieder mit der Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe in der Gesellschaft konfrontiert. Sei dies nun, dass Menschen mit einer diffusen, zuweilen merkwürdigen Vorstellung von Sozialhilfe auf den Sozialdienst kommen oder man im Bekanntenkreis auf seine Arbeit und Berichte dazu aus den Medien angesprochen wird. Interessant dabei sind die Meinungen, die sich teilweise aus der Unkenntnis oder auch aus der schwer überschaubaren Sach- und Gesetzeslage ergeben.

Darum erachte ich es als wichtig, auf die Wahrnehmung der Allgemeinheit einzugehen, um vorhandene Fehlinformationen zu korrigieren. Mit einer guten Informationspolitik sollte es gelingen, der Arbeit von Personen im sozialen Bereich ein breites Verständnis und eine Akzeptanz für deren Profession entgegenzubringen. Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit kann aber auch Auskunft darüber geben, wo allenfalls Entscheide und Fachwissen besser an den Laien kommuniziert und vermittelt werden soll. Nicht um aus ihnen Fachpersonen zu machen, sondern damit sie eine Einsicht in das Handeln der Experten bekommen.

Aus diesen Gründen habe ich mich im Rahmen dieser Diplomarbeit entschieden, die Wahrnehmung in der Bevölkerung betreffend öffentlicher Sozialhilfe mittels wissenschaftlicher Methode zu messen. Die Vorgehensweise dafür wurde mir an der Fachhochschule Nordwestschweiz im Rahmen des Moduls „Forschungsmethode und Wissenschaftstheorie“ vermittelt. Ziel sollte dabei eine deskriptive Aussage über die Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe in der Gesellschaft sein.

### **6.1 Möglichkeiten der Datenerhebung**

Um den Puls betreffend der öffentlichen Sozialhilfe und deren Praxis zu fühlen gibt es einige Methoden. Zum einen sind Fachzeitschriften, Diskussionen und Konferenzen von

Fachverbänden der sozialen Arbeit, wie AvenicSocial und der SKOS, aufschlussreich über Stimmungen und Erkenntnisse bei den Sozialarbeitenden und der Klientel. Zum anderen können Bürger und Bürgerinnen mittels Umfragen direkt zu ihrer Wahrnehmung über das System der sozialen Sicherung und insbesondere über die Sozialhilfe befragt werden.

Möchte man nun die Meinung der Bürger und Bürgerinnen zur öffentlichen Sozialhilfe herausfinden, so gibt es zwei Methoden der Datenerhebung. Beide Methoden machen unterschiedlichen Aussagen. Diese wären die qualitative und die quantitative Forschung.

### **6.1.1 Qualitative Forschung**

Die qualitative Forschung wird teilweise auch beobachtende Forschung genannt. Es ist die Beschreibung alltäglicher Situationen und wird durch die Subjektivität der Beobachtung und Darstellung beeinflusst. Sie ist stark auf den Gegenstand gerichtet und erfasst Elemente der Struktur des Gegenstandes, sie schildert Verhältnisse und Abfolgen. Sie ist sehr wirklichkeitsnahe und dadurch lebendig in den Aussagen (vgl. Skript Gredig 2006).

Ein häufig angewendetes Vorgehen für die Datenerhebung dieser Forschung sind qualitative Interviews, entweder teilstandardisiert oder offen. Dabei sollte der Interviewer vorzugsweise selber aus dem Forschungsfeld stammen und mit der Fragestellung und theoretischen Ansätzen vertraut sein. Er hat während des Interviews die Möglichkeit, die Befragte frei sprechen zu lassen oder das Interview nach einem Leitfaden zu gestalten (Leitfadeninterviews). Dieser Leitfaden wird im Vorfeld erarbeitet und soll den Forschungsgegenstand bzw. die Forschungsfrage zum Inhalt haben (vgl. Flick et al 2003: 349ff).

### **6.1.2 Quantitative Forschung**

Die quantitative Forschung dient der wissenschaftlichen Beschreibung vom Forschungsgegenstand. Die Daten, welche erhoben werden, stellen Zusammenhänge in struktureller und zeitlicher Hinsicht dar. Die Form der Daten sind dabei Zahlenwerte und ihre Menge stellt eine Differenz zur Häufigkeit dar. Werden verschiedene Häufigkeiten miteinander in Verbindung gebracht, können mit dieser Methode Kausalitäten von Ereignissen ermittelt werden. Diese Forschung hat den Fokus stark auf Gesetzmässigkeiten und versucht diese Verbindlichkeiten bei sozialen Realitäten herauszufinden. Die quantitative Forschung ist weniger subjektiv und hat den Nachteil, an Wirklichkeitsnähe und Lebendigkeit zu verlieren (vgl. Skript Gredig 2006).

Die Datenerhebung bei der quantitativen Forschung geschieht mittels standardisierten Fragebögen. Alle Befragten bekommen den gleich strukturierten Fragebogen und haben festgelegte Antwortmöglichkeiten. Der Forschungsgegenstand, bei dieser Umfrage die

Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe, wird dabei in mehrere Dimensionen unterteilt (vgl. Wosnitza, M & Jäger, R.S. 2000: 83). Anschliessend können Zusammenhänge bei den Antworten unter den einzelnen Dimensionen hergestellt werden, so genannte Kausalitäten. Es können aber auch rein deskriptive (beschreibende) Aussagen zu den einzelnen Frageitems gemacht werden. Hierbei geht es mehr um die Abbildung der Realität in Zahlenform. Mittels gleicher Erhebung kann zu einem späteren Zeitpunkt eine Veränderung einzelner Punkte oder auch von Kausalitäten eruiert werden.

## **6.2 Gewählte Datenerhebung**

Meine Datenerhebung, zur Messung der Wahrnehmung von öffentlicher Sozialhilfe in der Gesellschaft, wurde mittels quantitativer Forschungsmethode gemacht. Es wurde dazu in einem ersten Schritt ein standardisierter Fragebogen entworfen. Dieser wurde daraufhin mittels Beobachtungspretest und Überarbeitung von Zweitpersonen innerhalb und ausserhalb des Forschungsfeldes (öffentliche Sozialhilfe) getestet und überarbeitet. Anschliessend wurden 16 Fragebogenpakete in der Stückzahl zwischen 10 und 40 Stück mit einem Begleitschreiben (siehe Anhang) an Personen aus meinem Umfeld verschickt.

Bei den Personen, an welche ich die Fragebögen geschickt habe, achtete ich auf eine Durchmischung von Geschlecht, Alter und Ausbildung. Es wurden nur Personen in der Deutschweiz angeschrieben. Die Pakete gelangten so in die Regionen Bern, Basel, Zürich, den Raum Aarau, Fricktal und Umgebung. Durch die von mir, in Rücksprache mit einer Dozentin aus dem Wissenschaftsbereich, ausgesuchte Verteilmethode, erhoffte ich mir eine zusätzlich gute Durchmischung nach dem Zufallsprinzip. So war es mir möglich, eine grosse Anzahl Fragebögen mit wenig Aufwand in Umlauf zu bringen.

Das Ziel war eine Stichprobe von 100 Personen für die Datenerhebung zu haben. Der Rücklauf wurde mit 40% eingeschätzt. Um die Gruppe von 100 Personen abzudecken wurden Fragebögen in der Gesamtstückzahl von 240 Stück versendet. Die Daten der zurückerhaltenen Fragebögen wertete ich mit dem Programm Excel aus.

## **6.3 Aufbau des Fragebogens**

Der Fragebogen (siehe Anhang) wurde auf einer A4-Seite doppelseitig gedruckt. Somit war er kurz, sehr übersichtlich und erhöhte die Motivation ihn auszufüllen, da der Zeitaufwand dazu gering ist. Der Fragebogen ist in vier Abschnitte gegliedert:

- *Einleitung:* Worum geht es, wie ist er auszufüllen, Antwortmöglichkeiten, Dauer zum ausfüllen und Verweis auf die Fachhochschule und die Begleitung der Diplomarbeit.
- *Wahrnehmung der Sozialhilfe:* Dieser Abschnitt wurde in folgende sechs Teile unterteilt, Allgemeine Wahrnehmung, Persönliche Meinung zur Sozialhilfe, Probleme in der Sozialhilfe, Betroffenheit, Zukunft und Gedanken zur Sozialhilfe. Die Bewertung war auf einer vierstufigen, geradzahigen Intervallskala ohne neutrale Wertung möglich. Die Antworten wurden mittels ankreuzen des zutreffenden Intervallwertes abgegeben.
- *Persönliche Angaben:* Dieser Abschnitt diente der Erhebung von soziodemographischen Daten. Damit konnte festgestellt werden, wie gut die Durchmischung der Befragten ist.
- *Allgemeine Bemerkungen:* Hier konnten die Befragten Kommentare zum Fragebogen, zu den Fragen oder allgemeine Bemerkungen aufschreiben. Die Bemerkungen flossen nicht in die Auswertung ein.

## 6.4 Pretest

Ich musste mich bei der Durchführung des Pretests zwischen dem Beobachtungspretest und dem gezielten Nachfragen entscheiden. Dabei habe ich mich für den Beobachtungspretest entschieden.

Der Pretest dient der Überprüfung von Qualitätsmerkmalen bezüglich der Fragestellung und des gesamten Fragebogens. Dabei handelt es sich in der Regel um eine einmalige Testerhebung des Fragebogens, nach der Fragebogenkonstruktion. Wichtig beim Pretest ist, dass man unter den gleichen Bedingungen und die gleiche Population wie in der eigentliche Hauptbefragung testet. Der Befragte ist jedoch nicht über den Testcharakter informiert → Vermeidung von Verzerrung durch verändertes Testverhalten.

Ein zentrales Problem beim Beobachtungspretest ist das passive Verhalten/Strategie des Interviewers beim herausfinden von Testmängel. Es wird nur die Reaktion und die schriftlichen Antworten für Rückschlüsse der Testqualität gewonnen. Gibt eine Testperson eine formal richtige Antwort, ohne eine sonderbare Reaktion zu zeigen, so wird die Fragekonstruktion als gut bewertet. Es kann jedoch sein, dass die Testperson ein falsches Verständnis von der Frage hat, in der Überzeugung, die Frage richtig Verstanden zu haben. Die Antwort dient somit nicht der eigentlichen Erhebung von Daten. Verständnisfragen oder Probleme werden beim Beobachtungspretest unter Umständen nicht erkannt.

Um den gesamten Ablauf des Fragebogens, die Zeit des Ausfüllens, die Konzentration, die Anweisungen und die Filterführung zu überprüfen, ist der Beobachtungspretest geeignet. Zudem werden Missings (Fragen ohne Antworten) erkannt und können bei der Überarbeitung des Fragebogens korrigiert werden (vgl. Prüfer/Rexroth 2000: 14ff).

Der Pretest wurde mit fünf Personen durchgeführt. Die Beobachtungen ergaben, dass der Einleitungsteil abgeändert bzw. vereinfacht werden musste. Im Hauptteil sind einige Fragen umformuliert worden, da sie unklar waren (wurden nicht beantwortet).

Das zusätzliche Feedback durch Personen innerhalb und ausserhalb des Praxisfeldes ergab, dass einige Antwortmöglichkeiten unklar waren. Vor allem für Personen ausserhalb des Praxisfeldes. Die Antworten wurden angepasst, damit sie für die Befragten, welche höchstwahrscheinlich nicht in der öffentlichen Sozialhilfe arbeiten, verständlich sind.

## 6.5 Datenauswertung

Für die Datenauswertung wurde das Tabellenkalkulationsprogramm Excel verwendet. Es wurden die Daten des Abschnittes

- Wahrnehmung der Sozialhilfe
- Soziodemographischen Angaben
- Persönliche Angaben

in eine Excel Tabelle übernommen.

Den einzelnen Antwortmöglichkeiten aus dem Hauptteil, 4-er Intervallskala oder auch Likertskala, wurden die Zahlenwerte in den Klammern zugeordnet.

