

Sandra Portmann

Gerechtigkeitsvorstellungen in der Debatte des Berner Grossen Rates um die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes

Inhaltsanalytische Untersuchung

Master-Thesis des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit
der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich
August 2018



Sozialwissenschaftlicher Fachverlag Edition Soziothek

Edition Soziothek
c/o Berner Fachhochschule BFH
Soziale Arbeit
Hallerstrasse 10
3012 Bern
www.soziothek.ch

Sandra Portmann: Gerechtigkeitsvorstellungen in der Debatte des Berner Grossen Rates um die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes. Inhaltsanalytische Untersuchung

ISBN 978-3-03796-691-4

Schriftenreihe Master-Thesen des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich

In dieser Schriftenreihe werden Master-Thesen von Studierenden des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich publiziert, die mit Bestnote beurteilt und zur Publikation empfohlen wurden.



Dieses Werk wurde unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Lizenz: CC-BY-NC-ND 4.0

Weitere Informationen: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Sie dürfen:

Teilen – das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten

Unter folgenden Bedingungen:

Namensnennung – Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders.

Nicht kommerziell – Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen.

Keine Bearbeitungen – Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Master in Sozialer Arbeit
Bern | Luzern | St. Gallen | Zürich

**Gerechtigkeitsvorstellungen in der Debatte des Berner Grossen Rates um
die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes. Inhaltsanalytische Untersuchung**

Sandra Portmann, Studienbeginn FS 2013
Fachbegleitung Prof. Dieter Haller
Bern, 8. August 2018

Abstract

Die Sozialhilfe steht in der Schweiz unter starkem Legitimationsdruck. Sie hat sich unter dem Einfluss des aktivierenden Sozialstaates gewandelt, fokussiert immer mehr auf berufliche Integration und individualisiert soziale Probleme zunehmend. Die sinkende Akzeptanz für die Sozialhilfe kann auf veränderte Gerechtigkeitsvorstellungen zurückgeführt werden. Der Berner Grosse Rat hat in zwei Lesungen über eine einschneidende Teilrevision des Berner Sozialhilfegesetzes beraten. Die erste Lesung wird mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Kuckartz auf Gerechtigkeitsvorstellungen untersucht. Dabei zeigen sich überwiegend individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen, welche zu einer Kategorisierung der Sozialhilfeklientinnen und -klienten in ‚Würdige‘ und ‚Unwürdige‘ führt. Ausserdem zeigt sich eine ‚unternehmerische Gerechtigkeit‘, welche nebst dem Staat und dem Individuum auch den Unternehmen eine gesellschaftliche Verantwortung überträgt. Mittels des Capability Ansatzes kann die Soziale Arbeit die Lebenslage der Klientinnen und Klienten als Ergebnis ihrer Einbindung in die Strukturen erkennen und sie in der Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und Potenziale fördern. Dazu braucht es einen egalitaristisch orientierten Sozialstaat, welcher über Umverteilungsmassnahmen die Existenz sichert und Verwirklichungschancen ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG	4
1.1	FORSCHUNGSSTAND	4
1.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG: VERÄNDERUNGEN IN DER SOZIALHILFE	6
1.3	DEFINITIONEN: GERECHTIGKEIT	12
2.	DAS BERNER SOZIALHILFEGESETZ UND SEINE REFORM	14
2.1	SOZIALHILFE AUF NATIONALER EBENE	14
2.2	SOZIALHILFE IM KANTON BERN	16
2.3	SITUATION DER BERNER SOZIALHILFE VOR DER TEILREVISION	19
2.4	DIE TEILREVISION DES BERNER SOZIALHILFEGESETZES ALS GESETZESVORSCHLAG	21
3.	GERECHTIGKEITSVORSTELLUNGEN	28
3.1	FÜNF GERECHTIGKEITSVORSTELLUNGEN	28
3.1.1	EGALITARISMUS.....	30
3.1.2	INDIVIDUALISMUS	32
3.1.3	ASKRIPTIVISMUS	34
3.1.4	FATALISMUS	35
3.1.5	UNTERNEHMERISCHE GERECHTIGKEIT.....	35
3.2	POSITION DER SOZIALEN ARBEIT	37
3.2.1	EGALITARISTISCHE AUFGABEN DER SOZIALEN ARBEIT	37
3.2.2	DER CAPABILITY ANSATZ IN DER SOZIALHILFE	41
4.	QUALITATIVE INHALTSANALYSE NACH KUCKARTZ	46
4.1	DOKUMENTENANALYSE	46
4.2	FORSCHUNGSMETHODE	48
4.3	ANWENDUNG	51
4.4	REFLEXION DES FORSCHUNGSPROZESSES	55
4.5	ANALYSEERGEBNISSE	56
4.5.1	SOZIALHILFEANSPRÜCHE	56
4.5.2	ANFORDERUNGEN AN SOZIALHILFEKLIENTINNEN UND –KLIENTEN	60
4.5.3	VERHÄLTNIS ZUR GESELLSCHAFT	63
4.5.4	AUSWIRKUNGEN DER GESETZESVORLAGE	69
5	DISKUSSION DER ERGEBNISSE	73
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	82
	LITERATURVERZEICHNIS	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Art. 12 BV Recht auf Hilfe	14
Abbildung 2: Sozialrechte in der Kantonsverfassung	16
Abbildung 3: Art. 38 KV Sozialhilfe	17
Abbildung 4: Allgemeines im Sozialhilfegesetz	18
Abbildung 5: Art. 31 SHG Gegenüberstellung Grundsätzliches	23
Abbildung 6: Vier Grundorientierungen der Gerechtigkeit.....	30
Abbildung 7: Ablaufschema einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse	49
Abbildung 8: Codesystem 1.....	55
Abbildung 9: Codesystem 2.....	54
Abbildung 10: Analyseergebnisse in vier Dimensionen.....	56

1. Einleitung

Die Sozialhilfe stellt im schweizerischen Sicherungssystem das letzte Netz dar, doch es ist nicht unumstritten. Wenn früher einzelne Missbrauchsfälle für medialen Aufruhr sorgten, entsteht aktuell zusehends der Eindruck, dass die Sozialhilfe insgesamt in Frage gestellt wird. Diese Diskussion kann als Anzeichen für eine Verschiebung der Gerechtigkeitsvorstellungen verstanden werden. War früher die Sozialhilfe ein Ausdruck von gesellschaftlicher Solidarität, allen ein würdiges Leben zu garantieren, wird sie heute immer mehr kritisiert als eine Möglichkeit für wenige, sich auf Kosten der Mehrheit ihr Leben finanzieren zu lassen. Sie erscheint so als Last für die Gesamtgesellschaft. Forderungen nach der Reduktion in der Sozialhilfe und Aktivierung gehen einher mit einer individualisierten Schuldfrage und münden in generellen Forderungen, den Sozialstaat zu minimieren. Die Höhe der Sozialhilfe stützt sich nicht mehr auf den nationalen Warenkorb und auf wissenschaftliche Begründungen, sondern wird von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen bestimmt.

Der Berner Grosse Rat hat im März 2018 in der zweiten Lesung einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes und somit einer Reduktion des Grundbedarfs zugestimmt. Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Gerechtigkeitsvorstellungen in der vorangegangenen ersten Lesung vom 5. und 6. Dezember 2017 auszumachen sind. Sie untersucht dies mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Kuckartz. Damit bewegt sich diese Arbeit an der Schnittstelle zwischen Recht, politischer Praxis und Sozialer Arbeit.

Im Kapitel 1 wird der Forschungsstand sowie die Ausgangslage und Problemstellung erörtert. Daraus wird die Forschungsfrage abgeleitet. Danach wird der Begriff Gerechtigkeit definiert. In Kapitel 2 werden die gesetzlichen Grundlagen der Sozialhilfe und der Teilrevision des Berner Sozialhilfegesetzes erörtert. Kapitel 3 erläutert Gerechtigkeitsvorstellungen und -prinzipien und nimmt eine Positionierung der Sozialen Arbeit vor. Die hier definierten Gerechtigkeitsvorstellungen und -prinzipien dienen als Ausgangspunkt für die inhaltsanalytische Untersuchung in Kapitel 4. Die Ergebnisse werden in Kapitel 5 mit den theoretischen Erkenntnissen zusammengeführt und die Fragestellung beantwortet. In Kapitel 6 werden die Schlussfolgerungen und ein Ausblick präsentiert.

1.1 Forschungsstand

Für die vorliegende Arbeit interessiert, welchen Einfluss die Gerechtigkeitsvorstellungen auf die Akzeptanz der Sozialhilfe in der Schweiz haben. Dabei wird auf zwei Forschungsstränge zurückgegriffen. Einerseits haben sich viele Untersuchungen in den letzten Jahren mit den Einschätzungen der Sozialhilfe durch ihre Sozialhilfeklientinnen und -klienten befasst, d.h. ob sie das System als gerecht bzw. als hilfreich empfinden. Dieser Forschungsstrang beinhaltet auch Untersuchungen über die Sozialhilfepraxis. Diese Forschung wurde oft von der Sozialen

Arbeit oder ihr angrenzenden Disziplinen aus- und oft auch in der Schweiz durchgeführt. Andererseits wurde das Verhältnis von Gesellschaft und Sozialhilfe bzw. Wohlfahrtsstaat auf eine breitere Weise evaluiert, die nicht alleine die Sozialhilfeklientinnen und -klienten, sondern die gesamte Bevölkerung einbeziehen. Dazu wurden Gerechtigkeitsvorstellungen entworfen und die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates damit verknüpft. Hier finden sich Untersuchungen aus Deutschland.

Wie stark die Sozialhilfe in der Schweiz akzeptiert ist bzw. als gerecht betrachtet wird, wurde in der Schweiz bisher noch nicht erforscht. Eine Masterarbeit von L. C. Maurer (2017) betrachtet jedoch, wie die Sozialhilfe in den Medien dargestellt wird und ob eine Verschiebung des Solidaritätsverständnisses ausgemacht werden kann.

Dem ersten Forschungsstrang folgend führten Sommerfeld und Jungck (2001) im Kanton Solothurn eine Befragung der Klientinnen und Klienten hinsichtlich der Frage durch, wie sie die Sozialhilfe beurteilen. Maeder und Nadai (2004) skizzieren später einerseits unterschiedliche Organisationsformen der Sozialdienste und untersuchten in Befragungen, welchen Umgang Sozialhilfeklientinnen und -klienten mit den Sozialarbeitenden und den Sozialdiensten gefunden haben. Müller de Menezes (2012) fokussiert auf die Tätigkeiten der Sozialarbeitenden im Themenfeld der Sozialhilfe. Dabei bezieht sie die rechtlichen, organisatorischen und politischen Einflüsse ein. Haller, Jäggi und Beiser (2014) untersuchen Wirkungen der Sozialhilfe und Interaktionsmuster in der Beziehung zwischen Sozialarbeitenden und Klientinnen bzw. Klienten.

Die zweite Forschungsrichtung untersucht die Zustimmung der Bevölkerung zu den Sicherungssystemen in Zusammenhang mit Gerechtigkeitsvorstellungen. Borschier (2010) thematisiert die weltweit zunehmende Ungleichheit hinsichtlich der Beurteilung der Ungerechtigkeit durch die Bevölkerung. Dabei konkretisiert er den Gerechtigkeitsbegriff jedoch nicht. Ullrich (2008) untersucht die Akzeptanz der einzelnen Sicherungssysteme in Deutschland im Zusammenhang mit Gerechtigkeitsüberzeugungen. Er geht davon aus, dass ein gewisses Mass an Akzeptanz Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wohlfahrtsstaat ist. Diese Akzeptanz wird dabei von den Interessenlagen der einzelnen und deren Gerechtigkeitsüberzeugungen geleitet. Auch Liebig (2008), der eine zentrale Rolle in der vorliegenden Arbeit spielt, sieht es als Grundprinzip an, dass demokratische Gesellschaften auf die Akzeptanz ihrer Bürgerinnen und Bürger angewiesen sind. Die Akzeptanz führt er auf Grundvorstellungen der Gerechtigkeit zurück, in welchen der Staat eine unterschiedliche Rolle einnimmt. Er entwarf bereits in den 1990er Jahren ein Konzept mit vier Gerechtigkeitsvorstellungen: Egalitarismus, Individualismus, Askriptivismus und Fatalismus. Auf dieses Konzept beruft sich die vorliegende Arbeit, es wird in Kapitel 3 ausführlich erörtert. Diese Gerechtigkeitsvorstellungen waren bereits Gegenstand folgender Untersuchungen.

Wie sich diese Gerechtigkeitsvorstellung unter der Bedingung der zunehmenden Arbeitslosigkeit entwickeln, untersuchte Liebig (2004) in einer früheren Studie. Er stellte fest, dass die fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung bei längerer Arbeitslosigkeit zunimmt und sieht darin eine künftige Gefahr sich verschärfender Verteilungskonflikte und der Verhinderung von Lösungen. Jäckle (2004) untersuchte, ob sich askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellungen auf die Urteile über die Sozialhilfeshöhe in Deutschland auswirkt. Einerseits wurde also die Sozialhilfe aus Sicht der Klientinnen und Klienten sowie der Sozialarbeitenden untersucht, wobei die Organisationen der Sozialdienste und auch die rechtliche und politische Lage einbezogen wurden. Andererseits wurde die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates unter Einbezug der Gerechtigkeitsvorstellungen untersucht. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Sozialhilfe und die damit zusammenhängenden Gerechtigkeitsvorstellungen wurden in der Schweiz bisher nicht untersucht. Eine diesbezügliche Untersuchung der Gesamtbevölkerung kann auch die vorliegende Arbeit nicht vornehmen. Statt mittels einer quantitativen Untersuchung der Akzeptanz nachzugehen, versucht die Arbeit die Grundlagen zu klären, auf welchen bestimmte Formen der Sozialhilfe akzeptiert oder abgelehnt werden. Die vorliegende Arbeit wird dazu Liebigs Konzept der Gerechtigkeitsvorstellungen nutzen, um eine spezifische Schweizer Diskussion der Gerechtigkeitsvorstellungen bezüglich der Sozialhilfe zu untersuchen. Dabei wird auf eine politisch relevante, weil wirkmächtige Diskussion eingegangen. Die Berner Grossratsdebatte, welche über die Zukunft der Sozialhilfe in einem der bevölkerungsreichsten Kantone der Schweiz entscheidet, bietet sich als aktuelles Fallbeispiel besonders an.

Die Fragestellung lautet wie folgt: *Welche Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich in der Debatte des Berner Grossen Rates vom 5. und 6. Dezember 2017 um die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes? Wie positioniert sich die Soziale Arbeit im Gerechtigkeitsdiskurs?* Die vorliegende Arbeit kann damit einen Beitrag leisten, die generelle Debatte in der Sozialhilfe mit ihren unterschiedlichen Positionen und Begründungen zu beleuchten. Sie liefert der Sozialen Arbeit Hinweise, auf welche Argumente sie sich in der Legitimation ihrer Arbeit vorzubereiten hat. Nur so ist die Soziale Arbeit dazu fähig, diesen Argumenten und den ihnen zugrundeliegenden Gerechtigkeitsvorstellungen zu begegnen.

1.2 Ausgangslage und Problemstellung: Veränderungen in der Sozialhilfe

Budowski und Nollert (2008) sowie Studer (2006) zeigen die Zusammenhänge zwischen Wohlfahrtsregime und Gerechtigkeitsvorstellungen. Müller de Menezes (2012) zeigt die historische Entwicklung der Sozialversicherungen im Zusammenhang mit der Sozialhilfe. Das politische System erörtert Stämpfli (2006). Aktuelle gesellschaftliche Veränderungen und ihre Auswirkungen auf das Sicherungssystem der Schweiz zeigen Carigiet, Mäder, Opielka und Schulz-Nieswandt (2006) sowie Knöpfel (2015, 2006), SKOS (2015) und Surber (2014) auf.

Auf der Suche nach Gründen für die Kritik an der Sozialhilfe bieten die stabilen Sozialhilfequoten gemäss Bundesamtes für Statistik (2017, 2018) wenig Anlass. Mögliche Gründe zeigen Arnegger und Spatscheck (2008) sowie Staub-Bernasconi (2018) auf.

Gemäss Budowski und Nollert (2008, S. 25) beruhen verschiedene Sozialversicherungssysteme auf unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen. Ein mehrheitlich liberales Sicherungssystem orientiert sich am Leistungsprinzip, dabei wird für breite Teile der Bevölkerung auf Absicherung verzichtet. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat beruht auf dem Bedarfs- und Gleichheitsprinzip und befürwortet hohe Sozialleistungen zum Zweck der Umverteilung von oben nach unten. Das konservative Regime orientiert sich an Bedarfs- und Askriptionsprinzipien, was sich in umfangreichen horizontalen Sozialtransfers zeigt.

Studer (2006, S. 3-4) ergänzt das konservative Modell um die Konzentration auf Erwerbstätigkeit, welche sich in den individuellen Berechnungen der sozialstaatlichen Leistungen aufgrund der vorgängig erzielten Einkommen zeigt. Die Schweiz werde dem Markt- bzw. dem liberalen Modell zugerechnet, was Studer (ebd., S. 2-3) kritisiert. Wenn alle Sozialversicherungen in der Schweiz berücksichtigt werden, sieht sie eine Mischung aus liberalem, sozialdemokratischem und konservativem Wohlfahrtsregime. Auf diese Unterscheidungen wird in Kapitel 3 nochmals Bezug genommen.

Im Sinne von Budowski und Nollert (2008, S. 26) sind die grundsätzliche Ausrichtung des Sozialstaates und damit die Fragen, welche Probleme mit welchen Massnahmen zu lösen sind, heftig umstritten.

Die Uneinheitlichkeit der schweizerischen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe kann als Resultat dieser Auseinandersetzungen gelesen werden. Mit der Einführung der einzelnen Sozialversicherungen wurden verschiedene Ziele verfolgt ohne das gesamte Sicherungssystem zu berücksichtigen.

Müller de Menezes (2012, S. 18-22) beschreibt, wie in der schrittweisen Einführung der Sozialversicherungen in der Schweiz diese kaum aufeinander abgestimmt wurden. Der Aufbau der Sozialversicherungen dauerte über ein Jahrhundert und führte im europäischen Vergleich erst spät zu einem leistungsfähigen Sozialstaat. Die breite Abdeckung durch die Sozialversicherungen gelang erst nach dem Zweiten Weltkrieg. In den 1980er und 90er Jahren wurde der Sozialstaat weiter ausgebaut und erreichte ein durchschnittliches bis überdurchschnittliches Leistungsniveau im internationalen Vergleich. Seit Mitte der 90er Jahre ist die Sozialpolitik zunehmend von Sparsbemühungen geprägt. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen ist die Sozialhilfe, welche die Sozialversicherungen ergänzt, immer noch kantonal geregelt und durch die Gemeinden organisiert. Dabei deckt die Sozialhilfe nur das Minimum ab und orientiert sich nicht wie die Sozialversicherungen am vorherigen Lebensstandard. Die Kantone kennen darüber hinaus noch weitere bedarfsabhängige

Leistungen wie beispielsweise Stipendien, Prämienverbilligungen der Krankenkassen und Alimentenbevorschussungen. Die Sozialhilfe ist diesen kantonalen Leistungen und den Ansprüchen aus den Sozialversicherungen nachgelagert. In Kapitel 2 zeigt, sich dass der Kanton Bern wenig solcher bedarfsabhängiger Leistungen kennt.

Gemäss Müller de Menezes (2012, S. 23) haben sich wirtschaftliche und gesellschaftliche Risiken verändert und werden nicht mehr ausreichend durch die Sozialversicherungen abgedeckt (siehe unten). Die Sozialhilfe war in ihren Anfängen zur Überbrückung von Notlagen konzipiert und übernimmt nun immer mehr die Abdeckung neuartiger Risiken auch über eine längere Zeit.

Die Aushandlungen über die Ausrichtung des Sozialstaates werden im politischen Umfeld geführt. Stämpfli (2006, S. 288) sieht das direktdemokratische System der Schweiz vor allem als Referendumsdemokratie umgesetzt. Politische Vorlagen werden dabei als Kompromisse ausgehandelt. In der Referendumsdemokratie kommt den organisierten Interessen wie Vereine, Verbände und Parteien viel Einfluss zu. Politische Entscheide werden primär von den beteiligten «Eliten» (Stämpfli, 2006, S. 289) ausgehandelt. Das Volk wird in besonders kontroversen Fällen zwar befragt, allerdings erst nach der inhaltlichen Aushandlung der Vorlage. Diese Priorisierung von politischen Gremien unter Einbezug der organisierten Interessen wird in Kapitel 2 im konkreten Fall der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes im Kanton Bern anschaulich. Nach Stämpfli (2006) wird die Macht der organisierten Interessen und der politischen «Eliten» (S. 291) jedoch zunehmend in Frage gestellt. Spezifisch sozialpolitische Belange werden gemäss Stämpfli (ebd., S. 292) von einer Mehrheit der Bevölkerung als prioritär angesehen, jedoch sind Lösungen selten mehrheitsfähig. Viel öfter stimmen Schweizer Bürgerinnen und Bürger an der Urne für den Status quo, als dass sie sich für Veränderungen aussprechen. Müller de Menezes (2012, S. 21-22) schreibt es ebenfalls dem demokratischen System zu, dass Kürzungen in der Sozialpolitik bislang nur schwer durchsetzbar sind.

Stämpfli (2006, S. 297-298) sieht direkte Demokratien nur als lösungsfähig, wenn die Verteilprobleme nicht zu gross und die Interessengruppen nicht blockiert sind. Mehrere Faktoren führen Stämpfli zu einer pessimistischen Prognose bezüglich einer Sozialstaatsreform in der Schweiz, da in den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger keine Einigkeit besteht. Erschwerend kommen der fehlende «Elitekonsens» (Stämpfli, 2006, S. 298) und ein gleichzeitig gewachsenes politisches Interesse bei gestiegenem Politikvertrauensverlust hinzu. Die generelle Arbeitnehmenden- und Bürger- bzw. Bürgerinnensolidarität ist zwar in Umfragen noch erkennbar, ihnen kommen aber eine abnehmende Bedeutung zu. Angesichts dieser Entwicklungen könnten in naher Zukunft sozialpolitische Fragen ein grösseres Gewicht einnehmen und heftig diskutiert werden.

Carigiet, Mäder, Opielka und Schulz-Nieswandt (2006, S. 7-8) zeichnen tiefgreifende Veränderungen in der Arbeits-, Familien-, Haushalts- und Altersstruktur nach. Diese führen dazu, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung Mühe hat, die Folgen des sozialen Wandels eigenständig zu bewältigen. Sie leben in unsicheren wirtschaftlichen Verhältnissen. Der Staat ist trotz steigender Ausgaben in diesem Bereich nicht in der Lage, die neuen sozialen Risiken und ihre Folgen genügend abzufedern. Carigiet et al. (2006) sehen ein «Auseinanderbrechen der Gesellschaften» zu «einer Gesellschaft mit zwei Geschwindigkeiten» (S. 10), wenn die obere Mittelschicht und Oberschicht von der Globalisierung und den Veränderungen in der Arbeitswelt profitiert und die untere Mittelschicht bereits in der Erziehung und Ausbildung und später auf dem Arbeitsmarkt zusehends verliert und sich immer mehr mit dem sozialen Abstieg konfrontiert sieht. Die untere Mittelschicht ist zusehends weniger in der Lage, ihre Interessen durchzusetzen. Carigiet et al. (ebd., S. 11) konstatieren zwar nicht das Ende der Arbeitsgesellschaft. Dennoch sehen sie, dass längere Erwerbsunterbrüche, unsichere Arbeitsverhältnisse und Teilzeitarbeit vermehrt die klassischen Erwerbsbiografien ablösen. Im Rahmen der zunehmenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wird das unternehmerische Risiko vermehrt auf die Arbeitnehmenden ausgelagert und damit individualisiert. Die Sozialversicherungen orientieren sich jedoch weiterhin an traditionellen Erwerbsbiografien und verstärken das Gefühl der Unsicherheit bei den betroffenen Menschen. Trotz all dieser Herausforderungen lehnen es die Autoren ab von einer Krise des Sozialstaates zu sprechen. Sie sehen im Gegenteil im Sozialsystem ein bewährtes Mittel Krisen abzuwenden.

Diese gesellschaftlichen Veränderungen haben auch Auswirkungen auf die Sozialhilfe. Knöpfel (2015) ist der Meinung, dass die Sozialhilfe in Anbetracht aller Herausforderungen und der knappen finanziellen Ressourcen gute Dienste leistet. Knöpfel (ebd., o.S.) schreibt den Sozialversicherungen eine Mitschuld an den Problemen in der Sozialhilfe zu, wenn er auf den Umbau der Sozialversicherungen unter Spardruck hinweist. Sie haben den Kreis der Berechtigten eingeschränkt. Dadurch muss die Sozialhilfe als letztes Netz die Personen auffangen, die nach den neuen Bestimmungen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten fallen. Der Grundbedarf in der Sozialhilfe ist gemäss Knöpfel (ebd., o.S.) sehr knapp bemessen und deckt gerade noch die Ausgaben der ärmsten 7% der Bevölkerung. Dieses eng bemessene soziale Existenzminimum wird von Forderungen der SVP nach einem reinen materiellen Existenzminimum bedroht. Der Grundbedarf wurde jedoch bereits bei einzelnen Gruppen wie ‚jungen Erwachsenen‘¹ und «renitenten» Personen (Knöpfel, 2015, o. S.) reduziert. In einer Revision 2005 wurde der Grundbedarf generell um Fr. 100.- reduziert. Gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, 2015, S. 32-34) haben

¹ In der Sozialhilfe werden Personen zwischen 18 und 25 Jahre als ‚junge Erwachsene‘ bezeichnet. Für sie gelten andere Unterstützungsrichtlinien und teilweise werden sie durch spezielle Abteilungen der Sozialdienste betreut.

Klientinnen und Klienten als Gegenleistung für ihre Bemühungen zur beruflichen oder sozialen Integration Anspruch auf eine Zulage. Damit konnte die Reduktion des Grundbedarfs kompensiert werden. Dasselbe gilt für Erwerbstätige mit dem Einkommensfreibetrag. Gesundheitliche beeinträchtigte Personen erhielten stattdessen eine minimale Integrationszulage, welche jedoch per 1.1.2016 faktisch abgeschafft wurde. Alleinerziehende erhielten davor eine erhöhte Zulage, auch diese wurde per 1.1.2016 gestrichen.

Gemäss Knöpfel (2015, o. S.) führt das Credo 'fördern und fordern' des aktivierenden Sozialstaates zu einer Verknüpfung von Existenzsicherung und Schadenminderungspflicht, wobei die Existenzsicherung immer mehr bedroht ist und die Schadenminderungspflicht weiter zunimmt. Veränderungen hin zu einem neokonservativen System zeigen sich in der Abschaffung von Zulagen als Anreize und gleichzeitiger Sanktionsandrohungen in Form von Kürzungen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist insbesondere, dass armutsbetroffenen Menschen zunehmend die Schuld für ihre Situation zugewiesen wird.

Bereits in einem früheren Text legte Knöpfel (2006, S. 168) dar, wie die soziale Sicherung auf Selbstverantwortung und Solidarleistungen in der Familie baut. Nachrangig steht die Solidarität zwischen Bürgerinnen und Bürgern. Diese Gewichtung birgt die Gefahr einer zunehmenden Erwartungshaltung den betroffenen Menschen gegenüber. In Kapitel 2 wird unter diesem Aspekt auf die Subsidiarität in der Sozialhilfe eingegangen.

Gemäss Knöpfel (ebd., S. 165) werden Kürzungen der Unterstützungsleistungen begründet mit der beruflichen Integration. Wenn die Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen sich jedoch nicht an der maximalen Höhe gemäss SKOS orientieren, verkommen diese Kürzungen zu einer reinen Sparübung auf Kosten der Betroffenen. Dieser Punkt wird auch in der Grossratsdebatte in Kapitel 4 aufgenommen.

Gemäss Knöpfel (ebd., S. 165) hält die Sozialhilfe zwar einerseits am Integrationsauftrag fest, sieht sich andererseits aber mit der reinen Armutsverwaltung in der Praxis konfrontiert. Knöpfel sieht die berufliche Integration als immer schwieriger an, weil der Arbeitsmarkt besonders nach gut qualifizierten und fitten Arbeitnehmenden verlangt. Das Ziel der beruflichen Integration ist zwar weiterhin begrüssenswert, ihm stehen aber die tatsächlich verminderten Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt entgegen. Aus diesem Grund müsste mehr in die soziale Integration investiert werden, dafür fehlen jedoch die Mittel. Knöpfel (2006) sieht mit der starken Orientierung an der beruflichen Integration und der Schadenminderungspflicht, welche die Betroffenen zur Erwerbsaufnahme um jeden Preis auffordert, in der Sozialhilfe zunehmend das Konzept des «workfare» (S. 165) umgesetzt.

Knöpfel (2015) sieht bei einer drohenden Reduktion in der Sozialhilfe auch die anderen Sozialversicherungen und Ergänzungsleistungen in Gefahr nach dem Motto: «Wenn schon die Armen den Gürtel enger schnallen müssen, warum dann nicht auch die Alten,

Arbeitslosen und Invaliden» (o. S.). Pessimistischer formuliert es Knöpfel in einem Interview mit Surber (2014) von der WOZ: «Ich sehe im Kampf gegen die Armen generell einen Angriff auf den Sozialstaat. Wenn die SKOS-Richtlinien unter Druck geraten, entsteht ein Präzedenzfall, um den Sozialstaat als Ganzes infrage zu stellen» (o. S.).

Die verstärkten Forderungen nach einem Abbau in der Sozialhilfe können nicht mit einer Zunahme der Sozialhilfequote² begründet werden, auch wenn die von Knöpfel und Carigiet et al. gezeichnete Tendenz eine solche Zunahme vermuten liesse. Jedoch haben zunehmend unsichere wirtschaftliche Verhältnisse sowie die politische Schwächung der Sozialversicherungen nicht zu einem Anstieg der Sozialhilfequote geführt, denn hier zeigt sich eine stabile Situation. Gemäss Bundesamt für Statistik (2017, S. 1-9) lag die schweizweite Sozialhilfequote 2016 bei 3,3% und diejenige des Kantons Bern bei 4,2%. Seit 2005 zeigen sich nur geringe Veränderungen, davon abgesehen, dass 2008 die Sozialhilfequote kurzzeitig auf 2,9% für die gesamte Schweiz und auf 3,9% im Kanton Bern sank und sich rasch wieder dem aktuellen Wert annäherte. Dieses Tief im Jahre 2008 findet sich auch in der Erwerbslosenstatistik³ des Bundesamtes für Statistik (2018a, Tabelle S. 3), wobei sich hier jeweils stärkere Schwankungen zeigen. Die möglichen Ursachen der erhöhten Sozialhilfequote des Kantons Bern im Vergleich zur restlichen Schweiz werden in Kapitel 2 erläutert.

Gründe für die Infragestellung des Sozialstaates vermuten Arnegger und Spatscheck in den Veränderungen des wirtschaftlichen Systems. Arnegger und Spatscheck (2008, S. 11-17) zeigen, wie der Kapitalismus globalisiert und immer mehr vom Neoliberalismus geprägt wird. Folgen für den Sozialstaat zeigen sich in der Abnahme der Solidarität im alltäglichen Leben. Ein grundsätzlicher Wandel des Gerechtigkeitsbegriffes führt zu einem Umbau des deutschen Sozialstaates. Der bis anhin versorgende Sozialstaat überträgt die Verantwortung immer mehr den Individuen. Im Übergang von Welfare zu Workfare werden Hilfeempfänger und -empfängerinnen gezielt aktiviert oder sanktioniert. Die Folgen für die Soziale Arbeit lassen sich in den gesetzlichen Änderungen, welche die Rahmenbedingungen darstellen, ablesen und werden in Kapitel 3 weiter ausgeführt.

Die von Arnegger und Spatscheck aufgezeigten Entwicklungen sind nicht nur für Deutschland zutreffend. Staub-Bernasconi (2018) sieht seit der Finanzkrise von 2008 die öffentliche Diskussion in der Schweiz um staatliche Ausgaben in besonderem Masse von einem «Spardiktat» (S. 485) dominiert und zwar sowohl auf nationaler, als auch kantonaler und kommunaler Ebene.

² Sozialhilfequote: Anteil der Sozialhilfeempfänger- und -innen zur gesamten Bevölkerung (Bundesamt für Statistik, 2017, Tabelle S. 1)

³ Erwerbslose gemäss ILO: Personen im Alter von 15–74 Jahren, die in der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren und die in den vier vorangegangenen Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben und die für die Aufnahme einer Tätigkeit verfügbar wären (Bundesamt für Statistik, 2018b, S. 3)

Die Ausgangslage und Problemstellung lässt sich wie folgt zusammenfassen. Unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen beeinflussen die politische Diskussion um den Auf- und Umbau des Sozialstaates. Zunehmend werden gesellschaftliche Risiken nicht mehr über die klassischen Sozialversicherungen abgedeckt und bedrohen damit eine wachsende Bevölkerungsgruppe. Die untere Mittelschicht ist ausserdem zunehmend nicht mehr in der Lage ihre Interessen politisch durchzusetzen. Die Sozialhilfe übernimmt immer mehr die Aufgabe auch längerfristig Personen zu unterstützen und ist ein wichtiger Teil des Sozialstaates geworden. Unter starkem politischem Druck hat sie sich gewandelt und priorisiert als Teil des aktivierenden Sozialstaates die berufliche Integration, auch wenn diese für viele Sozialhilfeklientinnen und -klienten nicht realistisch ist. Die stabilen Sozialhilfequoten können den verstärkten Legitimationsdruck auf die Sozialhilfe nicht erklären. Vielmehr werden nebst wirtschaftlichen Veränderungen dahinterstehende Verschiebungen der Gerechtigkeitsvorstellungen vermutet.

