

Bachelor-Arbeit
Ausbildungsgang **Sozialarbeit**
Kurs **TZ 2013 - 2018**

Caroline Müller
Micha Vollmeier

Kürzungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Umgang und Herausforderungen in der Praxis

Diese Bachelor-Arbeit wurde im Juli 2017 eingereicht zur Erlangung des vom Fachhochschulrat der Hochschule Luzern ausgestellten Diploms für **Sozialarbeit**.

Diese Arbeit ist Eigentum der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Sie enthält die persönliche Stellungnahme des Autors/der Autorin bzw. der Autorinnen und Autoren.

Veröffentlichungen – auch auszugsweise – bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung durch die Leitung Bachelor.

Reg. Nr.:

Originaldokument gespeichert auf LARA – Lucerne Open Access Repository and Archive der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern



Dieses Werk ist unter einem
Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Schweiz Lizenzvertrag
lizenziiert.

Um die Lizenz anzuschauen, gehen Sie bitte zu <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch/>
Oder schicken Sie einen Brief an Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California
95105, USA.

Urheberrechtlicher Hinweis

Dieses Dokument steht unter einer Lizenz der Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle
Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Schweiz <http://creativecommons.org/>

Sie dürfen:



Teilen — das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten
Zu den 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.
Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt,
mitteilen.

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

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch/legalcode.de>

Vorwort der Schulleitung

Die Bachelor-Arbeit ist Bestandteil und Abschluss der beruflichen Ausbildung an der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Mit dieser Arbeit zeigen die Studierenden, dass sie fähig sind, einer berufsrelevanten Fragestellung systematisch nachzugehen, Antworten zu dieser Fragestellung zu erarbeiten und die eigenen Einsichten klar darzulegen. Das während der Ausbildung erworbene Wissen setzen sie so in Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die eigene berufliche Praxis um.

Die Bachelor-Arbeit wird in Einzel- oder Gruppenarbeit parallel zum Unterricht im Zeitraum von zehn Monaten geschrieben. Gruppendynamische Aspekte, Eigenverantwortung, Auseinandersetzung mit formalen und konkret-subjektiven Ansprüchen und Standpunkten sowie die Behauptung in stark belasteten Situationen gehören also zum Kontext der Arbeit.

Von einer gefestigten Berufsidentität aus sind die neuen Fachleute fähig, soziale Probleme als ihren Gegenstand zu beurteilen und zu bewerten. Sozialarbeiterisches Denken und Handeln ist vernetztes, ganzheitliches Denken und präzises, konkretes Handeln. Es ist daher nahe liegend, dass die Diplomandinnen und Diplomanden ihre Themen von verschiedenen Seiten beleuchten und betrachten, den eigenen Standpunkt klären und Stellung beziehen sowie auf der Handlungsebene Lösungsvorschläge oder Postulate formulieren.

Ihre Bachelor-Arbeit ist somit ein wichtiger Fachbeitrag an die breite thematische Entwicklung der professionellen Sozialen Arbeit im Spannungsfeld von Praxis und Wissenschaft. In diesem Sinne wünschen wir, dass die zukünftigen Sozialarbeiter/innen mit ihrem Beitrag auf fachliches Echo stossen und ihre Anregungen und Impulse von den Fachleuten aufgenommen werden.

Luzern, im August 2017

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
Leitung Bachelor

Abstract

Die wirtschaftliche Sozialhilfe stellt das unterste Auffangnetz der Sozialen Sicherheit in der Schweiz dar. Wie das ganze System ist auch die wirtschaftliche Sozialhilfe in ständiger Veränderung. So wurde im Jahr 2005 mit der Integrationszulage und dem Einkommensfreibetrag ein Anreizsystem geschaffen, um unterstützte Personen für Integrationsbemühungen zu belohnen. Gleichzeitig wurden die Sanktions- und Kürzungsmöglichkeiten in den letzten Jahren ausgebaut. So können im Kanton Luzern beispielsweise Kürzungen bis zu 35% auf den Grundbedarf ausgesprochen werden. Für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in der wirtschaftlichen Sozialhilfe stellt die Sanktions- und Kürzungsthematik eine grosse Herausforderung dar. Die vorliegende Arbeit geht zuerst der Frage nach, was über die Auswirkungen von Kürzungen aus der Methodenlehre und der Forschung bekannt ist. Weiter soll die Arbeit exemplarisch aufzeigen, mit welchen Begründungen die Sozialarbeitenden Kürzungen aussprechen und was für Auswirkungen sie sich davon erhoffen. Schlussendlich interessiert, welche Faktoren zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen beitragen (können).