++	sehr zutreffend	(4)
+	zutreffend	(3)
-	nicht zutreffend	(2)
--	überhaupt nicht zutreffend	(1)

Die Zuordnung von Zahlenwerten zu den verschiedenen Graden von zutreffend in eine Intervallskala, erlaubt die rechnerische Operation der Addition der einzelnen Werte und somit die Berechnung von unterschiedlichen Ausprägungen. Der Durchschnittswert, also neutral, wäre hier 2.5.

Die Durchschnittswerte könnten mit den Durchschnittswerten einer zweiten Datenerhebung, zu einem anderen Zeitpunkt, verglichen werden.

Die Daten von männlichen und weiblichen Befragten wurden getrennt erfasst, um allfällige Unterschiede bei den Geschlechtern herauszufinden. Im Weiteren wurde für die Qualität des Datenmaterials, die Konsistenz der Antworten erhoben. Das heisst, einzelne Fragen wurden gegenteilig formuliert. Zum Beispiel:

- Denken Sie, die Sozialhilfe ist materiell zu hoch?
- Denken Sie, die Sozialhilfe ist materiell zu tief?

Wer also bei der Frage nach der zu hohen Sozialhilfe den Wert 4 (oder 3) ankreuzt, sollte bei der Frage nach der zu tiefen Sozialhilfe den Wert 1 (oder 2) ankreuzen. Somit wäre der Befragte in seinem Antwortverhalten konsistent.

## **6.6 Ergebnisse**

Der Rücklauf war mit 53.8% (129 von 240) hoch und zufrieden stellend. Die Stichprobe von mind. 100 Personen wurde erreicht.

Um die Ergebnisse beurteilen zu können, musste ich zuerst herausfinden, ob die Stichprobe für die Gesamtbevölkerung repräsentativ ist. Einerseits unter den Geschlechtern und andererseits unter der allgemeinen Verteilung (Wohnortgrösse und Bildung). Dazu wurden einzelne Daten meiner Erhebung mit den Daten vom Bundesamt für Statistik verglichen.

### **6.6.1 Soziodemographische Ergebnisse**

An der Umfrage haben 59 weibliche Personen (45.7%) und 70 männliche Personen (54.3%) teilgenommen. Das ergibt ein Total von 129 Personen welche den Fragebogen ausgefüllt haben. Die Verteilung war somit unter den Geschlechtern etwa ausgeglichen. Das Durchschnittsalter lag dabei in der männlichen Population bei 36.8 Jahren und in der weiblichen Population bei 37.6 Jahren, was wiederum ein extrem ausgeglichenes Verhältnis darstellt.

Unter den Berufsbezeichnungen fanden sich folgende Berufe und Funktionen:

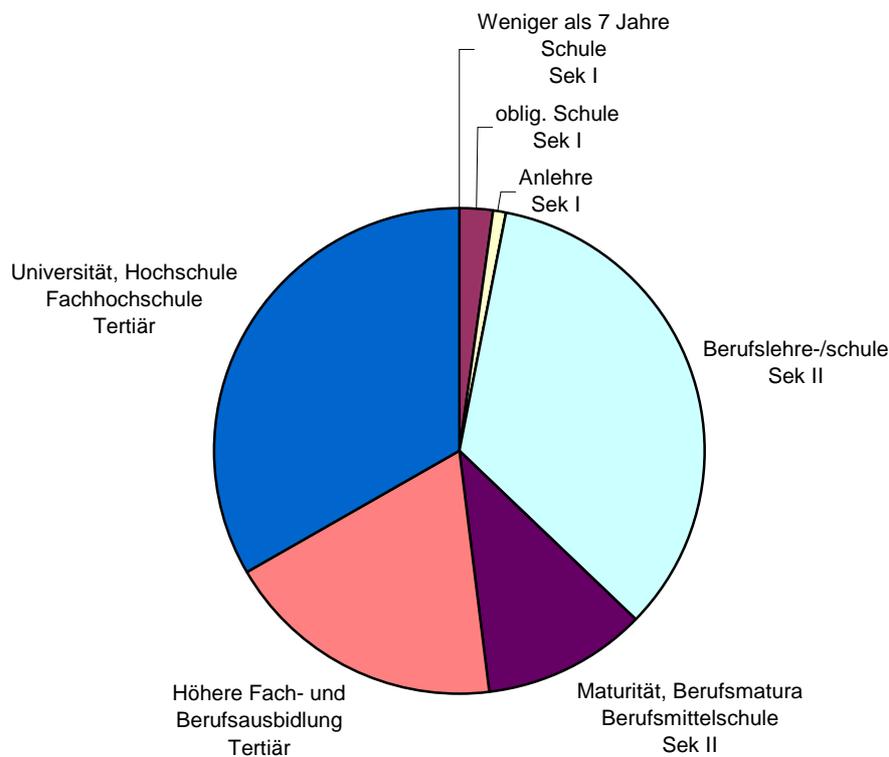
Paar- und Familientherapeut, Sozialtätiger, Sozialarbeiter, Sozialpädagogin, Journalist, Projektleiter, Selbstständiger, Instrumentenbauer, Konstrukteur, Designer, Student, Kadermitarbeiter im Büro, Asset Management, Datenmanagement, Ökonom, Systemadministrator, Polymechaniker, Kleingerätemonteur, Feinmechaniker, Mechaniker, kaufmännische Angestellte, Lagerist, Informatiker, Servicemonteur, Sanitärmonteur, Elektromonteur, Metallbauer, Disponent, Abteilungsleiter, Fotograf, Sachbearbeiter, Chauffeur, Marketing Assistent, Chemie, Multimediaproducer, Schulleiter, Kalkulator, Rentner, Grafiker, technischer Kaufmann, Pflegekraft, Human Resources Mitarbeiterin, Marktforschung, Theater, Schulsozialarbeiterin, Gärtnerin, Kauffrau, Hausfrau, Logistikerin, Lehrerin, Röntgenassistentin, Schneiderin, Servicefachangestellte, Redaktorin, Schulassistentin, klinische Studien, Mal- und Kunsttherapeutin, Verkäuferin, Behindertenbetreuerin, Polizeiangestellte, technische Sachbearbeiterin und Büroangestellte.

Um einen Vergleich mit der Bildung der Wohnbevölkerung zu bekommen, kann man die Daten der SAKE (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) aus dem Jahr 2007 nehmen (vgl. BFS 2008: 9). Dazu müssen die Daten der Fragebögen auf die von der SAKE erhobenen Bildungsstufen zusammengefasst werden. Die Sekundarstufe I entspricht den Kategorien weniger als 7 Jahre Schule, obligatorische Schule und Anlehre. Die Sekundarstufe II umfasst die Berufslehre-/schule, die Maturität, Berufsmatura und die Berufsmittelschule. Und zur Tertiärstufe gehören die höhere Fach- und Berufsausbildung, die Universität, die Hochschule und die Fachhochschule.

Fragebögen in % (Anzahl Pers.):	Bildungsstufe:	SAKE 2007 in %:
3.1% (4 Personen)	Sekundarstufe I	21.6%
45% (58 Personen)	Sekundarstufe II	60.8%
51.9% (67 Personen)	Tertiärstufe	17.6%

Aus der Tabelle oben und der Grafik unten ist ersichtlich, dass Personen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe massiv übervertreten und Personen der Sekundarstufe I und II untervertreten sind (Vergleich Fragebogen mit SAKE Erhebung 2007).

**Verteilung nach Bildung**

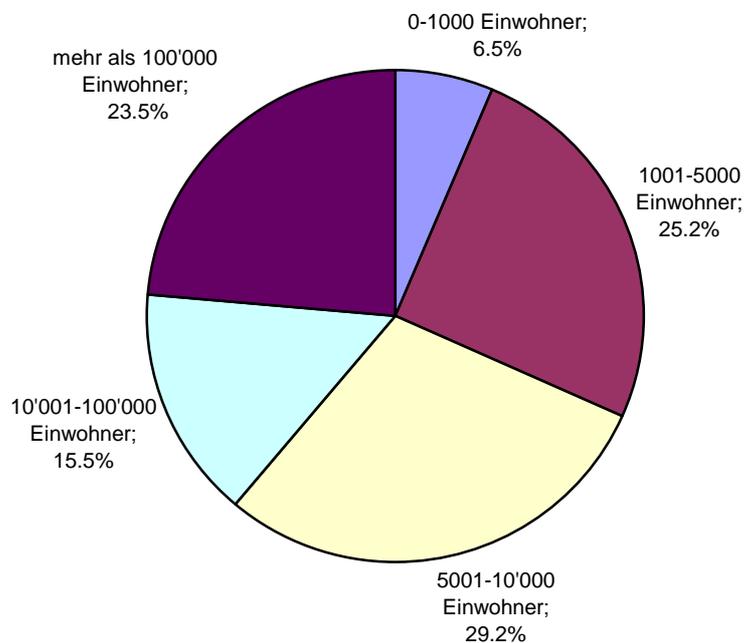


Um einen Vergleich mit den Daten des BFS ([www.bfs.ch](http://www.bfs.ch)) über die Bevölkerung und Gemeinden nach Gemeindegrössenklassen zu machen, müssen die Wohnortgrössen 5'001 bis 15'000 und 15'001 bis 100'000 meiner Datenerhebung zusammen genommen werden.

Fragebögen in % (Anzahl Pers.):	Wohnortgrösse:	BFS-Statistik in %:
6.5% (8 Personen)	0-1000	8.1%
25.2% (31 Personen)	1'001-5'000	32%
44.7% (55 Personen)	5'001-100'000	47.4%
23.5% (29 Personen)	mehr als 100'000	12.4%

Aus diesem Vergleich ist ersichtlich, dass Fragebögen von Personen aus einer Wohnortgrösse mit mehr als 100'000 Personen übervertreten sind. Somit wurde eher die Wahrnehmung von Personen aus städtischen Gebieten erhoben.

### Verteilung nach Wohnortgrösse

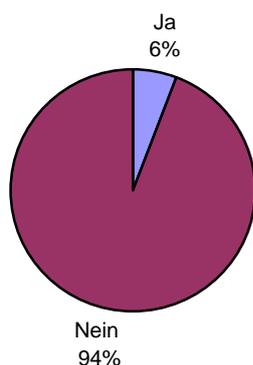


Bei den soziodemographischen Angaben wurde zusätzlich nach einer eigenen Unterstützung durch Sozialhilfe nachgefragt. Dabei gaben 6% an schon jemals sozialhilferechtlich unterstützt worden zu sein. Nun kann dieser Wert aber nicht mit der Sozialhilfequote des BFS verglichen werden. Das BFS erhebt die Unterstützungsfälle im Erhebungsjahr, also in einem genau definierten Zeitraum. Für das Jahr 2004 ermittelte das BFS eine Sozialhilfequote von 3% (Bundesamt für Statistik 2004: 21).

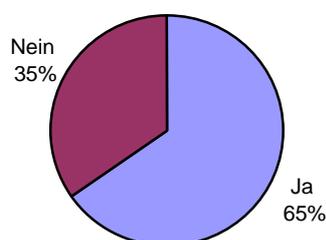
Bei der Frage, ob man jemanden kennt der sozialhilferechtlich unterstützt wird oder wurde, antworteten 65% mit einem Ja.

Aus diesen beiden Fragen lässt sich ableiten, dass eine Mehrheit der Befragten mit dem Thema der Sozialhilfe schon konfrontiert wurde und sicherlich auch Kenntnisse darüber vorhanden sind.

**Wurden Sie schon mal sozialhilferechtlich unterstützt?**



**Kennen Sie jemanden der sozialhilferechtlich unterstützt wurde oder wird?**



## 6.6.2 Ergebnisse zur Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe

### Allgemeine Wahrnehmung

Wie aus den Daten der Umfrage eindeutig ersichtlich ist, bestimmen die Medien (Zeitungen, TV und Radio) im Wesentlichen die Information und Wahrnehmung von öffentlicher Sozialhilfe. An zweiter Stelle, aber fast im neutralen Bereich, liegen das Arbeitsumfeld und die Arbeit als Informationsquelle über öffentliche Sozialhilfe. Auf den letzten beiden Plätzen liegen die Familie und die Schule (vgl. Tabelle 1, Anhang).