1.3 Definitionen: Gerechtigkeit

An dieser Stelle wird Gerechtigkeit aus Sicht der Sozialen Arbeit (Budowski & Nollert, 2008; Staub-Bernasconi, 2018) und der Bezugswissenschaften Politologie (Weber-Fas, 1995) und Recht (Köbler, 2002) definiert.

Aus politologischer Sicht beschreibt Weber-Fas (1995) Gerechtigkeit als ideales Ziel des Rechtsstaates, das nicht unmittelbar verwirklicht werden kann und «für unterschiedliche Postulate offen ist» (1995, S. 157). Aus rechtstaatlicher Sicht könne Gerechtigkeit darum nur an grundlegenden Verfassungsnormen, etwa der dort festgeschrieben «Menschenwürde sowie den Freiheits- oder Gleichheitsgrundrechten», beurteilt werden (Weber-Fas, 1995, S. 157). Die Definition von Köbler (2002) im juristischen Wörterbuch betont ebenfalls, dass es sich bei Gerechtigkeit zwar um ein zeitlos gültiges Mass handle, dieses aber inhaltlich nicht fixiert ist und nur auf unterschiedliche und unvollkommene Weise im «jeweils geltenden positiven Recht verwirklicht werden» kann (S. 200).

Diese formalen Definitionen von Gerechtigkeit werden durch Autoren der Sozialen Arbeit hinsichtlich einer spezifisch *sozialen* Gerechtigkeit inhaltlich konkretisiert. So definieren Budowski und Nollert (2008, S. 14) soziale Gerechtigkeit als Vorstellung über die Verteilung knapper materieller oder immaterieller Güter und deren Verteilungskriterien. Sie verweisen damit auch auf eine ökonomische Sicht. Budowski und Nollert (2008, S. 16) unterscheiden in formale oder substanzielle Gerechtigkeitskonzepte. Formale Konzepte beschränken sich auf die Verfahrensprinzipien und die faire Anwendung von Regeln. Substanzielle Konzepte fokussieren auf die gerechten Inhalte. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich primär mit substanziellen Konzepten sozialer Gerechtigkeit, da es in der politischen Debatte um die Sozialhilfe nicht lediglich um die faire Einhaltung von Regeln, sondern um die Rechtfertigung

sozialer Verteilungsregeln geht. Budowski und Nollert (2008, S. 27) halten fest, dass es in Gesellschaften keine von allen geteilte Vorstellung über soziale Gerechtigkeit gibt, sondern eine Vielzahl. Auf diese unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen wird in Kapitel 3 eingegangen.

Staub-Bernasconi (2018) beschreibt «menschengerechte» (S. 210) Regeln. Menschen sind auf soziale Mitgliedschaften angewiesen sind. Diese sozialen Systeme sind bestimmt durch die Interaktion ihrer Mitglieder, kulturelle Leitbilder und soziale Regeln. Regeln sind dann menschengerecht wenn sie 1.) die Versorgung der Individuen mit den notwendigen Ressourcen über Kooperations- und Verteilungsprozesse sicherstellen, 2.) die Lernprozesse und Entwicklung der individuellen Fähigkeiten fördern, 3.) Sinn-, Zukunfts- und Handlungsperspektiven eröffnen und 4.) alle Mitglieder bei der Aushandlung der sozialen Regeln und der Gestaltung der Interaktionsbeziehungen partizipieren lassen. Staub-Bernasconis menschengerechte Regeln können hinsichtlich gerechter Verteilung inhaltlich gefüllt werden. Der Capability Ansatz nach Sen beinhaltet ähnliche Punkte, er fordert insbesondere auch, dass der Staat einen Raum ermöglicht, wo das Individuum seine Fähigkeiten und Potenziale entwickeln kann. Der Capability Ansatz wird in Kapitel 3 ausführlich eingeführt.

Budowski und Nollert (2008, S. 24) weisen darauf hin, dass soziale Gerechtigkeit nicht bloss das Gegenteil von Ungerechtigkeit bedeutet. Ungerechtigkeiten zu reduzieren bedeutet das Leiden von Menschen zu lindern oder zu eliminieren. Das Herstellen von sozialer Gerechtigkeit zielt auf einen künftigen «visionären» (Budowski & Nollert, 2008, S. 24) Zustand. Die Aufgaben in der Sozialen Arbeit zielen entweder auf die Reduktion sozialer Ungleichheit oder auf die Realisierung sozialer Gerechtigkeit.

Die SKOS (2005, A. 2-1/2-2) sieht die Aufgabe der Sozialhilfeorgane auch darin sich für gerechtere gesellschaftliche Strukturen, welche Armut verhindern und möglichst allen Menschen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen, einzusetzen.

In der Sozialhilfe lindert die Soziale Arbeit mit der Ausrichtung der materiellen Hilfe die Folgen sozialer Ungleichheit und ist gemäss SKOS aufgefordert sich für die Realisierung sozialer Gerechtigkeit einzusetzen. Die Aufgaben der Sozialen Arbeit und ihre Positionierung im Gerechtigkeitsdiskurs werden in Kapitel 3 erörtert.

2. Das Berner Sozialhilfegesetz und seine Reform

Das folgende Kapitel stellt die gesetzlichen Regelungen der Sozialhilfe auf nationaler und kantonaler Ebene vor. Hierzu werden sowohl die Bundesverfassung als auch die Berner Kantonsverfassung analysiert und kommentiert. In einem zweiten Schritt werden die immer noch andauernden Prozesse der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes im Kanton Bern beschrieben. Damit werden die rechtlichen Grundlagen und die politischen Kontexte der Debatte des Grossen Rates hergeleitet.

2.1 Sozialhilfe auf nationaler Ebene

Gemäss Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) will sich die Gesellschaft am «Wohle der Schwachen» orientieren. Die Schweizerische Eidgenossenschaft will die gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt fördern und für möglichst grosse Chancengleichheit sorgen. Damit stehen die Bürger- und Bürgerinnensolidarität und der innere Zusammenhalt an prominenter Stelle. Art. 12 der BV ist konstituierend für die Sozialhilfe:

Abbildung 1: Art. 12 BV Recht auf Hilfe

§§§

Bundesverfassung: Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen

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

Quelle: Bundesverfassung (SR 101).

Der Titel verweist auf die staatliche Zuständigkeit in Notlagen. Die Einschränkung wer «nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen» schreibt die Subsidiarität der staatlichen Leistung vor. Sie wird vom Bundesgericht in BGE 139 III 218 als Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe ausgelegt. Wer eine existenzsichernde Arbeit (oder einen existenzsichernden Testarbeitsplatz) nicht antritt, verliert seinen Anspruch auf Sozialhilfe.

Gemäss Müller de Menezes (2012, S. 28–29) lehnte das Bundesgericht eine Beurteilung der Höhe der Mittel ab. Es wird lediglich festgehalten, dass Nahrung, Kleidung, Obdach, grundlegende medizinische Versorgung und minimale Integration gewährleistet sein, sich die Höhe am Einzelfall bemessen und vor einer unwürdigen Bettelexistenz bewahren soll.

In Art. 41 BV sind die Sozialziele festgehalten. Der Bund will sich zusammen mit den Kantonen für die soziale Sicherheit, die persönliche Gesundheit, angemessene

Arbeitsbedingungen, Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung sowie für die ganzheitliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen einsetzen. Die Familie erachtet er dabei als besonders schützens- und förderungswert.

Bis heute gibt es kein national gültiges Gesetz zur Regelung der Sozialhilfe. Die Diskussion um ein sogenanntes Bundesrahmengesetz wurde über die Jahre mehrfach durch parlamentarische Vorstösse angestossen, blieb jedoch erfolglos (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 15). Als letztes wurde 2013 ein Postulat eingereicht, welches den Bundesrat (2015, S. 59-60) beauftragte einen Bericht darüber zu erstellen, in welcher Form ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe hilfreich wäre. Der Bundesrat (ebd.) anerkennt in diesem Bericht zwar einerseits die Sozialhilfe als tragende Säule der sozialen Sicherheit und begrüsst die Stärkung national verbindlicher Normen, andererseits gewichtet er die «historisch gewachsene Vielfalt» (Bundesrat, 2015, S. 60) auch in den kantonalen Bedarfsleistungen und generell die Autonomie der Kantone und Kommunen stärker. Gurny und Tecklenburg (2016, S. 17) sehen den Grund der Ablehnung eines Rahmengesetzes in den Befürchtungen des Bundes, zur Übernahme von Kosten verpflichtet zu werden. Ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe gilt als vorläufig gescheitert.

Mangels eines Bundesrahmengesetzes übernimmt die SKOS (o. J., S. 2, 4) eine wichtige Koordinationsfunktion. Sie setzt sich schweizweit für Rechtsgleichheit und -sicherheit in der Sozialhilfe ein. Sowohl in der Politik als auch in der Fachwelt findet die SKOS grosse Beachtung und liefert mit den SKOS-Richtlinien einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung in der Sozialhilfe. Die Richtlinien werden in der Sozialpolitik und der Gerichtspraxis als verbindlich anerkannt. Eine weitere zentrale Funktion in der interkantonalen Zusammenarbeit übernimmt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK, o. J.). Auch sie setzt sich für eine Harmonisierung der Sozialhilfeansätze ein und erarbeitet sozialpolitische Stellungnahmen. Allerdings hält die SODK (2018, S. 1-2) am Föderalismus fest und lehnt ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe ab, wie sie in ihrer Medienmitteilung bekräftigt. Darin wird an den SKOS-Richtlinien festgehalten und eine mögliche Senkung des Grundbedarfs abgelehnt. Zufrieden stellt die SODK (ebd., S. 1-2) fest, dass die Mehrheit der Kantone die SKOS-Richtlinien 2017 umgesetzt haben. Der Kanton Bern gehört allerdings zu jenen Kantonen, welche den Grundbedarf nach SKOS unterschreiten, weil er den Teuerungsanpassungen nicht Folge leistet.

Die Sozialhilfe wird also national sowohl durch Bestimmungen in der Bundesverfassung als auch durch die SKOS und SODK gesteuert, abschliessend jedoch nur kantonal geregelt. Die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität zeigen sich bereits in der nationalen Gesetzgebung und wiederholen sich auf kantonaler Ebene, wie die folgenden Ausführungen zeigen. Diese Prinzipien werden später in Kapitel 3 erläutert und finden sich auch in der Untersuchung im Kapitel 4 wieder.

2.2 Sozialhilfe im Kanton Bern

In der Verfassung des Kantons Bern (KV, BSG 101.1) ist in den Grundsätzen (Art. 1 KV) die Orientierung am freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat festgehalten. In Art. 8 Abs. 2 der KV wird jeder Person die Selbstverantwortung und Verantwortung gegenüber seinen Mitmenschen und künftigen Generationen übertragen. In Art. 9 der KV ist die Menschenwürde, in Art. 10 der KV die Rechtsgleichheit und die Gleichstellung von Mann und Frau geregelt. In Art. 29 der KV werden die Sozialrechte wie folgt formuliert.

Abbildung 2: Sozialrechte in der Kantonsverfassung

§§§

Kantonsverfassung: Art. 29 Sozialrechte

¹ Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung.

² Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Betreuung sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Schulbildung.

³ ...

Quelle: Kantonsverfassung (BSG 101.1).

Im Gegensatz zur Bundesverfassung kennt die Kantonsverfassung nebst den Sozialzielen auch Sozialrechte. Dies bedeutet, dass gemäss Abbildung 2 im Kanton Bern das Anrecht auf eine würdige Existenz und die dafür notwendigen Mittel nicht bloss als Ziel formuliert sind, sondern auch rechtlich einklagbar wird. Dies gilt auch für den besonderen Schutz Minderjähriger. Die Sozialhilfe ist in der Kantonsverfassung in Art. 38 geregelt.

Abbildung 3: Art. 38 KV Sozialhilfe

§§§

Kantonsverfassung: Art. 38 Sozialhilfe

- ¹ Kanton und Gemeinden sorgen zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen.
- ² Sie fördern die Vorsorge und Selbsthilfe, bekämpfen die Ursachen der Armut und beugen sozialen Notlagen vor.
- ³ Sie können die Leistungen des Bundes für die soziale Sicherheit ergänzen.

Quelle: Kantonsverfassung (BSG 101.1).

Art. 38 der KV weist auf die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen und die Selbsthilfe und damit auf die Subsidiarität hin. Auch der präventive Gedanke ist festgehalten.

An diese Artikel schliessen die Bestimmungen über die Arbeit (Art. 39 KV) an. Der Kanton und die Gemeinden treffen Massnahmen um Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Folgen abzumildern, auch indem sie berufliche Umschulung und Wiedereingliederung unterstützen. Wie in Kapitel 1 erwähnt, kann der schweizerische Wohlfahrtsstaat nicht eindeutig einem bestimmten Wohlfahrtsregime zugeordnet werden. An der Kantonsverfassung lässt sich ablesen, dass sowohl konservative Gedanken (etwa die Konzentration auf die Arbeitsintegration) als auch liberale Werte (wie Selbsthilfe als Teil des Subsidiaritätsgedankens) und die sozialdemokratische Sicht (mit der Verantwortung für hilfsbedürftige Menschen und der Solidarität) Eingang gefunden haben.

Ebenso verhält es sich im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern, auf welches an dieser Stelle eingegangen wird. Die Gesetzesvorlage zur Teilrevision und damit zusammenhängende Änderungsvorschläge werden danach erörtert. Die ersten Artikel des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG, 860.1) geben einen ausführlichen Einblick.

Abbildung 4: Allgemeines im Sozialhilfegesetz

§§§

Sozialhilfegesetz: Art. 1 Zweck

¹ Die Sozialhilfe nach diesem Gesetz sichert die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung und ermöglicht jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens.

Sozialhilfegesetz: Art. 2 Wirkungsbereiche

¹ Die Sozialhilfe umfasst Massnahmen in folgenden Bereichen:

- a finanzielle Existenzsicherung,
- b persönliche Autonomie,
- c berufliche und soziale Integration,
- d Lebensbedingungen

Sozialhilfegesetz: Art. 3 Wirkungsziele

¹ Die Massnahmen der Sozialhilfe sind in den einzelnen Wirkungsbereichen auf folgende Ziele ausgerichtet:

- a Prävention,
- b Hilfe zur Selbsthilfe,
- c Ausgleich von Beeinträchtigungen,
- d Behebung von Notlagen,
- e Verhinderung von Ausgrenzung,
- f Förderung der Integration.

Quelle: Sozialhilfegesetz (860.1).

In Art. 1 des SHG sind wieder die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität wiederzufinden. Die Leistungen der Sozialhilfe wie sie in Art. 2 des SHG geregelt sind, beschränken sich nicht auf rein materielle Hilfe. Die soziale Integration ist gleichwertig zur beruflichen aufgeführt. Ausserdem wird auf Prävention generell verwiesen. Integration wird hier auch als Verhinderung von Ausgrenzung formuliert. Die Art. 2 und Art. 3 des SHG orientieren sich an der Wirkung, darauf wird in Kapitel 3 Bezug genommen.

Die Subsidiarität ist in Art. 9 des SHG geregelt, wonach «Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit eine bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist». Demnach muss sich die bedürftige Person nicht nur selber bemühen, sondern auch Hilfe aus dem privaten Umfeld haben Vorrang vor den Sozialhilfeleistungen. Hier zeigt sich die Vorrangigkeit der Solidarität in der Familie und im Umfeld vor der Solidarität unter Bürgerinnen und Bürgern (siehe auch Kap. 1). Die Vorgaben

der Sozialdienste sind in Art. 18 und 19 des SHG geregelt und halten insbesondere auch die Orientierung am Einzelfall und wieder die präventiven Massnahmen fest. Ebenso ist vorgeschrieben, dass ausgewiesenes Fachpersonal zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Der Anspruch ist in Artikel 23 Abs. 2 des SHG wie folgt geregelt: «Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann». Die Pflichten der Klientinnen und Klienten sind in Art. 27 und 28 des SHG festgehalten. Wirtschaftliche Hilfe wird auf Basis einer Zielvereinbarung gewährt. Personen in der Sozialhilfe sind generell zur Mitwirkung angehalten. Sie sind verpflichtet, zumutbare Arbeitsstellen oder Integrationsmassnahmen anzutreten. In Art. 35 des SHG wird der Sozialdienst angehalten, mit den Klientinnen und Klienten Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration zu prüfen.

Mit den Art. 80d bis 80e des SHG werden Vergleiche zwischen den einzelnen Sozialdiensten des Kantons hinsichtlich ihrer Wirkungen und Leistungen und insbesondere der Kosteneffizienz angestellt. Mit einem Bonus- und Malussystem werden Anreize für die einzelnen Sozialdienste gesetzt. In Kapitel 3 wird nochmals Bezug darauf genommen.

Die Begriffe Solidarität, Existenzsicherung sowie Integration und der Subsidiarität auch im Sinne der Gegenleistung zeigen sich wieder im Sozialhilfegesetz. Auch der Präventionsgedanke und dass die Aufgabenerfüllung Fachpersonal vorbehalten ist, findet sich. Das Gegenleistungsprinzip und die Kommodifizierung, also wie stark ein Staat seine Bürgerinnen und Bürger zur Existenzsicherung durch Arbeit verpflichtet, werden in Kapitel 3 erörtert.

Als nächstes wird anhand des Sozialberichtes der Blick auf ökonomisch Benachteiligte des Kantons Bern gerichtet.

2.3 Situation der Berner Sozialhilfe vor der Teilrevision

Gemäss Regierungsrat (2015, S. 6, 47) wuchs zwischen 2001 und 2013 die Einkommensungleichheit aufgrund teuerungsbedingter Verschlechterung der Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte im Vergleich zu einer leichten Zunahme bei mittleren und oberen Einkommen. In der gleichen Zeit ist sowohl die Armuts- und Armutsgefährdungsquote⁴ wie auch die Intensität der Armut (Anstieg der Armutsgefährdungslücke)⁵ angestiegen. Unter die Armutsgrenze fallen gemäss Regierungsrat (ebd., S. 12-13) die Haushalte unter der 50-Prozent-Grenze des mittleren

⁴ der Anteil der Bevölkerung mit einem verfügbaren Einkommen unter der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze an der Gesamtbevölkerung (Regierungsrat, 2015, S. 100)

⁵ die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze (Regierungsrat, 2015, S. 100)

verfügbaren Einkommens, unter die Armutsgefährdungsgrenze fallen diejenigen Haushalte unterhalb der 60-Prozent-Grenze.

Gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, wie sie in Kapitel 1 eingeführt wurden, zeigen sich gemäss Regierungsrat (ebd., S. 34-36) auch im Kanton Bern. Einerseits ist es in den letzten Jahrzehnten zu einem Wandel der Lebensformen mit vermehrten Trennungen und Einelternfamilien gekommen. Andererseits hat sich der Arbeitsmarkt im Kanton Bern stark verändert. In den letzten Jahrzehnten wurden gemäss Regierungsrat (ebd., S. 43-45) Arbeitsplätze mit geringer Qualifikationsanforderungen durch neue Stellen für Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen verdrängt. Das grösste Armutsrisiko tragen Alleinerziehende Mütter (ebd., S. 38, 44), jedoch nicht aufgrund mangelnder Erwerbstätigkeit. Ungefähr dreiviertel haben ein Erwerbseinkommen. Die Gründe hier dürften eher in der schwierigen Vereinbarkeit von umfangreicher Erwerbstätigkeit mit den Betreuungspflichten liegen. Die Armutsgefährdungsquote der Personen in fortgeschrittenem Erwerbssalter (51-60 Jahre) ist gemäss Regierungsrat (ebd., S. 36) überdurchschnittlich hoch und hat in den letzten Jahren weiter zugenommen. Es wird vermutet, dass diese Personen im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes sowie mangelnder Berufsbildung oder wegen gesundheitlicher Probleme in ihrer beruflichen Integration benachteiligt sind. Insgesamt zeigt sich gemäss Regierungsrat (ebd., S. 34-36), dass immer mehr Personen aus einkommensschwachen und armutsgefährdeten Haushalten dauerhaft nicht mehr im Arbeitsmarkt integriert sind. Gerade die Erwerbstätigkeit wird aber gemäss Regierungsrat (ebd., S. 13, 43) als zentral für die Teilhabe am Wohlstand angesehen. Dies ist auch auf die Sozialversicherungssysteme zurückzuführen, welche nebst der Finanzierung durch die Familie auf individueller Sicherung durch Erwerbstätigkeit beruht. Die Gruppen der Personen im fortgeschrittenen Erwerbssalter und der Alleinerziehenden nehmen genauso wie die Thematik der Erwerbslosigkeit in der Grossratsdebatte in Kapitel 4 eine wichtige Rolle ein. Der Vergleich zur schweizweiten Sozialhilfequote zeigt in Bern eine um rund 1% erhöhte Sozialhilfequote (siehe auch Kap. 1). Dies steht gemäss Regierungsrat (ebd., S. 68-75) im Kontrast zu einer vergleichsweise tiefen Arbeitslosenquote, einem geringen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern und einem hohen Bildungsniveau sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch bei den Sozialhilfeklientinnen und -klienten. Eine Erklärung der erhöhten Sozialhilfequote liegt darin, dass der Kanton Bern neben der Sozialhilfe nur wenige vorgelagerte, bedarfsabhängige Leistungen kennt. Ein anderer Faktor wird in der vergleichsweise hohen Akzeptanz der Sozialhilfe im Kanton Bern vermutet. Diese Akzeptanz könnte auf die hohe Fachlichkeit zurückzuführen sein, welche im Gesetz geregelt ist. Dies kann dazu führen, dass Ansprüche eher geltend gemacht und die Anspruchsgruppen gut erreicht werden.

Im Kanton Bern gehören im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich und über die Jahre zunehmend viele Sozialhilfeklientinnen und -klienten ab 15 Jahren zu den Erwerbslosen⁶ und Nichterwerbspersonen⁷ (ebd., S. 71-73). Einerseits kann die Abnahme von Erwerbstätigen in der Sozialhilfe auf eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hin zu existenzsichernden Löhnen hindeuten. Andererseits sind Sozialhilfeklientinnen und -klienten immer weniger beruflich integriert. Wenn davon ausgegangen wird, dass Nichterwerbspersonen langfristig nicht oder nur schwer in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können, bedeutet dies für die Zukunft weiter steigende Sozialhilfekosten. Die berufliche Integration ist in der Grossratsdebatte zentral (siehe Kap. 4).

Im Jahr 2012 hat der Regierungsrat (ebd., S. 76-90) verschiedene Massnahmen zur Armutsbekämpfung ausgearbeitet und priorisiert. Der Regierungsrat (ebd., S. 91-92) fokussiert auf Prävention, um die Menschen in der selbständigen Existenzsicherung zu unterstützen. Ein besonderes Gewicht erhält die Förderung der Ausbildung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Armut wird anerkannt als Querschnittsthema, da die Ursachen vielschichtig sind. Aus diesem Grund wird eine koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Politikbereiche angestrebt. Jedoch sieht der Regierungsrat (ebd.), dass es mit Armutsprävention allein nicht möglich sein wird, alle Personen zu befähigen, ihre Existenz eigenständig sichern zu können. In der politischen Diskussion sieht der Regierungsrat die Höhe der Leistungen gefährdet. Eine Priorisierung der Finanzpolitik vor der Armutspolitik sieht er in den kantonalen Kürzungen der Prämienverbilligungen. Die Reduktion des Grundbedarfs in der Revision der SKOS-Richtlinien von 2015 wird vom Regierungsrat (ebd., S. 91) kritisiert, weil sie einer Studie des Bundesamts für Statistik widerspricht, welche eine Erhöhung forderte. Ein Abbau der Leistungen, so der Regierungsrat, birgt für Betroffene das Risiko, nicht mehr an der Gesellschaft teilhaben zu können und gefährdet den sozialen Frieden. Wie wir im Folgenden sehen, nimmt der Regierungsrat in neuer politischer Zusammensetzung zwei Jahre später genau einen solchen Abbau an Leistungen vor.

2.4 Die Teilrevision des Berner Sozialhilfegesetzes als Gesetzesvorschlag

Die politische Zusammensetzung des Berner Regierungsrates ändert sich 2016. Die linke Mehrheit im Grossen Rate wird in diesem Jahr beendet, da der bisherige SP-Regierungsrat Philippe Perrenoud, welcher der Gesundheits- und Fürsorgedirektion vorstand, zurücktritt und der SVP-Regierungsrat Pierre Alain Schnegg an seine Stelle gewählt wird (Staatskanzlei des Kantons Bern, 2016). Dies und die noch hängige Umsetzung der Motion Studer von 2013 (s.u.) hat Auswirkungen auf die kantonale Sozialpolitik. Schnegg arbeitet eine bereits von

⁶ Personen auf Stellensuche (Regierungsrat, 2015, S. 71)

⁷ Haushalt, in Ausbildung, vorübergehend arbeitsunfähig, keine Chance auf dem Arbeitsmarkt (Regierungsrat, 2015, S. 71)

Perrenoud begonnene, durch Vernehmlassungsverfahren vorbereitete Teilrevision des Sozialhilfegesetzes weiter aus und legt diese 2017 im Namen des Regierungsrates dem Grossen Rat vor. Diesem Gesetzesvorschlag waren bereits Bemühungen unter dem vorherigen Regierungsrat vorausgegangen wie sie beim Vernehmlassungsverfahren beschrieben werden. Im Folgenden werden die vorgesehenen Änderungen erläutert. Dabei wird auf die Ausführungen des Regierungsrates (2017) und auf die ausgearbeiteten Gesetzesartikel als Vorschläge eingegangen, diese Gesetzesartikel sind als Anhang dem Dokument des Regierungsrates angefügt.

Bisher folgte der Kanton Bern in der Ausrichtung der Sozialhilfe mehrheitlich den Empfehlungen der SKOS und kritisierte diese sogar, wo sie Kürzungen vorsah (siehe oben). Gemäss dem neuen Regierungsrat (2017, S. 2-3) wurden diese SKOS-Richtlinien mehrfach kritisiert. Er bezieht sich dabei auf zwei politische Vorstösse zweier SVP-Politiker. Als Resultat dieser Kritik wurden die SKOS-Richtlinien im Jahr 2014 vom Bundesamt für Statistik ausgewertet. Dabei wurde gemäss Regierungsrat (ebd.) festgestellt, dass der Grundbedarf für 1- und 2-Personenhaushalte um Fr. 90.- bzw. 97.- zu tief angesetzt ist und nicht mehr dem Warenkorb der schwächsten 10% der Schweizer Haushalte entspricht. Zu grösseren Haushalten konnte keine Aussage gemacht werden. Zudem überprüfte das Büro BASS die Anreizwirkung des Einkommensfreibetrages und der Integrationszulagen. Zu den Wirkungen der Anreizsysteme konnten keine eindeutigen Angaben gemacht werden, da die unterschiedliche Anwendung in den Kantonen einen grossen Einfluss hat. Eine hohe Bedeutung wird dem Einkommensfreibetrag zugesprochen, welcher zur Arbeitsaufnahme oder zur Ausweitung eines Arbeitspensums motivieren kann. Aufgrund dieser Auswertungen – oder eher als Resultat der anhaltenden Kritik – hat die SKOS mehrere Anpassungen vorgenommen. Der Grundbedarf für Haushalte ab sechs Personen und für 'junge Erwachsene' wurde gesenkt, die Sanktionsmöglichkeiten ausgebaut und die minimale Integrationszulage abgeschafft. Die SODK hat im Jahr 2015 diese überarbeiteten SKOS-Richtlinien genehmigt und zur Umsetzung empfohlen. Der Kanton Bern hat die Revisionen der SKOS auf Verordnungsebene übernommen. Der Berner Regierungsrat (ebd., S. 3) relativiert die SKOS-Richtlinien jedoch. Sie haben keinen normativen Charakter und müssen erst in kantonalem Gesetz geregelt werden.

Durch die Annahme der Motion Studer im Jahr 2013 wurde der Regierungsrat (ebd., S. 2-5) aufgefordert, die Sozialhilfeleistungen um 10% zu reduzieren und das Anreizsystem zu verstärken. Begründet wurde dieser Vorstoss damit, dass die Sozialhilfe im Vergleich zu niedrigen Einkommen zu hoch sei und dadurch der Anreiz zur Arbeitsaufnahme bei den Sozialhilfeklientinnen und -klienten sinkt. Mit einer Reduktion der Sozialhilfe können diese Ungerechtigkeiten und die fehlende Flexibilität der Klientinnen und Klienten beseitigt, Anreize verstärkt und gleichzeitig die kantonalen Sozialhilfekosten gesenkt werden. Aufgrund der

Annahme dieser Motion entwickelte der zuständige Regierungsrat den Gesetzesentwurf, welcher eine generelle Senkung des Grundbedarfs und für bestimmte Personengruppen eine erweiterte Reduktion vorsieht. Die Höhe des Grundbedarfs soll sich jedoch weiterhin am sozialen Existenzminimum orientieren. Die Gesetzesvorlage verfolgt drei Ziele: 1.) die Haushalte von Kanton und Gemeinden soll entlastet werden, 2.) die Sozialhilfe soll geringer sein, als ein niedriges Erwerbseinkommen, 3.) Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge sollen auf das Niveau der SKOS erhöht werden, jedoch sollen die Anforderungen gemäss Regierungsrat (2017) für die Integrationszulagen «deutlich konsequenter umgesetzt werden» (S. 5). Konkret formuliert soll der Grundbedarf generell abgesenkt und Anreizsysteme erhöht werden. Zusätzlich vorgesehen sind Kürzungsmassnahmen für spezifische Gruppen, insbesondere junge und fremdsprachige Bedürftige. So soll allen Sozialhilfeklientinnen und -klienten, welche nach sechs Monaten seit Eintritt in die Sozialhilfe eine Mindestsprachanforderung nicht erfüllen, der Grundbedarf um 30% gekürzt werden. 'Jungen Erwachsenen' und 'vorläufig Aufgenommenen' soll der Grundbedarf um 30% gekürzt werden, wenn sie innert sechs Monaten seit Unterstützungsbeginn keiner Erwerbstätigkeit nachgehen oder keine Ausbildung absolvieren. Generelle Sanktionsmöglichkeiten sollen ausgebaut werden.

Im Folgenden wird auf die wichtigsten Punkte der Teilrevision eingegangen. Der Art. 31 (Regierungsrat, 2017, Anhang S. 5-6) enthält grundsätzliche Veränderungen. Der Regierungsrat (ebd.) soll weiterhin die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe regeln. Er hat sich weiterhin nach den SKOS-Richtlinien und weiteren Vorgaben zu richten. In der Abbildung 5 werden die aktuell gültigen Vorgaben denen der Teilrevision gegenübergestellt, Abs. 2 soll mit Abs. 3 ersetzt werden.

Abbildung 5: Art. 31 SHG Gegenüberstellung Grundsätzliches

Aktuell: Art. 31 Abs. 2	Teilrevision: Art. 31 Abs. 3
a) Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede	a) Schaffung von Anreizsystemen, welche die Empfängerinnen und Empfänger insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit, zur wirtschaftlichen Selbständigkeit und zur Integration führen,
b) Beachtung fachlicher Grundsätze,	b) Anwendung der für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigsten Variante,

c) Schaffung von Anreizsystemen, welche die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zur Selbständigkeit und Integration, insbesondere zur Aufnahme einer Arbeit führen,	c) Bedarfsgerechte Festlegung und Begrenzung von situationsbedingten Leistungen ⁸ ,
d) Anwendung der für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigste Variante.	d) Gleichbehandlung aller Empfängerinnen und Empfänger unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede und unter Vorbehalt der in Gesetz und Verordnung statuierten Ausnahmen,
	e) Beachtung fachlicher Grundsätze.

Quelle: Regierungsrat (2017, Anhang S. 5-6).

Die Priorisierung der Bemessungsgrundlagen wird verändert. Der Gleichbehandlung kommt eine nachrangige Stellung zu und sie wird durch das Gesetz und die Verordnung weiter eingeschränkt. Das Anreizsystem wird neu prioritär in der Bemessung der Sozialhilfe gesehen und viel stärker auf die berufliche Integration und Ablösung von der Sozialhilfe ausgerichtet. Die fachliche Einschätzung wird in der Teilrevision erst an letzter Stelle erwähnt. Inhaltlich sind diese Bemessungsrichtlinien nicht neu – mit Ausnahme der Regelung bezüglich situationsbedingter Leistungen, welche jedoch bereits in Kraft ist. Sie sind aber zugespitzt auf die berufliche Integration und die Priorisierung der Finanzpolitik und gehen zu Lasten der Gleichbehandlung und der fachlichen Grundsätze.