Nicht überraschend zeigt sich die gesamte Thematik als komplex und von unzähligen Faktoren abhängig. Die Annahmen der interviewten Personen zu den Auswirkungen von Kürzungen ergänzen weitgehend die Erkenntnisse aus der Theorie. Für einen verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen braucht es sowohl ein fundiertes Fachwissen und eine gewisse Arbeitserfahrung, als auch institutionelle Rahmenbedingungen, wie rechtlicher und fachlicher Support, eine genügend grosse Entscheidungsfreiheit der einzelnen Sozialarbeitenden und einen regen Austausch im Team.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	<i>Ausgangslage</i>	1
1.2	<i>Themenwahl und Abgrenzung</i>	2
1.3	<i>Relevanz</i>	3
1.4	<i>Fragestellung und Aufbau der Arbeit</i>	4
1.4.1	Zugrundeliegende Annahmen	4
1.4.2	Zielsetzung und Fragestellung	5
1.4.3	Aufbau der Arbeit	5
2	Grundlagen Berufsfeld	7
2.1	<i>Wirtschaftliche Sozialhilfe in der Schweiz und rechtliche Grundlagen</i>	7
2.1.1	Existenzsicherung	7
2.1.2	Die SKOS und die SKOS-Richtlinien	8
2.2	<i>Prinzipien der WSH</i>	11
2.2.1	Subsidiaritätsprinzip	11
2.2.2	Individualisierungsprinzip	11
2.2.3	Bedarfsdeckungsprinzip	12
2.2.4	Rechte und Pflichten der unterstützten Person	12
2.3	<i>Aufbau und Organisation der Sozialhilfe im Kanton Luzern</i>	12
2.3.1	Sozialhilfegesetz und -verordnung	12
2.3.2	Luzerner Handbuch und weitere Richtlinien	13
2.3.3	Organisation der Sozialhilfe in den Gemeinden	13
2.4	<i>WSH als Soziale Arbeit mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten</i>	14
2.5	<i>Entwicklung der WSH und Verschärfung</i>	15
2.5.1	Allgemeine Entwicklungen in der Sozialpolitik	15
2.5.2	Entwicklungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	15
2.5.3	Kritik	16
3	Sanktionen	17
3.1	<i>Definition und Abgrenzung</i>	17
3.1.1	Sanktionen in der WSH	17
3.1.2	Kürzungen in der WSH	18
3.1.3	Motiv und Ziel von Sanktionen und Kürzungen in der WSH	21
3.2	<i>Theoretische Aspekte über die Auswirkungen von Sanktionen</i>	22
3.2.1	Erkenntnisse aus der Fachliteratur	22
3.2.2	Erkenntnisse aus empirischen Forschungen	25
3.3	<i>Zusammenfassung und Schlussfolgerung</i>	26
3.3.1	Was wird unter Sanktionen in der WSH verstanden?	26
3.3.2	Was ist der aktuelle Wissenstand über die Auswirkungen von Sanktionen?	27
4	Forschungsmethodik	29
4.1	<i>Begründung der Forschung</i>	29
4.2	<i>Forschungsfragen</i>	29

4.3	Sampling.....	30
4.4	Datenerhebung und -aufbereitung.....	31
4.5	Datenauswertung	32
5	Gründe und Motive für Kürzungen	33
5.1	Analyse	33
5.1.1	Gründe für Kürzungen.....	33
5.1.2	Motive für Kürzungen	35
5.2	Interpretation	37
5.3	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	37
6	Auswirkungen von Kürzungen.....	39
6.1	Analyse/Auswertung.....	39
6.1.1	Einschätzungen der Auswirkung von Kürzungen	39
6.2	Interpretation	42
6.3	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	43
7	Verantwortungsvoller Umgang mit Sanktionen	44
7.1	Analyse	44
7.1.1	Förderliche und hinderliche Aspekte.....	44
7.1.2	Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid	48
7.1.3	Wünsche, Ideen und Verbesserungsvorschläge für einen verantwortungsvollen Umgang mit Sanktionen	51
7.2	Interpretation	54
7.2.1	Förderliche und hinderliche Aspekte.....	54
7.2.2	Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid	55
7.2.3	Wünsche/ Ideen/ Verbesserungen	56
7.2.4	Einzelne Aspekte.....	57
7.3	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	58
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Praxis	60
8.1	Schlussfolgerungen zum Umgang mit Sanktionen	60
8.2	Empfehlungen für die Berufspraxis.....	61
9	Schlusswort.....	63
10	Literaturverzeichnis.....	64
11	Abbildungsverzeichnis	68
12	Anhang	B
12.1	Interviewleitfaden.....	B
12.2	Codierleitfaden	F

Die gesamte Arbeit wurden gemeinsam von Caroline Müller und Micha Vollmeier verfasst.