### **Persönliche Meinung zur Sozialhilfe**

Bei der Messung der persönlichen Wahrnehmung ist erkennbar, dass die Befragten der Meinung sind, die Sozialhilfe sei wichtig für diejenigen ohne ausreichende Existenzsicherung. Die Aussage wurde mit dem Durchschnittswert von 3.60 bewertet und ist somit im Bereich von sehr zutreffend anzusiedeln. In einem ähnlichen Bereich ist auch die Meinung über die Wichtigkeit der Sozialhilfe für die gesamte Gesellschaft. Sie liegt im Bereich von zutreffend. Die Relevanz für den Einzelnen wird höher bewertet als die Relevanz für die Gesamtgesellschaft.

Auf die Frage, ob die Sozialhilfe unnötig ist, wurde auch eindeutig geantwortet. Der Wert von 1.23 ist beinahe am Ende der Skala und somit ist ersichtlich, dass fast niemand die Sozialhilfe für unnötig hält.

Die Meinung, ob die Sozialhilfe missbraucht wird liegt mit dem Wert 2.88 zwischen neutral (2.5) und zutreffend (3.0). Eine leichte Tendenz zur Missbrauchsmeinung liegt somit vor (vgl. Tabelle 2, Anhang).

### **Probleme in der Sozialhilfe**

Die Stichprobe sah das Hauptproblem der Sozialhilfe bei den steigenden Ausgaben der öffentlichen Hand. Dicht gefolgt vom vermutenden Missbrauch und den unterschiedlichen Gesetzen der Kantone (vgl. Tabelle 3, Anhang).

### **Betroffenheit**

Die Auswertung der Daten zur Betroffenheit der Sozialhilfe ergab, dass sehr wenige bereits von der Sozialhilfe selber betroffen waren (7.6%). Auch in den Familien der Befragten gibt oder gab es nur sehr wenige Fälle von sozialhilferechtlicher Unterstützung (10.9%). Im Gegensatz dazu kennen von den Befragten viele Personen, die schon von Sozialhilfe betroffen waren (61.3%).

Überhaupt keine Kenntnisse der Sozialhilfe haben 28% (vgl. Tabelle 4, Anhang).

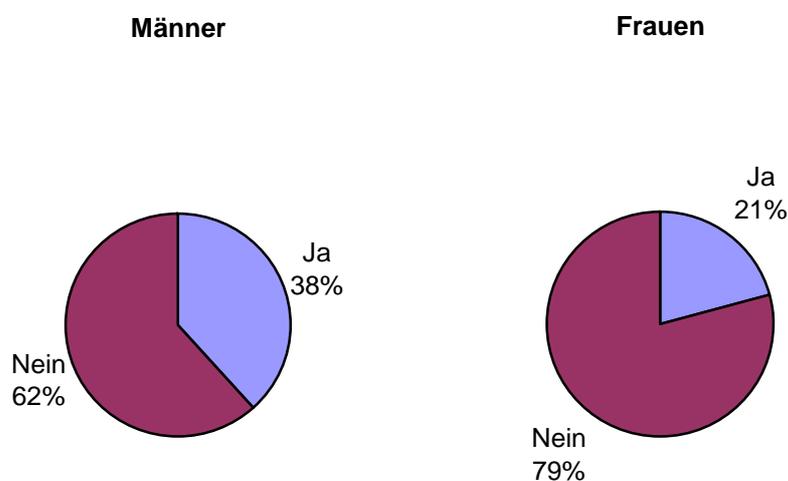
### **Zukunft**

Über die Zukunft der Sozialhilfe denken die meisten Befragten, es werde mehr Sozialfälle (89%) und mehr Sozialhilfemissbrauch (62.8%) geben. Lediglich eine Minderheit denkt es werde weniger Sozialfälle (9.4%) und weniger Sozialhilfemissbrauch (30.2%) geben. Auch denkt eine Mehrheit die Gesetze zur öffentlichen Sozialhilfe werden sich verändern. Und zwar 89.7% gehen davon aus, dass sie restriktiver werden und 67.7% glauben die Gesetze werden unter den Kantonen vereinheitlicht (vgl. Tabelle 5, Anhang).

### Gedanken zur Sozialhilfe

Aus den Daten zu den Fragen, ob sich die Befragten schon vorher Gedanken zu den Problemen, zur Zukunft und zum Missbrauch der Sozialhilfe gemacht haben, geht heraus, dass dies zutreffend ist. Lediglich zur eigenen Sozialhilfeabhängigkeit haben sich wenige Gedanken gemacht (vgl. Tabelle 6, Anhang). Dabei gibt es einen Unterschied zwischen den Geschlechtern wie in der unteren Grafik erkennbar ist. Bei den Männern haben sich 38% und bei den Frauen 21% Gedanken zu einer eigenen Sozialhilfeabhängigkeit gemacht.

#### Gedanken zur eigenen Sozialhilfeabhängigkeit



## 6.7 Kritische Würdigung der Umfrage

Das Ziel der Umfrage war, Daten über die Wahrnehmung der öffentlichen Sozialhilfe zu gewinnen. Es war jedoch unklar, welchen Zweck diese Daten genau haben. Weder gab es zu Beginn eine Hypothese, zum Beispiel eine Veränderungshypothese, welche besagt, die Wahrnehmung wird sich verändern, sobald es eine gesetzliche Neuregelung der Sozialhilfe gibt, noch diente die Forschung einer Theoriebildung. Somit entsprach sie nicht streng wissenschaftlichen Kriterien.

Ein weiterer Schwachpunkt ist die Vernachlässigung von Kriterien die zur Testverfälschung führen können. Solche Kriterien sind:

- Selbstdarstellung: Das bedeutet, dass Probanden das Ausfüllen eines Fragebogens als Form der Kommunikation betrachten. Sie wissen, dass andere Personen sich mit ihrem Antwortverhalten auseinandersetzen und darauf reagieren. Es kommt zu einer Art Informationskontrolle. Diese

Informationskontrollen nennt man auch Selbstdarstellung. Sie trifft in allen sozialen Kontexten zu und ist nicht mit Unehrlichkeit gleichzusetzen.

- Soziale Erwünschtheit: Die Furcht vor sozialer Verurteilung führt dazu, dass konformes Verhalten erzeugt wird. Die Verhaltensäußerung orientiert sich an Normen und Erwartungen anderer.
- Antworttendenzen: Damit sind stereotype Reaktionsweisen auf Fragebogenitems gemeint. Dabei wird unterschieden in Ja-Sage-Tendenz und Nein-Sage-Tendenz. Diese Tendenzen führen zu Antworten in einem Extrembereich und somit zur Verfälschung der Testergebnisse (vgl. Bortz/Döring 1995: 210ff).

Diese Testverfälschungen liegen in der Natur von Tests und müssen vorgängig geklärt werden. Es gibt Methoden um diese zu reduzieren und somit die Aussagekraft von Tests wissenschaftlicher Gütekriterien zu unterstellen.

Die Umfrage gab aber sicherlich Auskunft über:

- Welche Informationskanäle die Meinung vorwiegend gebildet wird
- Welche persönliche Ansichten über die öffentliche Sozialhilfe vorhanden sind
- Wo die Befragten (als mehrheitlich unprofessionelle) Probleme sehen
- Die eigene Betroffenheit der Befragten
- Wie die Befragten die Zukunft der Sozialhilfe sehen
- Inwiefern die Befragten sich selber schon Gedanken zur Sozialhilfe gemacht haben.

Die Umfrage kann sicherlich Anregungen für weiterführende Forschung in diesem Bereich geben. Als Teil dieser Diplomarbeit war die Auseinandersetzung mit aussenstehenden Personen der sozialen Arbeit wichtig.

## 7 Mögliche Veränderungen

### 7.1 Einheitliche Gestaltung

Für eine einheitliche Gestaltung der öffentlichen Sozialhilfe müssten, trotz des Individualisierungsprinzips, die Gründe für Bedürftigkeit in der Situationsanalyse systematisiert werden. Ähnlich oder gleich gelagerte Gründe für Armut, müssten gesamtschweizerisch identisch erhoben und bewertet werden. Dies mit dem Fokus, für vergleichbare Probleme/Falltypen ähnliche Lösungen anbieten zu können. Das Ziel ist aber nicht, eine Kategorisierung und damit Etikettierung von Klientengruppen zu erreichen. Die jetzige föderalistisch ausgestaltete Sozialhilfe ist mit einheitlichen Grundlagen und Definitionen zu versehen. Somit könnte eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von ähnlichen Problemlagen verhindert werden (vgl. Caduff 2005:113). Kleinere Gemeinden könnten, durch die Übernahme von gesamtschweizerischen Standards von grösseren Gemeinden, profitieren.

Zudem könnte eine Regionalisierung zu professionelleren Dienstleistungsangeboten führen. In regionalen und städtischen Sozialdiensten wird mehrheitlich die teilprofessionalisierte Sozialhilfe umgesetzt. Armutsverwaltende und paternalistische Sozialhilfe findet vorwiegend in kleinen und ländlichen Gemeinden und deren Sozialbehörden- und diensten statt.

Vor allem Mängel in der Zusammenarbeit und Koordinationsprobleme zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe verhindern ein gesamtschweizerisches Netz der sozialen Sicherung. Die föderalistische Regelung der Sozialhilfe führt demnach auch zur Ungleichbehandlung von Leistungsbezügern. Ein eidgenössisches Rahmengesetz für die Sozialhilfe wäre daher eine Möglichkeit zu einer teilweisen, einheitlichen Gestaltung der öffentlichen Sozialhilfe (vgl. Goll 2006: 4f).

Zudem wäre die Harmonisierung von einzelnen Leistungen und Belastungen in den unterschiedlichen Sozialhilfegesetzgebungen wünschenswert. Die SKOS widmet sich vorwiegend diesem Anliegen. Durch ein eidgenössisches Rahmengesetz zur Sozialhilfe könnten die Unterschiede in der Regulierungsdichte und die unterschiedliche Handhabung in der Praxis verringert werden.

### **7.1.1 Vorteile**

Die Vorteile einer Vereinheitlichung in der Gesetzgebung und der Ausgestaltung der Sozialhilfe wären aus heutiger Sicht folgende:

- Gleiches Recht für alle
- Gleicher Leistungsanspruch für gleiche Verhältnisse
- Professionalisierung
- Bessere Zusammenarbeit und Austausch zwischen den Gemeinden und den Kantonen
- Bessere Zusammenarbeit zwischen Behörden und Versicherungen
- Kosteneinsparungen durch steigende Effizienz
- Besserer Zugang zur Sozialhilfe für die Klientel

Die Regionalisierung brächte unter Umständen durch steigende Anonymität eine Vermeidung der Stigmatisierung.

### **7.1.2 Nachteile**

Zu den wesentlichen Nachteilen für kleine Gemeinden gehört ein teilweiser Verlust der Gemeindeautonomie. Sie können unter Umständen nicht mehr die Hilfe und Kontrolle ausüben, welche in den heutigen Organisationsformen der Sozialdienste vorhanden ist. Im Moment tragen vor allem die Gemeinde die Kosten der Sozialhilfe und somit möchten sie auch die Umsetzung bestimmen oder zumindest mitbestimmen.

Eine Regionalisierung der Sozialdienste könnte zu einer Entfremdung des Sozialwesens der Gemeinden bei den Einwohnern führen. Der Sozialdienst wäre dann eine anonyme Stelle in der nächst grösseren Ortschaft. Die Aufgehobenheit in der eigenen Gemeinde könnte verloren gehen.

## **7.2 Neue Anreize schaffen**

Ein Ansatz um verbesserte Anreize in der Sozialhilfe zu schaffen kann sein, dass sich Arbeit in der Sozialhilfe mehr lohnt. Dies könnte durch erhöhte Einkommensfreibeträge, welche der Sozialhilfe nicht verrechnet werden, geschehen. Dadurch würde das für den Haushalt verfügbare Einkommen steigen und der Anreiz einer Arbeit nachzugehen, auch wenn sie nicht so gut entlohnt ist, würde zunehmen.