In Art. 31a (ebd., Anhang S. 7) werden die Personengruppen und die maximalen Abweichungen des Grundbedarfs von den SKOS-Richtlinien festgelegt. Der Regierungsrat hat die Kompetenz den Grundbedarf für die Personengruppen festzulegen, darf aber die im Gesetz vorgeschriebene maximale Abweichung nicht überschreiten. Für 'junge Erwachsene' und 'vorläufig Aufgenommene' wird ein Prozentsatz vorgeschlagen, der die SKOS Richtlinien um 15% unterschreitet, für alle anderen gilt eine Unterschreitung um 10%. Begründet werden diese Abweichungen vom Regierungsrat (ebd., S. 13) bei den 'vorläufig Aufgenommenen'⁹ wie folgt: Mit dem automatischen Wechsel in die kommunale Sozialhilfe fällt der Anreiz, sich um eine Ablösung von der Sozialhilfe zu bemühen, weg. Verstärkt wird das Wegfallen dieses

⁸ Die Direktionsverordnung über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen (BSG 860.111.1) ist bereits in Kraft (Regierungsrat, 2017, S. 12).

⁹ Für 'vorläufig Aufgenommene' gelten die ersten sieben Jahre in der Schweiz einen speziellen Sozialhilfeansatz. Auch das ausführende Organ unterscheidet sich von den kommunalen Sozialdiensten (Internetportal Asyl, o. J.).

Anreizes mit der geringen Anzahl Arbeitsstellen für schlechtqualifizierte Personen. Bei den 'jungen Erwachsenen' werden Vergleiche mit Gleichaltrigen herangezogen, welche noch in Ausbildung sind oder erste Berufserfahrungen mit schlechtbezahlten Arbeitsstellen sammeln. Ebenfalls wird argumentiert, dass der tiefere Grundbedarf einen Anreiz (oder eher eine abschreckende Wirkung) setze, um eine lebenslange Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Die Einführung einer Sprachanforderungen in Art. 31c (ebd., Anhang S. 9) begründet der Regierungsrat (ebd., S. 13) mit der Bedeutung der Sprache zur gelingenden beruflichen Integration. Er geht explizit davon aus, dass vorwiegend 'vorläufig Aufgenommene' oder Flüchtlinge davon betroffen sein werden. Zugleich wird mit Art. 72a (ebd., Anhang S. 24-25) sichergestellt, dass der Kanton genügend Angebote zur sprachlichen Integration schafft.

In Art. 31d (ebd., Anhang S. 11) werden diejenigen Personengruppen aufgeführt, welche von den Sprachanforderungen befreit sind: Minderjährige, Personen über 60 Jahre, Alleinerziehende und Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung. In Art. 31f (ebd., Anhang S. 13) ist erwähnt, dass der Regierungsrat die Kriterien für eine schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigung vorgibt. Ebenso wird er die erforderlichen Sprachkenntnisse, die Kriterien für eine Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit und die Voraussetzung zur Gewährung der Zulagen regeln. Dabei will der Regierungsrat (ebd., S. 15) die Situation für Personen mit Betreuungspflichten beachten.

Art. 36 (ebd., Anhang S. 16-17) wird dahingehend abgeändert, dass ein Erlass von Kürzungen in begründeten Fällen nicht mehr möglich ist und auch der absolut nötige Existenzbedarf unterschritten werden darf. Der Regierungsrat kann neu die Vorschriften über Dauer und Umfang der Kürzungen festlegen.

Gemäss Art. 72 Abs. 1a (ebd., Anhang S. 24) wird die Gesundheits- und Fürsorgedirektion eng mit der Wirtschaft zusammenarbeiten und Programme und Projekte zur Vermittlung von Sozialhilfeklientinnen und -klienten fördern.

Der Regierungsrat (ebd., S. 22) rechnet mit Einsparungen von rund 15 bis 25 Mio. Franken. Er hofft damit neue Integrationsprojekte schaffen zu können, welche sich besonders an Sozialhilfebeziehende von über 50 Jahren und durch die Schaffung von Lehrstellen oder lehrstellenähnlichen Angeboten an junge Sozialhilfeklientinnen und -klienten wendet. Zudem sind Temporärstellenvermittlungen vorgesehen.

Dieser Vorlage war ein Vernehmlassungsverfahren noch unter dem Regierungsrat in alter Zusammensetzung (Regierungsrat, ebd., S. 23) vorausgegangen. Vereinzelt stimmten Gemeinden der Vorlage zu. Bürgerliche Parteien und Wirtschaftsverbänden kritisierten, dass die Motion Studer nicht konsequent umgesetzt werde und zu wenig Anreize gesetzt werden. Demgegenüber kritisierten die SP, Grüne, EVP, Gewerkschaften, Sozialdienste und einzelne Gemeinden die Kürzungen und die Abkehr von den SKOS-Richtlinien. Damit werde eine menschenwürdige Existenz in Frage gestellt wird. Ausserdem wurde die Abkehr von der

Gleichbehandlung kritisiert. An mehreren 'Runden Tischen' wurden daraufhin mehrheitsfähige Lösungen gesucht und in einem Konsultationsverfahren einem eingeschränkten Kreis vorgelegt. Die Antworten divergierten wieder stark. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beauftragte danach den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines angepassten Gesetzesentwurfs, um sie dem Grossen Rat vorlegen zu können.

An diesen Ausführungen wird klar, dass nicht die ganze Bevölkerung die Möglichkeit hatte bei der Aushandlung des Gesetzes Einfluss zu nehmen (siehe Kap. 1). Bei Stämpfli werden die Beteiligten als Eliten oder organisierte Interessen bezeichnet.

Die erste Lesung fand am 5. und 6. Dezember 2017 statt. Der Grosse Rat des Kantons Bern (2017a) beschloss mehrheitlich den Anträgen des Regierungsrates zu folgen. Einzelne Punkte wurden zur erneuten Beratung an die Kommission zurückverwiesen. Bei der generellen Reduktion der Sozialhilfe einigt sich der Grosse Rat (ebd., S. 4) auf einen Kompromiss von 8% anstatt 10% (Antrag Herren). Diese Grossratsdebatte wird ausführlich in Kapitel 4 untersucht.

Am 28. März 2018 fand die zweite Lesung im Grossen Rat (2018a) statt. Abweichend von der ersten Lesung wurde die vorgesehene Höhe der Zulagen relativiert, die SKOS-Richtlinien bieten nur noch Orientierung in deren Bemessung. Dem Regierungsrat wird die Kompetenz zugesprochen, die Personengruppen, für welche die Sprachanforderung nicht gelten soll, in der Verordnung zu regeln. Diese Personengruppen werden noch etwas mehr ausdifferenziert. Ausschlaggebend hierfür war die Diskussion in der ersten Lesung, welche in Kapitel 4 in der Unterkategorie 'Unwürdigkeit/Verschulden' erläutert wird. Die überarbeitete Gesetzesvorlage wird in dieser zweiten Lesung beschlossen.

In ihrem Mitgliederversand vom April 2018 teilt avenir social, dass sich nach Beschluss dieser Teilrevision ein breites Bündnis aus Parteien und Verbänden zusammengeschlossen haben und Unterschriften für einen Volksvorschlag sammeln. Gemäss dem Komitee «Wirksame Sozialhilfe» (o.J., S. 1-2) verfolgt der Volksvorschlag vor allem vier Ziele: 1) Den Stellensuchenden soll mit qualifizierenden Massnahmen die Arbeitssuche erleichtert werden. 2) Ältere Stellensuchende ab 55 Jahren sollen nach ihrer Aussteuerung nicht mehr in die Sozialhilfe wechseln, sondern über die Ergänzungsleistungen unterstützt werden. 3) Die Sozialhilfe im Kanton Bern soll sich weiterhin an den SKOS-Richtlinien orientieren. 4) Der Kanton soll enger mit der Wirtschaft zusammenarbeiten und die berufliche Integration von Sozialhilfeklientinnen und -klienten auf diesem Weg ermöglichen. Konkret soll gemäss Brief von avenir social vom April 2018 die Gesundheits- und Fürsorgedirektion zusammen mit der Erziehungsdirektion und unter finanzieller Beteiligung der Sozialhilfe Angebote zur beruflichen Qualifizierung schaffen. Dieses Angebot steht auch für Personen offen, welche nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden. Sozialhilfeklientinnen und -klienten können zur Teilnahme verpflichtet werden.

Gemäss Reichenau (2018) vom Online-Magazin Journal B sind bereits vor Ende der Frist ausreichend Unterschriften eingereicht worden. Damit wird im Frühjahr 2019 in einer kantonalen Abstimmung der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes der Volksvorschlag gegenübergestellt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Gesetzesvorschlag zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes Anreize durch erhöhte Zulagen mit gleichzeitiger Erhöhung der Anforderungen, aber auch durch die Senkung des Grundbedarfs schaffen soll. Verstärkte Sanktionsandrohungen sollen diesen Anreiz erhöhen, sie werden an bestimmten Personengruppen ausgerichtet. Die fachlichen Grundsätze und die Gleichbehandlung verlieren an Priorität. Die geringe Aussicht auf einen Arbeitsplatz verringert gemäss Regierungsrat die Motivation, sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen. Dennoch wird diese berufliche Integration angestrebt. Die Sprachanforderung ist eine Neuheit im Gesetz und wird damit begründet, dass Sprache eine Voraussetzung zur beruflichen Integration darstellt. Mit dieser Teilrevision des Gesetzes wendet sich der Kanton Bern von den SKOS-Richtlinien ab. Mit dem Volksvorschlag «Wirksame Sozialhilfe» wird den Stimmberechtigten dem Gesetzesvorschlag des Regierungsrates eine Alternative gegenübergestellt. Von den vier Zielen richten sich aber auch hier die Hälfte an der beruflichen Integration aus. Zudem sollen Arbeitslose ab 55 Jahren nach der Aussteuerung nicht mehr in die Sozialhilfe wechseln, sondern über die Ergänzungsleistungen unterstützt werden. Was Vorteile für diese Gruppe bringt, kann jedoch der Sozialhilfe als Ganzes weiter schaden. Eine Verschiebung von Personengruppen in andere Sicherungssysteme kann zu einer abnehmenden Akzeptanz der ganzen Sozialhilfe führen, wenn das Verständnis für die Situationen der 'übrig gebliebenen' Sozialhilfeklientinnen und -klienten weiter abnimmt.

3. Gerechtigkeitsvorstellungen

Das folgende Kapitel hat zum Ziel, Gerechtigkeitsvorstellungen theoretisch einzuführen und eine Positionierung im Gerechtigkeitsdiskurs der Sozialen Arbeit herauszuarbeiten. Zu Beginn werden die Begrifflichkeiten geklärt und anschliessend die Gerechtigkeitsvorstellungen Egalitarismus, Individualismus, Askriptivismus, Fatalismus und unternehmerische Gerechtigkeit einzeln beschrieben. Dabei werden die Gerechtigkeitsvorstellung jeweils einem in Kapitel 1 vorgestellten Wohlfahrtsregime zugeordnet. Da ein besonderer Fokus auf die Gerechtigkeitsvorstellungen Individualismus und Egalitarismus gelegt wird, weil diese in der Grossratsdebatte vorherrschen, werden sie mit dem ihnen zugrundeliegenden Menschenbild des Homo Socialis bzw. des Homo Oeconomicus bildhaft gemacht. Zur genaueren Differenzierung dieser beiden Grundorientierungen wird in dieser Arbeit der Begriff der Gerechtigkeitsprinzipien eingeführt, die sich einzelnen Gerechtigkeitsvorstellungen unterordnen lassen. Diese Prinzipien haben eine enge Verbindung zur Sozialhilfe und lehnen sich entweder den Prinzipien der SKOS oder den Traditionen der Sozialen Arbeit an. Die kursiv gehaltenen Gerechtigkeitsprinzipien stellen deduktiv gebildete Kategorien für die Untersuchung in Kapitel 4 dar. Diese ergänzenden Gerechtigkeitsprinzipien werden von den unterschiedlichen Vertreterinnen und Vertretern relativiert und kontrovers diskutiert. Eine Abgrenzung der Begriffe wird jeweils die Einführung der Gerechtigkeitsvorstellungen abschliessen. Die unternehmerische Gerechtigkeit stellt eine Besonderheit dar, sie wird an dieser Stelle vorgestellt, weil sie sich in der Grossratsdebatte an mehreren Stellen gezeigt hat. Am Ende des Kapitels werden die Aufgaben der Sozialen Arbeit und ihre Position in der Gerechtigkeitsdebatte herausgearbeitet.

3.1 Fünf Gerechtigkeitsvorstellungen

Aus ökonomischer Sicht beschäftigen sich die Theorien der Gerechtigkeit gemäss Oelkers und Schrödter (2008, S. 47) mit dem Problem der Ressourcenknappheit und der Güterverteilung. Liebig (2008, S. 35) konzentriert sich mit der Einstellungsanalyse auf Gerechtigkeitsvorstellungen, also was als gerecht angesehen wird und welche Faktoren diese Einstellungen bedingen. Gerlitz, Mühleck und Scheller (2007, S. 9) ergänzen die Gerechtigkeitsvorstellungen um den Begriff der Ideologie. Im Grid-Group-Paradigmas finden sich Erklärungen, unter welchen Bedingungen sich Gerechtigkeitsvorstellungen verändern. Nach Oelkers und Schrödter (2008, S. 47) handelt es sich bei den Theorien der Gerechtigkeit aus ökonomischer Sicht um normative Theorien, welche thematisieren, wie Allgemeingut angesichts von Ressourcenknappheit unter den einzelnen Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt werden soll (wie auch Budowski & Nollert in Kap. 1). Gerechtigkeit wird dabei als

Eigenschaft von gesellschaftlichen Institutionen gesehen und die Theorien begründen jeweils institutionelle Regeln der Verteilung, die sie als optimal ansehen.

Liebig (2008) verwendet nicht den Begriff der Gerechtigkeitstheorie, sondern den weiter gefassten Begriff der Gerechtigkeitsvorstellung. Liebig (2008, S. 35-36) sieht die Gerechtigkeitsvorstellungen in der Tradition der Einstellungsanalysen, wenn in Bevölkerungsbefragungen gefragt wird, was als gerecht angesehen wird. Er unterscheidet zwischen ergebnis- und ordnungsbezogenen Gerechtigkeitsvorstellungen. In ersteren werden die konkreten Verteilungsergebnisse, in letzteren die Regeln und die institutionelle Ordnung als entscheidend angesehen. Da die vorliegende Arbeit eine politische Debatte um institutionelle Gerechtigkeit, wie sie Oelkers und Schrödter (s.o.) umreißen, untersucht, sind ordnungsbezogene Gerechtigkeitsvorstellungen von besonderem Interesse. Diese wiederum teilt Liebig (2008, S. 40-41) in vier Grundorientierungen auf: Individualismus, Egalitarismus, Askriptivismus und Fatalismus. Sie unterscheiden sich nach den angestrebten Verteilungsprinzipien und wer für die Verteilung als zuständig erachtet wird. Sie sind in der Realität nicht in Reinform zu finden, sondern bestehen vielmehr aus Vermischungen der einzelnen Orientierungen. Sie können sich verändern, wie anhand des Grid-Group-Paradigmas aufgezeigt wird. Bei Gerlitz et al. (2007, S. 9) werden die vier Gerechtigkeitsvorstellungen nach Liebig auch als Gerechtigkeitsorientierungen oder als -ideologien bezeichnet. Als Ideologien sind sie argumentativ teilweise nur schwer begründbar, besitzen jedoch für die Personen selbst eine starke Glaubwürdigkeit. Von der Verwendung des Begriffes wird abgesehen, da dieser umgangssprachlich negativ konnotiert ist und die Arbeit nicht den Anschein einer Vorverurteilung erwecken soll. Die Begriffe Gerechtigkeitsvorstellungen und -orientierungen werden jedoch gleichbedeutend verwendet. Liebig (2008, S. 41-42) führt das Grid-Group-Paradigma ein. Jenem liegt die Annahme zu Grunde, dass zwei Faktoren die Ausbildung der Gerechtigkeitsvorstellungen beeinflussen. Die Dimension *Grid* zeigt, wie ausgeprägt Normen in einer Gesellschaft das Handeln der Menschen bestimmen. Also wie starr die Regeln vorgeben, wer „oben“ und wer „unten“ ist in der gesellschaftlichen Hierarchie und welche Vorgaben bezüglich sozialer Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Hierarchieebenen bestehen. Als Extremfall beschreibt Liebig (ebd., S. 41-42) die Kastenordnung, in welcher die Rollenerwartungen das alltägliche Leben bis ins Detail bestimmen. Die *Grid*-Dimension gibt also Aufschluss darüber, wie stark es dem Individuum erlaubt ist, das Leben nach seinen Vorstellungen zu gestalten. Die *Group*-Dimension gibt Auskunft über die Eingebundenheit in einer Gruppe und inwieweit eine Person Unterstützung durch die Gruppe erfährt und ihr Handeln selbst durch Gruppenloyalität geprägt ist. Eine starke Gruppeneinbindung geht einher mit klaren und festen Gruppengrenzen. Die folgende Abbildung verdeutlicht das *Grid-Group*-Paradigma.

Abbildung 6: Vier Grundorientierungen der Gerechtigkeit

		Group	
		schwach	stark
Grid	hoch	Fatalismus	Askriptivismus
	niedrig	Individualismus	Egalitarismus

Quelle: Liebig (2008, S. 42).

Nach Liebig (ebd., S. 43) führt also gesellschaftlicher Wandel zu veränderten Gerechtigkeitsvorstellungen. Für Liebig (ebd., S. 42-44) zeigt sich in heutiger Zeit eine zunehmende Individualisierung in der Zunahme von Handlungsoptionen für Einzelne einhergehend mit der abnehmenden Bedeutung traditioneller Rollenerwartungen. Die *Grid*-Ausprägung nimmt demzufolge ab. Gleichzeitig deutet Liebig (ebd., S. 42-44) eine Zunahme von Singlehaushalten und abnehmende Mitgliederzahlen bei Kirchen, Parteien und Gewerkschaften als verminderte soziale Integration der einzelnen. Demzufolge richten sich die einzelnen in ihren Entscheidungen weniger an den anderen aus und erfahren weniger Unterstützung durch andere Gesellschaftsmitglieder. Die *Group*-Dimension wird demzufolge geschwächt. Dem *Grid-Group*-Paradigma folgend vermutet Liebig (ebd., S. 42) durch diese gesellschaftlichen Veränderungen eine Zunahme individualistischer und einer Abnahme askriptivistischer sowie egalitaristischer Gerechtigkeitsorientierungen.

In der späteren Untersuchung zeigen sich überwiegend individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen und liefern erste Anhaltspunkte, welche Liebigs These unterstützen.

3.1.1 Egalitarismus

Als erstes soll Egalitarismus als Gerechtigkeitsvorstellung definiert werden, da hier eine enge Verbindung zur Sozialen Arbeit besteht, wie sich in Kapitel 3.2 noch zeigen wird. Liebig (2008, S. 41) formuliert Gerechtigkeit nach egalitaristischer Gerechtigkeitsorientierung immer als Gleichheit und zwar nicht nur als Gleichheit von Chancen, dem würden auch Individualisten zustimmen, sondern vor allem hinsichtlich der Verteilungsergebnisse. Die Verteilung gesellschaftlicher Güter erfolgt nach dem Gleichheitsprinzip und wird als zentrale Aufgabe des Staates formuliert. Sie soll mittels staatlicher Interventionen umgesetzt werden. Egalitarismus ist im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat die vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellung (siehe dazu auch Kapitel 1).

Als Menschenbild kann dem Egalitarismus der Homo Socialis als neueres Konzept zugeordnet werden. Nowak (2011, S. 31) beschreibt den Homo Socialis als gesellschaftliches Wesen. Sein Handeln und damit auch sein Alltag sind von Gefühlen und Sympathien geleitet und weniger durch rationale Kosten-Nutzen-Abwägungen gesteuert. Der Mensch ist

eingebunden und geprägt durch familiäre, nachbarschaftliche, berufliche und freundschaftliche Beziehungen. Er ist primär durch das gesellschaftliche Zusammenleben definiert.

Dem Egalitarismus können bestimmte Gerechtigkeitsprinzipien zugeordnet werden. Die SKOS (2005) hat einige fundamentale Prinzipien formuliert. In ihrem Zentrum steht die *Wahrung der Menschenwürde*, welche besagt, «dass jede Person um ihres Menschseins willen vom Gemeinwesen die Sicherung der baren Existenz fordern darf» (SKOS, 2005, A. 4-1). Ausserdem soll allen Sozialhilfeklientinnen und -klienten ein Mitspracherecht in der Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst zukommen, es darf nicht über sie als Objekte bestimmt werden. Nowak (2011, S. 108) sieht in der Menschenwürde und in der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums generell eine Legitimationsbasis der Sozialen Arbeit. In seinen Ausführungen kommt er zum Schluss, dass die *Menschenrechte* die Basis der Menschenwürde bilden. Die Menschenwürde verlangt sowohl nach einem Rechtsstaat als auch nach einem Sozialstaat. Gemäss humanrights.ch (2013) sind die Menschenrechte seit 1974 auch in der Schweiz verbindlich.

Ein weiteres grundsätzliches Prinzip beschreibt die SKOS (2005, A. 4-2) als *Bedarfsdeckung*. Danach hat die Sozialhilfe die Aufgabe, bei individuellen, konkreten und aktuellen Notlagen zu helfen. Die Hilfe muss unabhängig von den Ursachen gewährt werden. Boecker (2015, S. 30-31) formuliert die Bedarfsgerechtigkeit aus. Dem Staat obliegt die Aufgabe eine angemessene Deckung der anerkannten Bedarfe zu garantieren und zwar unabhängig von der individuellen Produktivität oder Leistungsfähigkeit. Dazu muss der akzeptierte Bedarf als Existenzminimum im gesellschaftlichen Diskurs definiert werden. Der Begriff Bedarf ist objektiv geprägt, Bedürfnisse sind als subjektiver Begriff zu verstehen. Gemäss Engelke Borrmann und Spatscheck (2014) bilden in der Tradition der Sozialen Arbeit menschliche Bedürfnisse einen «Ausgangspunkt aller Fürsorge» (S. 274), wie sich bei Ilse Arlt als früher Vertreterin der Sozialen Arbeit zeigt. Sie definierte Armut als unbefriedigte Bedürfnisse.

Weiter wird von der SKOS (2005, A. 1-1) die soziale und berufliche *Integration* als wichtiges Ziel benannt. Müller de Menezes (2012, S. 27) sieht darin einen Beitrag zum sozialen Frieden, indem die Sozialhilfe sozialem Ausschluss entgegenwirkt.

Weitere Gerechtigkeitsprinzipien haben ihren Ursprung in der Tradition der Fürsorge bzw. der sozialen Sicherung. Der Begriff der *Solidarität* hat seinen Ursprung in den Forderungen nach staatlicher Existenzsicherung. Der Begriff der Solidarität gewann gemäss Boecker (2015, S. 35) in der Arbeiterbewegung Mitte des 19. Jahrhunderts an Bedeutung. Dabei ging es um Forderungen nach kollektiver Absicherung bei Unfall, Krankheit oder generell Erwerbsunfähigkeit. Nowak (2011, S. 114) setzt den Begriff der Solidarität mit Brüderlichkeit gleich und führt ihn auf die Französische Revolution zurück. Aktuell wird laut Nowak (ebd.) Solidarität verstanden als bewusster Verzicht zum Wohl der Gemeinschaft.

Brake und Deller (2014, S. 38) sehen den Begriff der *Hilfe* eng verflochten mit der Sozialen Arbeit. Als Hilfe sehen sie eine Form des gesellschaftlichen Austausches. In der Tradition nach Scherpner geht dieser Austausch mit der Anerkennung des Rechts auf Existenz des anderen einher. In diesem Sinne steht der Begriff in enger Verbindung zur 'christlichen *Nächstenliebe*' und zum 'barmherzigen Samariter'. Aus der christlichen Lehre geht das Prinzip des Helfens hervor und zwar nicht beschränkt auf die gegenseitige Hilfe. Darüber hinaus soll all jenen geholfen werden, welche sich nicht selbst helfen können.

Bei der Zuordnung einer bestimmten Position zum Egalitarismus muss beachtet werden, dass der Begriff der Integration unterschiedlich verwendet wird. Im Egalitarismus geht der Begriff Integration einher mit einem Recht auf Ermöglichung der sozialen Teilhabe und Teilnahme. Im Individualismus hingegen werden damit Anpassungsforderungen an das Individuum geknüpft, die nicht zwingend in einer gleichgestellten sozialen Teilhabe münden muss. Aufbauend auf diesen Überlegungen wird als nächstes die Gerechtigkeitsvorstellung des Individualismus vorgestellt.

3.1.2 Individualismus

Gemäss Liebig (2008, S. 40) wird aus Sicht des Individualismus die Ungleichverteilung von Gütern und Lasten als erstrebenswert beurteilt. Die unterschiedliche Leistung der Menschen bildet sich idealerweise in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen ab und legitimiert die Unterschiede. Nach dem Leistungs- und Beitragsprinzip wird die Verteilung der gesellschaftlichen Güter geregelt. Aus Sicht des Individualismus ist der Markt am besten in der Lage die Verteilung gerecht vorzunehmen. Die individualistische Gerechtigkeitsvorstellung ist im liberalen Wohlfahrtsregime vorherrschend (siehe dazu auch Kap. 1).

Individualistische Vorstellungen zeigen sich im Menschenbild des Homo Oeconomicus. Nach Nowak (2011, S. 32) handelt der Homo Oeconomicus aufgrund andauernder Kosten-Nutzen-Abwägungen. Er ist dabei ausschliesslich an seinem Vorteil interessiert, auch wenn sein Handeln zu Lasten seiner Mitmenschen geht.

Eingangs erwähnt wurde die Wichtigkeit des Leistungsprinzips in der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung. Auch von der SKOS (2005, A. 4-3) werden *Leistung und Gegenleistung* als fundamentale Prinzipien definiert. Zur Gewährung der Sozialhilfe wird von den Sozialhilfeklientinnen und -klienten Mitwirkung eingefordert. Sozialhilfemassnahmen bauen auf diesem Prinzip auf. Mit der Integrationszulage und dem Einkommensfreibetrag werden Leistungen hinsichtlich beruflicher bzw. sozialer Integration belohnt. Das Gegenleistungsprinzip wird gemäss Müller de Menezes (2012, S. 27) in einigen kantonalen Sozialhilfegesetze fälschlicherweise als Begründungen für ‚Eingliederungsverträge‘ benutzt. Die Richtlinien der SKOS verstehen unter Gegenleistung jedoch, dass Integrationsleistungen

von Sozialhilfeklientinnen und -klienten finanziell vergütet werden sollten. In Kapitel 2 wurde auf die Zielvereinbarung im Berner Sozialhilfegesetz hingewiesen. Ob sie als Eingliederungsverträge zu verstehen sind, müsste inhaltlich analysiert werden.

Mit der Leistungsgerechtigkeit verknüpft ist das Prinzip der *Angemessenheit der Hilfe* nach der SKOS (2005, A. 4-2). Sozialhilfeklientinnen und -klienten sollen nicht bessergestellt sein als nicht unterstützte Personen mit einem bescheidenen Haushaltsbudget. In Deutschland wird dieser Punkt als *Lohnabstandsgebot* diskutiert (Opielka, 2006, S. 170). Gemeint ist damit das verbreitete Argument, dass ein Haushalt, welcher auf staatliche Leistungen angewiesen ist, nicht mehr erhalten sollte als ein Haushalt, welcher sich über ein Erwerbseinkommen im Niedriglohnsektor selber finanziert.

Die *Subsidiarität* stellt ein weiteres fundamentales individualistisches Gerechtigkeitsprinzip dar. Klientinnen und Klienten sind gemäss SKOS (2005) im Rahmen der Selbsthilfe «verpflichtet alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage ... abzuwenden oder zu beheben» (A. 4-1). Explizit aufgeführt werden das eigene Einkommen, Vermögen oder die eigene Arbeitskraft. Mit den Leistungsverpflichtungen Dritter wird auf die vorgelagerten Sozialversicherungsansprüche, aber auch auf Unterhaltsansprüche und weitere privatrechtliche Ansprüche verwiesen. Auch freiwillige Leistungen aus dem privaten Umfeld sind prioritär zur Sozialhilfe. Weitere Ausführungen zur Subsidiarität finden sich bei Boecker, Spieker und Müller de Menezes. Subsidiarität ist gemäss Boecker (2015, S. 36) auf die liberalen Forderungen zur Verdrängung des Staates zugunsten des Marktes zurückzuführen. Gemäss Spieker (2000, S. 318) sind durch das Subsidiaritätsprinzip die staatlichen Leistungen gegenüber der Gesellschaft und einzelnen Personen auf Hilfe zur Selbsthilfe begrenzt. Das, was die Personen selber leisten können, soll nicht der Gesellschaft aufgebürdet werden. Müller de Menezes (2012, S. 27) kritisiert eine überdimensionierte Darstellung der Eigenverantwortung als Teil des Subsidiaritätsprinzips. In der politischen Debatte werde darauf verwiesen, um den Betroffenen Ansprüche auf staatliche Leistungen vorzuenthalten. In Kapitel 2 wurde aufgezeigt, dass die Subsidiarität und die freiwilligen Leistungen Dritter auch im Berner Sozialhilfegesetz festgehalten sind.

Weitere wichtige Begriffe in der Diskussion um die Sozialhilfe sind die individualistisch geprägten Begriffe der *Unwürdigkeit* und des *Förderns und Forderns*. Beide entstammen der Fürsorgetradition. Seithe (2010, S. 28-29) führt den Begriff der *Unwürdigkeit* auf den Humanismus zurück. Mit der zunehmenden Industrialisierung konzentrierte sich die Armut immer mehr in den wachsenden Städten. Das Armutsproblem wurde zum Politikum mit unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen, welche den Umgang mit den Armen regelte. Mit dem Aufkommen des Humanismus wurden Unterstützungsgelder vielfach mit pädagogischer Förderung und der Erziehung zur Arbeit verbunden. Armut war nun nicht mehr gottgegebenes

Schicksal, sondern durch eigene Leistung überwindbar. Von nun an galten arbeitsfähige Arme als unwürdig.

Juan Luis Vives lebte zur gleichen Zeit und gilt als früher Theoretiker der Sozialen Arbeit. Engelke et al. (2014, S. 66) führen den heutigen Gedanken des *Förderns und Forderns* auf ihn zurück. Die Unterstützung der Armen ging bei Juan Luis Vives einher mit Erziehung. Diese Pädagogisierung in der Sozialen Arbeit und der Sozialpolitik zeigt sich bis heute.

Wie bereits erwähnt ist eine Abgrenzung der Begriffe nicht immer einfach. Sowohl im Sozialhilfeprinzip der *Angemessenheit der Hilfe* als auch im Prinzip der *Bedarfsdeckung* werden die angemessene Hilfe bzw. der Bedarf diskutiert. Die *Angemessenheit der Hilfe* wird im Kontext des Individualismus anhand des Lohnabstandgebotes unter dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit diskutiert. Das *Bedarfsdeckungsprinzip* im Egalitarismus grenzt sich im Unterschied dazu ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Sozialhilfeklientinnen und -klienten ab.

Ungleiche Verteilung von Gütern sind im Individualismus durch Leistungsunterschiede legitimiert. Im nächsten Kapitel wird mit dem Askriptivismus eine weitere Gerechtigkeitsvorstellung vorgestellt, die ungleiche Verteilung anstrebt.

3.1.3 Askriptivismus

Gemäss Gerlitz et al. (2007, S. 9) ist die askriptivistische (ebenso wie die fatalistische) Gerechtigkeitsvorstellung erst in jüngerer Zeit als theoretischer Begriff konzipiert worden. Liebig (2008, S. 40) definiert Askriptivismus als Gerechtigkeitsvorstellung, welche ungleicher Verteilung aufgrund einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit zustimmt. Es wird beispielsweise als gerecht angesehen, dass Männer ein höheres Einkommen als Frauen haben oder Einheimische gegenüber Ausländerinnen und Ausländern bestimmte Privilegien geniessen. Im Zentrum stehen dabei nicht individuell erbrachte Leistungen, sondern die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe und deren sozialem Status, welche als Legitimation zur Verteilung von gesellschaftlichen Gütern und Lasten dienen. Gerlitz et al. (2007, S. 12) erklären die askriptivistische Vorstellung mit der Zustimmung zur gesellschaftlichen Schichtung als legitimes, ordnendes Element. Askriptivisten werden auch als Hierarchisten bezeichnet. Askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellungen sind im konservativen Wohlfahrtsstaat vorherrschend (siehe dazu Kap. 1).

Beispiele für die askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung sind schwer aufzuzeigen. Die soziale Schichtung einer Gesellschaft ist im modernen Rechtsstaat nicht durch Recht, sondern durch informelle Mechanismen verankert. Eine vorwiegend patriarchale Gesellschaft wird Männern Privilegien zugestehen ebenso wie Gesellschaften, welche als Nationalstaaten organisiert sind, Menschen mit entsprechender Nationalstaatszugehörigkeit bevorzugen werden. Diese Bevorteilung geschieht oft subtil. Die Begründung des Askriptivismus durch

seine Vertreter ist oft lückenhaft. Hier kann auf den anfangs des Kapitels eingeführten Ideologiebegriff verwiesen werden.