1 Einleitung

In der folgenden Einleitung soll in einem ersten Schritt die Ausgangslage, also ein grober Überblick über das Feld der wirtschaftlichen Sozialhilfe, dargelegt werden. Daraufhin werden die engere Themenwahl sowie die Abgrenzung erläutert. Im Kapitel 1.3 wird die Relevanz der behandelten Thematik für die Soziale Arbeit als Berufsfeld und als Profession herausgestrichen. Zuletzt soll ein kurzer Informationsteil über den Aufbau der Arbeit die Orientierung und das Verständnis vereinfachen.

1.1 Ausgangslage

Die wirtschaftliche Sozialhilfe in der Schweiz stellt das unterste Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit dar. Sie orientiert sich dabei an den Prinzipien der Finalität und der Subsidiarität. Die wirtschaftliche Sozialhilfe ist kantonale durch die jeweiligen Sozialhilfegesetze geregelt. Sämtliche Kantone orientieren sich bei der Ausgestaltung der Sozialhilfegesetze an den von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) aufgestellten Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) kennt verschiedene Instrumente und Methoden zur Sanktionierung der Klientinnen und Klienten. Nebst der Streichung von Einkommensfreibetrag und Integrationszulage gibt es für die Sozialarbeitenden auch die Möglichkeit der Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL). Während die Möglichkeit der Sanktionierung schon seit längerem besteht, wurde der Umfang der Kürzungen in den letzten Jahren sowohl präzisiert als auch erweitert.

Die Verschärfungen in der WSH sind nicht zuletzt auch das Resultat einer gesellschaftspolitischen Stimmung, in welcher die Forderung nach einem rigideren Umgang mit Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügern auf offene Ohren in der Politik stösst. Schliesslich wird auch das System der sozialen Sicherheit nicht von Sparübungen verschont und eine Verschiebung vom „fürsorglichen Sozialstaat“ hin zu einer Maxime des aktivierenden Sozialstaates (Stefan Kutzner, 2009, S. 16) tut ihr Übriges, um den Druck auf die Sozialhilfebeziehenden zu erhöhen.

Der Umgang und die Anwendung von Kürzungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden sehr kontrovers diskutiert. So spricht sich AvenirSocial (2014) in einem Positionspapier ganz klar gegen Sanktionen aus. Argumentiert wird unter anderem damit, dass die Menschenwürde unter diesen Umständen nicht mehr gewährleistet sei (S. 2). Auch Gülcan Akkaya (2015) nimmt im Zu-

sammenhang mit Sanktionen in der Sozialhilfe auf den Begriff der Menschenwürde Bezug (S. 35). Es geht also einerseits darum, dass Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sich in der wirtschaftlichen Sozialhilfe in einem (berufs-)ethischen Spannungsfeld bewegen: Wie oder inwieweit lassen sich Sanktionen aus einer berufsethischen Perspektive überhaupt einsetzen? Wo liegen die Grenzen? Was ist für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in der Sozialhilfe verantwortbar, was nicht? Nebst diesen Fragestellungen stehen die Berufsleute im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe aber noch vor einem anderen Problem. Nur in wenigen Sozialdiensten existieren differenzierte Handlungsanweisungen für die Anwendung von Kürzungen. So ist der Kürzungsumfang zwar in den kantonalen Sozialhilfegesetzen bzw. deren Verordnungen und auch in den SKOS-Richtlinien festgesetzt. Weiter findet sich auch im Luzerner Handbuch (2017) eine Übersicht über mögliche Pflichtverletzungen und die empfohlene Sanktionshöhe (A.8.3.). Trotzdem haben aber die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in der WSH einen riesigen Handlungsspielraum, denn kaum eine Pflichtverletzung lässt sich einfach in ein Muster einordnen. Hinzu kommt, dass sich keine veröffentlichten, quantitativen Auswertungen zu ausgesprochenen Sanktionen finden und differenzierte Handlungsanweisungen bestehen, wenn überhaupt, dann nur in grösseren Sozialdiensten.