Zudem sollte den Schwelleneffekten beim Ein- oder Austritt in die Sozialhilfe entgegengewirkt werden. Unter Umständen hat jemand mehr frei verfügbares Einkommen beim Eintritt in die Sozialhilfe als bei einer Niedriglohnarbeit. Dies, weil die Kosten für

Selbstbehalte und Franchisen der Krankenkassenrechnungen, anderen ärztlichen Behandlungen, Steuern und zusätzlichen Leistungen nach Bedarf, bei einer Sozialhilfeunterstützung wegfallen. Und dadurch kann es auch sein, dass bei einem Austritt aus der Sozialhilfe das frei verfügbare Einkommen sinkt. Die Beachtung von Schwelleneffekten und die daraus resultierenden Anpassungen von Leistungen können neue Anreize schaffen.

### 7.3 Andere Ansätze der Grundsicherung

Andere Möglichkeiten der Existenzsicherung, ohne das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe, gibt es einige und sie wurden und werden auch immer wieder diskutiert. Folgende Modelle oder Systeme kämen dafür in Frage:

- *Kombilohn-Modell*: Dabei wird schlecht bezahlte Arbeit durch den Staat subventioniert und die Arbeit, bzw. die Entlohnung, wird dadurch attraktiver gemacht. Die Arbeitsaufnahme von schlecht bezahlten Arbeiten für niedrig qualifizierte lohnt sich. Es gibt weniger Personen in der Sozialhilfe.
- *Negative Einkommenssteuer*: Bei der negativen Einkommenssteuer bekommen Personen im erwerbsfähigen Alter bei niedrigem oder keinem Einkommen einen Zuschuss vom Finanzamt. Dieser Zuschuss nimmt mit steigendem Einkommen ab, bis zum Punkt, wo die Steuern einsetzen. Somit werden Schwelleneffekte bei plötzlich eintretender Steuerlast vermieden. Der Gang zum Sozial- oder Arbeitslosenamt fällt weg.
- *Staatlich garantiertes Grundeinkommen*: Bei diesem System garantiert der Staat jedem Bürger ein festgelegtes Einkommen ohne Vorbedingung. Wer zusätzliche Mittel haben möchte, muss diese über die Erwerbsarbeit erzielen. Bei diesem System fallen die anderen Leistungen der Sozialversicherungen wie AHV, IV, ALV, EL usw. weg. Die Existenz ist gesichert über das garantierte Grundeinkommen. Die Mittel die der Staat einspart bei den Sozialversicherungen und deren Betrieb verteilt er in Form des garantierten Grundeinkommens an die Bürger.

## 8 Erkenntnisse und Beantwortung der Fragestellung

Die Betrachtung der heutigen Umsetzung der öffentlichen Sozialhilfe in der gesamten Schweiz zeigt ein System der Unterschiede auf. Die Unterschiede beginnen auf der Ebene der Sozialdienste, werden diese von professionellen Sozialarbeitenden oder von Sachbearbeitenden geführt. Gehen weiter auf die Gemeindeebene zu den Sozialbehörden, welche Form der Organisation (armutsverwaltend, paternalistisch oder teilprofessionalisiert) bestimmt die Sozialhilfe. Um dann auf kantonaler Ebene, inwiefern und wie ist die Ausgestaltung der öffentlichen Sozialhilfe in kantonalen Gesetzen geregelt (SKOS-Richtlinien nicht, teilweise, oder vollumfänglich übernommen), zu enden.

Zu den Unterschieden in der Gestaltung der Sozialhilfe kommt die detaillierte Fallaufnahme, mittels Erhebung zahlreicher persönlicher Daten der hilfeschuchenden Person. Diese Datenerhebung dient der genauen Situationsaufnahme und Hilfestellung und ist gleichzeitig ein Eingriff in die Privatsphäre der Klientel. Es kommt zu einem Strukturdilemma von Hilfe und Kontrolle.

Die Sozialhilfeleistungen werden teilweise von den Klienten als zu tief eingestuft und die Kontrollfunktion als zu hoch. Um ihre Teilhabe an der materiellen und sozialen Welt zu sichern liegt ein Missbrauch von diesen Leistungen nahe. Der Mensch handelt in diesem Moment als Nutzenmaximierer und geht dabei von subjektiven Bewertungskriterien aus.

Die Erkenntnis eines vielschichtigen Systems von Sozialhilfe, daran Beteiligten, darin Verwickelten und davon Betroffenen ist entstanden. Ein System, welches in der befragten Bevölkerung mehrheitlich auf grosse Akzeptanz stösst und gleichzeitig angepasst werden muss, um langfristig Veränderungen mittragen zu können.

Eine Möglichkeit für die sozialen Dienste (auch für die kleineren) ihre Anliegen, ihre Schwierigkeiten und ihr Umgang mit der Missbrauchsproblematik der Bevölkerung mitzuteilen, liegt in der Öffentlichkeitsarbeit. Es geht dabei nicht darum, Informationen zu beschönigen und von real existierenden Problemen abzulenken, sondern umfassend und ausgeglichen zu informieren. Das längerfristige Ziel muss sein, eine verbindliche und vertrauenswürdige Beziehung herzustellen.

Die zu Beginn gestellten allgemeinen Fragen konnten im Verlauf der Arbeit beantwortet werden und die beiden Bearbeitungsstränge wurden erarbeitet (siehe Kapitel 1.4, Fragestellung).

Das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe basiert auf einer langen und fortlaufenden Veränderung. Diese ist geprägt durch stetige Anpassungen und Überarbeitungen der

kantonalen Gesetzgebungen, welche teilweise durch die überarbeiteten und überprüften SKOS-Richtlinien beeinflusst werden. Das System ist sehr dynamisch und viele Beteiligte (Organisationen, Verbände, politische Gemeinschaften, Private, die Bevölkerung, darin Arbeitende) haben ein Interesse an Verbesserungen.

Das System birgt durch seine Komplexität die Möglichkeit es zu missbrauchen. Diesem Missbrauch wird zunehmend grosse Beachtung geschenkt und es werden Mittel dagegen entwickelt. Die Gründe für den Missbrauch liegen teilweise im System selbst, teilweise in der menschlichen Natur und teilweise an den zunehmenden Fallzahlen für die Sozialarbeitenden. Bei steigender Quantität ist mit abnehmender Qualität zu rechnen.

Somit kann auch die Hauptfragestellung abschliessend beantwortet werden:

Das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe hat das Potential zur Vereinfachung in vielerlei Hinsicht.

Durch die Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes zur Sozialhilfe, welches für die Kantone verbindlich ist. Ein einheitliches Rahmengesetz könnte die unterschiedliche Ausrichtung von zusätzlichen, bedarfsorientierten Leistungen und unterschiedliche Abzüge unterbinden. Gleiche Ansätze für den Grundbedarf brächten eine Transparenz in die Ausrichtung. Von der Sozialhilfe abhängige hätten überall Anspruch auf die gleichen Leistungen. Bemühungen dazu sind auf politischer Ebene durch die Motionen 06.3001n, 06.3002n und 06.3003n eingeleitet (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13.1.2006).

Dazu müssen die Gemeinden und Kantone bereit sein, einen Teil ihrer Souveränität und Autonomie, betreffend der öffentlichen Sozialhilfe, abzugeben. Dies ohne eine Kostenbeteiligung durch den Bund.

Die Gemeinden müssen dazu bereit sein, ihr eigenes Handeln betreffend der Organisationsform ihrer Sozialbehörde zu überdenken und kritisch zu hinterfragen. Gleichzeitig sollten die Mittel und das Interesse an einer zunehmend professionellen Sozialarbeit geschaffen werden. Diese Professionalisierung führt zu gleichen Standards für ähnliche Probleme und somit zu einer Vereinfachung in der Ausrichtung von öffentlicher Sozialhilfe.

Steigende Fallzahlen bei gleich bleibenden Stellenprozenten fördern den Missbrauch. Sozialbehörden sollten die Fallbelastung ihrer Sozialarbeitenden im Auge behalten. Die Verfolgung von Missbrauch ist viel schwieriger als die Vermeidung von Missbrauch. Durch eine gute und regelmässige Klientenbetreuung kann die Möglichkeit oder die Absicht zum Missbrauch verringert werden.

Der Zusammenschluss von Sozialbehörden kleinerer Gemeinden zu regionalen Verbänden birgt sicherlich auch die Möglichkeit, zur Vereinfachung durch gleiche Standards und die Nutzung von Synergien. Frei werdende Mittel könnten auch hier in die Professionalisierung investiert werden.

## **9 Schlussbetrachtung und kritische Würdigung**

Diese Diplomarbeit widmete sich vor allem der öffentlichen Sozialhilfe und deren Gestaltung und Ausrichtung. Interessant wäre gewesen, vermehrt auf die anderen Möglichkeiten einer staatlichen sozialen Sicherung einzugehen. Diese wurden nur kurz im Kapitel 7.3, andere Ansätze zur Grundsicherung, behandelt. Es wäre dabei um die Grundsatzfrage gegangen, ob das heutige System der sozialen Sicherung generell abgeschafft und ersetzt werden sollte, zum Beispiel durch das System eines staatlich garantierten Grundeinkommens ohne Vorbedingung. Diese Möglichkeit der sozialen Sicherung wird in wiederkehrenden Abständen und in unterschiedlicher Form diskutiert. Um dieser Frage nachzugehen, hätte ich wohl eigens dafür eine Diplomarbeit verfassen müssen.

Nun bin ich aber beim heutigen System der öffentlichen Sozialhilfe geblieben und habe dazu Verbesserungsmöglichkeiten, die der Vereinfachung dienen sollen, behandelt. Die Möglichkeiten dazu sind, wie ich aufgezeigt habe, vielfältig. Der Wille dazu ist immer auch abhängig von der wirtschaftlichen und politischen Lage in der Schweiz. Diese beiden Faktoren bestimmen massgeblich die Fallzahlen und die Umsetzung der Sozialhilfe.

Wenn vorgelagerte Netze der sozialen Sicherung durch politische Entscheide breitmaschiger werden oder gänzlich abgeschafft werden, so hat das unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Sozialdienste. Diese Problematik konnte in die vorliegende Arbeit nicht eingearbeitet werden. Da jedes dieser vorgelagerten Systeme für sich selbst schon sehr umfangreich ist und somit den Rahmen dieser Diplomarbeit gesprengt hätte. Aber sicherlich haben diese Veränderungen im System der sozialen Sicherung grossen Einfluss auf die Thematik dieser Diplomarbeit und müssen im Sinne einer gesamtheitlichen Problemlösung diskutiert werden.

Abschliessend schaue ich auf einen spannenden Prozess zurück. Von der Themenwahl über die Themenskizze, hin zu dieser Diplomarbeit, habe ich eine Menge über das heutige System der öffentlichen Sozialhilfe erfahren. Dies, obwohl ich schon seit fast vier Jahre auf einem regionalen Sozialdienst arbeite und schon viele Fälle von materieller Hilfe bearbeitet habe. Während meine Diplomarbeit habe ich oftmals das Handeln von mir und die Organisationsform des regionalen Sozialdienstes hinterfragt. Vieles aus der Praxis floss in

diese Arbeit hinein und es wäre wünschenswert, wenn vieles aus dieser Diplomarbeit in meine zukünftige Arbeit zurückfliessen könnte.

Am Schluss möchte ich mich bei allen Personen bedanken, welche mich während meiner Ausbildung und vor allem während meiner Diplomarbeit mit Rat und Tat unterstützt haben. Meinem Umfeld, meinen Freunden und meinen Eltern, welche mich beim Forschungsteil unterstützten. Bei meinem Diplomarbeitsbegleiter, der mir den Raum gab, um meinen eigenen Weg in der Diplomarbeit zu gehen.