3.1.4 Fatalismus

Eine weitere erst in jüngerer Zeit entworfene Gerechtigkeitsvorstellung stellt der Fatalismus dar. Nach Liebig (2008, S. 40) ist die fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung gekennzeichnet durch die Ablehnung von Gerechtigkeitsforderungen. Die Güterverteilung gilt im Fatalismus als zufällig und unveränderbar. Gerlitz et al. (2007, S. 7) führen die fatalistische Gerechtigkeitsorientierung auf Durkheims Anomie Begriff zurück. Sie zeichnet sich durch die Ablehnung jeglichen Gerechtigkeitsdenkens aus. Gerlitz et al. (2007, S. 11) beschreiben Fatalisten auch als Isolierte. Sie sind durch gesellschaftliche Normen oder Rollenerwartungen und -zuweisungen bestimmt, ohne auf den Rückhalt einer Gruppe zurückgreifen zu können. Ihr Alltag wird stark von aussen bestimmt und sie nehmen ihr Leben als vom Schicksal bestimmt wahr, ohne es selbst nennenswert beeinflussen zu können. Gerlitz et al. (2007, S. 14) beschreiben die fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung auch als Resignation. In ihrer Untersuchung wurde diese Einstellung anhand folgender Items operationalisiert: «Es ist zwecklos, sich über soziale Gerechtigkeit zu streiten, weil sich die Verhältnisse doch nicht ändern lassen» und «So wie die Zustände heute sind, weiss man gar nicht mehr, was eigentlich gerecht ist» (Gerlitz et al., 2007, S. 14).

Die fatalistische Einstellung kann nach diesen Ausführungen nicht als Gerechtigkeitsvorstellung in einem engeren Sinne angesehen werden. Sie zeichnet sich vielmehr durch die Verweigerung des Gerechtigkeitsgedankens aus.

3.1.5 Unternehmerische Gerechtigkeit

Die egalitaristische wie auch die askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung bauen auf staatliche Umverteilung. Demgegenüber steht in der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung das Individuum in der Hauptverantwortung. Mit der unternehmerischen Gerechtigkeit wird eine Position umrissen, welche die Unternehmen als weitere Akteure miteinbeziehen. Lorch (2018) und A. Maurer (2018) führen unter dem Stichwort 'Corporate Social Responsibility' die soziale Verantwortungsübernahme von Unternehmen ein. Altenburger und Schmidpeter (2018) konkretisieren anhand von Familienunternehmen.

Auf gesellschaftlicher Ebene ist die unternehmerische Verantwortung auf die Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft zurückzuführen. Gemäss Lorch (2018, S. 15-16) wurde die Soziale Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert. Diese Zeit war geprägt durch zwei Extreme: auf der einen Seite vom «laissez-faire-Liberalismus» (Lorch, 2018, S. 15) und auf der anderen Seite von der zentralistisch organisierten Planwirtschaft. Die Soziale

Marktwirtschaft wurde als der «dritte Weg» (Lorch, 2018, S. 16) entworfen. Verschiedene Autoren sahen die Gefahr gesellschaftlicher Probleme, wenn die freie Marktwirtschaft nicht staatlich reguliert werde. In der Regulierung wurde die Möglichkeit gesehen, die wirtschaftliche Freiheit mit dem Anspruch der sozialen Gerechtigkeit zu verbinden. Gemäss Lorch (2018) erlebt die Soziale Marktwirtschaft aktuell wieder vermehrt Zuspruch, da der Neoliberalismus immer mehr unter Kritik gerät und sich der Wunsch nach «Wohlstand für alle» (S. 14) nicht erfüllt.

Nach A. Maurer (2018, S. 119) wurde Mitte des 20. Jahrhunderts im Rahmen der Betriebswirtschaftslehre der Begriff 'Corporate Social Responsibility' konzipiert. Unternehmen wurden davor als rein profitorientiert beschrieben. Mit dem 'Corporate Social Responsibility' fand eine Erweiterung um gesellschaftliche Ziele wie Streben nach Nachhaltigkeit oder Einhaltung der Menschenrechte statt. Das Unternehmen gilt fortan als Teil der Gesellschaft, eingebettet in soziale Handlungsfelder.

Die spezifische Verantwortungsübernahme hinsichtlich der Mitarbeitenden zeigt sich besonders in Familienunternehmen. Gemäss Altenburger und Schmidpeter (2018, S. 9) verfolgen Familienunternehmen oft langfristige und nachhaltige Ziele. Mitarbeitenden kommt eine besondere Wertschätzung zu. Ein Grossteil von Familienunternehmen versucht Mitarbeitende auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten nicht zu entlassen. Familienunternehmen fühlen sich darüber hinaus sehr oft für die Beschäftigung in der Branche und generell für die Gesellschaft verantwortlich.

In der unternehmerischen Gerechtigkeit wird weder an das Individuum noch an den Staat, sondern an ökonomische Akteure appelliert. Durch die Kritik am Neoliberalismus wächst der Druck auf Unternehmen, selbst soziale Verantwortung zu übernehmen. Dieser Appell kann institutionell verankert werden – etwa durch eine Gesetzgebung im Sinne der sozialen Marktwirtschaft – oder lediglich auf Freiwilligkeit und Selbstregulation bauen. Zudem kann von Unternehmen wiederum verlangt werden, dass sie vor allem Leistungen gerecht honorieren (ihre Gerechtigkeit also individualistisch ist) oder sich vorwiegend für gesellschaftliche Belange einsetzen (und damit egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen genügen). Diese Auseinandersetzung findet sich in der Untersuchung des Kapitels 4.

Im Gesetzesvorschlag des Regierungsrats ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft vorgesehen, um Sozialhilfeklientinnen und -klienten die berufliche Integration zu erleichtern (siehe Kap. 2). Somit werden Unternehmen als Träger gesellschaftlicher Verantwortung wahrgenommen. In der Grossratsdebatte zeigt sich an einigen Stellen die unternehmerische Gerechtigkeit als wichtiges Argument, aus diesem Grund wurde sie an dieser Stelle vorgestellt.

In der Untersuchung der Grossratsdebatte zeigen sich hauptsächlich individualistische und an zweiter Stelle egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen, der askriptivistischen

Gerechtigkeitsorientierung kann eine Textstelle zugeordnet werden. Dass sich eine fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung in der Grossratsdebatte nicht zeigt, ist nicht erstaunlich. Die Grossrätinnen und Grossräte engagieren sich in hohem Masse politisch und arbeiten auf eine Veränderung der Gesellschaft hin, zumindest auf gesetzlicher Ebene. Damit ist fast auszuschliessen, dass sie die aktuellen Zustände als unveränderbar ansehen und den Gerechtigkeitsgedanken ablehnen. Die Kategorie wurde der Vollständigkeit halber aufgenommen.

Nach den Ausführungen zu den Gerechtigkeitsvorstellungen interessiert nun die Position der Sozialen Arbeit.

3.2 Position der Sozialen Arbeit

Im Folgenden wird eine Positionierung der Sozialen Arbeit im Gerechtigkeitsdiskurs herausgearbeitet. Mit Seithe (2010) und Olk (2008) können gesellschaftliche Entwicklungen wie die allgemeine Ökonomisierung im aktivierenden Sozialstaat nachvollzogen werden. Die Folgen für die Soziale Arbeit werden mit Nowak (2011), Seithe (2010) und Staub-Bernasconi (2007) und bezüglich der Sozialhilfe in der Schweiz durch Müller de Menezes (2012) erläutert. Mit *avenir social* (2014), Haller (2017) und Nowak (2011) werden die Lösungsvorschläge erarbeitet.

In einem zweiten Schritt werden die Aufgaben der Sozialen Arbeit durch den Capability Ansatz ergänzt. Riegler (2016) sowie Oelkers und Schrödter (2008) führen in den Capability Ansatz ein. Haller (2017) präzisiert ihn hinsichtlich der Anwendung in der Sozialen Arbeit. Dabei werden auch Bezüge zu Müller de Menezes (2012) hergestellt.

3.2.1 Egalitaristische Aufgaben der Sozialen Arbeit

Olk (2008, S. 294-295) kritisiert den aktivierenden Sozialstaat, der sich stark einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung bedient. Der egalitaristisch orientierte, ‚versorgende‘ Sozialstaat hatte bisher über Rechtsansprüche die Menschen davor bewahrt, ihre Arbeitskraft unter Zwang verkaufen zu müssen, was auch als Dekommodifizierung bezeichnet wird. Im bisherigen Sozialstaat wurden die Rechte der Bürgerinnen und Bürger vor allem auch hinsichtlich der materiellen Existenzsicherung betont. Aktuell werden soziale Risiken nicht mehr über Umverteilung kompensiert. Der aktivierende Sozialstaat ist an der Dekommodifizierung nicht mehr interessiert. Die Orientierung an der Dekommodifizierung wird als ineffektiv kritisiert, er führe zur Abhängigkeit vom Sozialstaat. Die Forderungen nach sozialpolitischen Umverteilungsmassnahmen verlieren in der Folge an Gewicht. Das zentrale Ziel des aktivierenden Sozialstaates ist die Integration der Bürgerinnen und Bürger in die Märkte, insbesondere in den Arbeitsmarkt. Dabei wird mit dem Credo des ‚Fördern und Fordern‘ auf Beschäftigungsfähigkeit hingearbeitet. Bürgerinnen und Bürger sollen sich an

die wechselnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anpassen. Im aktivierenden Sozialstaat sind die Ansprüche auf Leistungen mit Forderungen nach Gegenleistungen verknüpft, wie beispielsweise in der Sozialhilfe die Forderung zur Teilnahme an berufsqualifizierenden Massnahmen oder bei Nicht-Erwerbsfähigen nach gemeinnütziger Arbeit.

Seithe (2010, S. 166) ergänzt diese Ausführungen. Die sozialen Rechte im Sozialstaat werden immer mehr durch Verpflichtungen zur Arbeitsaufnahme und Eigenverantwortung umgedeutet und führen dazu, dass Betroffene einer strengeren Prüfung unterzogen werden, ob sie würdig sind, öffentliche Leistungen zu erhalten. Nach Seithe (2010, S. 75) bietet der Sozialstaat Benachteiligten zunehmend weder genügend materielle Absicherung noch angemessene Arbeitsplätze. Stattdessen fordern Angebote wie Kurse und Weiterbildungen von den Menschen, sich den flexibilisierten Bedingungen des Arbeitsmarktes anzupassen und sich selber zu vermarkten. Eine Folge dieses Aktivierungskonzeptes sieht Seithe (2010, S. 220) in der Individualisierung gesellschaftlicher Probleme. Mit fehlender Anstrengung, fehlenden Kompetenzen und Verhaltensdefiziten werden Probleme vorwiegend individualisierend erklärt.

Für Olk (2008) wird der aktivierende Sozialstaat mittels einer breiten „Sozialinvestitionsstrategie“ (S. 295) weitergeführt, welche mittels Erziehung und Betreuung im frühkindlichen Bereich ansetzt und sich in der Forderung nach Bildung und Weiterbildung fortsetzt. Olk (ebd., S. 296) sieht die sozialdemokratischen Forderungen nach egalitärer Politik und die Frage der sozialen Gerechtigkeit immer mehr abgelöst durch die Frage der ökonomischen Effizienz. Der Einfluss der frühen Kindheit gilt als ausschlaggebend für die Lebenschancen der Menschen. Um die Vererbung sozialer Ungleichheit zu bekämpfen, ist es notwendig geworden die Kinderarmut zu bekämpfen und die Bildung und Betreuung besonders für Kleinkinder auszubauen. Olk (2008) sieht darin das Konzept des Sozialinvestitionsstaats verwirklicht und beschreibt es wie folgt:

- es ist zukunftsorientiert,
- es betont die Umverteilung von Chancen, um Inklusion zu sichern auf Kosten der Umverteilung von Geldeinkommen zur Sicherung materieller Gleichheit,
- es bricht mit der bisherigen Dominanz konsumtiver Sozialausgaben zugunsten einer Ausrichtung der staatlichen Ausgabenpolitik auf „soziale Investitionen“,
- es integriert Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik,
- es ist mit einem veränderten Staats- und Steuerungsverständnis verbunden und schliesslich
- erklärt es Kinder zur wichtigsten sozialpolitischen Zielgruppe, weil die sozialen Investitionen in diese Bevölkerungsgruppe die höchsten produktiven Effekte und Gewinnerwartungen in der Zukunft versprechen. (Olk, 2008, S. 296)

In Deutschland ist gemäss Olk (2008) unter Kanzler Schröder «ein Wandel von einer redistributiven zu einer sozialinvestiven Sozialpolitik» (S. 296) angebrochen, was sich insbesondere an der Hinwendung der Politik zu Kindern und Familien festmachen lässt und sich vor allem im Ausbau der Ganztageschulen und der Angebote zur Kleinkinderbetreuung zeigt.

Der zunehmende ökonomische Einfluss hat auch Folgen für die Soziale Arbeit. Gemäss Seithe (2010, S. 85) gab der Staat im Zuge von Privatisierungsbestrebungen zunehmend seine sozialpolitische Verantwortung ab und konzentrierte sich auf die Steuerung des Angebotes. Zwangsläufig mussten nun soziale Institutionen vermehrt betriebswirtschaftliche Verantwortung übernehmen und gaben sie an ihre Angestellten weiter. Diese Ökonomisierung der Sozialen Arbeit hat dazu beigetragen, dass die Sozialarbeitenden ihrem Betrieb stärker loyal gegenüberstehen und im Zweifelsfall ihre fachliche Einschätzung hintenanstellen müssen.

Müller de Menezes (2012) führt in die Aufgaben der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe ein und führt die oben beschriebenen Entwicklungen aus. Gemäss Müller de Menezes (ebd., S. 11-12) sind Sozialhilfeklientinnen und -klienten wegen der Nachrangigkeit der Sozialhilfe im Sicherungssystem oft mehrfach benachteiligt und ihre Problemlage ist chronifiziert: Klientinnen und Klienten haben schon lange Probleme, welche nicht gelöst werden konnten. Die Soziale Arbeit und die Sozialhilfe kommen erst später dazu. Die Problemlage hat sich oft verkompliziert. Da die Sozialhilfe sich nicht auf die Verwaltung der Armutsbetroffenen beschränken will, steht die Soziale Arbeit vor der Herausforderung, diese Personen in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe und der beruflichen Integration zu befähigen. Die Einbindung in die Sozialverwaltung und die politische Steuerung stellen die Sozialen Arbeit vor besondere Herausforderungen. Müller de Menezes (ebd., S. 143-149) geht davon aus, dass Organisationen unterschiedlichen Handlungslogiken und beispielsweise Kriterien der Effektivität oder Effizienz folgen. Das Arbeitsfeld der Sozialhilfe ist stark geprägt durch die rechtlichen Normen der Verwaltung. Die Würdigung der Klientinnen und Klienten als ganze Person und die angemessene Bearbeitung der psychosozialen Probleme erfordern nicht-standardisierbare Tätigkeiten. Diese Aufgaben sind rechtlich kaum normiert und können durch die Organisation nur schwer kontrolliert werden. Aus diesem Grund wird oft versucht betriebswirtschaftlich, beispielsweise mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung kontrollierend einzugreifen. Eine stark wirkungsorientierte Steuerung geht von der Annahme aus, professionelles Handeln steuern zu können und missachtet dabei das Technologiedefizit der Sozialen Arbeit. Eine starke Strukturierung führt zu einer Erhöhung des administrativen Aufwandes und gemäss Müller de Menezes (2012) zu einer «Technokratisierung und Dequalifizierung der Sozialen Arbeit» (S. 149). Generell erschweren die

Verwaltungsrationalität und die hohe Arbeitsbelastung die Erfüllung der personenbezogenen Aufgaben der Sozialen Arbeit (ebd., S. 143).

Gemäss Müller de Menezes (ebd., S. 148) wurde im Kanton Bern das Sozialhilfegesetz nach einem wirkungsorientierten Konzept umgebaut (siehe auch Kap. 2). Das Kriterium der Effizienz wurde mit den Regelungen des Bonus-Malus-Systems im Berner Sozialhilfegesetz umgesetzt. Die Sozialdienste im Kanton Bern werden dadurch an ihrer Effizienz gemessen, miteinander verglichen und mittels Anreizen gesteuert.

Um diesen Entwicklungen angemessen begegnen zu können, braucht es zur Stärkung der Praxis die Disziplin der Sozialen Arbeit. Nowak (2011, S. 11-29) kritisiert jedoch sowohl in der wissenschaftlichen Disziplin als auch in der praktischen Anwendung der Sozialen Arbeit den Mangel an eigenständigen Theorien, welche den Zusammenhang zwischen Mensch und Gesellschaft abbilden. Im Fokus auf den Einzelfall werden die Abhängigkeiten zwischen Individuum und Gesellschaft ausgeblendet. In verschiedenen theoretischen Ansätzen sind zwar gesellschaftliche Aspekte mitgedacht. Jedoch sind sie durch die Einflüsse der Ökonomisierung sowie der Individualisierung sozialer Probleme überlagert. Diese Einflüsse werden laut Nowak dadurch verstärkt, dass Praktikerinnen und Praktikern ein politisches Bewusstsein fehlt. Als Ergebnis übernimmt in der Praxis die Soziale Arbeit immer mehr die Aufgaben von «Kontrolle und Entmündigung der Menschen» (Nowak, 2011, S. 20). Staub-Bernasconi (2007, S. 39-40) kritisiert in diesem Sinne den Dienstleistungsbegriff in der Sozialen Arbeit. Der Sozialen Arbeit kommt in Deutschland durch die starke Einbindung in den Sozialstaat über rechtliche Normen eine vorwiegend „personbezogene Dienstleistung“ (Staub-Bernasconi, 2007, S. 39) zu. Strukturbezogene Aufgaben werden dabei vernachlässigt.

Olks, Seithes, Nowaks und Staub-Bernasconis Ausführungen beziehen sich zwar auf Deutschland, lassen sich aber nicht darauf beschränken. Die angesprochenen Entwicklungen sind international beobachtbar, was sich auch in den Ausführungen Müller de Menezes' bezüglich spezifischer Handlungslogiken der Sozialhilfe in der Schweiz zeigt. Das Bonus-Malus-System kann beispielsweise dazu führen, dass fachliche Grundsätze stärker begründet oder hintenangestellt werden müssen, wenn (betriebswirtschaftlich angelehnte) Vorgaben erfüllt werden müssen. Aus Sicht der Sozialen Arbeit sind diese Entwicklungen kritisch zu betrachten.

Die Lösung der aufgezeigten Probleme wird in der Rückbesinnung auf den ‚versorgenden‘ Sozialstaat gesehen, wie er sich im egalitaristisch geprägten Wohlfahrtsstaat zeigt. Soziale Probleme können nach Nowak (2011, S. 17, 29) nur mittels eines funktionierenden Sozialstaates gelöst werden, welcher für jeden Bürger und jede Bürgerin ein menschenwürdiges Existenzminimum sichert.

Darum gilt es Ansätze zu verfolgen, welche die gesellschaftliche Ebene der Sozialen Arbeit mitdenken. Besonders auch der Berufsverband ist in diese Richtung hin aktiv. Gemäss des Berufsbildes der avenir social (2014) werden die Prinzipien der Menschenrechte wie auch der sozialen Gerechtigkeit als fundamental erachtet. Der Verband sieht die Ziele der Sozialen Arbeit darin, auf einen gesellschaftlichen Wandel hinzuwirken, welcher den einzelnen Klientinnen und Klienten sowohl die Befriedigung der biopsychosozioökulturellen Bedürfnisse als auch ihre persönliche Entfaltung ermöglicht. Hinsichtlich der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes und deren Verordnung hat avenir social (2018a, 2018b & 2018c) in mehreren Aktionen auf politischer Ebene interveniert.

Auch wenn diese Interventionen nicht bei allen Praktikerinnen und Praktikern Zuspruch finden werden, kann damit ein durchgehend apolitisches Bewusstsein widerlegt werden. Wie in Kapitel 1 dargelegt, sollten gemäss der SKOS die Sozialhilfeorgane sich für gerechtere, gesellschaftliche Strukturen einsetzen, welche Armut verhindern und den Menschen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Als wichtiger Teil der Sozialhilfe ist auch die Soziale Arbeit dazu aufgefordert.

Im Folgenden wird auf einen theoretischen Ansatz eingegangen, welcher einen guten Ausgangspunkt für die Soziale Arbeit im Arbeitsfeld der Sozialhilfe bietet.

3.2.2 Der Capability Ansatz in der Sozialhilfe

Der Capability Ansatz hat eine doppelte Sicht auf den Menschen, er versteht ihn einerseits als Individuum mit Potenzialen und sieht ihn andererseits auch bestimmt durch gesellschaftliche Bedingungen. Nach Riegler (2016, S. 7-8) baut der Capability Ansatz auf Befähigungs- und Verwirklichungschancen auf, wie sie Sen als Erweiterung der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie ausgearbeitet hat. Für Oelkers und Schrödter (2008, S. 47) bildet der Capability Ansatz einen Rahmen zur Beurteilung von Ungerechtigkeit, sie bewerten ihn darum für die Soziale Arbeit als brauchbar. Auch Haller (2007, S. 305, 318-319) beurteilt den Capability Ansatz als nutzbar. Er zeigt auf, dass Capabilities-Prozesse durch äussere Einflussfaktoren wie Kultur, Ökonomie und Politik (d.h. durch Institutionen wie Bildung, Soziales, Gesundheit, Justiz und Militär) beeinflusst sind und zugleich durch die individuellen Merkmale des Individuums wie kognitive, soziale und materielle Ausstattung geprägt sind. Gemäss Riegler (2016, S. 10-11) zielt Sens Ansatz auf strukturelle Bedingungen einerseits und auf die Handlungs- und Entscheidungsspielräume des Menschen andererseits. Erst entsprechende strukturelle Bedingungen ermöglichen allenfalls im Zusammenspiel mit einer Persönlichkeitsentwicklung die Erweiterung der Handlungsspielräume.

Haller (2017, S. 306-307) führt diese Überlegungen weiter aus und spricht von den Capabilities als Mass an Verwirklichungschancen, also die Potenziale und Chancen eines Menschen, sein Leben nach seinen Vorstellungen gestalten zu können. Geprägt wird dieser

Gestaltungsprozess dabei durch die sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse, welche sich in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Mobilität, usw. manifestieren. Die Capabilities bewegen sich also an der „Nahtstelle“ (Haller, 2017, S. 306) zwischen Gesellschaft und Individuum, die sich gegenseitig bedingen. Die Ergebnisse dieser Prozesse manifestieren sich in Functionings, also in «Statusbezeichnungen wie Akademikerin, Mieter oder Angehörige des Mittelstandes» (Haller, ebd., S. 306).

Haller (ebd., S. 308) sieht in den Capabilities die Möglichkeit, ein Instrumentarium für die Soziale Arbeit herauszuarbeiten, welches einerseits zu einem vertieften Verständnis der Problemlagen führen und ein breites Interventionsrepertoire eröffnen kann.

Sens Analysen fokussieren auf die sozioökonomischen und politischen Faktoren, welche die individuellen Verwirklichungschancen mitgestalten. Haller (ebd., S. 311) erweitert die Analyse um die biopsychosozialen Eigenschaften der Individuen und physisch, soziale, politisch-kulturelle und ökonomische Umgebungsbedingungen. Der Mensch ist ein Akteur, welcher Alternativen abwägt und aktiv seine Welt gestaltet. Sogenannte „intervenierende Bedingungen“ (Haller, 2017, S. 311) wie der Verlust der Arbeitsstelle oder eine schwere Erkrankung fordern neuartiges oder zusätzliches Handeln von den Menschen. Die Kontextbedingungen und die intervenierenden Bedingungen aus dem nahen und dem institutionellen sowie sozioökonomischen Umfeld formen den „Capabilities-Raum“ (Haller, 2017, S. 312).

Bei der Frage nach der Veränderbarkeit dieser Bedingungen verweist Haller (ebd., S. 307) auf die liberale Tradition. Der liberalen Tradition entsprechend kommt dem Individuum bei Sen in demokratisch-partizipativen Aushandlungsprozessen die Hauptverantwortung zur Verbesserung seiner Lebensbedingungen zu. Dabei bilden die verschiedenartigen, komplexen Einflüsse auf die Sozialstrukturen nicht den Gegenstand von Sens Interesse. Haller (ebd., S. 307) sieht in partizipativ-demokratischen Aushandlungsprozessen die Möglichkeit gerechtere und freiheitlichere Verhältnisse zu fördern. Sens Ansatz berücksichtigt jedoch nicht, dass gesellschaftliche Strukturen durch die Dominanz von Machträgern so ungerecht gestaltet sein können, dass sie jegliche Aushandlungsprozesse verhindern.

Bezüglich der Sozialen Arbeit im Arbeitsfeld der Sozialhilfe kommt Haller (ebd., S. 306, 321) zu folgenden Aussagen. Ein Wandel in den Lebensformen und der Arbeitswelt sowie globale Migrationsbewegungen fordern die Menschen in ihren Problemlösungsansätzen heraus, ihre Potenziale und Fähigkeiten neu zu nutzen. Vulnerable Personen sind auf Unterstützung durch differenzierte, verlässliche Institutionen angewiesen. Für Sozialhilfeklientinnen und -klienten gilt als Grundbedingung die Anerkennung, dass die Capabilities in Armutsverhältnissen eingeschränkt sind. Der Sozialen Arbeit kommt darin die Aufgabe zu, Capabilities-Prozesse der Betroffenen zu fördern, soweit sie durch die Beschränkungen des

Umfeldes umsetzbar sind. Besonders bei gesundheitlich belasteten Personen geht es um langfristige, intensive Unterstützung, welche den Willen, die Fähigkeiten und Potentiale miteinbeziehen. Hierzu braucht es Lösungen aus einer Hand. Haller (ebd., S. 321) macht jedoch in der Sozialhilfe Faktoren aus, welche diese Unterstützungsprozesse behindern. Zum einen setzt die Sozialhilfe die Personen unter Druck eine Arbeitsstelle anzutreten, die ihnen möglicherweise nicht entspricht und sie überfordert. Die fehlende Beratung und Betreuung aus einer Hand erschwert andererseits das Aufbauen eines Vertrauensverhältnisses und eine ungenügende Problemanalyse verhindert eine passende Unterstützung. Um mit den Betroffenen Perspektiven zu erarbeiten, braucht es statt schneller Lösungen viel Zeit.

Auch wenn Müller de Menezes (2012) nicht den Capability Ansatz verwendet, ergänzt sie auf kompatible Weise die Aufgaben der Sozialen Arbeit im Kontext der schweizerischen Sozialhilfe. Müller de Menezes (ebd., S. 11, 62) sieht auf individueller Ebene die professionelle Beratung und Betreuung hinsichtlich Verbesserung der Bewältigungsfähigkeiten und der Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten der Klientinnen und Klienten als Aufgabe der Sozialen Arbeit. Dabei sollte sich die Soziale Arbeit nach der Situation und dem Einzelfall ausrichten. Bezugnehmende auf die positiv zu beurteilende Möglichkeit der Kundenorientierung in der Sozialen Arbeit formuliert Müller de Menezes (ebd., S. 149), die Aufforderung an die Soziale Arbeit nicht nur mit Klientinnen und Klienten auszuhandeln, sondern von ihrer Perspektive ausgehend zu handeln. Gemäss Müller de Menezes (ebd., S. 62, 121) zielt Soziale Arbeit hinsichtlich der Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Klientinnen und Klienten auf Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit. Die berufliche Ethik und das Selbstkonzept bilden die Grundlage für professionelles Handeln. Gemäss Müller de Menezes (ebd., S. 350-352) soll die Sozialhilfe künftig Druck auch hinsichtlich beruflicher Integration abbauen und die Klientinnen und Klienten stattdessen vermehrt befähigen. Ein bedingungsloser Anspruch auf Leistungen ist Voraussetzung dazu. Armutspolitik sollte vermehrt auf struktureller Ebene ansetzen und in die verschiedenen Politikbereiche miteinbezogen werden.

In der Gegenüberstellung von Haller (2017) und Müller de Menezes (2012) zeigen sich Ähnlichkeiten und somit auch die Anschlussfähigkeit des Capability Ansatzes. Die Orientierung am Einzelfall mit der Würdigung der Kontextbedingungen ermöglichen eine grundlegende Analyse der Problemlage und eine Problembearbeitung unter Mitwirkung und ausgehend von der Perspektive der Klientinnen und Klienten. Mit dem konsequenten Fokus auf das Potential und auf die Fähigkeiten, aber auch auf den Willen des Individuums kann eine Gegenposition zum aktivierenden Sozialstaat vertreten werden.

Gemäss Haller folgt Sens Capability Ansatz der liberalen Tradition. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Staat für die Ermöglichung von Verwirklichungschancen zuständig ist. Das staatliche Handeln wird dabei nicht auf materielle Umverteilung beschränkt. Das

Individuum ist dafür verantwortlich, die Verwirklichungschancen zu nutzen und sich selber mittels demokratisch-partizipativer Aushandlungsprozesse für eine Verbesserung der strukturellen Bedingungen einzusetzen. Dadurch kann das Individuum mehr Wohlstand erreichen. Diese Arbeit geht jedoch davon aus, dass das Individuum auf einen umverteilenden, versorgenden Sozialstaat angewiesen ist, welcher die finanzielle Existenz, ausreichende Gesundheitsversorgung, gute Bildung und politische Partizipationsmöglichkeiten sicherstellt und durch die Dekommodifizierung den Menschen davon befreit, sich nur als Marktteilnehmer zu sehen. Erst dadurch wird dem Individuum ermöglicht seine Fähigkeiten und Potenziale auch unabhängig von beruflicher Integration zu entwickeln.

Bereits in Kap. 1 wurde darauf eingegangen, dass demokratische Systeme wie die Schweiz im Gesetzgebungsprozess organisierte Interessen wie Verbände bevorzugt einbeziehen, was sich auch im Vernehmlassungsverfahren der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes zeigt (siehe Kap. 2). Die untere Mittelschicht kann ihre Interessen immer weniger durchsetzen (Carigiet et al. in Kap. 1). Der Mensch wird also massgeblich von politischen und ökonomischen Strukturen bestimmt, auf welche er zwar selber Einfluss nimmt, die er aber nicht alleine umgestalten kann. Darum soll der Capability Ansatz so verstanden werden, dass die Soziale Arbeit das Individuum in seinen demokratisch-partizipativen Aushandlungsprozessen zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit unterstützen kann. Die Basis legt dabei der versorgende Sozialstaat. Diese Kritik am Capability Ansatz bedeutet jedoch nicht, dass er für die Soziale Arbeit nicht nutzbar gemacht werden kann, wie auch die vorangehenden Ausführungen zeigen.

Wenn durch den Umbau des Sozialstaates die sozialen Probleme zusehends zu individuellen Problemen erklärt werden und die Disziplin dem zu wenig entgegenzusetzen hat, kommt der Praxis der Sozialen Arbeit immer mehr eine kontrollierende Funktion zu. Gerade in der Schweizer Sozialhilfe ist die Soziale Arbeit stark geprägt durch die kantonalen Sozialhilfegesetze. Insofern diese Gesetze zusehends individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen transportieren, stellt dies für die Soziale Arbeit ein grundlegendes Problem dar. In dieser Funktion übernimmt die Praxis der Sozialen Arbeit entweder selbst eine individualistische oder gar keine eigene – und damit eine fatalistische – Gerechtigkeitsvorstellung. Die Soziale Arbeit strebt auf gesellschaftlicher Ebene die Reduktion sozialer Ungleichheit oder die Realisierung sozialer Gerechtigkeit an. Im Falle der Sozialhilfe lindert sie mit der Ausrichtung der materiellen Sicherung die Folgen der Ungleichheit (siehe Kap. 1). Auf individueller Ebene gilt es die Menschen darin zu unterstützen, eine Perspektive zu erarbeiten und ihre Potenziale und Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Leitend sollen dabei die Prinzipien der Menschenwürde und Menschenrechte hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit und die Herausarbeitung des Willens der

Klientinnen und Klienten sein, wobei auf einen bedingungslosen Anspruch auf Sozialhilfe hingearbeitet werden sollte. Die Armutsbekämpfung soll vermehrt auf struktureller Ebene ansetzen. Im (Rück-)Umbau des Sozialstaates zu einem 'versorgenden' Staat wird die Möglichkeit eröffnet, den Bürgerinnen und Bürgern eine würdige Existenz zu garantieren. Dadurch wird Raum für die Entwicklung der Chancen und Potenziale geschaffen und ermöglicht der Sozialen Arbeit in Richtung Verbesserung der Teilnahme- und Teilhabemöglichkeiten hinzuwirken. Damit wird klar, dass die Soziale Arbeit (wenn auch mit einigen Gegenstimmen) für die Umverteilungsfunktion des Staates plädiert, ihm eine Umverteilungsfunktion zukommen lässt und sich den Forderungen der egalitaristischen Gerechtigkeitsvorstellung mit (zumindest annähernd) gleicher Verteilung anschliesst. Wie die Gerechtigkeitsvorstellungen in der Grossratsdebatte verhandelt werden, zeigt das nächste Kapitel.

4. Qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die politischen, rechtlichen und sozialarbeiterischen Aspekte der Sozialhilfe skizziert und fünf Gerechtigkeitsvorstellungen eingeführt. Dieses Kapitel verfolgt das Ziel, die Grossratsdebatte um die Teilrevision des Berner Sozialhilfegesetzes auf Gerechtigkeitsvorstellungen hin zu untersuchen. Damit eine Annäherung an das Material geschehen kann, wird in die Dokumentenanalyse (Flick, 2012) eingeführt. Anschliessend wird die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016) und von Schreier (2016) expliziert, von Mayring (2015) abgegrenzt. Danach wird die Auswahl der Methode begründet und das methodische Vorgehen der Untersuchung aufgezeigt und reflektiert. Abschliessend wird die Analyse der Untersuchung präsentiert.

4.1 Dokumentenanalyse

Flick (2012, S. 323-324) unterscheidet Dokumente nach dem Zweck der Entstehung, der Autorenschaft und dem Zugang zu den Dokumenten. Die non-reaktive Forschung untersucht dabei Dokumente, welche im Alltag, also nicht spezifisch zum Zweck der Forschung entstanden sind wie beispielsweise Akten zur Dokumentation der Verwaltungsroutine. Die Autorenschaft kann entweder staatlich oder privat sein und der Zugang kann ausgeschlossen, begrenzt, 'archiv-öffentlich' oder 'offen-veröffentlicht' sein. Bei der Untersuchung der Dokumente müssen dabei verschiedene Aspekte, wie von wem, für welchen Zweck und mit welchen Absichten das Dokument erstellt und aufbewahrt bzw. gespeichert worden ist, berücksichtigt werden. Zur Beurteilung der Qualität werden vier Kriterien vorgeschlagen:

1. Authentizität: Sind die Inhalte unverfälscht und unzweifelhaften Ursprungs?
2. Glaubwürdigkeit. Sind die Inhalte frei von Fehlern und Verzerrungen?
3. Repräsentativität. Sind die Inhalte typisch für das, wofür sie stehen und wenn nicht, ist das Ausmass bekannt, in dem sie untypisch sind?
4. Bedeutung. Sind die Inhalte klar und verständlich?

(Scott, 1990; zit. nach Flick, 2012, S. 325)

An dieser Stelle wird das der Untersuchung zugrunde gelegte Dokument nach den oben festgelegten Kriterien beschrieben. Die vorliegende Masterarbeit untersucht die Grossratsdebatte vom 5. und 6. Dezember 2017 zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes anhand von Wortlautdokumenten. Auf der Homepage des Grossen Rates des Kantons Bern (2017b, (<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>)) sind diese Dokumente einzusehen. Die vier

Dokumente wurden zu einem Worddokument zusammengefügt und eine Zeilennummerierung eingefügt. Das Dokument umfasst 93 Seiten. Die im folgenden genannten Zeilennummern beziehen sich auf dieses Dokument. Die Autorschaft ist der Grosse Rat des Kantons Bern, der Zugang ist 'offen-veröffentlicht'. Der Zweck liegt einerseits in der Veröffentlichung der politischen Debatten und wird damit im Sinne der Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich gemacht. Andererseits kann der Wille des Gesetzgebers in einer späteren Rechtsprechung mittels der Wortlautdokumente interpretiert werden. Darauf verweist auch eine Grossrätin in der Debatte: «Was wir mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung meinen, ist eigentlich beschrieben. Vielleicht sollte man dann auch auf das Wortprotokoll zurückgreifen, um zu schauen, wie wir uns das hier vorgestellt haben, das heisst, dass wir eben psychische und physische Beeinträchtigungen darunter verstehen» (Zeilen 3059-3063). Die Qualität wird wie folgt beurteilt: Die Authentizität ist gegeben, die Inhalte sind unverfälscht und der Ursprung ist klar. Die Glaubwürdigkeit ist sehr hoch, dennoch liegen einige Fehler und Verzerrungen vor. Das Originaldokument umfasst einige französische Passagen. Diese wurden von mir übersetzt und mit einem französischsprachigen Germanisten und Übersetzer besprochen. Die französischen Stellen wurden mit den deutschen Übersetzungen ersetzt und kursiv gesetzt. Schwierigkeiten bei der Übersetzung wurden durch Sternchen markiert. Diese Schwierigkeiten sind auf Unvollständigkeiten oder Unklarheiten im Original zurückzuführen. Auch im deutschsprachigen Teil sind einige wenige Fehler bemerkbar. Beispielsweise spricht der Regierungsrat von «Personen *über 68 Jahren*» (Zeile 822), welche von einer weitergehenden Kürzung ausgenommen sind. Im Gesetzesvorschlag in Art. 31c Abs. 3 lit. c (Regierungsrat, 2017, Anhang S. 9) ist von bedürftigen Personen *über 60 Jahren* die Rede. Ob diese Fehler auf Versprecher oder fehlerhaftes Protokollieren zurückzuführen sind, kann nicht geklärt werden. Inwiefern diese Grossratsdebatte repräsentativ ist, kann nicht beantwortet werden und ist zur Beantwortung der Fragestellung nicht relevant. Die Inhalte sind an den meisten Stellen klar verständlich, es wird allerdings einiges Vorwissen benötigt. Selten wird auf vorangegangene Diskussionen oder Sachverhalte verwiesen, welche nicht verständlich gemacht werden konnten. Das Wortlautdokument beinhaltet weder para- noch nonverbale Signale, sondern nur die Wiedergabe des Gesprochenen.

Inhaltlich können zum spezifischen Dokument weitere Anmerkungen gemacht werden. Die Argumente werden in der Grossratsdebatte aufgrund der Redezeitbeschränkung oft nur kurz eingeführt oder eher als Schlagworte eingebracht. Die Grossrätinnen und Grossräte nehmen mehrmals auf die Redezeitbeschränkung Bezug, z.B. «Ich schöpfe die Redezeit eigentlich nie aus. Es kann sein, dass ich sie nun überschreiten werde» (Zeile 4025). Die politische Praxis folgt einer eigenen Logik und beeinflusst die Grossratsdebatte. Dies zeigt sich besonders im Ringen um einen Kompromiss hinsichtlich der Reduktion des Grundbedarfs,

z.B.: «Die BDP steht für eine konstruktive Lösung und beantragt Ihnen eine Kürzung um 8 Prozent. Wir schlagen einen Kompromiss vor, weil wir die Kürzung bei den Kindern als problematisch erachten» (Zeile 2128-2130). Die Politikerinnen und Politiker sind von der Bevölkerung gewählt und nehmen mehrmals Bezug zum Willen der Bevölkerung, wie beispielsweise: «Jedes Mitglied von Regierungsrat und Parlament ist aber mit der Idee und dank dem Vertrauen der Bevölkerung gewählt worden...» (Zeile 1139-1141). Weitere Kontextinformationen wurden in Kapitel 2 erläutert.

4.2 Forschungsmethode

Nach der Beschreibung des Datenmaterials wird nun in die Auswertungsmethode eingeführt. Die qualitative Inhaltsanalyse weist fünf charakteristischer Punkte auf:

1. Das systematische Vorgehen mit klar festgelegten Regeln für die einzelnen Schritte.
2. Die Klassifizierung und Kategorisierung der gesamten Daten und nicht nur eines Teils derselben.
3. Die von der Hermeneutik inspirierte Reflexion über die Daten und die interaktive Form ihrer Entstehung
4. Die Anerkennung von Gütekriterien, das Anstreben der Übereinstimmung von Codierenden. (Kuckartz, 2016, S. 26)

Das systematische und kategorienbasierte Vorgehen sowie die Gütekriterien werden in diesem Kapitel ausgeführt. Die Umstände der Entstehung der Grossratsdebatte wurden in Kapitel 2 erläutert, sie wurden in der vorangegangenen Dokumentenanalyse einbezogen.

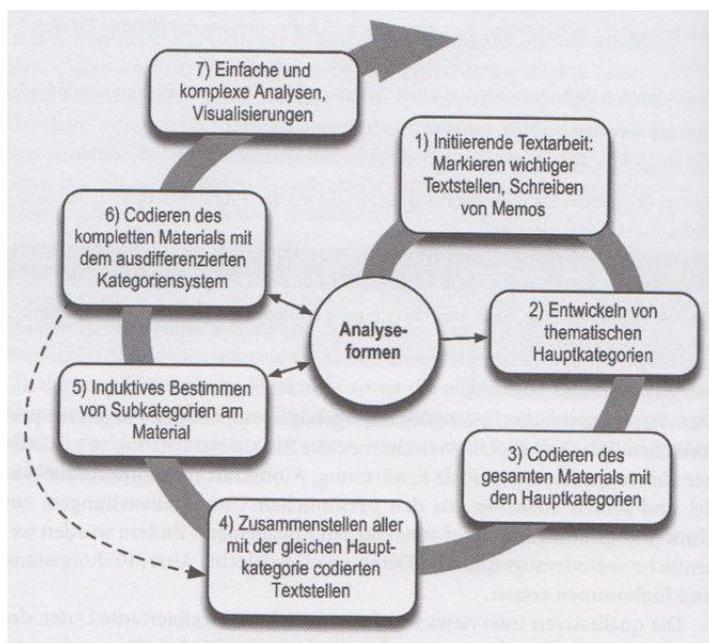
Nebst dem Reliabilitätskriterium, auf welches später nochmals eingegangen wird, nennt Schreier (2014) die Validität als zweites Kriterium. Mindestens ein Teil des Kategoriensystems soll induktiv entwickelt werden, damit die wesentlichen Merkmale des Materials erschlossen werden können.

Zwar strebt die qualitative Inhaltsanalyse eine inhaltliche Auswertung an. Dennoch können die Ergebnisse mit Häufigkeitsauswertungen ergänzt werden. Kuckartz (2016, S. 53-54) geht auf quantifizierende Aspekte in der qualitativen Inhaltsanalyse ein. Mit einer Quantifizierung der Daten kann der Zweck verfolgt werden, Argumente zu untermauern oder zusätzliche Informationen aufzuzeigen. Dennoch muss die Aussagekraft von Zahlen in der qualitativen Inhaltsanalyse kritisch reflektiert werden. Denn eine grosse Häufigkeit bedeutet nicht automatisch grosse Wichtigkeit.

Hinsichtlich Eigenständigkeit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz bezieht der Autor selber Stellung. Kuckartz (2016, S. 73-78) grenzt sich von Mayrings (2015) Vorgehen zur Kategorienbildung ab, welche auf der Paraphrasierung und der Generalisierung aufbaut.

Kuckartz (2016, S. 76-78) kritisiert an der kleinteiligen Vorgehensweise den grossen Zeitaufwand und sieht im frühen Kürzen die Gefahr, dass Zusammenhänge verloren gehen. Für die qualitative Inhaltsanalyse schlägt Kuckartz (ebd., S. 97ff) verschiedene Varianten vor. An dieser Stelle wird die inhaltlich strukturierende beschrieben. Sie ermöglicht verschiedene Varianten von vollständig induktiver bis hin zu weitgehend deduktiver Kategorienbildung und ist auf viele Datenarten anwendbar. Zudem ist sie in zahlreichen Forschungsprojekten erprobt worden und hat sich bewährt. Kuckartz (ebd., S. 100) skizziert einen Ablauf in sieben Schritten für die inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse. Die Abbildung 7 visualisiert die Phasen des Analyseprozesses.

Abbildung 7: Ablaufschema einer inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse



Quelle: Kuckartz (2016, S. 100).

1) Initiierende Textarbeit

Das sorgfältige Lesen des Materials bildet die Basis der qualitativen Inhaltsanalyse und kann ergänzt werden durch das Markieren besonders wichtiger Passagen sowie durch das Notieren von Bemerkungen, welche als Memos bezeichnet werden.

2) Entwickeln von thematischen Oberkategorien

Die Hauptkategorien werden häufig aus der Forschungsfrage abgeleitet. Aus der Textarbeit des vorangegangenen Arbeitsschrittes können sich weitere Themen ergeben. Nun empfiehlt sich eine Probecodierung an ca. 10 bis 25% des Materials, um die Anwendbarkeit der gebildeten Kategorien zu prüfen.

Das Erstellen des Kategoriensystems beschreibt Kuckartz (2016, S. 39-40) als äusserst wichtig. Die Definition einer Kategorie beinhaltet nebst einer klaren Benennung eine Beschreibung der Kategorie mit allfälligem Hinweis auf die Theorie. Ausserdem wird die

Anwendung der Kategorie im Vorherein beschrieben und mit Anwendungsbeispielen expliziert. An dieser Stelle können auch Beispiele zur Abgrenzung von anderen Kategorien eingefügt werden.

3) Erster Codierprozess: Codieren des gesamten Materials mit den Oberkategorien

Hierbei wird der ganze Text einmal ganz codiert und dabei abschnittsweise den Kategorien zugewiesen. Nicht relevante Textpassagen bleiben uncodiert. Da die Textabschnitte mehrere Aspekte thematisieren können, sind auch Doppelcodierungen oder Überlappungen möglich. Beim Codieren sollte beachtet werden, dass in vollständigen Sinneinheiten codiert wird, mindestens in einem ganzen Satz. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die relevanten Informationen mitcodiert werden. Ziel ist es, dass die codierte Textpassage für sich alleine verständlich ist. Ebenfalls empfohlen ist, dass der Text von mindestens zwei Codierenden unabhängig voneinander bearbeitet wird. Dieses Vorgehen verbessert die Reliabilität bzw. bei Kuckartz (2016) die «Zuverlässigkeit der Codierungen» (S. 105). Ist dies beispielsweise im Rahmen von Qualifikationsarbeiten nicht möglich, sollten in Zweifelsfällen die Kategoriendefinitionen überarbeitet werden. Jedoch stellt dies nur eine «Notlösung» (Kuckartz, 2016, S. 105) dar.

4) Zusammenstellen aller mit der gleichen Kategorie codierten Textstellen und

5) Induktives Bestimmen von Subkategorien am Material

Nach dem ersten Codierprozess sollten die Oberkategorien in weitere Unterkategorien ausdifferenziert werden, jedenfalls für jene Oberkategorien, welche für die Fragestellung zentral sind. Empfohlen wird hierzu das Zusammenstellen dieser Kategorien in einer Tabelle. Die Unterkategorien werden aus dem Material herausgebildet und in einer Liste zusammengestellt um anschliessend geordnet und systematisiert zu werden. Abschliessend werden die Unterkategorien mit Definitionen versehen. Der Differenzierungsgrad soll sich dabei am Ziel der Auswertung ausrichten.

6) Zweiter Codierprozess: Codieren des kompletten Materials mit den ausdifferenzierten Kategorien

In diesem zweiten Codierprozess wird das gesamte Material den Ober- und Unterkategorien zugewiesen. Wenn die Unterkategorien von Beginn an feststehen, lassen sich die ersten Phasen abkürzen, indem die Textstellen direkt den Unterkategorien zugewiesen werden.

Zwischenschritt: Thematische Summarys

Besonders wenn das Material sehr umfangreich ist oder wenn bestimmte Themen über den ganzen Text verteilt vorkommen, ist dieser Zwischenschritt empfohlen. In eigenen Worten werden dabei die Themen und Unterthemen zusammengefasst.

Einfache und komplexe Analysen, Visualisierungen

In der Auswertungsphase findet die eigentliche Analyse statt und bereitet die Ergebnispräsentation vor. Kuckartz (ebd., S. 118) schlägt verschiedene Varianten vor, an dieser Stelle wird eine vorgestellt.

a) Kategorienbasierte Auswertung entlang der Oberkategorien

Der Auswertungsteil soll die Frage beantworten, was in den Kategorien gesagt oder auch nicht gesagt wird. Es wird empfohlen, einen eigenen Aufbau der Analyse zu wählen und sich nicht nach der Reihenfolge des Kategoriensystems richten. An dieser Stelle können auch bereits Vermutungen und Interpretationen geäußert werden.

Nach diesen Ausführungen kann an dieser Stelle die Auswahl der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz begründet werden. Die Auswertungsmethode der qualitativen Inhaltsanalyse wurde hinsichtlich des Materials und der Fragestellung ausgewählt. Das Wortlautdokument der Grossratsdebatte beinhaltet keine paralinguistischen Signale und schliesst deswegen einige Auswertungsmethoden aus. Die qualitative Inhaltsanalyse bietet sich an, um das vorliegende Material regelgeleitet zu verdichten. Kuckartz' Inhaltsanalyse bietet für Erstanwenderinnen und Erstanwender einige Vorteile in den konkreten Beschreibungen der Arbeitsschritte. In einigen Varianten der qualitativen Inhaltsanalyse, wie beispielsweise bei Mayring, wird das ganze Material erst paraphrasiert und anschliessend generalisiert. Mit der Fragestellung war bereits zu Beginn klar, dass Aussagen, welche keine Gerechtigkeitsvorstellungen beinhalten, nichts zur Beantwortung der Fragestellung beitragen und folglich irrelevant sind. Kuckartz' Inhaltsanalyse sieht die Verdichtung des Materials erst in späteren Schritten vor und ermöglicht einen stärkeren Fokus auf die relevanten Textstellen. Kuckartz lässt ausserdem eine grosse Bandbreite zwischen deduktiver bzw. induktiver Kategorienbildung zu und bezieht quantitative Auswertungsmöglichkeiten mit ein. Aus diesen Gründen orientiert sich die vorliegende Untersuchung an der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz. Das Vorgehen wird in einigen Punkten etwas angepasst. In der Folge wird die Vorgehensweise mittels Kuckartz' Ablaufschema erläutert.

4.3 Anwendung

Zur Vereinfachung bzw. Unterstützung des Verfahrens wird mit der Software MAXQDA gearbeitet.

Phase 1) Initiierende Textarbeit: In der Vorbereitung zur Fragestellung wird das Material gesichtet, wichtige Textstellen werden markiert und mit handschriftlichen Notizen versehen. In dieser Phase wird der Entscheid gefällt, zwei Teile der Diskussion von der Untersuchung auszuschliessen. Es handelt sich um die Debatten um den Art. 23c zivilrechtlicher Wohnsitz und um den Art. 57a Datenlieferung und Datenveröffentlichung. Beide Teile sind nicht relevant für die Beantwortung der Fragestellung.

Phase 2) Entwickeln von thematischen Hauptkategorien: In der theoretischen Erarbeitung der Gerechtigkeitsvorstellungen werden sozialhilferelevante Prinzipien miteinbezogen, Erläuterung dazu finden sich in Kapitel 3. Aufgrund dessen wird das Kategoriensystem erstellt, es enthält durch dieses Vorgehen nebst den Oberkategorien bereits einige deduktiv gebildete Unterkategorien. Um diesem bereits sehr komplexen Kategoriensystem gerecht zu werden, werden die einzelnen Kategorien im MAXQDA mithilfe von Memos definiert. Diese Memos enthalten die inhaltliche Beschreibung der Kategorien mit Hinweis auf die Theorie, fiktive Anwendungsbeispiele und Abgrenzungsbeispiele zu anderen Kategorien. Auf die Codierung durch eine zweite Person musste leider verzichtet werden. Unsicherheiten konnten aber im Kolloquium im Austausch mit Studierenden und Dozierenden geklärt werden.

Phase 3) Erster Codierprozess: Während des ersten Codierprozesses werden die Kategorien und die Definitionen angepasst. Neue induktive Kategorien und Unterkategorien werden gebildet. Während des Vorgangs zeigt sich, dass dieses Kategoriensystem nur sinnvoll angewendet werden kann, wenn die Trennung zwischen den Gerechtigkeitsvorstellungen aufgegeben wird. Es wird beispielsweise aus individualistischer Sicht das Solidaritätsprinzip in Frage gestellt. Diese Textstelle wird mit der Unterkategorie 'Solidarität' codiert, wie sie in Kapitel 3 beschrieben ist. Wenn eine Textstelle mehrere Themen beinhaltet, wird doppelt codiert. Entgegen Kuckartz' Empfehlungen werden alle Textstellen codiert.

Phase 4) und 5): Zusammenstellen aller mit der gleichen Hauptkategorie codierten Textstellen und induktives Bestimmen von Subkategorien am Material: Auf diese Schritte wird aufgrund des bereits sehr detaillierten Kategoriensystems verzichtet.

Phase 6) Codieren des kompletten Materials mit dem ausdifferenzierten Kategoriensystem: Es erfolgt ein weiterer Codierprozess mit anschließenden Feinjustierungen des Kategoriensystems. Es stellt sich heraus, dass die Diskussion um verschiedene Gruppen in der Sozialhilfe eine zentrale Stelle einnimmt. Diese Textstellen werden mit der Kategorie 'Unwürdigkeit/Verschulden' codiert, Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 3. Im Verlauf der weiteren Codierung werden spezifische Argumente dieser Unterkategorie zugeordnet, auch wenn beispielsweise mittels Leistungsgerechtigkeit argumentiert wird. Mit einem dritten Codierdurchgang wird diese Phase beendet. Es zeigt sich, dass keine Textstelle der fatalistischen Gerechtigkeitsvorstellung, wie sie in Kapitel 3 beschrieben ist, zugeordnet werden kann.

Kuckartz schlägt in Phase sechs den Zwischenschritt der thematischen Summarys zur Zusammenfassung von 'Fällen' vor. Dieser Zwischenschritt wird ausgeführt mit dem Ziel, die grosse Menge der Codierungen in den einzelnen Unterkategorien besser analysieren zu können. Dazu werden die Textsegmente der auszuwertenden Unterkategorien in eine Tabelle exportiert und mit Stichworten zusammengefasst. Zudem wird hier wieder die

Zuteilung in individualistische, egalitaristische und askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung vorgenommen (die fatalistische wird in diesem Schritt ausgelassen, da sie sich im Text nicht gezeigt hat) anhand der Unterscheidungen, wie sie in Kapitel 3 ersichtlich sind. Dabei zeigt sich, dass die ursprünglich vorgesehenen Gerechtigkeitsvorstellungen nicht ausreichen. Es finden sich einige Textsegmente, die sich weder der egalitaristischen noch der individualistischen zuordnen lassen und auf eine 'unternehmerische Gerechtigkeit' schliessen lassen. Alle Textsegmente dazu werden in einer weiteren Tabelle zusammengefasst und in der Analyse genauer erörtert. Aufgrund dieser Erkenntnisse wird in Kapitel 3 die 'unternehmerische Gerechtigkeit' aufgenommen. Einige Textsegmente können nicht eindeutig einer Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden.

Mit dieser Zuordnung wird ein quantifizierender Aspekt in die Auswertung aufgenommen. Zwar geht die qualitative Inhaltsanalyse davon aus, dass eine einzige Aussage oder ein Argument mehr Gewicht haben kann als mehrere Gegenstimmen. Dennoch wird sich in der Untersuchung später zeigen, dass in der Mehrheit der Unterkategorien die individualistisch argumentierenden Stimmen überwiegen und diese Aussage soll nicht vernachlässigt werden. Der Untersuchung zugrunde liegt eine Grossratsdebatte, welche der politischen Praxis folgt. Dabei hat ein gutes Argument zwar viel Gewicht, aber schlussendlich entscheidet die reine Quantität der Befürworterinnen und Befürworter über Annahme oder Ablehnung. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll quantifizierende Aspekte einzubeziehen.

Phase 7) Einfache und komplexe Analysen, Visualisierungen: Im nachfolgenden Kapitel werden die Ergebnisse aus den Kategorien anhand eines eigenen Schemas dargestellt. Eigene Interpretationen werden bereits eingebracht. Hinweise auf Originalzitate erfolgen mit der Zeilennummer und verweisen auf das Wortlautdokument des Grossen Rates des Kantons Bern (2017b, <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>). Im Titel der Kategorien werden Zitate genannt. Sie stellen eine pointierte Aussage dar und nicht zwingend eine typische.

Zunächst soll noch das Codesystem anhand zweier Abbildung aus dem MAXQDA gezeigt werden. Zu erwähnen ist, dass die Unterteilung in egalitaristische, individualistische und askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellungen während des Codierens erweitert wurde. Dies bedeutet, dass in den einzelnen Unterkategorien sowohl egalitaristische als auch individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen enthalten sind. Die Abbildungen geben diese Änderungen nicht wieder. In den Abbildungen zeigen sich anhand der Anzahl Textsegmente in der rechten Spalte wie häufig einzelne Unterkategorien und damit Gerechtigkeitsprinzipien, wie sie in Kapitel 3 eingeführt wurden, diskutiert wurden.

Abbildung 8: Codesystem 1

Codesystem	681
OK 1 egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellung	0
UK 1.1 Wahrung der Menschenwürde	5
UK 1.1.1 Gleichbehandlung (induktiv)	3
UK 1.2 Menschenrechte/Rechte generell	17
UK 1.3 Bedarfsdeckung/Bedürfnisse	18
UK 1.5 Integration	54
UK 1.7 Solidarität	10
UK 1.8 Nächstenliebe / Hilfe	3
UK 1.9 Einheitlichkeit (induktiv)	13
UK 1.10 Sicherheit/Schutz (induktiv)	5
UK 1.11 gesellschaftliche Stabilität als Staatsaufg (induktiv)	4
OK 2 Individualistische Gerechtigkeitsvorstellung	0
UK 2.1 Leistung und Gegenleistung	5
UK 2.1.1 unfähige SozialhilfeklientInnen (induktiv)	9
UK 2.2 Angemessenheit der Hilfe und Lohnabstandsgebot	19
UK 2.3 Subsidiarität	4
UK 2.6 Unwürdigkeit / Verschulden	60
UK 2.7 Fördern und Fordern	15
UK 2.8 minimaler Bedarf (induktiv)	5
UK 2.10 Bonus/IZU/EFB/Zulagen	6
UK 2.10.1 Anreizdebatte (induktiv)	23
UK 2.10.2 Anreize in der Sozialhilfe zu bleiben (in...)	2
OK 3 Askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung	1
OK 4 Fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung	0

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 9: Codesystem 2

OK 5 Flexibilität (induktiv)	3
OK 6 IST-Zustand / Vorgeschichte (induktiv)	1
UK 6.1 Kommissionsarbeit (induktiv)	3
OK 7 Finanzierung der Sozialhilfe	31
UK 7.1 Massnahmen ausserhalb der Sozialhilfe (induktiv)	5
UK 7.1.1 Argumente für und gegen Mindestlohn (induktiv)	18
UK 7.2 Sparen innerhalb der Sozialhilfe (induktiv)	6
UK 7.2.1 Sparen beim Grundbedarf (induktiv)	6
UK 7.2.2 Sparen bei den Krankenkassenprämien (induk)	3
UK 7.2.3 Sparen bei Mietkosten (induktiv)	1
OK 8 administrativer Aufwand (induktiv)	13
OK 9 Von der Untersuchung ausgeschlossen (induktiv)	0
Debatte um Art. 57a Datenlieferung und Datenveröffentlichung (i	1
Debatte um Art. 23c zivilrechtlicher Wohnsitz (induktiv)	1
OK 10 Rhetorik (induktiv)	0
UK 10.1 Taktieren (induktiv)	10
UK 10.2 Allg. und Geplänkel (induktiv)	10
OK 11 Formales (induktiv)	11
UK 11.1 Anträge (induktiv)	18
UK 11.2 Ratspräsidentin (induktiv)	103
UK 11.3 Abstimmungen	17
UK 11.4 Rücküberweisung an Kommission (induktiv)	4
UK 11.5 Zustimmung/Ablehnung Anträge ohne Begründung (indu...	23
OK 12 Fachlichkeit/Wissenschaftlichkeit (induktiv)	21
OK 12.1 Fachlichkeit in der Kommission (induktiv)	10
OK 13 Liberalismus/Freiheit (induktiv)	8
OK 14 strukturelle gesellschaftliche Probleme (induktiv)	9
OK 15 rasches Vorgehen (induktiv)	6
OK 16 Sprachlevel A1 Definition (induktiv)	1
OK 17 Sozialhilfemissbrauch (induktiv)	1
OK 18 Kritik an SKOS (induktiv)	11
OK 19 Gesetz oder in der Verordnung (induktiv)	13
OK 20 Vernehmlassungsverfahren (induktiv)	5
OK 21 offen für Innovation (induktiv)	1
OK 22 Grundbedarf SKOS, Abweichung % (induktiv)	15
OK 23 Allgemeines über das Sozialhilfegesetz (induktiv)	6
OK 24 Sozialhilfesystem (nicht Finanzierung) (induktiv)	3
OK 25 nicht zuordenbar (induktiv)	2

Quelle: eigene Darstellung

Die Oberkategorien eins bis vier in Abbildung 8 enthalten die relevanten Textsegmente. Es zeigt sich eine sehr starke Konzentration auf die beiden Unterkategorien 'Integration' und 'Unwürdigkeit/Verschulden'. Auch die Unterkategorien 'Bonus/Zulagen' und 'Anreizdebatte' wurde oft codiert. Der Oberkategorie 'Fatalistische Gerechtigkeitsvorstellung' konnte keine Textstelle zugeordnet werden. Auch die 'Askriptivistischen Gerechtigkeitsvorstellung' weist nur ein Textsegment auf.

In der Abbildung 9 dargestellten Kategorien enthalten keine Gerechtigkeitsvorstellungen und sind aus diesem Grund nicht relevant für die Beantwortung der Fragestellung. Auf einige Besonderheiten wird kurz eingegangen. Die relativ grosse Bezugnahme auf die Fachlichkeit in den Argumenten kann an dieser Stelle hervorgehoben werden. Da hierunter teilweise auch auf sozialarbeiterische Fachlichkeit verwiesen wird, könnte in einer weitergehenden Untersuchung auf diese Argumente fokussiert werden. Besonders erstaunlich ist, dass die Thematisierung des Sozialhilfemissbrauchs äusserst gering ausfällt. Die Oberkategorie 25 'nicht zuordenbar' enthält zwei kurze Textsegmente. In einem wird Bezug genommen auf die «Sachebene» (Zeile 2278) eines Antrages, im zweiten wird auf das Asylhilfesystem im

Kanton Graubünden verwiesen. Diese Stellen konnten nicht verständlich gemacht werden. Sie nehmen jedoch in der Diskussion eine stark untergeordnete Rolle ein und können vernachlässigt werden.

4.4 Reflexion des Forschungsprozesses

In der Analyse zeigt sich eine besondere Herausforderung im Datenmaterial. Flick beschreibt, wie die Dokumentenanalyse «einen speziellen und manchmal auch begrenzten Zugang zu Erfahrungen» (2012, S. 331) eröffnet.

Im Gegensatz zu selbst erhobenen Daten mittels geführten Interviews sind in dieser Untersuchung keine Rückfragen möglich. Ausserdem mussten sich die Sprecherinnen und Sprecher angesichts der Redezeitbegrenzung des Grossen Rates stark beschränken. So werden Argumente in der Grossratsdebatte teilweise kaum ausgeführt und deren Hintergrund war teilweise schwierig zu rekonstruieren. Dieser Effekt wurde verstärkt durch das Fehlen von non- bzw. paralinguistischen Signalen. Dieser Nachteil wurde jedoch aufgewogen durch die Tatsache, dass mit dieser Analyse die Wortmeldungen vieler Entscheidungsträger und -trägerinnen berücksichtigt werden konnte. Im Rahmen einer Masterarbeit wäre es nicht möglich gewesen, eine so grosse Anzahl von Politikerinnen und Politikern zu befragen.

Ein grosses Interesse zur Untersuchung der gewählten Fragestellung lag in ihrer Aktualität. Allerdings mussten dadurch noch in der Schlussphase der Arbeit die neuesten Entwicklungen berücksichtigt werden und erschwerten das Beenden der Arbeit.

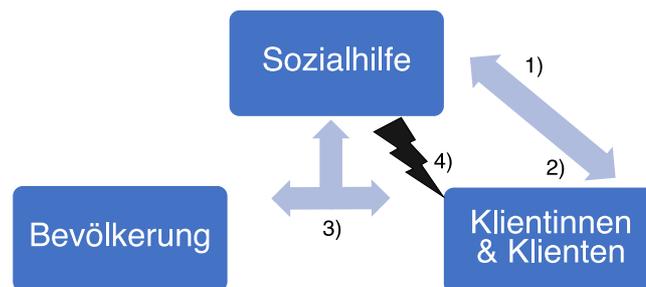
Ein sehr konstruktiver Beitrag stellte die Zusammenarbeit mit der Fachbegleitung und die Möglichkeit des Austausches im Kolloquium dar. Auf diesem Weg konnten andere Meinungen eingeholt werden. Diese stellten sowohl in der Ausarbeitung der Fragestellung und auch in der Analyse einen unverzichtbaren grossen Wert dar.

Für ein weiteres Forschungsprojekt könnte nun auf eine gewisse Erfahrung auch in der Analyse zurückgegriffen werden, was zu einer grösseren Sicherheit beiträgt. Dem Einbezug von weiteren Meinungen in der Analyse, aber auch im gesamten Prozess würde in einem nächsten Projekt eine grössere Rolle beigemessen. Dabei würde eine zweite Person mit den Codierungen beauftragt, um die Reliabilität zu verbessern. In einer weiteren Forschung könnte der Frage nachgegangen werden, ob sich ähnliche Gerechtigkeitsvorstellungen und -prinzipien an anderer Stelle und in ähnlicher Form zeigen oder Themen der Fachlichkeit könnten stärker beleuchtet werden. Interessant wäre zudem die unternehmerische Gerechtigkeit und ihr Zusammenspiel mit den anderen Gerechtigkeitsorientierungen genauer zu untersuchen.