Im Besonderen möchte ich meine beiden Lektorinnen Beatrice Grossenbacher und Maja Christinat erwähnen, die meine Diplomarbeit auf sprachliche, strukturelle und inhaltliche Mängel hin korrigiert haben und mir gute Rückmeldungen für die Endbearbeitung lieferten. Vielen Dank an euch beide.

Mit den Worten von Ben Parker, Onkel von Peter Parker, möchte ich diese Diplomarbeit beenden:

„Aus grosser Kraft folgt grosse Verantwortung“

## 10 Quellenverzeichnis

### 10.1 Gesetzliche Bestimmungen

**Gesetzestext BV** (1999), Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stand am 11. Mai 2004.

**Gesetzestext SPG** (2001), Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG), Stand 1.1.2007, Kanton Aargau.

**Gesetzestext SPV** (2002), Sozialhilfe und Präventionsverordnung, SPV, Stand 1.1.2007, Kanton Aargau.

### 10.2 Literatur

**Baur, Alex / Gut, Philipp** (2008), Die Untersuchung war eine Farce, in der Weltwoche, Nummer 3, 2008, Weltwoche Verlag AG.

**Bundesamt für Statistik** (2006), Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004, BFS aktuell, Neuenburg.

**Bundesamt für Statistik** (2008), Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2006, EDI, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

**Bundesamt für Statistik** (2008), Wichtigste Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, SAKE 2007 in Kürze, Eidgenössisches Departement des Innern, EDI.

**Bortz, Jürgen / Döring, Nicola** (1995), Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler, 2. Auflage, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

**Bommes, Michael / Scherr, Albert** (2000), Soziologie der Sozialen Arbeit, Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe, Juventa Verlag, Weinheim und München.

**Caduff, Raymond** (2007), Schweizer Sozialhilfe auf dem Prüfstand, Eine kritische Analyse aus sozialetischer Perspektive, Rüegger Verlag, Zürich/Chur.

**Flick, Uwe et al** (2003), Qualitative Forschung, Ein Handbuch, 2. Auflage, Rowohlt Verlag, Hamburg.

**Gredig, Daniel** (2006), Begleitskript Modul Forschungsmethode und Wissenschaftstheorie, Quantitative und qualitative Methoden der Sozialforschung, FHNW Olten, Soziale Arbeit.

**Goll, Christine** (2006), Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13.1.2006,

[www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d\\_bericht\\_n\\_k6\\_0\\_20063001\\_0\\_20060101.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060101.htm)

**Hill, B. Paul** (2002), Rational-Choice-Theorie, Transcript-Verlag, Bielefeld.

**Höpflinger, Francois / Wyss, Kurt** (1993), Am Rande des Sozialstaates, Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.

**Käppeli, Regina / Muff, Sabine** (2007), Sozialhilfemissbrauch, Antworten der Sozialarbeit, Editon Soziothek, Luzern.

**Kleve, Heiko** (2005), Die postmoderne Theorie Sozialer Arbeit, Skript FH Brugg, Brugg.

**Klumker, Jaspar** (1918), Fürsorgewesen, Einführung in das Verständnis der Armut und der Armenpflege, Verlag von Quelle und Meyer, Leipzig.

**Kronauer, Martin** (2002), Exklusion, Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

**Lüthi, Andreas** (2008), Die Firma hinter den Sozialinspektoren, in der Tageszeitung „Der Bund“, vom 2. Mai 2008.

**Maeder, Christoph, Nadai, Eva** (2004), Organisierte Armut, Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht, UVK Verlagsgesellschaft GmbH, Konstanz.

**Prüfer, Peter / Rexroth, Margrith** (2000), ZUMA-Arbeitsbericht 2008, Zwei-Phasen-Pretesting, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim.

**Rickenbach, Walter** (1972), Sozialwesen und Sozialarbeit der Schweiz, 3. Aufl., Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, Zürich.

**Sassnick, Spohn et al.** (2005), Von der Armenpflege zur Sozialhilfe, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

**Schilling, Sigrid** (2005), Das Konzept lebensweltorientierter Soziale Arbeit (Hans Thiersch \*1935), Internes Skript Vorlesung Modul 1, Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Brugg.

**Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)** (2005), Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe, 4. überarbeitete Ausgabe, Bern.

**Schweizerische Volkspartei (SVP)** (2007), Positionspapier, SVP Pressedienst vom 2.7.2007, <http://www.svp.ch/file/070702d.doc>.

**Salomon, Alice** (1926), Soziale Diagnose, 3. Band, Berlin W8 + Carl Heymanns Verlag, Berlin.

**Schmocker, Beat** (2007), Sozial Aktuell, Nr. 10, 2007, Vorurteile und Vereinfachungen, Eine Stellungnahme zur Missbrauchsdiskussion, Avenir Sociale, Bern.

**Sozialdemokratische Partei der Schweiz** (1993), Parteiprogramm der SPS, Mai 1993, Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Bern.

**Weber, R.** (1933), aus: Der Armenpfleger. Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge. 30. Jahrgang. Nr. 11. Offizielles Organ der schweizerischen Armenpfleger-Konferenz.

**Wolffers, Felix** (1993), Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.

**Wosnitza, M & Jäger, R.S.** (Hrsg.) (2000), Daten erfassen, auswerten und präsentieren – aber wie? (3. akt. und korr. Auflage), (Forschung, Statistik und Methoden Bd.1) Verlag Empirische Pädagogik, Landau.

## 11 Anhang

- Fragebogen
- Begleitschreiben zu den Fragebögen
- Tabelle 1; Informationsquelle über die Sozialhilfe
- Tabelle 2; Persönliche Meinung zur Sozialhilfe
- Tabelle 3; Probleme in der Sozialhilfe
- Tabelle 4; Betroffenheit und Kenntnisse der Sozialhilfe
- Tabelle 5; Zukunft der Sozialhilfe
- Tabelle 6; Gedanken zur Sozialhilfe
- Daten der Fragebögen

## Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen meiner Diplomarbeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz führe ich eine schriftliche Befragung zum Thema Sozialhilfe durch.

Ich möchte mit diesem Fragenbogen herausfinden, wie die Bevölkerung die öffentliche Sozialhilfe wahrnimmt und inwiefern sie sich zum Missbrauch Gedanken und eine Meinung gebildet hat.

Zu den meisten Fragen finden Sie eine vierstufige Antwortskala, auf der Sie von „sehr zutreffend“ (++) bis überhaupt nicht zutreffend (--) wählen können. Sollte eine Frage für Sie nicht klar sein oder können Sie die Frage nicht beantworten, dann überspringen Sie die Frage. Für die Auswertung ist es äusserst hilfreich, wenn sie alle Fragen beantworten können.

Sie können auch mehrere Antworten bei einer Frage ankreuzen.

Die gewonnenen Informationen werden selbstverständlich anonym behandelt. Sie brauchen zum ausfüllen etwa 5 Minuten.

## Vielen Dank für Ihre Mitarbeit und dass Sie sich Zeit genommen haben!

Andreas Huwiler (Student FHNW Olten, Bereich Soziale Arbeit)

Dieser Forschungsteil wird durch den Bereich Institut Lehre Soziale Arbeit begleitet.  
Prof. Ueli Merten

### Wahrnehmung der Sozialhilfe

### Kommentare

#### 1. Allgemeine Wahrnehmung

<i>Ich habe die Informationen über die Sozialhilfe aus ....</i>		<b>Antwort</b>
1.1	den Medien (Zeitungen, TV und Radio).	(++) (+) (-) (--)
1.2	dem Freundeskreis/ den Freunden.	(++) (+) (-) (--)
1.3	dem Arbeitsumfeld/ der Arbeit.	(++) (+) (-) (--)
1.4	der Schule.	(++) (+) (-) (--)
1.5	der Familie.	(++) (+) (-) (--)
1.6	Institutionen/Ämtern.	(++) (+) (-) (--)

1.7 Andere Möglichkeit \_\_\_\_\_

#### 2. Persönliche Meinung zur Sozialhilfe (materiell)

<i>Denken Sie, die Sozialhilfe .....</i>		<b>Antwort</b>
2.1	ist wichtig für die ohne ausreichende Existenzsicherung.	(++) (+) (-) (--)
2.2	ist unnötig.	(++) (+) (-) (--)
2.3	ist materiell zu hoch.	(++) (+) (-) (--)
2.4	ist materiell zu tief.	(++) (+) (-) (--)
2.5	bekommen die falschen Personen.	(++) (+) (-) (--)
2.6	bekommen die richtigen Personen.	(++) (+) (-) (--)
2.7	ist wichtig für die gesamte Gesellschaft.	(++) (+) (-) (--)
2.8	wird missbraucht.	(++) (+) (-) (--)
2.9	wird von vielen missbraucht.	(++) (+) (-) (--)

#### 3. Probleme in der Sozialhilfe

<i>Das Problem der Sozialhilfe ist ....</i>		<b>Antwort</b>
3.1	die stetig steigenden Kosten im Einzelfall.	(++) (+) (-) (--)
3.2	die steigenden Ausgaben der öffentlichen Hand.	(++) (+) (-) (--)
3.3	der vermutete Missbrauch.	(++) (+) (-) (--)
3.4	die Komplexität im Einzelfall.	(++) (+) (-) (--)
3.5	die unterschiedlichen Gesetze der Kantone.	(++) (+) (-) (--)

#### 4. Betroffenheit

<i>Ich kenne die Sozialhilfe ....</i>		Antwort
4.1	weil ich selber schon betroffen war.	(++) (+) (-) (--)
4.2	weil ich jemanden in der Familie habe der schon betroffen war.	(++) (+) (-) (--)
4.3	weil ich jemanden kenne der schon betroffen war.	(++) (+) (-) (--)
4.4	weil ich in dem Berufsfeld tätig bin.	(++) (+) (-) (--)
4.5	überhaupt nicht.	(++) (+) (-) (--)

#### 5. Zukunft

<i>Ich denke in Zukunft ...</i>		Antwort
5.1	wird es mehr Sozialfälle geben.	(++) (+) (-) (--)
5.2	wird es weniger Sozialfälle geben.	(++) (+) (-) (--)
5.3	wird es mehr Sozialmissbrauch geben.	(++) (+) (-) (--)
5.4	wird es weniger Sozialmissbrauch geben.	(++) (+) (-) (--)
5.5	werden die Gesetze restriktiver.	(++) (+) (-) (--)
5.6	werden die Gesetze unter den Kantonen vereinheitlicht.	(++) (+) (-) (--)

#### 6. Gedanken zur Sozialhilfe

<i>Haben Sie sich schon mal Gedanken zu(r)</i>		Antwort
6.1	den Problemen in der Sozialhilfe gemacht.	(++) (+) (-) (--)
6.2	Zukunft der Sozialhilfe gemacht.	(++) (+) (-) (--)
6.3	dem Missbrauch in der Sozialhilfe gemacht.	(++) (+) (-) (--)
6.4	einer eigenen Sozialhilfeabhängigkeit gemacht.	(++) (+) (-) (--)

#### Persönliche Angaben

7. Ich bin  Weiblich  Männlich
8. Einwohnerzahl meiner Wohngemeinde  
 0-1'000  1'001-5'000  5'001-15'000  15'001-100'000  mehr als 100'000
9. Wie alt sind Sie? \_\_\_\_\_
10. Welcher Arbeit gehen Sie nach? \_\_\_\_\_
11. Höchste abgeschlossene Ausbildung?  
 Schulbesuch weniger als 7 Jahre  obligatorische Schule  Anlehre  
 Berufslehre-/schule  Maturität, Berufsmatura, Berufsmittelschule  
 Höhere Fach- und Berufsausbildung  Universität/Hochschule/Fachhochschule
12. Wurden Sie schon mal sozialhilferechtlich unterstützt?  Ja  Nein
13. Kennen Sie jemanden, der sozialhilferechtlich unterstützt wird oder wurde?  Ja  Nein

#### Allgemeine Bemerkungen

---



---



---



---



---

Andreas Huwiler  
Strasse, Nr.  
PLZ, Wohnort  
Tel. Nr.: 062/XXX XX XX

Wohnort, 1.2.2008

Vorname, Name  
Strasse, Nr.  
PLZ, Wohnort

**Forschungsteil Diplomarbeit  
Befragung zum Thema Sozialhilfe**

Salut

Ich bin zurzeit an meiner Diplomarbeit für die Fachhochschule Nordwestschweiz und mache dafür eine schriftliche Befragung zum Thema Sozialhilfe. Dabei geht es mir um die Wahrnehmung der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit.

Ich gehe dabei so vor, dass ich Fragebögen an mein Umfeld verschicke und dieses wiederum die Fragebögen an dessen Umfeld (Eltern, Bekannte, Verwandte, Mitarbeiter und Freunde) weiterverteilt. Eine Art Schneeballsystem. Die ausgefüllten Fragebögen gelangen dann wieder an dich zurück und du kannst sie mir mit beiliegendem Antwortcouvert zurückschicken.

So erhoffe ich mir eine gute Durchmischung von Alter, Geschlecht, Beruf und Wohnort zu erhalten.

Ich wollte dich daher anfragen, ob du die beiliegenden Fragebögen (X Stück) so weiterverteilen könntest (und selber auch einen ausfüllst)? Wenn ja, dann wäre ich froh diese bis spätestens Mitte April 2008 wieder zurück zu haben. Wenn nein, dann kannst du sie mir mit beiliegendem Antwortcouvert zurückschicken.

Solltest du Fragen haben so ruf mich doch an.

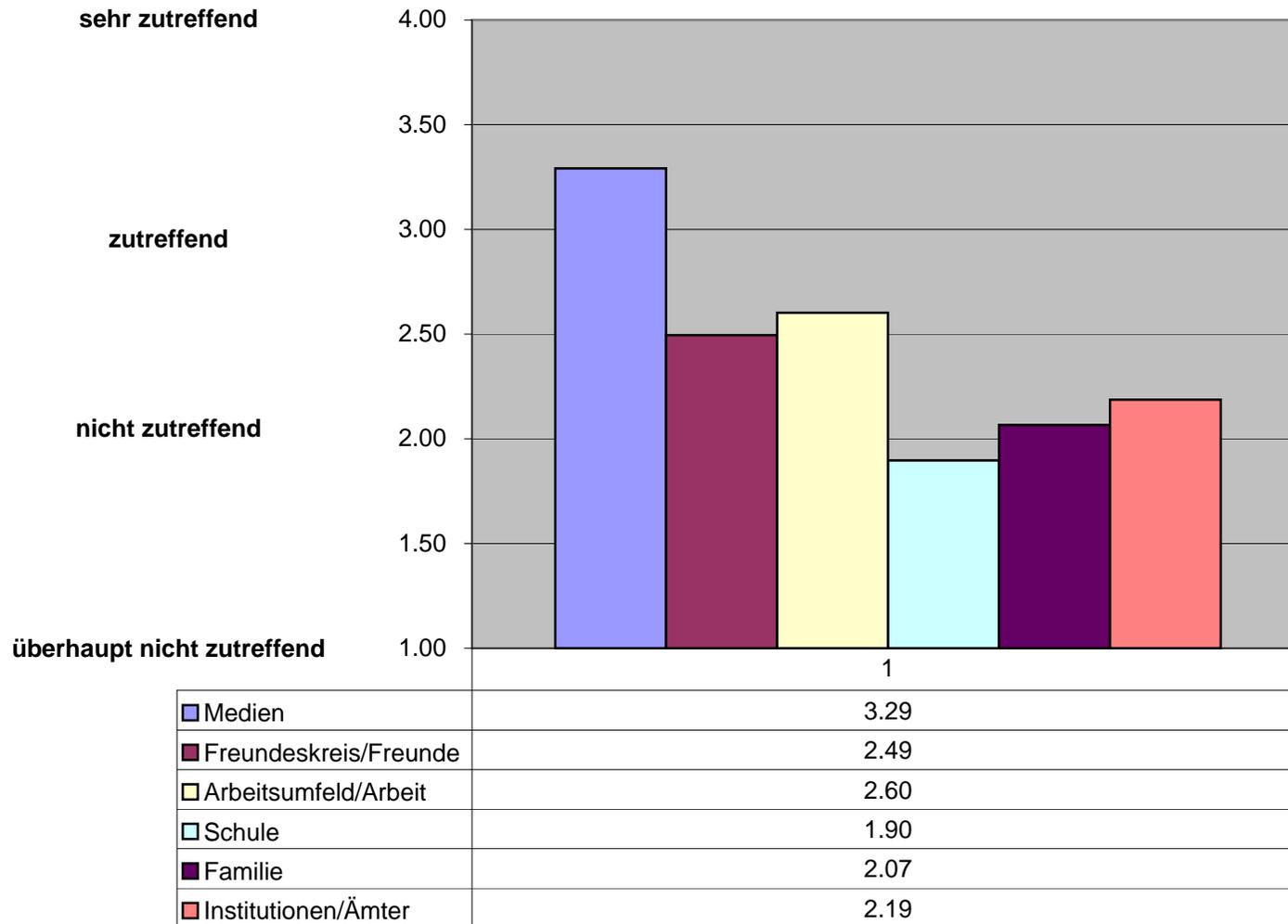
Ich bedanke mich im voraus für deine Mithilfe und wünsche dir eine gute Zeit.

Mit freundliche Grüssen

Andreas Huwiler

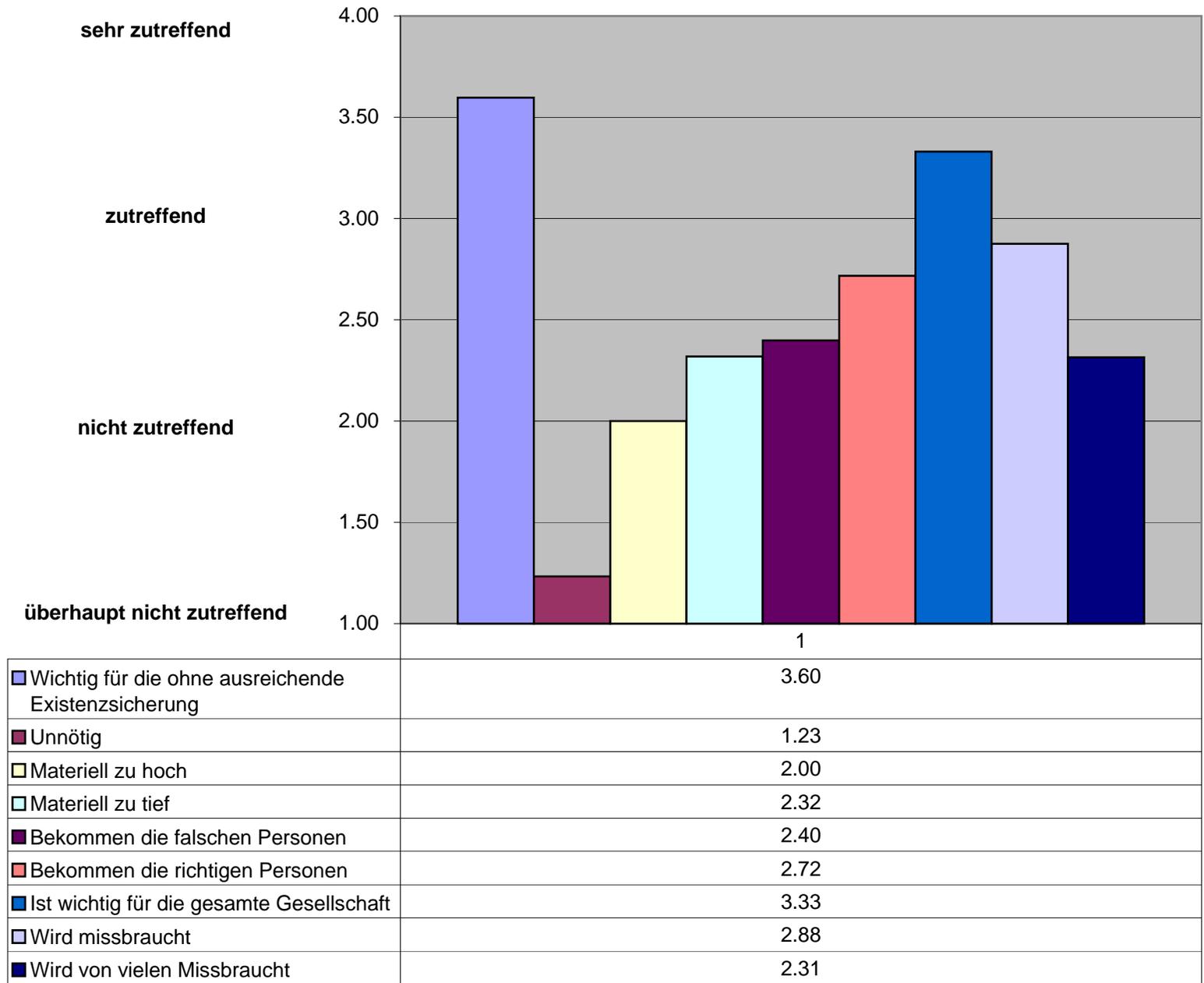


### Informationsquelle über die Sozialhilfe (Tabelle 1)



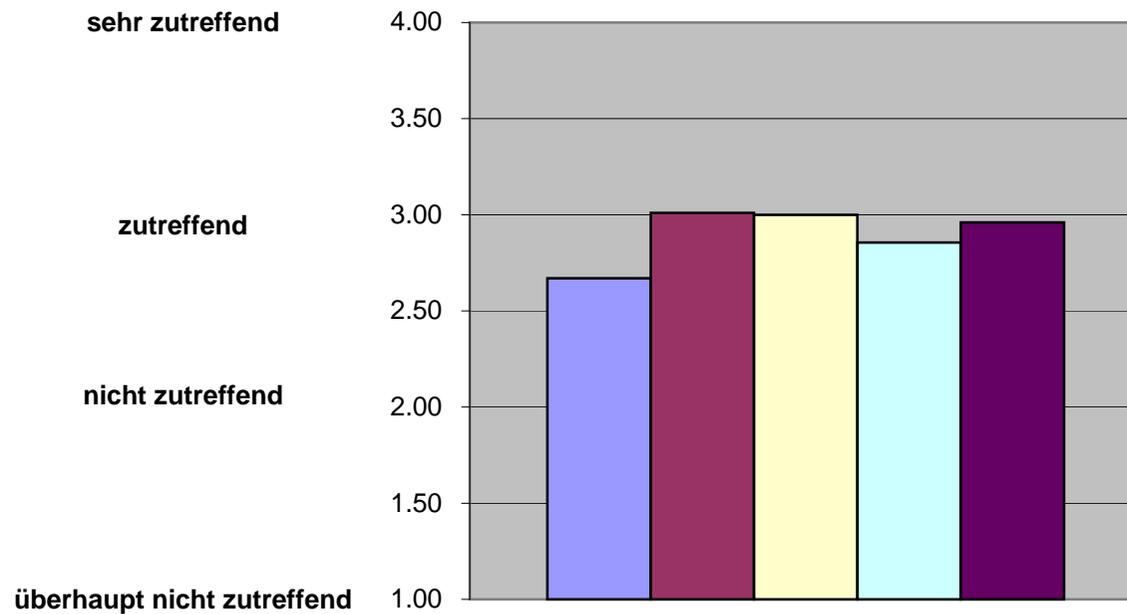


### Persönliche Meinung zur Sozialhilfe (Tabelle 2)





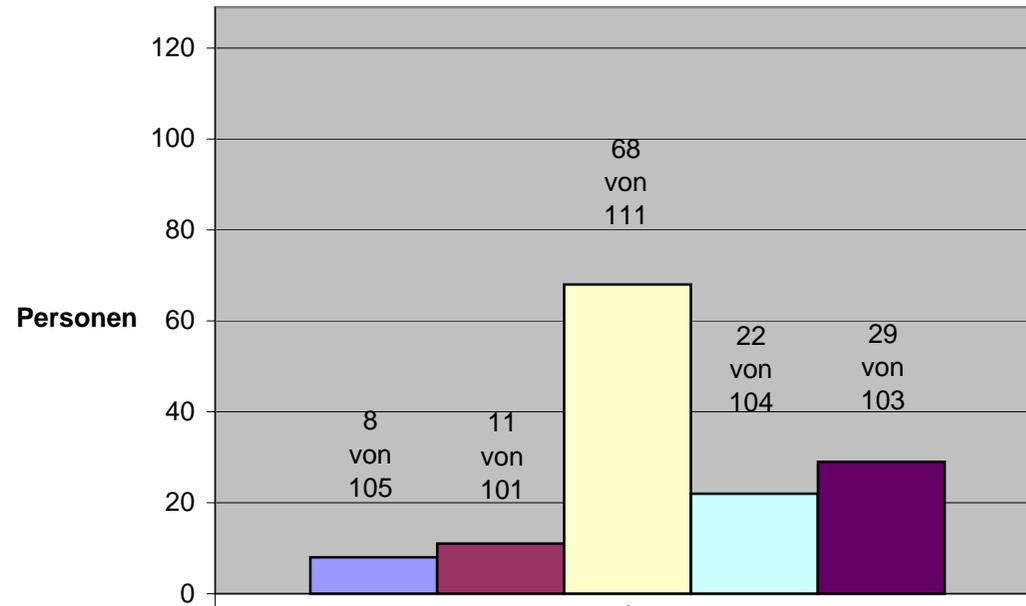
**Probleme in der Sozialhilfe  
(Tabelle 3)**