4.5 Analyseergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse folgt der kategorienbasierten Auswertung nach Kuckartz (siehe Kap. 4.2). Dazu wird ein eigener Aufbau der Analyse gewählt. Eine grafische Übersicht stellt diesen Aufbau in vier Dimensionen dar. Die theoretische Ausarbeitung der deduktiven Unterkategorien findet sich in Kapitel 3.

Abbildung 10: Analyseergebnisse in vier Dimensionen



1) Sozialhilfeansprüche

Unterkategorien: Menschenrechte/Rechte generell; Einheitlichkeit; Bedarfsdeckung/Bedürfnisse; Menschenwürde und Gleichbehandlung; Nächstenliebe/Hilfe

2) Anforderungen an Sozialhilfeklientinnen und -klienten

Unterkategorien: Zulagen und Anreizdebatte; Fördern und Fordern; minimaler Bedarf; Leistung und Gegenleistung und unfähige Sozialhilfeklientinnen und -klienten

3) Verhältnis zur Gesellschaft

Unterkategorien: Integration; Angemessenheit der Hilfe und Lohnabstandsgebot; Solidarität; Subsidiarität; Sicherheit/Schutz; Gesellschaftliche Stabilität als Staatsaufgabe; unternehmerische Gerechtigkeit

4) Auswirkungen der Gesetzesvorlage

Haupt- und Unterkategorie: Unwürdigkeit/Verschulden; Askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung

Quelle: eigene Darstellung

Die erste Dimension diskutiert, welche Ansprüche den Sozialhilfeklientinnen und -klienten zugestanden werden. Die zweite erläutert die Anforderungen, welche an Sozialhilfeklientinnen und -klienten gestellt werden und in welcher Form dies geschieht. In der dritten Dimension wird das Verhältnis zwischen Sozialhilfeklientinnen und -klienten, der Sozialhilfe und der restlichen Bevölkerung geklärt. An dieser Stelle wird auch das gesellschaftliche Verhältnis zu den Unternehmen diskutiert. Die vierte Dimension zeigt die Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die Klientinnen und Klienten, ihr wird ein besonderes Gewicht beigemessen. Die Analyse der jeweiligen Kategorie wird ergänzt mit den Angaben über die vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellung.

4.5.1 Sozialhilfeansprüche

Dieser Dimension werden folgende Unterkategorien zugerechnet: Menschenrechte/Rechte generell, Einheitlichkeit, Bedarfsdeckung/Bedürfnisse, Menschenwürde und Gleichbehandlung sowie Nächstenliebe/Hilfe.

Menschenrechte / Rechte generell: «Die Sozialhilfe ist kein Almosen, sondern ein Anrecht auf Existenzsicherung in Notlagen» (Zeile 230-231)

In dieser Unterkategorie steht zur Diskussion, welche Rechte für wen gelten sollen. Das Recht auf uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe und die Einhaltung der SKOS-Richtlinien stehen ebenso zur Debatte wie die Diskussion um die gesetzliche Regelung des Existenzbedarfs.

Eine Position vertritt die Meinung, dass die gesellschaftliche Teilhabe ein Menschenrecht und Teil der Verfassung darstellt. Demgegenüber steht die Position, welche die Einschränkung dieses Rechts in Ausnahmefällen als legitim betrachtet.

Auch die Sozialhilfe wird als in der Verfassung verankert angesehen. Die Ausrichtung des Grundbedarfs entspricht einer gesellschaftlichen Aufgabe und die SKOS-Richtlinien sollen weiterhin gelten. Besonders auch für Menschen mit einer gesundheitlichen Einschränkung soll die Existenzsicherung weiterhin garantiert werden. Ebenso soll das Recht auf Zulagen nicht abgeschwächt werden, weil damit eine willkürliche Ausrichtung befürchtet wird: «Der Begriff ‚grundsätzlich‘ muss gestrichen werden, damit alle Sozialhilfebeziehenden ein Recht auf diese Leistungen [Zulagen] haben. Wenn der Begriff ‚grundsätzlich‘ verwendet wird, herrscht hier unter Umständen Willkür» (Zeile 3253-3256). Eine weitere Frage betrifft die gesetzliche Regelung des Existenzbedarfs, welcher entweder als ‚verfassungsmässig garantierte Hilfe in Notlagen‘ oder als ‚absolut nötigen Existenzbedarf‘ formuliert werden soll. Gemäss Regierungsrat berücksichtigt die erste Variante übergeordnetes Recht.

Die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Differenzierung in unterschiedliche Gruppen wird kritisiert: «Diese Ungleichbehandlung verträgt sich nicht mit unserer Verfassung und verletzt die Prinzipien der Rechtstaatlichkeit» (Zeile 2295-2296).

Abgesehen von einer Aussage, welche einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung entspringt, sind alle Codierungen einer egalitaristischen Gerechtigkeitsvorstellung zuzuordnen. Zwei Textstellen können nicht klar einer Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden.

Einheitlichkeit: «Wir lancieren einen Negativ-Wettkampf, wer den Schwächsten unserer Gesellschaft noch mehr wegnimmt» (Zeile 930-931)

Die SKOS-Richtlinien werden in dieser Unterkategorie als Ersatz für eine gesetzliche Regelung gesehen, welche eine schweizweite Einheitlichkeit im Grundbedarf garantiert. Diese Einheitlichkeit wird wegen der schweizweiten Lohndifferenzen und der unterschiedlichen Miet- und Krankenkassenkosten sowie Steuerunterschiede kritisiert: «Es kann nicht sein, dass die SKOS-Richtlinien als Bibel angeschaut werden und wir nichts davon höher oder tiefer festlegen können» (Zeile 1185-1186). Dem wird entgegengesetzt, dass der

Grundbedarf keine Mietkosten enthält, die Preise in den Grossverteilern nicht variieren und eine schweizweite, fachlich begründete Einheitlichkeit sinnvoll ist.

Viele Stimmen sehen in der Änderung des Berner Sozialhilfegesetzes die Gefahr einer Schwächung der SKOS-Richtlinien und der damit einhergehenden Einheitlichkeit über den Kanton Bern hinaus. Diese Änderung könnte von den anderen Kantonen als ein Zeichen verstanden werden. Diese Stimmen befürchten einen interkantonalen Wettbewerb um die niedrigsten Sozialhilfeansätze «Sogar bürgerliche Sprecherinnen und Sprecher haben gesagt, der Steuerwettbewerb in der Schweiz sei falsch, er schade uns, und jetzt lancieren wir mit unserem Abstimmungsknopf heute in Bern einen neuen Wettbewerb» (Zeile 925-927). Dieser «Negativ-Wettkampf» (Zeile 930-931) würde zu einem «Sozialtourismus innerhalb der Kantone» (Zeile 2004) führen, auch auf Kosten der Kinder und Jugendlichen.

Mit einer Ausnahme, welche auf individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung fusst, werden in dieser Kategorie nur egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen verhandelt.

Bedarfsdeckung/Bedürfnisse: «Dies betrifft den berühmten Grundbedarf, das, was pro Monat bleiben würde, um Einkäufe zu tätigen, damit man etwa zu essen hat» (Zeile 2235-2236)

In dieser Unterkategorie wird allgemein darauf verwiesen, dass die Sozialhilfe eine genügende Versorgung zu garantieren hat, wenn der einzelne bzw. die einzelne nicht dazu in der Lage ist. Eine Diskussion betrifft die Höhe des Grundbedarfs. Einerseits ist der Bedarf bewusst knapp oder zu knapp bemessen und zwar an den 10% einkommensschwächsten Haushalten der Schweiz. Die zur Diskussion stehende Senkung des Grundbedarfs wird in einem rhetorischen Angriff auf einen Grossratskollegen kritisiert: «Grossrat Brönnimann möchte es kurz und schmerzlos machen und gibt den Sozialhilfebeziehenden gar keine Überlebenschancen» (Zeile 3260-3261). Einige Stimmen beziehen Gegenposition und fordern eine Senkung des Grundbedarfs. Die Lebenshaltungskosten in Bern sind niedriger als in anderen Schweizer Städten und die negative Teuerung ist im Grundbedarf nicht berücksichtigt, was eine Senkung des Grundbedarfs rechtfertigt. Es wird darauf verwiesen, dass sich die Sozialhilfeklientinnen und -klienten einzuschränken haben ohne weitere Angaben, wie und in welchen Bereichen. An anderen Stellen werden konkreter einzelne Ausgaben kritisiert. Die Kosten für Telefon- und Internet seien zu hoch angesetzt und die Ausgaben für Tabak und Alkohol werden kritisiert: «Unter dem Grundbedarf sind zum Beispiel nebst Essen und Getränken Tabakwaren erwähnt. Damit bekunde ich schon ein wenig Mühe...» (Zeile 718-719).

Eine Position sieht im Erhalt des Selbstwertgefühls ein grundlegendes Bedürfnis, welches mittels Beschäftigungsmassnahmen durch die Sozialhilfe erfüllt wird.

In dieser Unterkategorie wird auch die Zuständigkeit der Versorgung diskutiert. So wird dem Staat, aber auch den Unternehmen eine soziale Verantwortung auferlegt. Beispiele von

Unternehmen zeigen, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten Betriebe ihre Angestellten nicht entlassen und damit deren Existenz sichern.

Knapp die Hälfte der Textstellen in dieser Unterkategorie können dem egalitaristischen, etwas mehr als die Hälfte der Individualistischen und einige wenige der 'unternehmerischen' Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden, eine Codierung kann nicht zugeordnet werden.

Menschenwürde und Gleichbehandlung: «Die SKOS-Richtlinien sind knapp bemessen, und es gibt keinen Spielraum für eine Reduktion, wenn ein menschenwürdiges Leben geführt werden soll» (Zeile 486-487)

In dieser Unterkategorie wird betont, dass mit der Wahrung der SKOS-Richtlinien den Klientinnen und Klienten ein menschenwürdiges Leben zugestanden werden soll: «Die SKOS-Richtlinien sind knapp bemessen, und es gibt keinen Spielraum für eine Reduktion, wenn ein menschenwürdiges Leben geführt werden soll» (Zeile 486-487). Spezifisch erwähnt werden auch Kinder und Jugendliche. Zu einer würdigen Lebensführung gehört gemäss einer Stimme, dass Armut in der Öffentlichkeit nicht erkennbar ist: «Sie sollen ein menschenwürdiges Leben führen können. Wir möchten, dass Armut möglichst nicht auf der Strasse sichtbar werden muss und die Menschen anständig leben können» (Zeile 3932-3934).

Inwiefern das Individuum selbst durch Erwerbsarbeit für eine würdige Existenz zuständig ist oder ob der Staat mittels Regelung der Mindestlöhne diese Verantwortung inne hat, wird in der Debatte um den Mindestlohn diskutiert.

Welchen Wert die Gleichbehandlung als Teil der Menschenwürde im Gesetz einnehmen soll, wird ebenfalls abgewogen: «Was die Sozialhilfe anbelangt, ist es offensichtlich, dass sie [die Gleichbehandlung] garantiert und gelebt werden muss, aber das Hauptziel der Sozialhilfe muss darin bestehen, den unterstützten Menschen zu ermöglichen, ihre Unabhängigkeit wiederzuerlangen» (Zeile 1496-1499). Eine Stimme spricht sich für eine Priorisierung der Gleichbehandlung und eine für eine Bevorzugung des Anreizsystems aus.

In den Unterkategorien 'Wahrung der Menschenwürde' und 'Gleichbehandlung' überwiegen die egalitaristischen Positionen, eine kleine Minderheit argumentiert mit der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung, eine Textstelle kann nicht zugeordnet werden.

Nächstenliebe/Hilfe: «Wirtschaftliche Hilfe in Notlagen dient der sozialen Existenzsicherung der bedürftigen Personen» (Zeile 2194-2195)

Die Sozialhilfe wird einstimmig als notwendig beschrieben. Eine Einschränkung wird aber gemacht: Sie soll nur jenen zustehen, welche sie wirklich brauchen. Konkreter wird diese Einschränkung nicht ausgeführt.

Ausserdem wird eine Überarbeitung des Gesetzes gefordert, welche den administrativen Aufwand senken und gleichzeitig die Hilfe für die Betroffenen ermöglichen soll.

Die Hälfte der Positionen argumentiert mit egalitaristischer, die andere Hälfte mit individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung. Eine Textstelle konnte nicht zugeordnet werden.

4.5.2. Anforderungen an Sozialhilfeklientinnen und -klienten

Im Gegenzug zur Sozialhilfe werden an die Klientinnen und Klienten auf unterschiedliche Weise Anforderungen gestellt. Folgende Unterkategorien werden an dieser Stelle analysiert: Zulagen und Anreizdebatte, Fördern und Fordern, minimaler Bedarf, Leistung und Gegenleistung sowie unfähige Sozialhilfeklientinnen und -klienten.

Zulagen und Anreizdebatte: «Statt mittels Repression soll mittels Belohnung motivierend auf die Sozialhilfeempfänger eingewirkt werden» (Zeile 295-296)

In diesen Unterkategorien wird diskutiert, ob und unter welchen Bedingungen Anreize sinnvoll sind. Viel Zuspruch findet der Gedanke der Belohnungen, sprich Anreize für Personen, welche den Leistungsgedanken verfolgen. Zulagen werden Sanktionen generell vorgezogen, sie würden die Motivation der Betroffenen erhöhen. Personen, welche eine Aus- oder Weiterbildung beginnen, eine Arbeitsstelle haben oder generell die berufliche Integration und die Ablösung von der Sozialhilfe zum Ziel haben, sollen von höheren Zulagen profitieren. Nicht nur im Vergleich zwischen Personen in und ausserhalb der Sozialhilfe, sondern auch für die Sozialhilfeklientinnen und -klienten soll sich Arbeit lohnen. Es soll deutlich gemacht werden, dass Sozialhilfe nur jenen zusteht, welche sich anstrengen: «Ein zentrales, wichtiges Element bei dieser Teilrevision ist für die FDP ein wirksames Anreiz- und Sanktionssystem. Die Betroffenen sollen zu spüren bekommen, dass es sich lohnt; sie sollen sich engagieren und sich integrieren, um in den Genuss dieser Sozialhilfe zu kommen» (Zeile 450-453).

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, den Grundbedarf auf ein absolutes Minimum zu kürzen. Nur wenn die Klientinnen und Klienten von sich aus aktiv werden, haben sie Anspruch auf die Zulagen. Dies hat den Vorteil, dass sich für die Sozialdienste der administrative Aufwand zur Einhaltung der juristischen Schritte mit Weisungsverfahren erübrigen würde. Eine Gefahr wird jedoch in diesem Vorschlag gesehen, dass unbeabsichtigt jemand «durch die Maschen fällt» (Zeile 1864-1865).

Damit die Anreize funktionieren, sollen sie bei den richtigen Personengruppen und individuell ansetzen und beachten, dass bei gesundheitlichen und strukturellen Problemen wie mangelnden Arbeitsplätzen Anreize nichts bewirken können. Es soll sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine berufliche Integration der Betroffenen überhaupt zulassen.

Zwar wird vorwiegend auf Anreize anstelle von Sanktionen gesetzt. Eine Stimme sieht aber auch in den Kürzungen wegen ungenügender Beherrschung einer Amtssprache einen Ansporn für die Klientinnen und Klienten: «Meine Meinung dazu ist: Entweder kann jemand die Sprache, und wenn nicht, macht diese Kürzung etwas Druck, sodass sich die Person bemüht, die Sprache möglichst schnell zu lernen» (Zeile 2740-2742).

Nachteile in der Erhöhung der Zulagen insbesondere beim Einkommensfreibetrag wird im Schwelleneffekt gesehen, welcher für Working Poor die Anreize erhöht, in der Sozialhilfe zu bleiben.

Einige Stimmen üben Fundamentalkritik am Anreizsystem. Sozialhilfeklientinnen und -klienten wollen arbeiten und das Zulagensystem wird an ihren Möglichkeiten wenig verändern, sondern erwerbsunfähige Personen in der Sozialhilfe weiter benachteiligen. Die generelle Senkung des Grundbedarfs mit Erhöhung der Zulagen wird kritisiert: «Die Idee, mit Kürzungen Anreize zu schaffen, ist grundsätzlich falsch und fachlich nicht begründet» (Zeile 2012-2013). Auch aufgrund der Arbeitsmarktsituation werden die Zulagen nicht dazu führen, dass Betroffene eine Arbeitsstelle finden. Sogar der Regierungsrat Schnegg hatte zu einem früheren Zeitpunkt verlauten lassen, dass eine grössere Anzahl Sozialhilfeklientinnen und -klienten keine Arbeitsstelle finden werde. Aus diesem Grund wird der Gesetzesvorschlag mit den Versprechungen der Anreize als unseriös bezeichnet: «Wie soll man dann Anreize schaffen, wenn es nicht immer [sic] für 1000 Personen möglich sein soll, eine Arbeit zu finden? Es tut mir leid, aber das ist nicht seriös» (Zeile 584-585).

Nur eine kleine Minderheit argumentiert egalitaristisch, die meisten Meinungen können der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden. Eine Textstelle konnte nicht eingeordnet werden.

Fördern und Fordern: «Zweitens soll, wer Sozialhilfe bezieht, stärker motiviert und darin unterstützt werden, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren» (Zeile 784-785)

In dieser Unterkategorie kommt der Erziehungsgedanke in der Sozialhilfe zum Tragen. Dabei sollen Klientinnen und Klienten hinsichtlich Arbeitsaufnahme, Bildung oder auch im Umgang mit Geld gefördert und gefordert werden. Ob auch ein Arbeitsintegrationsprogramm als Ziel anerkannt werden kann, wird anhand der geleisteten Wochenstunden diskutiert. Eine individuelle Vorgehensweise wird bei Personen gefordert, welche nach dem Leistungsgedanken handeln. Als erfolgsversprechend gilt es, mit Anreizen und mit Sanktionsandrohungen Druck aufzubauen: «Nach dem Grundsatz ‚fördern und fordern‘ sind uns Anreize und Sanktionen wichtig» (Zeile 317-318). Sanktionen sollen dabei verhältnismässig sein und Ausnahmen ermöglichen.

Eine grundlegend entgegengesetzte Position kritisiert die Anforderungen, weil die Betroffenen oft aus gesundheitlichen Gründen gar nicht in der Lage sind, diese zu erfüllen.

Eine weitere Position bezieht die Wirtschaft in die Überlegungen mit ein und stellt an die staatsnahen Betriebe Anforderungen: «Mich erstaunt es sehr, dass die bürgerliche Seite plötzlich hier nicht mehr das Wort ergreifen will, wenn es darum geht, etwas für die Leute zu tun und die Wirtschaft in die Pflicht zu nehmen» (Zeile 4088-4089). Diese sollen mittels gesetzlicher Regelung dazu verpflichtet werden, ihrer «Vorbildfunktion» (Zeile 3770) nachzukommen, und einem Teil der Klientinnen und Klienten einen Arbeitsplatz bereitstellen. Die grosse Mehrheit der Stimmen folgen einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung, eine kleine Minderheit kann der egalitaristischen und eine Stimme der unternehmerischen Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden.

Minimaler Bedarf: «Die vorliegende Revision des SHG steht auf der Grundlage, dass finanzielles Aushungern von Sozialhilfebeziehenden den Anreiz schaffe, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen» (Zeile 705-707)

Der Teilrevision des Berner Sozialhilfegesetzes wird zum Vorwurf gemacht, dem Gedanken des 'minimalen Bedarfs' zu folgen: «Man macht es sich auch viel zu leicht, wenn man davon ausgeht, eine Kürzung von 10 Prozent bedeute Einsparungen und schaffe bei den Betroffenen einen Anreiz, arbeiten zu gehen» (Zeile 244-245). Eine Stimme vermutet hinter der Teilrevision einen strategischen Plan der SVP, die sie als «sozialer Kahlschlag» (Zeile 617) bezeichnet. Die Sozialhilfe soll demzufolge in den nächsten Jahren bis auf ein Minimum gesenkt werden, die Rede ist von einem Grundbedarf von Fr. 600.-.

Es wird davor gewarnt, dass dies nicht funktionieren kann, weil andere Faktoren wie die Demografie, der Arbeitsmarkt, fehlende Bildung und mangelnde Gesundheit nicht berücksichtigt werden. Auch aus fachlicher Sicht kann eine Absenkung des Grundbedarfs mit dem Ziel, die Motivation zu erhöhen, nicht begründet werden.

Alle Positionen argumentieren aus einer egalitaristischen Position.

Leistung und Gegenleistung sowie unfähige SozialhilfeklientInnen: «Ein Mindestlohn setzt eine Mindestleistung voraus» (Zeile 4148-4149)

In dieser Unterkategorie wird diskutiert, ob die Teilnahme in einem Arbeitsintegrationsprogramm genügt, um 'junge Erwachsene' und 'vorläufig Aufgenommene' vor einer Kürzung zu bewahren. Anhand der geleisteten Wochenstunden wird argumentiert, dass diese Leistung nicht ausreicht: «Man will hier bewusst, dass nach sechs Monaten eine Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen und nicht ,nur' an Arbeitseinsätzen oder Integrationsprogrammen teilgenommen wird, weil Letztere vielleicht nur ein paar Stunden pro Tag oder Woche ausmachen würden» (Zeile 2538-2541). In der Unterkategorie 'Leistung und Gegenleistung' wird auch der Mindestlohn verhandelt. Eine Regelung des Mindestlohnes bewirke, dass Personen, welche keine genügenden Leistungen bringen, keine Anstellung

mehr finden oder entlassen werden. Gerade Sozialhilfeklientinnen und -klienten wären dadurch gefährdet.

Bei der Unterunterkategorie 'unfähige SozialhilfeklientInnen' wird darüber diskutiert, ob für die Formulierung der gesundheitlichen Beeinträchtigung eine explizite Nennung der psychischen Beeinträchtigung im Gesetz notwendig ist und wie die Formulierung aussehen soll.

Es finden sich keine Argumente, welche eine eigentliche Gegenleistung beispielsweise in Form von gemeinnütziger Arbeit im Ausgleich für die Sozialhilfe thematisieren.

Es zeigen sich in beiden Unterkategorien ausschliesslich individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen, in der Unterkategorie 'unfähige SozialhilfeklientInnen' kann der Grossteil jedoch nicht zugeordnet werden.

4.5.3 Verhältnis zur Gesellschaft

Mittels folgender Kategorien wird das Verhältnis zwischen der Sozialhilfe, den Sozialhilfeklientinnen und -klienten und der restlichen Bevölkerung sowie die Aufgabe der Unternehmen ausgewertet: Integration, Angemessenheit der Hilfe und Lohnabstandsgebot, Solidarität, Subsidiarität, Sicherheit/Schutz, gesellschaftliche Stabilität als Staatsaufgabe und unternehmerische Gerechtigkeit.

*Integration: «Die Vorlage ist widersprüchlich, sie verlangt Integration und produziert Ausschluss»
(Zeile 713-714)*

Integration wird in der Diskussion differenziert dargestellt und die verschiedenen beeinflussenden Faktoren erläutert.

Integration wird in der Debatte sehr oft als berufliche Integration an der Schnittstelle zwischen Individuum und Gesellschaft bzw. Arbeitsmarkt verstanden. Integration wird dabei teilweise auf die Ablösung von der Sozialhilfe verkürzt. Demgegenüber wird mit dem Begriff Teilnahme oder Teilhabe oder auch Inklusion auf eine gesellschaftliche Ebene fokussiert: «Inklusion verstehen wir als Dazugehören, als Teil-Sein, nicht nur als Teilhaben. Eine vielfältige Gesellschaft, in der die Menschen unabhängig von ihrer ökonomischen Situation oder ihrer körperlichen beziehungsweise psychischen Verfassung gleichberechtigt und möglichst selbstbestimmt Teil sind, ist eine Herausforderung des Ziels» (Zeile 368-371). Eine misslungene Integration führt zu Ausschluss und Ausgrenzung und birgt die Gefahr der Bildung einer Zweiklassen- oder Parallelgesellschaft.

Ein Grossteil der Diskussion befasst sich mit den Faktoren, welche die Integration beeinflussen. Eine Stimme vertritt die Meinung, dass die berufliche Integration aufgrund mangelnder Flexibilität der Klientinnen und Klienten nicht gelingt. Genügend Arbeitsplätze auch für Stellensuchende mit niedrigen oder keinen Qualifikationen seien vorhanden.

Mehrere Stimmen nehmen die Gegenposition ein und sehen sich durch empirische Untersuchungen und Praxisbeispiele bestätigt, dass Sozialhilfeklientinnen und -klienten arbeiten wollen und sich sehr anstrengen. Die fehlenden Arbeitsplätze werden als Hauptfaktor für Sozialhilfeabhängigkeit bezeichnet. Daneben können Unterstützung, Förderung und vor allem Bildung und Spracherwerb zu einer erfolgreichen beruflichen Integration beitragen. Beschäftigungsprogrammen wird ein gewisser Nutzen für die berufliche Integration zugeschrieben. Für nicht voll leistungsfähigen Personen können Nischenarbeitsplätze und das Teillohnmodell hilfreich sein. Arbeitsbeschäftigungsprojekte werden jedoch auch als «künstliche Arbeitsplätze» (Zeile 3739) kritisiert, die zwar immer noch besser sind als keine Arbeit, jedoch ebenso wie Job Coaches wenig erfolgsversprechend sind. Sozialarbeitenden hingegen wird eine positive Wirkung auf die Integration bzw. Ablösung von der Sozialhilfe zugeschrieben, wenn ihnen genügend Zeit für die Arbeit mit Klientinnen und Klienten im Verhältnis zur administrativen Tätigkeit zugestanden wird. Daneben wird auf die gesundheitliche Situation der Klientinnen und Klienten, deren eingeschränkte Leistungsfähigkeit und auf die Komplexität der Problematik verwiesen, welche eine berufliche Integration erschweren.

Umstritten ist, wie viel Grundbedarf für die Integration erforderlich ist. Einerseits wird mit den fachlichen Einschätzungen der SKOS argumentiert. Für verschiedene Personengruppen wie 'vorläufig Aufgenommene' oder 'junge Erwachsene' sollen aber unterschiedliche Abweichungen davon gelten. Eine Stimme fordert eine Erhöhung des aktuellen Grundbedarfs um 10%, damit eine minimale gesellschaftliche Teilnahme möglich ist. In der Absenkung des Grundbedarfs sehen viele die Gefahr des gesellschaftlichen Ausschlusses besonders für Kinder und Jugendliche. Bei 'jungen Erwachsenen' und 'vorläufig Aufgenommenen' wird die Zweiklassen- bzw. Parallelgesellschaft als Gefahr skizziert: «Der Grundbedarf ermöglicht es ihnen, in angemessener Weise am sozialen Leben teilzunehmen. Wenn wir ihnen also eine Unterstützung nach SKOS-Richtlinien verwehren, besteht bei beiden Kategorien die Gefahr einer sozialen Ausgrenzung, allenfalls sogar einer Parallelgesellschaft» (2491-2494).

Dass die soziale Teilnahme am Leben im Gesetz nur noch 'grundsätzlich' und somit als verhandelbar gelten soll, wird ebenso kritisiert.

Inwiefern nebst dem Staat und den Klientinnen und Klienten auch den Unternehmen eine Verantwortung für die Integration zukommt, wird an mehreren Punkten gegeneinander abgewogen. Wie weit eine staatliche Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gehen soll, ist umstritten. Es wird eine gesetzliche Regelung für staatliche Betriebe zur Schaffung von Beschäftigungs- und Arbeitsplätzen für Sozialhilfeklientinnen und -klienten gefordert und auch eine Regelung für Mindestlöhne diskutiert. Abgesehen von einer Gegenstimme ist man sich einig, dass eine berufliche Integration angesichts der fehlenden Arbeitsplätze wohl nicht für alle möglich sein wird. Umso mehr bedeutet jede Person, welche die berufliche Integration

schaft, «ein grosser Erfolg, vor allem für die betroffene Person» (Zeile 1205). Inwiefern das Ziel der beruflichen Integration möglich ist oder nur vorgeschoben, bleibt offen: «Die Leute werden keinen Job finden, auch nicht mithilfe von Coachings. Damit handelt es sich um eine reine Sparmassnahme, und dazu muss man einfach stehen» (Zeile 1253-1255).

Die Mehrheit der Positionen argumentieren mit individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung, mit egalitaristischer Gerechtigkeitsvorstellung argumentieren eine Minderheit und nur wenige mit 'unternehmerischer' Gerechtigkeitsvorstellung. Drei Textstellen können nicht klar einer Gerechtigkeitsvorstellung zugeordnet werden.

Angemessenheit der Hilfe und Lohnabstandsgebot: «Arbeit muss sich lohnen» (Zeile 180)

An verschiedenen Zahlenbeispielen wird in dieser Unterkategorie dargelegt, dass besonders in ländlichen Gegenden mit niedrigen Löhnen diejenigen Haushalte mit Sozialhilfeeinkommen bessergestellt sind als diejenigen, welche sich mittels eines niedrigen Lohnes selber finanzieren: «...das heutige System ist tatsächlich ungerecht! Es ist ungerecht, weil es für Sozialhilfebezüger mehr Geld zur Verfügung stellt als für Erwerbstätige im Tieflohnsektor oder für Kleingewerbe in gewissen Branchen oder auch für Kleinbauern» (Zeile 274-277). Jene Personen, welche sich mit niedrigen Löhnen selber finanzieren, müssen darüber hinaus auch staatliche Abgaben entrichten: «Es ist nicht logisch, und es ist nicht richtig, wer arbeitet und Steuern bezahlt, hat schlussendlich weniger zum Leben als derjenige welcher vom Staat unterstützt wird» (Zeile 805-807). Zudem wird erwähnt, dass Sozialhilfeklientinnen und -klienten von der Verantwortung befreit sind, Steuern zu bezahlen oder unvorhergesehene Auslagen wie Zahnarztrechnungen zu decken. Dieses Ungleichgewicht führt zu einer sinkenden Akzeptanz der Sozialhilfe in der Bevölkerung.

Die Ausrichtung von Hilfe ist zwar unbestritten, soll aber vermehrt hinsichtlich dreier Aspekte angemessener gestaltet werden. Die Hilfe soll auf das wirklich notwendige beschränkt sowie hinsichtlich der Finanzierbarkeit begrenzt werden und von den Klientinnen und Klienten werden Anstrengungen eingefordert.

Die Gegenseite argumentiert damit, dass diese Reduktion des Grundbedarfs zu einer noch stärkeren Prekarisierung führt. Generell werden die Vergleiche der Gruppen kritisiert: «Schaffen wir es, den Schwächsten jetzt noch mehr wegzunehmen und die Ärmsten noch ärmer zu machen, damit die Armen nicht plötzlich ärmer sind als die Ärmsten?» (Zeile 934-935). Stattdessen werden Massnahmen für eine breitere Bevölkerungsschicht wie Beibehaltung der Prämienverbilligungen oder eine Einführung des Mindestlohnes diskutiert. Noch eine andere Gefahr wird erörtert. Die Erhöhung der Zulagen will zwar das Gegenteil erreichen, kann aber dazu führen, dass die Ablösung von der Sozialhilfe für eine kleine Gruppe unattraktiver wird und diese wiederum bessergestellt werden als die Personen ausserhalb der Sozialhilfe.

Die Forderung 'Arbeit muss sich lohnen' erhält viel Zuspruch. Allerdings müssen dafür auch genügend und existenzsichernde Arbeitsplätze vorhanden sein: «Das erste Ziel, wonach sich Erwerbstätigkeit lohnen soll, unterstützen wir sehr. Aber Achtung, es muss dann – wie bereits gesagt – genügend Arbeitsplätze geben, und diese Arbeitsplätze müssen auch mit existenzsichernden Löhnen ausgestattet sein, denn sonst nützt alles nichts» (Zeile 381-384). Aus diesem Grund wird das Credo auch dafür genutzt, um für die Einführung des Mindestlohnes zu argumentieren. Dem entgegengesetzt wird, dass gewissen Branche keinen Spielraum für höhere Löhne zulassen.

In dieser Kategorie wird fast ausschliesslich anhand der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung argumentiert, daneben werden einige Argumente auch mittels der egalitaristischen und der unternehmerischen Gerechtigkeitsvorstellung begründet.

Solidarität: «Die Menschlichkeit einer Gesellschaft zeigt sich nicht zuletzt daran, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht» (258-259)

In dieser Unterkategorie wird mit dem Begriff der Solidarität gerungen. Einerseits wird Solidarität als Grundwert verstanden, welche den Umgang mit den Schwächsten einer Gesellschaft regelt und die Stärkeren einer Gesellschaft zur Verantwortungsübernahme auffordert. Dabei wird auf die Präambel der Bundesverfassung verwiesen. Dem Regierungsrat wird vorgeworfen, sich mit dem Gesetzesvorschlag entgegen dem Solidaritätsprinzip zu verhalten: «Wie schön schreibt die Präambel der BV, ‚dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen‘. Doch der Berner Regierungsrat fühlt sich umso stärker, je mehr er bei der finanziellen Unterstützung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger kürzt» (Zeile 2956-2958). Die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes gefährde diesen Grundwert und führe zu einer fortschreitenden Entsolidarisierung.

Andererseits wird Solidarität als sozialer Ausgleich und in dem Sinne auch als Umverteilung verstanden, welche auf der Akzeptanz der Bevölkerung baut. Der Solidarität gegenüber steht das Recht auf Eigentum. Ungleichheiten, dass Sozialhilfeklientinnen und -klienten mehr Geld oder finanzielle Sicherheit haben als nicht unterstützte Personen vermindert die Akzeptanz bei der Bevölkerung und somit der Wille zur Solidarität: «Die soziale Wohlfahrt kann aber nur funktionieren, wenn sie von der arbeitenden und steuerzahlenden Bevölkerung mitgetragen wird, und das ist zunehmend nicht mehr der Fall» (Zeile 271-272).

Die ausgehandelten SKOS-Richtlinien werden von einer Stimme als „kleinster gemeinsamer Nenner“ (Zeile 2163-2165) und aus diesem Grund für die Mehrheit als tragbar bezeichnet. Demgegenüber steht die Meinung, dass die Bereitschaft der Bevölkerung für die Ärmsten Geld zu sprechen, wichtiger ist als die Einhaltung der SKOS-Richtlinien.

Die knappe Mehrheit der Aussagen basiert auf individualistischen Gerechtigkeitsvorstellungen, die knappe Minderheit auf egalitaristischer Gerechtigkeitsorientierung.

Subsidiarität: «Eigenverantwortung muss im Quervergleich zur Verantwortung des Staats gleichwertig geschuldet sein» (Zeile 191)

Die Subsidiarität wird in dieser Unterkategorie verstanden als angemessene Verantwortungsübernahme. Der Staat und auch die Menschen sind dazu aufgefordert, in angemessenen Teilen Verantwortung zu übernehmen.

Eine Stimme kritisiert den stark wachsenden Wohlfahrtsstaat: «Er hat einen fast unwiderstehlichen Hunger, immer neue Bereiche der Zwangshilfe zu entdecken, immer neue Bevölkerungsgruppen zu erfassen, immer umfassendere Hilfen zu gewähren und immer mehr gut gemeinte Projekte anzupacken. Je länger je mehr wird jeder von uns zu einem Bedürftigen erklärt» (Zeile 278-281). Die Lösung liege in klaren Regeln der Sozialhilfe und Selbsthilfe, sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.

Alle Aussagen basieren auf individualistischer Sicht.

Sicherheit/Schutz: «Die Sozialhilfe ist ein letztes staatliches Auffangnetz für Armutsbetroffene, die sich selber nicht mehr genügend versorgen können» (Zeile 468-469)

Die Sozialhilfe wird in dieser Unterkategorie beschrieben als letztes Auffangnetz bei dem niemand durch die Maschen fallen soll. Gerade mittels der Regelung des Mindestlohnes kann der Staat in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag schützend eingreifen. Der staatliche Schutz berge aber auch Nachteile. Einerseits verspricht der Staat den Bürgerinnen und Bürgern zwar Schutz gegen die «angeblichen Unberechenbarkeiten und Härten der Marktwirtschaft» (Zeile 283-284), andererseits gehe das aber zu Lasten der selbstbestimmten Lebensführung.

Eine weitere Stimme spricht sich für die gesetzliche Regelung der Ausnahmen aus, welche bestimmte Personengruppen vor einer weitergehenden Kürzungsandrohung bewahren sollen. Diese Ausnahmen werden als «Schutzwall» (Zeile 283) bezeichnet und sollen für Alleinerziehende, Menschen mit einer gesundheitlichen Einschränkung und Minderjährige gelten.

Die Mehrheit der Aussagen folgt der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung, die knappe Minderheit der egalitaristischen.

Gesellschaftliche Stabilität als Staatsaufgabe: *«Ich bin weit davon entfernt, jetzt die Gegenposition zu beziehen und zu sagen, wir seien daran, den sozialen Frieden an die Wand zu fahren» (Zeile 680-681)*

Einige Personen in der Debatte sehen durch die Gesetzesvorlage die gesellschaftliche Stabilität gefährdet. Eine Meinung sieht in der «diskriminierenden» (Zeile 492) Reduzierung des Grundbedarfs für 'junge Erwachsene' und 'vorläufig Aufgenommene' eine Gefahr für die Gesellschaft. Diese Folgen werden nicht genauer erläutert. Eine andere Stimme sieht wegen der generellen Kürzungen «das Gefüge, welches wir bisher im Kanton Bern haben» (Zeile 920) gefährdet.

Die Gesetzesvorlage kann aber noch andere Auswirkungen haben. Bei den Mitarbeitenden der Sozialdienste kann durch die aufgezwungenen Massnahmen die Motivation sinken. Da diese Mitarbeitenden massgeblich zum «sozialen Frieden» (Zeile 700) beitragen, gefährdet die Gesetzesvorlage diesen.

Die Mehrheit argumentiert egalitaristisch, eine Stimme basiert auf individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung.

Unternehmerische Gerechtigkeit: *«Früher, wenn ein Bauunternehmen zehn, fünfzehn oder mehr Arbeiter beschäftigte, wurde im Winter irgendeiner, der auch leben musste und den man nicht 'totschlagen' konnte, im Wissen darum angestellt, dass dieser eher einen Kostenfaktor darstellt» (Zeile 4357-4360)*

In dieser Hauptkategorie wird verhandelt, wie und unter welchen Bedingungen Unternehmen soziale Verantwortung übernehmen und somit welche Rolle Unternehmen in der Gesellschaft einnehmen sollen.

In der Grossratsdebatte werden Beispiele von Betrieben genannt, welche Personen zu guten Löhnen einstellen und sie auch bei wirtschaftlich schlechter Lage nicht entlassen. Es wird ausgeführt, dass die niedrigen Löhne nicht auf den mangelnden Willen der Unternehmen zurück zu führen sind, sondern auf die knappen Margen: «Gerade in ländlichen Regionen, wo viele Arbeitnehmer in Niedriglohnbranchen wie zum Beispiel im Tourismus arbeiten, kennen wir viele Beispiele, wo Arbeitnehmer weniger verdienen. Es ist nicht so, dass die bösen Arbeitgeber oder Betriebe nicht mehr bezahlen wollen. Sie können es schlicht nicht, weil das Geschäft nicht mehr hergibt» (Zeile 416-419).

Die Rolle des Staates ist umstritten. Die eine Seite vertritt die Meinung, dass es nur mittels einer anfänglichen Unterschreitung des Mindestlohnes möglich ist, benachteiligten Personen eine Chance auf langfristige, berufliche Integration zu gewähren. Staatliche Regulierungen verunmöglichen somit die unternehmerische Verantwortungsübernahme. Demgegenüber steht die Position, welche den Anspruch an die Betriebe stellt, ihre wirtschaftliche Freiheit zu nutzen um Arbeitsstellen zu schaffen. Erst wenn diese Verantwortung nicht wahrgenommen

wird, soll der Staat eingreifen und Vorgaben erlassen: «Daneben gibt es aber Teile der Wirtschaft, die in dieser Begleitgruppe¹⁰ nicht vertreten sind und die ihre Freiheit nicht dafür nutzen, freie Stellen zu schaffen, wo es nötig wäre» (Zeile 3804-3805).

Eine Stimme verweist darauf, dass die Verantwortungsübernahme auf Kosten der Wirtschaftlichkeit nur begrenzt möglich ist. Manche Unternehmen, welche ihre Angestellten in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht entlassen, hoffen im Gegenzug auf Vorteile durch die Kommune bzw. den Staat in Form von der Bevorzugung bei staatlicher Auftragsvergabe: «Solche Baugeschäfte erhalten heute auch von der Gemeinde kaum mehr einen Auftrag, ohne dass zwei bis fünf Offerten bei dieser eingetroffen sind. Die Marge befindet sich am Boden, und solche Gesten verträgt es schlicht nicht mehr» (Zeile 4360-4362). Wenn die Betriebe keine wirtschaftlichen Vorteile erhalten, sei wegen der tiefen Margen die Verantwortungsübernahme auf Kosten wirtschaftlichen Handelns nicht möglich.

4.5.4 Auswirkungen der Gesetzesvorlage

Anhand der Kategorien Unwürdigkeit/Verschulden und askriptivistischer Gerechtigkeitsvorstellung zeigen sich die Auswirkungen der Gesetzesvorlage. Der Gesetzesvorschlag differenziert Sozialhilfeklientinnen und -klienten in verschiedene Gruppen und stellt an sie unterschiedliche Anforderungen.

Unwürdigkeit/Verschulden: «Das neue Gesetz, welches Ihnen vorliegt, zeichnet das vorurteilsvolle Bild vom faulen Sozialhilfebezügler, der nicht arbeiten will» (Zeile 942-944)

In dieser Unterkategorie werden die Sozialhilfeklientinnen und -klienten anhand von verschiedenen Eigenschaften in unterschiedliche Gruppen kategorisiert (der Übersicht halber sind diese Gruppen im Folgenden typographisch hervorgehoben). Der Fokus auf das Verschulden bzw. die Unfähigkeit dient zur weiteren Kategorisierung in Untergruppen. Am Schluss dieser Unterkategorie werden die kritischen Stimmen aus der Grossratsdebatte bezüglich dieser Kategorisierung aufgeführt.

Der besondere Druck auf **‘junge Erwachsene’** wird mit dem Erziehungsgedanken begründet: «Bei den jungen Erwachsenen soll die Kürzung bewirken, eine lebenslange Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu vermeiden» (Zeile 2023-2024). Eine Stimme wirft die Frage auf, ob ‚junge Erwachsene‘, welche selber Kinder haben, eine weitere Untergruppe bilden sollen.

Auch bei den **‘vorläufig Aufgenommenen’** wird in der Diskussion eine weitere Unterscheidung in drei weitere Untergruppen vorgeschlagen. Sie erfolgt entlang der Verschuldensfrage. Den ersten beiden Gruppen kann wegen Krieg im Heimatland oder

¹⁰ Der Regierungsrat hat eine Begleitgruppe Wirtschaft ernannt, um die Zusammenarbeit zu fördern.

wegen einem Gebrechen die Rückkehr nicht zugemutet werden. Die dritte Gruppe wird wie folgt beschrieben: «Diese Personen können wir nicht zurückführen, weil sie bei der Papierbeschaffung die Mitwirkungspflicht verweigern. Es geht um Personen aus Usbekistan und – wie ich gehört habe – ebenfalls um Personen praktisch aller Nationalitäten aus Schwarzafrika nach der Sahelzone» (Zeile 1700-1703). Inwiefern diese Unterteilung auf Vorurteilen gegenüber bestimmter Nationalitäten und damit auf Rassismen beruht oder ob der Sprecher bzw. die Sprecherin sich auf eine legitime Quelle beruft, bleibt ungeklärt. Die Reduktion des Grundbedarfs für 'vorläufig Aufgenommene' wird mit dem Unterschied zwischen der geringeren Asylsozialhilfe und der regulären kommunalen Sozialhilfe begründet.

Die Beherrschung einer **Amtssprache** auf niedrigem Niveau wird als zentral für die Integration generell und für die berufliche im speziellen erachtet. Dass sich diese Anforderung nur auf an Sozialhilfeklientinnen und -klienten richtet, ist klar: «Es geht nicht darum, alle Menschen aus dem Ausland dazu zu zwingen, unsere Sprache zu lernen. Diejenigen, die selbstständig ihren Lebensunterhalt verdienen, sind absolut frei, unsere Sprache zu lernen oder nicht, aber wir müssen für diejenigen handeln, die auf Sozialhilfe angewiesen sind» (Zeile 2844-2846). Mittels Urteil über das Nicht-Verschulden wird auch hier eine weitere Differenzierung gemacht: «Es gibt auch Frauen, die beispielsweise nicht aus dem Haus gelassen werden und deshalb keine Gelegenheit zum Spracherwerb haben» (Zeile 2821-2823).

Eine weitere Position macht sich stark für eine Differenzierung im Grundbedarf und schafft damit eine neue Gruppe 'Unwürdiger'. Die Anteile für Tabak und Alkohol sollen eingespart werden: «Sie können sicher sein, dass für diejenigen, die eine **Suchtproblematik** haben, die sogenannten ungefähr 67 Franken nicht ausreichen. Und bezüglich der andern finden wir, dass es nicht zum Grundbedarf gehört» (Zeile 2068-2070).

Andere Personengruppen werden als besonders 'würdig' angesehen und von den Kürzungsandrohungen ausgenommen. Eine Gruppe bilden **Alleinerziehende** mit Kindern unter 12 Monaten, welche einer Erwerbsarbeit nachgehen: «Sie machen doch alles richtig: Erwerbsarbeit mit Kinderbetreuung. Aber sie sind durch ihr Engagement dennoch auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen...» (Zeile 2018-2019). Dabei wird diskutiert, ob diese Gruppe auch auf Alleinerziehende mit älteren Kindern ausgeweitet werden soll.

Eine weitere Gruppe bilden **Kinder und Jugendliche**. Mehrmals wird betont, dass diese Gruppe keine Schuld an ihrer Situation tragen und aufgrund ihres Alters vom Leistungsgedanken befreit sind: «Im Wissen darum, dass durch den Sozialhilfebezug ihrer Eltern ein grosser Anteil Kinder betroffen sind, und weil wir Kinder nicht bestrafen wollen – sie können am wenigsten etwas für ihre Situation –, tragen wir die Kürzung in der Höhe von 10 Prozent beim Grundbedarf nicht mit. Sie sollen nicht die Leidtragenden sein und zu sehr

sanktioniert werden. Sie können auch keinen Beitrag oder eine Anstrengung zur Verbesserung ihrer eigenen Situation leisten» (Zeile 318-323).

Aufgrund dieser zugeschriebenen Unfähigkeit sollen auch Personen mit schwerwiegender **gesundheitlicher Beeinträchtigung** vor weitergehenden Kürzungen bewahrt werden.

Ebenso sollen **Personen ab 60 Jahren** davon befreit werden eine Landessprache beherrschen zu müssen. Allerdings wird diese Regelung kritisiert und eine weitere Unterscheidung hinsichtlich ihrer vorangegangenen Leistung vorgeschlagen. Eine Person, welche noch nie gearbeitet hat, sollte nicht von einer Kürzung befreit werden.

Eine weitere Gruppe wird in der Diskussion oft erwähnt: die **Working Poor**. Diese Gruppe verwirklicht den Leistungsgedanken, einige haben eine Ausbildung gemacht und können ihre Existenz dennoch nicht eigenständig sichern. Betroffen sind vorwiegend Frauen. Eine Stimme differenziert weiter. Bei den Working Poor handelt es sich hauptsächlich um Selbständigerwerbende, welche nicht nur 40 Stunden, sondern 60 Stunden arbeiten: «Im Armutsbereich [sic] von Regierungsrat Perrenoud ist festgehalten, dass gemäss Steuerangaben der Kleingewerbler mit kleinem Lohn, insbesondere vielleicht ein kleiner Ladenbesitzer, der nicht 40, sondern 60 Stunden pro Woche arbeitet, zu dieser Gruppe gehört. De facto machen die Selbständigerwerbenden die grösste Gruppe innerhalb des Working-Poor-Bereichs aus» (Zeile 3995-3999).

Der Kategorisierung der Klientinnen und -klienten wird an einigen Stellen Kritik entgegengebracht. Sie wird als diskriminierend beschrieben. In der Gesetzesvorlage entscheidet die Gruppenzugehörigkeit und nicht individuelles, unkooperatives Verhalten über Leistungskürzungen. Anhand der 'vorläufig Aufgenommenen' wird die Frage aufgeworfen, wer die Kategorisierung in Unkooperative und Kooperative vornimmt und dieser Vorgang wird als willküranfällig kritisiert. Generell zeichnet die Gesetzesvorlage ein Bild der Klientinnen und Klienten, welche nur von der Sozialhilfe profitieren wollen ohne sich anzustrengen. Die Mehrheit, so eine kritische Stimme, will jedoch arbeiten und die «Sozialhilfe ist für viele Menschen erniedrigend. Dies wohl auch infolge einer Politik, die bei jeder Gelegenheit negative Bilder verbreitet, Misstrauen zeigt und die sozialhilfeempfangenden Menschen schikaniert und vorverurteilt» (Zeile 2301-2303). Begründet werden die strengeren Sanktionsmöglichkeiten und Differenzierungen mit dem Wunsch der Bevölkerung. Die Verabschiedung dieser Gesetzesvorlage verspreche zunehmende Akzeptanz für die Sozialhilfe.

Die grosse Mehrheit der Stimmen argumentiert mit einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung, eine Minderheit mit egalitaristischer Gerechtigkeitsvorstellung. Bei einzelnen Aussagen ist eine Zuordnung nicht möglich.

In der askriptivistischen Gerechtigkeitsvorstellung ist ebenfalls die Gruppenzugehörigkeit für die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen entscheidend, jedoch liefert diese keine dahinterstehende Begründung durch Bedarf, Leistung oder ähnliches.

Askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung: «Weil wir Schweizer und Ausländer mit Flüchtlingsstatus bisher gleich behandeln mussten, hatten wir das Problem, dass es eigentlich keine Möglichkeit gab, irgendjemanden anders zu behandeln» (Zeile 2776-2778)

Zur Hauptkategorie 'askriptivistischen Gerechtigkeitsvorstellung' kann eine Stimme zugeordnet werden.

Allen Sozialhilfeklientinnen und -klienten droht nach sechs Monaten eine Kürzung, falls sie keine Amtssprache auf niedrigem Niveau beherrschen. Diese Regelung wird gelobt: «Und damit möchte ich auch dem Rechtsamt der GEF danken, der diese geniale Idee hatte» (Zeile 2775-2776). Diese Sprachregelung ist demnach nur vorgeschoben, um Schweizerinnen und Schweizern in der Sozialhilfe eine bessere Behandlung zukommen zu lassen. Ob dieser Gesetzesartikel tatsächlich diesen Hintergrund hat, kann nicht beantwortet werden.

Nach diesen vorwiegend qualitativen Aspekten wird mit einigen quantitativen Daten dieses Kapitel ergänzt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der grossen Mehrheit der Unterkategorien die Argumente auf individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung fussen von 17 Unter- und Hauptkategorien waren lediglich in fünf die egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellung überwiegend. Es handelt sich dabei um die Unterkategorien Menschenrechte und Rechte generell, Einheitlichkeit, Menschenwürde und Gleichbehandlung, minimaler Bedarf und gesellschaftliche Stabilität. In der Unterkategorie Nächstenliebe/Hilfe zeigen sich zur Hälfte egalitaristische und individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen. In den anderen Unterkategorien wird überwiegend aus individualistischer Perspektive argumentiert. Eine askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung bildet eine Besonderheit. Bei der Untersuchung zeigt sich zudem mit der ‚unternehmerischen Gerechtigkeit‘ eine weitere Gerechtigkeitsvorstellung.

Die Diskussion gestaltet sich vorwiegend entlang der Gerechtigkeitsprinzipien der Integration, Unwürdigkeit/Verschulden und der Anreizdebatte. Die Leistungsgerechtigkeit wird in der Diskussion um die Würdigkeit verhandelt.

Im nächsten Kapitel werden diese Ergebnisse ausführlicher diskutiert.

5 Diskussion der Ergebnisse

Das vorliegende Kapitel verfolgt das Ziel, die Ergebnisse der Untersuchung aus Kapitel 4 mit den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln zusammenzuführen. Folgende Fragestellungen werden dabei beantwortet: Welche Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich in der Debatte des Berner Grossen Rates vom 5. und 6. Dezember 2017 über die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes? Wie positioniert sich die Soziale Arbeit im Gerechtigkeitsdiskurs? In der Analyse in Kapitel 4 zeigen sich überwiegend individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen. Einige Argumente ziehen sich durch die ganze Debatte. Die Beibehaltung des Grundbedarfs wird vorwiegend mit der Anbindung an die SKOS und deren Fachlichkeit argumentiert. Mit dem Argument der Angemessenheit und der sinkenden Akzeptanz in der Bevölkerung wird die Reduktion des Grundbedarfs legitimiert. Dadurch werden auch Wertungen verschiedener Bevölkerungsgruppen vorgenommen. Die Gesetzesvorlage kategorisiert aufgrund des Alters, des Aufenthaltsstatus, der Sprache und der Leistung. Diese Kategorisierungen werden kritisiert, da sie diskriminierend sind, entsolidarisierend wirken und wegen einer unkooperativen Minderheit alle bestrafen. Hinter der Kategorisierung steht neben der Leistungsgerechtigkeit auch der Erziehungsgedanke. In der Debatte zeigt er sich im Credo des ‚Förderns und Forderns‘ und der Schaffung von Anreizen durch die Erhöhung von Sanktionen und auch von Zulagen. Dem Erziehungs- und Leistungsgedanken folgend werden traditionelle Muster der Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen wieder aufgenommen. In der aktuellen Debatte werden sie unter dem Credo des ‚Förderns und Forderns‘ eingeführt und können der Aktivierung, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wird, genauso zugeordnet werden wie der pädagogischen Förderung und Erziehung als Resultat des Humanismus. Armut wurde im humanistischen Denken der Renaissance nicht mehr als gottgegebenes Schicksal anerkannt, sondern wurde durch Leistung und somit durch Erziehung der Armen als überwindbar angesehen. Ein solches Denken ist nicht nur bevormundend, es stösst auch immer dort an seine Grenzen, wo die strukturellen Möglichkeiten einer Überwindung von Armut gar nicht gegeben sind. In Kapitel 2 ist festgehalten, wie der Regierungsrat in seinem Gesetzesvorschlag davon ausgeht, dass eine Reduktion des Grundbedarfs und die Erhöhung der Zulagen Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Der Regierungsrat wie auch andere Grossrätinnen und Grossräte sind sich jedoch (bis auf eine Gegenstimme) einig, dass es nicht genügend Arbeitsplätze gibt. Trotz dieses Widerspruchs folgt die Mehrheit dem Erziehungsgedanken und stimmt dem Gesetzesvorschlag zu. Knöpfel (siehe Kap. 1) zeigte sich besorgt darüber, dass die berufliche Integration immer mehr Gewicht einnimmt, auch wenn dieses Ziel gar nicht realisierbar ist. Im Gesetzesvorschlag war eine Erhöhung der Zulagen vorgesehen. Der Regierungsrat hatte vorgeschlagen, sie auf das Maximum der SKOS-Richtlinien festzusetzen. Der Grosse Rat

warnte vor dem Schwelleneffekt, welcher dazu führen könne, dass mehr Personen in der Sozialhilfe verbleiben. In der zweiten Lesung wird vom Grossen Rat (2018a, S. 5) die Referendumsvorlage beschlossen und die Höhe der Zulagen relativiert. Sie orientieren sich nur noch an den durchschnittlichen SKOS-Richtlinien und nicht länger an deren Maximum. Knöpfel vertritt (wie in Kap. 1 gezeigt) die Meinung, dass bei der Reduktion des Grundbedarfs bei gleichzeitig nur mässiger Erhöhung der Zulagen nicht die berufliche Integration, sondern reine Sparüberlegungen im Vordergrund stehen. In der untersuchten ersten Lesung vertritt eine Person diese Meinung und sieht das Ziel der beruflichen Integration nur als vorgeschoben an. Mit dieser Entscheidung bewahrheitet sich die Priorisierung der Finanz- vor der Armutspolitik. Eine Person in der ersten Lesung der Grossratsdebatte vertritt die Meinung, dass es genügend Arbeitsplätze gibt, auch für niedrig qualifizierte Personen. Die Menschen müssten sich nur flexibler zeigen, sich den Arbeitsmarktbedingungen anpassen und evtl. entsprechende Ausbildungen besuchen. Darin zeigt sich das Aktivierungskonzept (siehe Kap. 3), welches von den Klientinnen und Klienten genügend Anstrengung und Anpassung an den Arbeitsmarkt fordert und die Probleme individualisiert. Das Problem der fehlenden Arbeitsplätze wird ausgeblendet. Auch die Debatte um den Mindestlohn geht darauf nicht ein und folgt lediglich der Leistungsgerechtigkeit. Immerhin würde diese Lösung wohl für einige Klientinnen und Klienten bedeuten, dass sie nicht zusätzlich zu ihrem Erwerbseinkommen auf Sozialhilfe angewiesen wären. Jedoch wird dieser Vorschlag im Grossen Rat abgelehnt, der Eingriff in die Wirtschaft sei zu gross und darüber hinaus gefährde er Arbeitsplätze.

In der Diskussion wird besonders auf ‚junge Erwachsene‘, ‚vorläufig Aufgenommene‘ und auf jene, welche die Sprachanforderungen nicht erfüllen, fokussiert. ‚Junge Erwachsene‘ und ‚vorläufig Aufgenommene‘ erhalten gemäss Referendumsentwurf des SHG (Grosser Rat, 2018b, S. 3-4) einen bis zu 15% niedrigeren Grundbedarf als dies die SKOS-Richtlinien vorsehen. Nach 6 Monaten seit Eintritt in die Sozialhilfe kann der Grundbedarf bis zu 30% reduziert werden, wenn sie sich nicht in einer Ausbildung befinden oder einer Arbeit nachgehen. Die genaue Regelung über die Abweichungen von den SKOS-Richtlinien wird dem Regierungsrat übertragen. Gerade ‚junge Erwachsene‘ und ‚vorläufig Aufgenommene‘ sollen sich besonders anstrengen, wie sich in der Untersuchung in Kapitel 4 gezeigt hat. Mit den angedrohten Kürzungen soll verhindert werden, dass sie auf lange Zeit in der Sozialhilfe verbleiben. Und auch hier ist sich der Regierungsrat und der Grosse Rat bewusst, dass der Arbeitsmarkt gerade für ‚vorläufig Aufgenommene‘ mit niedrigem Bildungsstand – oder in der Schweiz nicht anerkannten Bildungsabschlüssen – nur wenige Arbeitsplätze bietet. Bei ‚vorläufig Aufgenommenen‘ wird auch damit argumentiert, dass der Unterschied zwischen der Asylsozialhilfe und der kommunalen Sozialhilfe zu hoch sei und sie deswegen eine niedrigere Sozialhilfe erhalten sollen, zeitlich unbegrenzt und unabhängig davon, wie lange

sie sich bereits in der Schweiz aufhalten. Nicht erstaunen würde, wenn sich damit tatsächlich eine ‚Parallelgesellschaft‘ bilden würde, wie in der Debatte skizziert wird – gerade aufgrund der Kürzungen. Die Betroffenen werden sich wahrscheinlich gezwungen sehen, die Ausgaben für Mobilität und kulturelle sowie gesellschaftliche Aktivitäten einzusparen, und sich immer mehr aus der Öffentlichkeit zurückziehen.

Bei den Sprachanforderungen geht der Regierungsrat (siehe Kap. 2) explizit davon aus, dass vorwiegend ‚vorläufig Aufgenommene‘ oder Menschen mit Fluchterfahrung davon betroffen sein werden. Dabei wird nicht bedacht, dass auch andere Migrantinnen oder Migranten bzw. auch Schweizerinnen und Schweizer davon betroffen sein können. Mit dieser neuentworfenen Sprachanforderung wird hauptsächlich auf Migrantinnen und Migranten gezielt. Sie zählen denn auch zu den Hauptverliererinnen und -verlierern dieser Vorlage, in der es freilich ausser der Kantonskasse keine eigentlichen Gewinnerinnen oder Gewinner gibt. Die Sprachregelung findet allgemeinen Zuspruch und wird verabschiedet. Besonders eine Stimme lobt den Regierungsrat. Mit dieser neuen Regelung gelinge es, Schweizerinnen und Schweizern (welche die Sprachanforderungen erfüllen) besser behandeln zu können als Ausländerinnen und Ausländer. Damit zeigt sich eine askriptivistische Gerechtigkeitsvorstellung (siehe Kap. 3), welche nur aufgrund der Gruppenzugehörigkeit Personen bevorzugt behandeln will, ohne dies mit einem besonderen Bedarf oder Leistung zu begründen. Inwiefern allenfalls auch der Regierungsrat dieser Gerechtigkeitsvorstellung folgt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

In der Untersuchung zeigen sich auch besonders ‚würdige‘ Arme. Es sind dies Kinder und Jugendliche, Alleinerziehende, Personen mit schwerwiegender gesundheitlicher Einschränkung und Working Poor. Auch Personen über 60 Jahren werden dazu gezählt. In der Diskussion wird die Frage aufgeworfen, ob eine Person, welche noch nie gearbeitet hat, auch dazuzuzählen ist. In der zweiten Lesung wird am Gesetzesentwurf (Grosser Rat, 2018b, S. 5) festgehalten, dass der Regierungsrat das genaue Alter der ‚älteren‘ Personen festlegt und nur jene von der Sprachanforderung ausnimmt, welche nicht längere Zeit vor Erreichen dieses Alters Sozialhilfe bezogen haben. Wurde die Bevorzugung von Alleinerziehenden in der ersten Lesung noch auf Einelternfamilien mit Kindern unter 12 Monaten beschränkt, so wurde diese Gruppe jetzt auf diejenige mit Kleinkindern erweitert (ebd., S. 5), was positiv zu würdigen ist. Auch bei ihnen wird der Regierungsrat die Personengruppe genau festlegen, ebenso wie er auch die Definition über die schwerwiegende gesundheitliche Beeinträchtigung (ebd., S. 5) vornehmen wird.

Doch auch diese ‚würdigen‘ Armen werden nicht verschont. Ihr Grundbedarf wird in Folge eines Kompromisses, der mit der Schonung von Kindern und Jugendlichen begründet wurde, um 8% gesenkt. Damit wird die Kürzung von 10% zwar leicht abgemildert. Aber gerade hinsichtlich der Kinder und Jugendlichen ist argumentiert worden, dass sie ihre Lage nicht

verschuldet haben und auch nicht durch ihre Leistung Zulagen erwirken können. In der Gesetzesvorlage werden Kinder und Jugendliche zwar als besonders ‚würdig‘ angesehen, sobald sie jedoch volljährig sind, müssen sie sich erhöhten Anforderungen stellen und stehen unter dem Verdacht, sich lebenslang in der Sozialhilfe «einrichten» (Zeile 2660) zu wollen. So meint denn auch eine kritische Stimme, dass die Vorlage zwar vorgeblich auf Integrationsziele, tatsächlich aber Ausschluss produziere. Integration, Teilnahme und Teilhabe wird in der Diskussion ausführlich erörtert. Dabei wird vorwiegend auf berufliche Integration fokussiert oder Integration auch mit der Ablösung von der Sozialhilfe gleichgesetzt. Es wird auch darüber verhandelt, wieviel Sozialhilfe es zur sozialen Integration bedarf. Wie bei Müller de Menezes (siehe Kap. 3) und Knöpfel (siehe Kap. 1) wird in der Grossratsdebatte die Position vertreten, dass die Sozialhilfe eine integrative Wirkung verfolgen soll, da sonst der soziale Frieden gefährdet ist. Die gesellschaftliche Stabilität wird in der Diskussion als gefährdet angesehen.

Kritisiert wird, dass die meisten Sozialhilfeklientinnen und -klienten wegen gesundheitlichen Einschränkungen, aufgrund von Erziehungsaufgaben oder der Arbeitsmarktsituation dem Leistungsgedanken nicht entsprechen können. Auch die ‚Erziehung‘ der Sozialhilfeklientinnen und -klienten kann diese Faktoren nicht beeinflussen.

Die ‚unternehmerische Gerechtigkeit‘ erweitert die Diskussion hinsichtlich der Frage, wer für die Existenzsicherung zuständig ist. Unklar ist, ob der Staat über die Sozialhilfe oder andere Massnahmen die Aufgabe der Existenzsicherung wahrnehmen soll oder inwiefern das Individuum selbstverantwortlich ist und sich vorwiegend über Arbeit absichern soll. Die ‚unternehmerische Gerechtigkeit‘ eröffnet eine weitere Möglichkeit, indem aufgezeigt wird, dass auch Betriebe unter bestimmten Umständen soziale Verantwortung tragen wollen bzw. sollen.

Auch wenn die Thematik des Sozialhilfemissbrauchs nicht im Vordergrund der Untersuchung stand, ist es doch erwähnenswert, dass sie in der Grossratsdebatte nur einmal thematisiert wurde. Nicht das individuell fehlbare Verhalten begründet verstärkte Sanktionen oder die Reduktion des Grundbedarfs, sondern die Gruppenzugehörigkeit und dahinterstehende Vorurteile über deren Leistung bzw. Verschulden.

Wie in Kapitel 2 gesehen, spricht sich der Regierungsrat dezidiert weiter für die soziale Existenzsicherung aus. Inwiefern diese mit der Gesetzesvorlage noch ermöglicht wird, bleibt fraglich. Gerade die massiv angedrohten Kürzungen bei ‚jungen Erwachsenen‘ und ‚vorläufig Aufgenommenen‘ zeigen, dass dieses Ziel nur noch für ‚würdige‘ Arme angestrebt wird – und auch dort angesichts der Kürzungen stark relativiert wird.