	1
■ Steigende Kosten im Einzelfall	2.67
■ Steigende Ausgaben der öffentlichen Hand	3.01
■ Vermuteter Missbrauch	3.00
■ Komplexität im Einzelfall	2.86
■ Unterschiedlichen Gesetze der Kantone	2.96



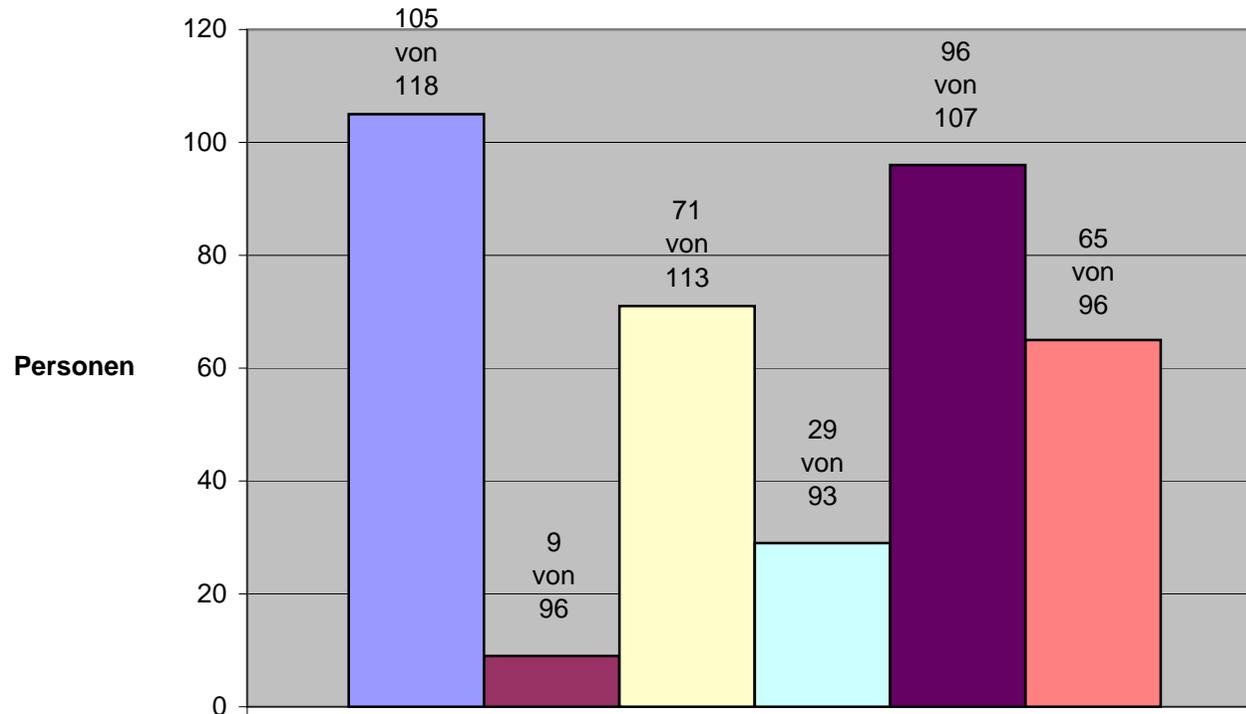
### Betroffenheit und Kenntnisse der Sozialhilfe (Tabelle 4)



	1
■ War selber schon betroffen	8
■ Jemand in der Familie der schon betroffen war	11
■ Jemand ausserhalb der Familie der schon betroffen war	68
■ Bin im Berufsfeld tätig	22
■ Kenne die Sozialhilfe überhaupt nicht	29



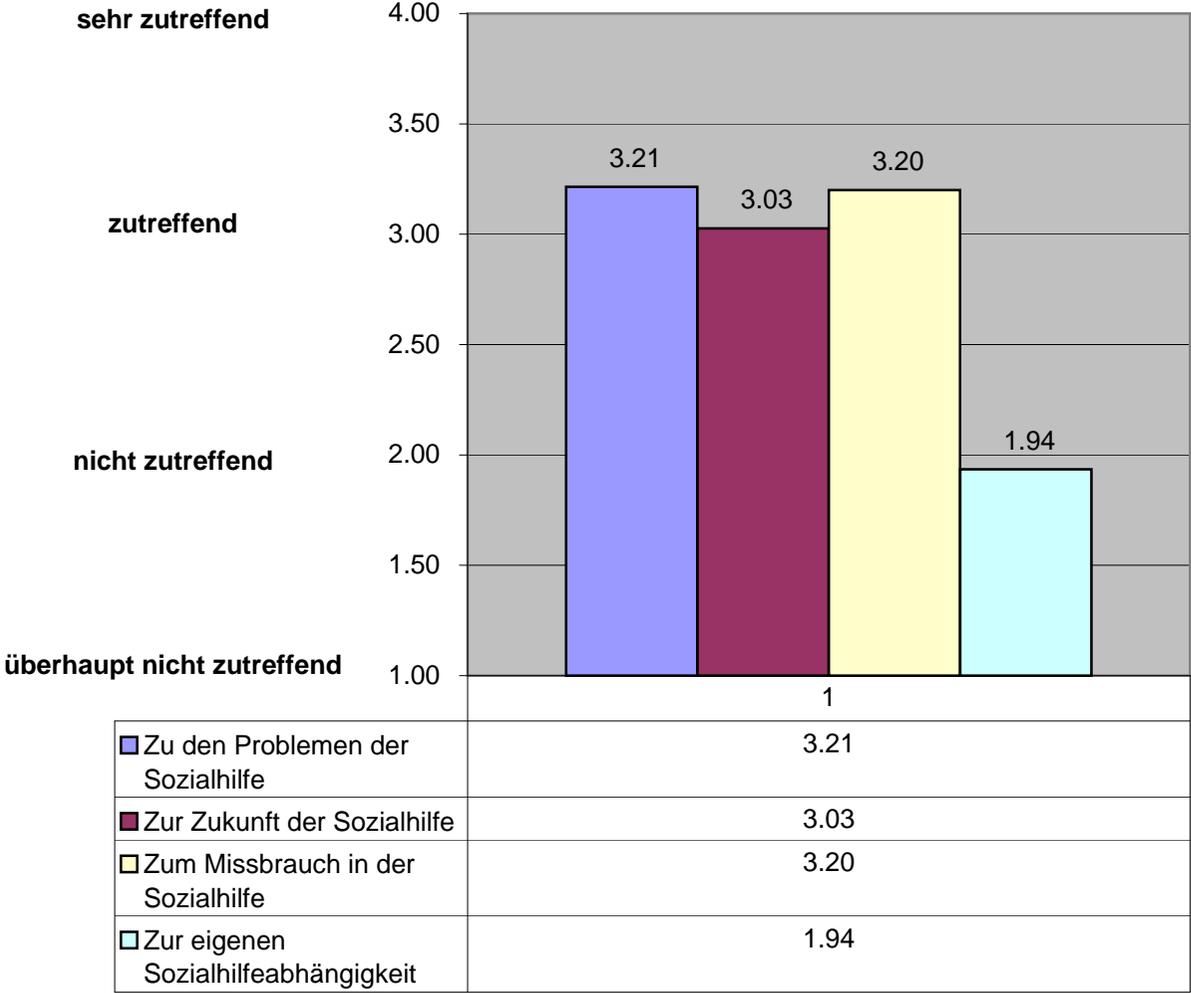
### Zukunft der Sozialhilfe (Tabelle 5)



	1
■ Mehr Sozialfälle	105
■ Weniger Sozialfälle	9
■ Mehr Sozialhilfemissbrauch	71
■ Weniger Sozialhilfemissbrauch	29
■ Gesetze werden restriktiver	96
■ Gesetze werde vereinheitlicht	65



**Gedanken zur Sozialhilfe  
(Tabelle 6)**















Frage 5.3	Frage 5.4	Unzulässig	Konsistenz	5.3 zutreffend	5.4 zutreffend	Frage 5.5	5.5 zutreffend	Frage 5.6	5.6 zutreffend
2		1	0	0	0		0	3	1
		1	0	0	0	0	3	1	3
2	3	0	1	0	0	1	4	1	3
2	2	0	0	0	0	0	3	1	3
3	2	0	1	1	1	0	3	1	3
3	1	0	0	1	1	0	3	1	3
2	2	0	0	0	0	0	3	1	2
2	2	0	0	0	0	0	0	0	1
		1	0	0	0	0	3	1	0
3	2	0	1	1	1	0	4	1	4
2	3	0	1	0	0	1	2	0	3
3	1	0	0	1	1	0	4	1	4
3	1	0	0	1	1	0	3	1	1
2	2	0	0	0	0	0	3	1	2
4	1	0	1	1	1	0	3	1	3
2	3	0	1	0	1	1	2	0	2
2	3	0	1	0	1	1	3	1	3
4	1	0	1	1	1	0	2	0	2
3		1	0	1	1	0	3	1	3
2	2	0	0	0	0	0	3	1	0
3	1	0	0	1	1	0	2	0	3
3		1	0	1	1	0	4	1	1
4	2	0	0	1	1	0	3	1	2
3		1	0	1	1	0	0	0	3
3	2	0	1	1	1	0	3	1	3
2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
3	1	0	0	1	1	0	3	1	1
3	2	0	1	1	1	0	2	0	3
3	1	0	0	1	1	0	3	1	3
3	2	0	1	1	1	0	4	1	3
3	2	0	1	1	1	0	4	1	4
4	4	0	0	1	1	1	4	1	4
3		1	0	1	1	0	3	1	0
4		1	0	1	1	0	0	0	4
4	1	0	1	1	1	0	4	1	4
4	1	0	1	1	1	0	3	1	3
3		1	0	1	1	0	0	0	0
3	2	0	1	1	1	0	3	1	2
3		1	0	1	1	0	0	0	0
3	2	0	1	1	1	0	3	1	3
4	1	0	1	1	1	0	3	1	3
3	2	0	1	1	1	0	4	1	2
4		1	0	1	1	0	0	0	0
4		1	0	1	1	0	0	0	0
3	1	0	0	1	1	0	3	1	3
4		1	0	1	1	0	0	0	0
4	1	0	1	1	1	0	3	1	3
4	1	0	1	1	1	0	3	1	3
3	2	0	1	1	1	0	4	1	4
3	2	0	1	1	1	0	2	0	3
2	4	0	0	0	0	1	4	1	3
3	1	0	0	1	1	0	4	1	3
2	3	0	1	0	1	1	3	1	3
2	3	0	1	0	1	1	4	1	2
3	3	0	0	1	1	1	3	1	3
2	3	0	1	0	1	1	2	0	3
3	2	0	1	1	1	0	4	1	4
3	3	0	0	1	1	1	4	1	1
1	3	0	0	0	0	1	2	0	3
2	2	0	0	0	0	0	3	1	3
2	3	0	1	0	1	1	3	1	3
3		1	0	1	1	0	3	1	0
3		1	0	1	1	0	0	0	0
2	3	0	1	0	1	1	3	1	3
2	2	0	0	0	0	0	3	1	3
3	1	0	0	1	1	0	3	1	2
2		1	0	0	0	0	3	1	2
1	3	0	0	0	0	1	3	1	3
67	53			44	16	58	50	56	41
		Unzulässig	Konsistent						
2.82	2.04	17	29			3.12		2.79	
		Nicht Konsistent	24						