In Kapitel 3 wird aufgezeigt, dass sich gemäss egalitaristischer Gerechtigkeitsvorstellung die Sozialhilfe am Bedarf des Menschen ausrichten soll. Wie hoch dieser Bedarf ist, muss in der Gesellschaft ausgehandelt werden. Im egalitaristischen Sinn soll gerade für Menschen,

welche nicht für sich selber sorgen können, dieser Bedarf durch den Staat gedeckt werden. Nach individualistischer Gerechtigkeitsvorstellung wird die Angemessenheit der Hilfe unter dem Aspekt des Lohnabstandsgebots diskutiert. Generell kann die Grossratsdebatte als Teil einer gesellschaftlichen Aushandlung gesehen werden. Allerdings bewahrheitet sich in dieser Debatte, dass an solchen politischen Aushandlungen nicht die Gesamtbevölkerung, sondern gewissen „Eliten“ (siehe Stämpfli in Kap. 1) und organisierte Interessen in der Vernehmlassung beteiligt sind. Auch die Kompromisslösung der Reduktion des Grundbedarfs um 8% kann als typisch für politische Vorlagen angesehen werden. Inwiefern sich die Bevölkerung für den Status quo an der Urne entscheiden wird und wie stark umkämpft die Vorlage ist, wird sich vor und in der Abstimmung noch zeigen. Möglich ist jedoch, dass sich die vorherrschende Gerechtigkeitsvorstellung der Bevölkerung zu einer individualistischen gewandelt hat. Dementsprechend wäre damit zu rechnen, dass die Bevölkerung das bisherige Sozialhilfegesetz, das sich noch vorrangig an der Gleichbehandlung ausrichtet, ablehnt. In diesem Fall stehen die Stimmberechtigten vor der Wahl zwischen dem vom Regierungsrat ausgearbeiteten und im Grossen Rat diskutierten Vorschlag oder dem Volksvorschlag „Wirksame Sozialhilfe“. Zwar sieht der Volksvorschlag die Beibehaltung des Grundbedarfs nach SKOS vor, dennoch weist er gewisse Ähnlichkeiten zur Teilrevision auf. Beide Vorschläge fokussieren auf die berufliche Integration und auf Bildung bzw. Förderung und damit auf Anpassung an den Arbeitsmarkt. Auch beim Volksvorschlag können Sozialhilfeklientinnen und -klienten zur Weiterbildung gezwungen werden. Somit verfolgen beide Vorschläge das Credo des ‚Fördern und Fordern‘.

Am Beispiel der Forderung nach mehr Bildung lassen sich denn auch grundlegende Überlegungen nochmals zusammenfassen und zu einem spezifischen Lösungsansatz in der Sozialen Arbeit überleiten. Die Forderung nach Bildung kann drei Grundhaltungen entspringen:

- 1.) In einer individualistischen Auffassung des Ausdrucks ‘Fördern und Fordern’ wird Bildung als Pflicht des Einzelnen verstanden, sich als Individuum auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten oder, im Falle einer Weiterbildung, sich den veränderten Arbeitsmarktbedingungen anzupassen.
- 2.) Die ‘Sozialinvestitionsstrategie’ im Sinne von Olk (siehe Kap. 3) setzt vermehrt auf die Betreuung von Kleinkindern sowie generell auf Aus- und Weiterbildungen, um dem Staat präventiv spätere finanzielle Aufwände zu ersparen. Wenn Bildung nicht als Selbstzweck, sondern lediglich als Mittel zu ökonomischen Zielen verstanden wird, unterscheidet sich diese Forderung nur bedingt von einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung. Dies gilt besonders dann, wenn Sozialinvestitionen zulasten anderer Gruppen oder der grundsätzlichen Existenzsicherung gehen.

3.) Eine egalitaristische Soziale Arbeit fordert dagegen den Staat auf, Bedingungen zu schaffen, welche den Bürgerinnen und Bürgern Verwirklichungschancen ermöglichen, um ihre Fähigkeiten und Potenziale nach ihrem Willen entwickeln zu können. Eine solche Forderung lässt sich mit dem angepassten Capability Ansatz theoretisch ergänzen (siehe Kap. 3).

Aufgrund der Anreizdebatte, den Anpassungsanforderungen an das Individuum und der Fokussierung auf die berufliche Integration wird klar, dass die Gesetzesvorlage einer individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung folgt. Sie schreibt den Sozialhilfeklientinnen und -klienten die Schuld an ihrer Situation zu, missachtet die Arbeitsmarktsituation und strukturelle Zusammenhänge. Wie in Kapitel 2 beschrieben, will der Regierungsrat die Einsparungen aus der Gesetzesvorlage für Investitionen benutzen. Diese Ideen scheinen aber noch nicht wirklich ausgereift zu sein. Und so wird nicht ganz klar, ob der Regierungsrat auch die Sozialinvestitionsstrategie verfolgt. Einige Punkte weisen jedoch darauf hin. Die Gesetzesvorlage fokussiert besonders auch auf 'junge Erwachsene' und 'vorläufig Aufgenommene' und auf deren Ausbildung bzw. Arbeitstätigkeit, um eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Auch aus sozialarbeiterischer Sicht ist dieses Ziel sinnvoll. Jedoch geht es in der Gesetzesvorlage auf Kosten der Existenzsicherung. Im Sinne des Capability Ansatzes ist der Mensch auf Bedingungen angewiesen, welche ihm Verwirklichungschancen ermöglichen. Die Soziale Arbeit ist in der Sozialhilfe aufgefordert, ausgehend von den Sozialhilfeklientinnen und -klienten Perspektiven unter Einbezug ihrer Fähigkeiten und Potenziale (und unter Berücksichtigung der eingeschränkten Möglichkeiten) zu entwickeln. Eine Aus- oder Weiterbildung kann danach durchaus als Ziel formuliert werden, jedoch nicht gezwungener Massen. Schliesslich darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Bildung nicht für alle möglich und nicht von allen angestrebt wird. Wenn der Arbeitsmarkt vermehrt nach gut ausgebildeten Personen verlangt (wie in Kap. 1 und 2 beschrieben) und nicht alle Personen diese Voraussetzung mitbringen bzw. erreichen, stellt sich die Frage, was für einen Umgang die Gesellschaft mit diesen Menschen finden kann. Ein versorgender Sozialstaat (wie in Kap. 3 ausgeführt), welcher Verwirklichungschancen ermöglicht und mittels der Sozialen Arbeit Perspektiven erarbeitet, beschränkt sich nicht nur auf berufliche Integration und auch nicht nur auf materielle Sicherung.

Es zeigen sich in der Referendumsvorlage und der vorangegangenen Diskussion mehrere Probleme. Viele Personen – nicht nur mit diagnostisch belegten gesundheitlichen Einschränkungen – sind auf Sozialhilfe angewiesen, weil sie den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht genügen oder aus anderen Gründen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (beispielsweise aufgrund mangelnder Bildung, fortgeschrittenem Erwerbsalter, mangelnden Sprachkenntnissen oder Nichtvereinbarkeit von Betreuungspflichten, siehe Kap. 1 und 2). Abgesehen davon zeigt sich, dass der Arbeitsmarkt zusehends nicht mehr

genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Wenn nun die aktivierende Sozialhilfe den Anspruch der beruflichen Integration und damit die Leistungsanforderungen wiederholt, besteht die Gefahr des doppelten Ausschlusses. Gerade gesundheitlich angeschlagene Personen wären auf eine langfristige Unterstützung angewiesen (siehe Kap. 3). Das Ziel der raschen beruflichen Integration überfordert und baut zusätzlichen Druck auf, was einer Stabilisierung entgegenwirkt. Vielmehr soll, wie in Kapitel 3 beschrieben, der egalitaristisch orientierte, versorgende Sozialstaat über Umverteilungsmassnahmen Verwirklichungschancen ermöglichen und die Soziale Arbeit soll in der Sozialhilfe in einer langfristigen Unterstützungsphase Capabilities-Prozesse der Betroffenen unterstützen. Eine paternalistische Soziale Arbeit, wie sie sich im Erziehungsgedanken zeigt, führt zu Unterscheidungen in ‚würdige‘ und ‚unwürdige‘ Arme und missachtet den Willen und die Würde der Klientinnen und Klienten. Die Individualisierung der Probleme ist Ursache des Erziehungsgedankens und verstärkt ihn gleichzeitig. Dabei bleibt unbeachtet, dass der Mensch von sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnissen beeinflusst wird. Individuum und Gesellschaft bedingen sich gegenseitig. Die Achtung der Menschenwürde, der Menschenrechte, der Gleichbehandlung und der Einheitlichkeit durch national gültige Richtlinien und die Fortsetzung des Ziels der sozialen Integration ist aus Sicht der Betroffenen zu verfolgen und garantiert der Gesellschaft den sozialen Frieden.

Im Gesetzesvorschlag des Regierungsrates wird durch die Neuordnung der Grundsätze die Ausrichtung des Gesetzes neu gewichtet (siehe Kap. 2). Die Gleichstellung und die fachlichen Grundsätze werden hintenangestellt, wobei die Gleichstellung nicht nur an Priorität verliert, sondern durch Gesetz und Verordnung weiter eingeschränkt werden kann. Anreize zur berufliche Integration und die Finanzpolitik haben Vorrang. In der Gesetzesvorlage zeigt sich an der Neuausrichtung eine Verschiebung von egalitaristischen zu individualistischen Gerechtigkeitsprinzipien. Gemäss dem Grid-Group-Paradigma (siehe Kap. 3) verändern sich Gerechtigkeitsvorstellungen aufgrund ihrer Eingebundenheit im sozialen Umfeld. Wenn es die Gesellschaft und mit ihr die Soziale Arbeit durch personen- und gruppenbezogene Prozesse schafft, Personen vermehrt untereinander zu vernetzen, dass sie sich für die Mitmenschen interessieren und einsetzen, wächst die private Solidarität. Damit entsteht die Möglichkeit, dass über eine wachsende egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellung auch der versorgende Sozialstaat wieder stärker akzeptiert wird.

Im Gesetzesvorschlag werden dem Regierungsrat, welcher der Gleichbehandlung und den fachliche Grundsätze eine nachgeordnete Rolle beimisst, relativ viele Kompetenzen übertragen. In der Teilrevision zeigt sich der starke Einfluss durch den neubesetzten Regierungsrat. Wenn er weiterhin seinen individualistischen Grundsätzen folgt, können die Veränderungen für die Soziale Arbeit im Kanton Bern weitreichende Folgen haben. Wenn der Gesetzesvorschlag des Regierungsrates an der Urne angenommen wird, verlieren die

Gleichbehandlung und die Fachlichkeit zugunsten der Erhöhung von Anreizen und dem Ziel der beruflichen Integration und der Priorisierung der Finanzpolitik an Gewicht. Der Praxis der Sozialen Arbeit werden neue Vorgaben gemacht, welche sie mit ihrem staatlichen Auftrag ausführen muss, auch wenn sie der fachlichen Sicht widersprechen. Gerade auch hinsichtlich der knappen Arbeitsplätze ist es wenig sinnvoll, wenn die Soziale Arbeit sich mittels Anreizen, Sanktionsandrohungen und Kategorisierungen der Klientinnen und Klienten bloss an der beruflichen Integration ausrichtet und die soziale Integration vernachlässigt. Im Capability Ansatz (siehe Kap. 3) wird der Mensch als ein Akteur beschrieben, welcher zwischen Alternativen abwägt und seine Welt gestaltet. Der Homo Socialis versteht den Menschen als durch seine sozialen Beziehungen geprägt. Sein Handeln ist nicht in erster Linie von Kosten-Nutzenabwägungen geleitet, sondern durch Beziehungen. Hierin liegt ein weiterer Grund, weswegen Anreize und Kürzungen der falsche Weg sind. Vielmehr soll die Soziale Arbeit von den Klientinnen und Klienten ausgehend unter Einbezug ihrer Fähigkeiten und Potenziale neue Perspektiven erarbeiten.

Gründe für den Spardruck, welche zu dieser Gesetzesvorlage geführt haben und die Diskussion mitbestimmten, wurden in dieser Arbeit nicht untersucht. Dennoch sei an dieser Stelle auf ein Referendum hingewiesen, welches gegen geplante Senkungen der kantonalen Unternehmenssteuern ergriffen wurde (Komitee «Keine Steuergeschenke für Grosskonzerne», 2018, S. 2-4). Darin wird die Ursache des Leistungsabbaus im öffentlichen Sektor auf die tiefen Unternehmenssteuern zurückgeführt. Weiter wird auch aufgezeigt, dass sinkende Einnahmen durch wegfallende Unternehmenssteuern einerseits zum Abbau im öffentlichen Sektor führen und andererseits Privatpersonen durch Steuererhöhungen stärker belastet werden können. In diesem Referendum ist von weiteren geplanten Steuersenkungen und weiteren Abbauplänen die Rede. In der Abwendung dieser Gefahr kann gleichzeitig auch die Chance liegen, ärmere Bevölkerungsschichten vermehrt von Steuern zu befreien, indem über Steuergerechtigkeit diskutiert wird. In der Grossratsdebatte wird mehrmals auf die Steuerbelastung ärmerer Bernerinnen und Berner hingewiesen. Ausserdem geht das Referendum gegen die Unternehmenssteuersenkung auch auf die soziale Verantwortung von Unternehmen ein, wenn sie die staatlichen Aufgaben mitfinanzieren. In der Grossratsdebatte wird die Verantwortung der Unternehmen gegenüber ihren Angestellten diskutiert. Abgesehen von angemessenen Steuern können Unternehmen ermutigt werden, als wichtiger Teil der Gesellschaft ihre soziale Verantwortung mitzutragen, faire Anstellungsbedingungen zu gewähren und nicht nur den ‚fitten‘ Arbeitnehmenden Chancen auf einen Arbeitsplatz einzuräumen. Die Unternehmenssteuern können darüber hinaus einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag zur Finanzierung der staatlichen Umverteilungsmassnahmen leisten. Gemäss dem Sozialbericht des Regierungsrates (siehe Kap. 2) zeigt sich im Kanton Bern, dass die Einkommensungleichheit angewachsen ist und

dass die Armutsquote, Armutsgefährdungsquote und die Intensität der Armut im Kanton Bern zugenommen haben. Mit dem zusätzlichen Bezug zur Unternehmenssteuerreform wird die Debatte um die Sozialhilfe noch klarer als eine Verteilungsfrage eingeordnet und deren Bezug zu Gerechtigkeitstheorien hergestellt und gerechtfertigt.

Der Sozialen Arbeit kommt die Aufgabe zu, auf soziale Gerechtigkeit hinzuarbeiten oder soziale Ungerechtigkeit zu reduzieren. In der Sozialhilfe lindert die Soziale Arbeit über die materielle Hilfe die Folgen sozialer Ungleichheit. Die SKOS sieht es jedoch auch als Aufgabe der Sozialhilfe an, auf strukturelle Veränderung hinsichtlich grösserer sozialer Gerechtigkeit hinzuarbeiten (siehe Kap. 1).

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Sozialversicherungen sind in ihrem Aufbau uneinheitlich und haben die letzten Jahre ihre Leistungen immer mehr eingeschränkt. Die Sozialhilfe ergänzt die Sozialversicherungen. Ihr kommt die Aufgabe zu, neue gesellschaftliche Risiken auch über längere Zeit abzudecken. Durch föderale Bestimmungen verstärkt sich hier die grosse Uneinheitlichkeit. Mit den Diskussionen über die Sozialhilfe droht diese Uneinheitlichkeit im Wettbewerb um Standortvorteile zum Nachteil der Klientinnen und Klienten benutzt zu werden. Die SKOS-Richtlinien haben bisher einen nationalen Rahmen geschaffen. Allerdings richtet sich die Höhe des Grundbedarfs nicht mehr am Warenkorb des untersten Dezentils aus, sondern ist immer stärker unter Druck geraten. Die Sanktionsmöglichkeiten wurden weiter ausgebaut und der Grundbedarf wurde für grössere Haushaltseinheiten nach unten angepasst und für kleinere Haushalte entgegen wissenschaftlicher Studien nicht erhöht (siehe Kap. 1). Die minimale Integrationszulage wurde abgeschafft, was dazu führt, dass sich für Betroffene ihre oft gesundheitlich prekäre Situation durch finanzielle Not weiter erhöht. Die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe verpasste es teilweise den Klientinnen und Klienten angemessene Unterstützung zukommen zu lassen. Der Capability Ansatz kann dazu genutzt werden, ein vertieftes Verständnis für solche Problemlagen zu entwickeln und Perspektiven zu erarbeiten. Ebenso kann das Wissen um die unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen, welche sich auch bei den Klientinnen und Klienten zeigen, zu mehr Verständnis der unterschiedlichen Haltungen beitragen.

In der Grossratsdebatte zeigen sich mehrheitlich individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen. Die im Rat ausgearbeitete Referendumsvorlage ist von Abbaubemühungen sowie vom Leistungs- und Erziehungsgedanken geprägt, welche sich in der Diskussion um Anreize und Sanktionen sowie im Prinzip des 'Fördern und Fordern' zeigen. Die Debatte gestaltet sich entlang der Kategorisierungen der Klientinnen und Klienten in 'würdige' und 'unwürdige' und individualisiert gesellschaftliche Probleme.

In der vorliegenden Arbeit konnten jene Gerechtigkeitsvorstellungen und -prinzipien aufgezeigt werden, welche der Argumentation um die Sozialhilfe zugrunde liegen. In einer weitergehenden Forschung kann der Frage nachgegangen werden, ob sich ähnliche Gerechtigkeitsvorstellungen und -prinzipien in anderen Diskussionen zeigen oder ob Abweichungen festzumachen sind. Allenfalls können die Forschungsergebnisse der vorliegenden Arbeit dazu genutzt werden, in einer quantitativen Studie die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Akzeptanz der Sozialhilfe bzw. des Wohlfahrtsstaates in der Schweiz zu untersuchen.

Um den Problemen in der Sozialhilfe begegnen zu können, braucht es vor allem eine national verbindliche Regelung der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe sollte sich an den Prinzipien der

sozialen Gerechtigkeit, der Menschenwürde, Menschenrechte und Gleichbehandlung ausrichten und die soziale Teilhabe sichern.

Die Sozialhilfe ist auf eine stabile Finanzierung durch einen egalitaristisch orientierten, versorgenden Sozialstaat angewiesen, welcher über Umverteilungsmassnahmen eine bedingungslose Existenzsicherung garantiert. Damit der Staat seiner umverteilenden Wirkung nachkommen kann, ist er auf die Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung und deren Bereitschaft zur Finanzierung angewiesen. Aus diesem Grund ist es notwendig über gesellschaftliche Risiken, welche breite Teile der Bevölkerung tragen und zu einer Sozialhilfeunterstützung führen können, und über die Aufgaben der Sozialen Arbeit zu informieren. Das Wissen um unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellung kann genutzt werden, um mittels Aufklärungsarbeit die Akzeptanz und Solidarität der Bevölkerung gegenüber der Sozialhilfe zu stärken.

Ob Forderungen nach einem stärker egalitaristisch orientierten Sozialstaat sich in der Sozialhilfe durchsetzen können, wird sich bei der kantonalen Abstimmung über die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes erstmals zeigen. Sowohl eine Annahme des Volksvorschlages „Wirksame Sozialhilfe“ als auch die Teilrevision würden den Umbau zu einem aktivierenden, individualistisch orientierten Sozialstaat weiter vorantreiben.

Unabhängig vom Ausgang der Abstimmung dürfte klar sein, dass diese Grossratsdebatte als Zeichen angesehen wird, das zu ähnlichen Diskussionen in anderen Regionen einlädt. Die SKOS sowie generell der versorgende Sozialstaat werden dadurch noch mehr unter Druck geraten. Die Zunahme der individualistischen Gerechtigkeitsvorstellung beschränkt sich wohl nicht nur auf den Grossen Rat und den Regierungsrat, sondern wird sich wahrscheinlich auch in der Gesamtbevölkerung zeigen.

Die Soziale Arbeit steht vor der Wahl, die individualistische Gerechtigkeitsvorstellung zu übernehmen oder sich nicht länger für die Frage nach sozialer Gerechtigkeit zu interessieren und sich damit einer fatalistischen Gerechtigkeitsvorstellung anzuschliessen. Der schwierigste Weg wird es sein, die egalitaristische Gerechtigkeitsorientierung beizubehalten, sich an künftigen Gesetzgebungsprozessen und an der öffentlichen Meinungsbildung zu beteiligen und sich für einen umverteilenden, versorgenden Sozialstaat einzusetzen. Leitend können dabei die Prinzipien der Menschenwürde und Menschenrechte sein, welche ja auch in der Grossratsdebatte immer noch Zuspruch gefunden haben. Möglicherweise können auch Unternehmen vermehrt dazu motiviert werden – wie auch der Regierungsrat vorschlägt – ihre gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Auf individueller Ebene ist die Soziale Arbeit weiterhin und umso mehr gefordert, die Fähigkeiten und Potenziale der Klientinnen und Klienten unter Beachtung der gesetzten Rahmenbedingungen zu fördern.

Literaturverzeichnis

- Altenburger, R., & Schmidpeter, R. (2018). Die gesellschaftliche Verantwortung von Familienunternehmen. In R. Altenburger & R. Schmidpeter (Hrsg.), *CSR und Familienunternehmen: gesellschaftliche Verantwortung im Spannungsfeld von Tradition und Innovation* (S. 1–16). Berlin: Springer.
- Arnegger, M., & Spatscheck, C. (2008). Der Begriff der Ökonomisierung im Kontext der Sozialen Arbeit - Die Vermessung eines umkämpften Terrains. In C. Spatscheck, M. Arnegger, S. Kraus, A. Mattner, & B. Schneider (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien* (Praxis. Theorie. Innovation - Berliner Beiträge zu Bildung, Gesundheit und Sozialer Arbeit, Bd. 6, S. 9–25). Uckerland: Schibri.
- avenir social. (2014). Berufsbild der Professionellen Sozialer Arbeit. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://www.avenirsocial.ch/de/p42013429.html>
- avenir social. (2018a). Brief an die Grossrätinnen und Grossräte des Kantons Bern zum Sozialhilfegesetz. Abgerufen 19. Juli 2018, von <http://www.avenirsocial.ch/de/p42016279.html>
- avenir social. (2018a). Stellungnahme zur Verordnung über die individuelle Sozialhilfe [Konsultationsantwort]. Abgerufen 19. Juli 2018, von <http://www.avenirsocial.ch/de/p42016429.html>
- avenir social. (2018c). Aufruf zum Aktionstag am 14. März und zur Demonstration vom 21. März. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://www.avenirsocial.ch/de/p42016281.html>
- Bellermann, M. (2011). *Sozialpolitik. Eine Einführung für soziale Berufe* (6. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Boecker, M. (2015). *Erfolg in der Sozialen Arbeit: Im Spannungsfeld mikropolitischer Interessenkonflikte*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bornschiefer, V. (2010). Sozioökonomische Ungleichheit im Weltsystem: Entwicklung, Einflussfaktoren und Folgen. In M. Budowski & Nollert (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten* (Differenzen, Bd. 2, S. 129–150). Zürich: Seismo.

- Brake, R., & Deller, U. (2014). *Soziale Arbeit: Grundlagen für Theorie und Praxis*. Opladen & Toronto: UTB GmbH.
- Budowski, M., & Nollert, M. (2008). Soziale Gerechtigkeiten? Perspektiven auf die Debatte. In *Soziale Gerechtigkeiten* (Differenzen, Bd. 1, S. 12–30). Zürich: Seismo.
- Bundesamt für Statistik. (2017). WSH: Sozialhilfefälle, Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote nach Kanton, 2016 [Tabelle]. Abgerufen 18. Juli 2018, von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.3962340.html>
- Bundesamt für Statistik. (2018a). Erwerbslose gemäss ILO nach Geschlecht und Grossregion [Tabelle]. Abgerufen 18. Juli 2018, von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/els-ilo.assetdetail.5246925.html>
- Bundesamt für Statistik. (2018b). Arbeit und Erwerb - Definitionen. Abgerufen 18. Juli 2018, von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/els-ilo.assetdetail.4762311.html>
- Bundesrat. (2015). Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen [Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats „Rahmengesetz für die Sozialhilfe“]. Abgerufen 13. Juli 2018, von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/amenagement-aide-sociale.html>
- Carigiet, E., Mäder, U., Opielka, M., & Schulz-Nieswandt, F. (2006). Vorwort. In E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka, & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit* (S. 7–14). Zürich: Rotpunktverlag.
- Engelke, E., Borrmann, S., & Spatscheck, C. (2014). *Theorien der Sozialen Arbeit: Eine Einführung* (6. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Flick, U. (2012). *Qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Gerlitz, J.-Y., Mühleck, K., & Scheller, P. (2007). Zur Erhebung von Gerechtigkeitsideologien mit Bezug zur Altersvorsorge. Dokumentation der Instrumentenentwicklung für das ISJP 2006 [Humboldt Universität zu Berlin, ISJP International Social Project, Arbeitsbericht Nr. 117].

- Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrebereiche/empisoz/forschung/archiv/isjp/workingpapers>
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2017a). Beschlussdokument [Novembersession 2017].
Abgerufen 30. Juli 2018, von
<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2017b). GR-Wortlautdokument [Novembersession 2017].
Abgerufen 12. Juni 2018, von
<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2018a). Beschlussdokument [Märzsession 2018]. Abgerufen 13. Juli 2018, von
<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2018b). Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG). Änderung vom 29.03.2018 [Referendumsvorlage]. Abgerufen 31. Juli 2018, von <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>
- Gurny, R., & Tecklenburg, U. (2016). Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten [Denknetz: Grundlagen Sozialpolitik]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://www.denknetz-online.ch/themen/sozialpolitik/grundlagen>
- Haller, D. (2017). Capabilities-Prozesse als Schlüsselkonzept für die Soziale Arbeit. *neue praxis*, 47(4), 305–323.
- Haller, D., Jäggi, F., & Beiser, C. (2014). Wirkungen der Sozialhilfe. Unterstützungsprozesse und ihre Effekte. *BFH impuls*, 01(1), 14–19. Abgerufen 1. August 2018, von https://www.soziale-arbeit.bfh.ch/uploads/tx_frppublikationen/FBS_impuls_Jan_131218_w.pdf

humanrights.ch. (2013). Menschenrechte und Grundrechte in der Schweiz [Einführung].

Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.humanrights.ch/de/service/einsteigerinnen/schweiz/>

Internetportal Asyl des Kantons Bern. (o. J.). Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer. Abgerufen 31. Juli 2018, von

http://www.asyl.sites.be.ch/asyl_sites/de/index/navi/index/sozialhilfe.html

Jäckle, N. (2004). Ethnische Hierarchien, Gerechtigkeitseinstellungen und die gerechte

Verteilung von Sozialhilfe. In S. Liebig, H. Lengfeld, & S. Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften* (S. 161–193). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Knöpfel, C. (2006). Neue Richtlinien - und ein Systemwechsel. In E. Carigiet, U. Mäder, M.

Opielka, & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit* (S. 159–189). Zürich: Rotpunktverlag.

Knöpfel, C. (2015). Sozialhilfe unter Druck - sieben Thesen - SGG [Referat im Rahmen eines politischen Gottesdienstes vom 15.04.2015 in der Wasserkirche in Zürich]. Abgerufen 13.

Juli 2018, von <http://www.sgg-ssup.ch/de/news-detail/carlosknoepfel.html>

Köbler, G. (2002). *Juristisches Wörterbuch* (11. Aufl.). München: Franz Vahlen.

Komitee „Keine Steuergeschenke für Grosskonzerne“. (o. J.). Referendum gegen das Steuergesetz [Ausführliches Argumentarium]. Abgerufen 31. Juli 2018, von

<https://www.keine-steuergeschenke.ch/>

Komitee „Wirksame Sozialhilfe“. (o. J.). Volksvorschlag „Wirksame Sozialhilfe“ Argumentarium.

Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.wirksame-sozialhilfe.ch/volksvorschlag/argumentarium/>

Kuckartz, U. (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (3. Aufl.). Weinheim Basel: Beltz Juventa.

Liebig, S. (2004). Arbeitslosigkeit und Moralökologie. Zu den Folgen des Verlusts moralischer Anregungs- und Anerkennungskontexte. In S. Liebig, H. Lengfeld, & S. Mau (Hrsg.),

- Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Liebig, S. (2008). Soziale Gerechtigkeit – Modelle und Befunde der soziologischen Gerechtigkeitsforschung. In M. Budowski & M. Nollert (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeiten* (Differenzen, Bd. 1, S. 33–63). Zürich: Seismo.
- Lorch, A. (2018). Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft. Traditionslinien, Brüche und Perspektiven. In H. Backhaus-Maul, M. Kunze, & S. Nährlich (Hrsg.), *Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in Deutschland* (S. 13–26). Wiesbaden: Springer.
- Maeder, C., & Nadai, E. (2004). *Organisierte Armut: Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht* (Erfahrung - Wissen – Imagination, Bd. 7). Konstanz: UVK.
- Maurer, A. (2018). Die Gesellschaft und ihre Unternehmen: ein wirtschafts-soziologischer Blick auf Corporate Social Responsibility. In H. Backhaus-Maul, M. Kunze, & S. Nährlich (Hrsg.), *Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in Deutschland* (S. 117–138). Wiesbaden: Springer.
- Maurer, L. C. (2017). *Verschiebung von Solidarität in der Sozialhilfe? Oder davon, ob sich in der medialen Berichterstattung über die Sozialhilfe Verschiebungen des Solidaritätsverständnisses abzeichnen*. ZHAW: Zürich.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse* (12. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden: Springer.
- Nowak, J. (2011). *Homo Socialis: Politische Theorie Sozialer Arbeit*. Lage: Jacobs Verlag.
- Oelkers, N., & Schrödter, M. (2008). Soziale Arbeit im Dienste der Befähigungsgerechtigkeit. In Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.), *Soziale Arbeit in Gesellschaft* (S. 44–49). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olk, T. (2008). Soziale Arbeit und Sozialpolitik – Notizen zu einem ambivalenten Verhältnis. In Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.), *Soziale Arbeit in Gesellschaft* (S. 287–298). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Opielka, M. (2006). Chancen einer Grundeinkommensversicherung. In E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka, & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit* (S. 170–189). Zürich: Rotpunktverlag.
- Regierungsrat. (2015). Sozialbericht 2015. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern [Kanton Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion]. Abgerufen 30. Juli 2018, von http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html
- Regierungsrat. (2017). Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) (Änderung) [Novembersession 2017, Antrag Regierung und Kommission erste Lesung]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-689cb691f2cd4bc5b80f43c9c8e63e6b.html>
- Reichenau, C. (2018, Juli 3). Der Volksvorschlag steht [*Online-Magazin Journal B*]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://www.journal-b.ch/>
- Riegler, A. (2016). *Anerkennende Beziehung in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schreier, M. (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 15(1), Art. 18. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1401185>
- Seithe, M. (2010). *Schwarzbuch Soziale Arbeit* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SKOS. (2005). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien ab 2017]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.skos.ch/skos-richtlinien/richtlinien-konsultieren/>
- SKOS. (2015). Revision der SKOS Richtlinien [Richtlinienrevision 2015 - Umsetzung erste Etappe]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <https://www.skos.ch/skos-richtlinien/revision/>
- SKOS. (o. J.). Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [Broschüre zur SKOS]. Abgerufen 20. Juli 2018, von <http://www.skos.ch/skos/>

- SODK. (2018). Fast schweizweite Harmonisierung der Sozialhilfebeiträge [Medienmitteilung]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://www.sodk.ch/aktuell/medienmitteilungen/>
- SODK. (o. J.). Portrait. Abgerufen 12. Juli 2018, von <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/>
- Sommerfeld, P., & Jungck, F. (2001). *Beurteilung der Sozialhilfe im Kanton Solothurn durch ihre Klientinnen und Klienten*. Olten: Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- Spieker, M. (2000). Notwendigkeit und Grenzen des Sozialstaats. Der Beitrag der christlichen Gesellschaftslehre. In W. Kersting (Hrsg.), *Politische Philosophie des Sozialstaats* (S. 293–332). Weilerwist: Velbrück Wissenschaft.
- Staatskanzlei des Kantons Bern. (2016). Wahlen 2016 (Wahlen & Abstimmungen). Abgerufen 31. Juli 2018, von http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/wahlen/wahlen_2016.html
- Stämpfli, R. (2006). Vom Armenfürsorger zum Scheininvaliden. In E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka, & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit* (S. 285–299). Zürich: Rotpunktverlag.
- Staub-Bernasconi, S. (2007). Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft. In A. Lob-Hüdepohl & W. Lesch (Hrsg.), *Ethik Sozialer Arbeit: Ein Handbuch* (S. 20–53). Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh.
- Staub-Bernasconi, S. (2018). *Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft: Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis - Ein Lehrbuch* (2. Aufl.). Opladen & Toronto: UTB GmbH.
- Studer, B. (2006). Die strukturelle Prägung der Sozialpolitik durch die Geschichte [*Bulletin: Schweizerischer Nationalfond zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung*. NFP 51.]. Abgerufen 23. Juli 2018, von http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp51/NFP51_Bulletin3_d.pdf
- Surber, K. (2014). Armut in der Schweiz: «Ich habe einen Verdacht ...» [*WOZ Die Wochenzeitung* 14(51)]. Abgerufen 30. Juli 2018, von <http://static.woz.ch/1451>

- Ullrich, C. G. (2008). Gerechter Wohlfahrtsstaat? Zur Rolle von Gerechtigkeitsüberzeugungen bei der Beurteilung der sozialen Sicherung. In M. Budowski & M. Nollert (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeiten* (Differenzen, Bd. 2, S. 64–86). Zürich: Seismo.
- Weber-Fas, R. (1995). *Das kleine Staatslexikon*. Stuttgart: Klett-Cotta.