Geschlecht		Wohnortgrösse					Alter
Frage 7		Frage 8					Frage 9
weiblich	männlich	-1000	-5000	-15000	-100'000	>100'000	
	1		1				49
	1					1	41
	1					1	40
	1					1	34
	1			1			40
	1					1	37
	1				1		30
	1		1				55
	1			1			
	1			1			57
	1					1	23
	1				1		28
	1				1		28
	1				1		28
	1			1			37
	1		1				41
	1					1	49
	1					1	43
	1					1	46
	1					1	30
	1					1	34
	1					1	32
	1		1				26
	1			1			29
	1			1			20
	1						36
	1					1	50
	1					1	26
	1		1				22
	1				1		40
	1			1			28
	1			1			29
	1			1			26
	1		1				31
	1			1			29
	1			1			23
	1		1				28
	1	1					28
	1			1			43
	1			1			26
	1			1			27
	1				1		31
	1			1			55
	1			1			26
	1				1		26
	1		1				29
	1			1			38
	1			1			23
	1		1				32
	1					1	30
	1				1		55
	1				1		20
	1			1			50
	1			1			30
	1		1				29
	1	1					24
	1					1	27
	1	1					27
	1		1				54
	1			1			55
	1			1			49
	1				1		54
	1		1				53
	1		1				19
	1		1				54
	1	1					40
	1		1				74
	1			1			48
	1	1					56
	1		1				63
	70	5	16	23	9	15	36.81











Betroffenheit									
Frage 4.1	zutreffend	Frage 4.2	zutreffend	Frage 4.3	zutreffend	Frage 4.4	zutreffend	Frage 4.5	zutreffend
1	0	1	0	4	1	4	1	1	0
1	0	1	0	1	0	2	0	2	0
	0		0		0				0
	0		0	4	1	4	1		0
1	0	1	0	1	0	3	1	3	1
4	1	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	4	1	4	1	1	0
1	0	1	0	1	0	4	1	1	0
4	1		0		0		0		0
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	3	1	1	0	2	0
1	0	1	0	4	1	4	1	1	0
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
3	1		0		0				0
1	0	1	0	1	0	1	0	3	1
1	0	1	0	1	0	1	0	2	0
1	0		0	3	1		0		0
1	0	1	0	2	0	1	0	2	0
1	0	1	0	1	0	1	0	4	1
1	0	1	0	4	1	1	0		0
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	4	1	1	0		0
1	0	2	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	2	0		0	1	0
4	1	1	0	3	1	3	1	1	0
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	1	0	1	0	4	1
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	2	0	3	1	2	0	1	0
1	0	1	0	1	0	1	0	3	1
	0		0	4	1		0		0
1	0	1	0	2	0	1	0	4	1
	0		0	4	1	4	1		0
1	0	1	0	4	1	1	0	1	0
1	0	1	0	1	0	1	0	3	1
1	0	2	0	3	1	1	0	3	1
	0		0		0		0	4	1
1	0	1	0	3	1	1	0	1	0
1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
2	0	2	0	3	1	1	0	1	0
	0		0	4	1		0		0
1	0	1	0	3	1	1	0	2	0
1	0	1	0	1	0	1	0	4	1
1	0	3	1	3	1	2	0	1	0
1	0	1	0	4	1	1	0	2	0
1	0	1	0	1	0	1	0	2	0
1	0	1	0	1	0	1	0	2	0
	0		0	3	1		0		0
	0		0		0		0	2	0
1	0	4	1	4	1	1	0	1	0
	0		0		0		0	2	0
	0		0	4	1		0		0
1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
	0		0		0	4	1		0
	0		0	4	1		0		0
1	0	4	1	4	1	1	0	3	1
1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
1	0	1	0	1	0	4	1	1	0
46	4	43	3	51	32	46	11	44	11
1.26		1.28		2.75		1.72		1.84	
1.26		1.34		2.68		1.66		1.92	
105	8	101	11	111	68	104	22	103	29

Zukunft					
Frage 5.1	Frage 5.2	Unzulässig	Konsistenz	5.1 zutreffend	5.2 zutreffend
3	2	0	1	1	0
3	1	0	0	1	0
3		1	0	1	0
4	1	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
		1	0	0	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
2	2	0	0	0	0
3		1	0	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
4		1	0	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
4		1	0	1	0
3	2	0	1	1	0
3	1	0	0	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
		1	0	0	0
		1	0	0	0
3	2	0	1	1	0
4		1	0	1	0
4	1	0	1	1	0
3	2	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
4		1	0	1	0
3	2	0	1	1	0
3	1	0	0	1	0
3	2	0	1	1	0
3		1	0	1	0
4	1	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
2	2	0	0	0	0
4	1	0	1	1	0
4	1	0	1	1	0
2	3	0	1	0	1
		1	0	0	0
3		1	0	1	0
3	1	0	0	1	0
		1	0	0	0
4		1	0	1	0
3		1	0	1	0
4		1	0	1	0
4		1	0	1	0
4	1	0	1	1	0
4	2	0	0	1	0
4	1	0	1	1	0
54	42			51	1
		unzulässig	Konsistent		
3.46	1.45	17	35		
		nicht Konsistent			
		7			
3.34	1.58				
118	96			105	9

Frage 5.3	Frage 5.4	Unzulässig	Konsistenz	5.3 zutreffend	5.4 zutreffend	Frage 5.5	5.5 zutreffend	Frage 5.6	5.6 zutreffend
2	2	0	0	0	0	3	1	3	1
3	1	0	0	1	0	3	1	3	1
		1	0	0	0	3	1	3	0
		1	0	0	0	4	1	3	1
2	1	0	0	0	0	3	1	1	0
3	3	0	0	1	1	2	0	2	0
1	1	0	0	0	0	3	1	2	0
2	2	0	0	0	0	3	1	1	0
2	3	0	1	0	1	3	1	1	0
		1	0	0	0		0		0
4	1	0	1	1	1	3	1	2	0
1	3	0	0	0	0	4	1	2	0
4	1	0	1	1	1	3	1	1	0
2	2	0	0	0	0	3	1	1	0
3		1	0	1	1	3	1		0
3	1	0	0	1	0	3	1	3	1
4		1	0	1	0		0		0
3		1	0	1	0		0	3	1
3	2	0	1	1	1		0		0
3	2	0	1	1	0	3	1	3	1
		1	0	0	0	3	1		0
4	1	0	1	1	1	4	1	3	1
2	3	0	1	0	0	3	1		0
2	3	0	1	0	1	3	1	1	0
3	2	0	1	1	0	3	1	1	0
2	2	0	0	0	0	4	1	3	1
3	1	0	0	1	1	3	1	3	1
3	2	0	1	1	0	3	1		0
3	1	0	0	1	0	2	0	3	1
2	3	0	1	0	1	3	1	3	1
2	3	0	1	0	1	3	1		0
		1	0	0	0	3	1	3	1
2	3	0	1	0	1	4	1	3	1
		1	0	0	0	4	1	4	1
3	3	0	0	1	1	3	1	3	1
3	2	0	1	1	0		0		0
4	1	0	1	1	0	3	1	1	0
		1	0	0	0		0		0
3	2	0	1	1	1	3	1	2	0
3	1	0	0	1	0	3	1	1	0
2	3	0	1	0	1	3	1	2	0
		1	0	0	0	3	1		0
2	3	0	1	0	1	4	1	4	1
1	3	0	0	0	1	3	1	3	1
2	2	0	0	0	0	4	1	3	1
4	1	0	1	1	0	3	1	3	1
3	2	0	1	1	1	0	0	3	1
2	3	0	1	0	1	3	1	2	0
		1	0	0	0	4	1		0
		1	0	0	0	3	1		0
3	1	0	0	1	0	3	1	4	1
		1	0	0	0	3	1		0
		1	0	0	0		0		0
3		1	0	1	0		0		0
4		1	0	1	0		0		0
4	1	0	1	1	0	4	1	4	1
2		1	0	0	0	3	1	3	1
4	1	0	1	1	0	4	1	3	1
46	40			27	13	49	46	40	24
		unzulässig	Konsistent						
2.72	1.95	19	23			3.16		2.48	
			nicht Konsistent						
			17						
2.78	2.00					3.14		2.66	
113	93			71	29	107	96	96	65

**Gedanken zur Sozialhilfe**

Frage 6.1 Frage 6.2 Frage 6.3 Frage 6.4 6.4 zutreffend

4	4	3	1		0
3	3	3	2		0
					0
3	3	3	3		1
4	3	3	2		0
2	2	3	1		0
4	4	2	4		1
4	4	4	2		0
4	2	4	1		0
					0
3	1	4	1		0
3	2	3	3		1
4	4	4	1		0
4	4	3	1		0
2	2	2	3		1
3	3	3	1		0
3	2	4	1		0
4	3	3	3		1
2	2	3	1		0
2	2	3	1		0
4	4				0
4	4	4	3		1
4	4	3	1		0
4	4	3	2		0
2	3	2	1		0
4	3	3	2		0
3	2	4	1		0
3	2	3	1		0
2	1	4	1		0
3	3	2	1		0
3	2	3	1		0
3	3	3	1		0
3	2	3	1		0
4		4	4		1
3	3	3	1		0
3	2	3	1		0
3	2	4	1		0
		4			0
4	4	3	2		0
2	1	3	1		0
3	3	3	1		0
	4	4			0
3	3	3	3		1
4	4	4	4		1
3	3	3	3		1
4	4	4	1		0
3	2	3	2		0
4	3	3	2		0
4	4	3			0
3	3	3			0
4	4	2	1		0
3	3	3			0
		4			0
1	3	3	2		0
3		3			0
4		4			0
3	3	4	1		0
4	3	3	1		0
3	3	3	2		0
			48		10
					38
3.24	2.90	3.21	1.69		
3.21	3.03	3.20	1.94		
			108		33

Geschlecht		Wohnortgrösse					Alter
Frage 7		Frage 8					Frage 9
weiblich	männlich	-1000	-5000	-15000	-100'000	>100'000	
1			1				45
1					1		45
1					1		55
1						1	36
1						1	40
1				1			45
1						1	44
1					1		44
1		1					39
1						1	41
1						1	25
1						1	29
1				1			40
1						1	30
1						1	34
1			1				35
1			1				52
1				1			28
1			1				21
1					1		30
1				1			58
1				1			50
1			1				55
1			1				24
1				1			23
1				1			23
1					1		28
1					1		40
1		1					21
1						1	31
1						1	33
1				1			57
1						1	40
1				1			28
1				1			24
1			1				31
1			1				53
1				1			28
1				1			23
1						1	29
1					1		29
1				1			35
1					1		40
1						1	23
1						1	50
1			1				26
1			1				26
1				1			51
1					1		76
1							24
1					1		43
1			1				45
1				1			52
1			1				34
1		1					37
1							41
1			1				59
1			1				33
59		3	15	13	10	14	37.60
59.00	70.00	8	31	36	19	29	37.17