1.2 Themenwahl und Abgrenzung

Die wirtschaftliche Sozialhilfe als Teil der Sozialen Sicherheit in der Schweiz stellt seit Jahren ein Politikum dar. Obwohl die Sozialhilfequote von 2005 bis 2015 stabil auf 3.2% blieb (Bundesamt für Statistik, 2016b), werden von bürgerlichen Parteien immerzu Verschärfungen gefordert. So werden in einem Kommentar des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (2015) die Verschärfungen der SKOS-Richtlinien als Schritt in die richtige Richtung gelobt. Der allgemeine Spardruck trägt seinen Teil dazu bei, dass es zu Leistungskürzungen und vermehrten Forderungen nach Sanktionen kommt. Sozialarbeitende im Bereich der WSH finden sich vermehrt in einem Spannungsfeld zwischen sozialarbeiterischer Berufsethik, den Verschärfungen in den Richtlinien und Gesetzen und den Erwartungen der Öffentlichkeit (Dieter Haller, Florentin Jäggi & Christian Beiser, 2014, S.11). Um die wirtschaftliche Sozialhilfe unter diesen Umständen auf professionelle Art und Weise ausrichten zu können, soll in der vorliegenden Arbeit erforscht werden, wie die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter mit Sanktionen beziehungsweise Kürzungen umgehen.

Wie bereits aufgezeigt wurde, stehen Sozialarbeitende der WSH aus verschiedenen Gründen vor grossen Herausforderungen. Sie lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen. Einerseits die berufsethischen Fragestellungen in Bezug auf die Ausrichtung der WSH im Einklang mit den Men-

schenrechten und dem Berufskodex. Andererseits die berufspraktischen Fragestellungen, die sich aus den grossen Möglichkeiten zur Kürzung und den dazu fehlenden Handlungsanweisungen ergeben. Die vorliegende Arbeit soll nicht eine berufsethische Auseinandersetzung zum Schwerpunkt haben. Mit dem Werk „Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe“ von Gülcan Akkaya steht den Sozialarbeitenden seit dem Jahr 2015 ein umfangreicher Ratgeber zur Verfügung, welcher genau diese Fragestellungen aufnimmt. Zudem hat auch der Berufsverband AvenirSocial im Jahr 2014 ein umfangreiches Positionspapier zum Umgang mit Sanktionen in der Sozialhilfe herausgegeben. Es liegt auf der Hand, dass berufsethische Aspekte in der Berufspraxis immer eine Rolle spielen und genau deswegen soll dieser Aspekt auch nicht ausgeklammert werden.

Bislang wurde zudem sowohl von Sanktionen als auch von Kürzungen gesprochen. Kürzungen beim Grundbedarf in der wirtschaftlichen Sozialhilfe können die Folge einer Sanktion sein. Sanktionen können aber auch eine andere Form haben. In der folgenden Arbeit werden aber einzig die Kürzungen beim Grundbedarf betrachtet. Anderweitige Sanktionen wie Einstellung der Integrationszulage, Kürzung beim Einkommensfreibetrag oder die Rückerstattung von unrechtmässig bezogener Sozialhilfe sollen nur am Rande Thema sein. Auch strafrechtliche Sanktionen in der Sozialhilfe (vgl. Kap. 3.1.1) sollen nur der Vollständigkeit halber aufgeführt werden, nicht aber Teil der Forschungsarbeit darstellen.

1.3 Relevanz

Wie bereits erwähnt, wurde der mögliche Kürzungsumfang in den letzten Jahren ständig erhöht. So wurde der Kürzungsumfang mit der Richtlinienrevision per 1. Januar 2016 von maximal 15% auf maximal 30% erhöht (SKOS, 2015, A.8.2.). Der Kanton Luzern seinerseits hat ebenfalls auf den 1. Januar 2016 das Sozialhilfegesetz (SHG) angepasst und den maximal möglichen Kürzungsumfang sogar auf 35% Prozent erhöht. Nebst der Erhöhung des Kürzungsbetrages sticht aber eine weitere Änderung der SKOS-Richtlinien ins Auge. Bei einer Verletzung von Auflagen und Pflichten war der Wortlaut im Kapitel A.8.2. bislang, dass dies zu einer Sanktion oder einer Leistungskürzung führen KANN. Mit der Revision wurde nun das Wort KANN gestrichen mit der Begründung, dass bei Pflichtverletzungen Sanktionen in jedem Fall zu prüfen sind. Diese auf den ersten Blick kleine Änderung hat zur Folge, dass die Sozialarbeitenden eine Sanktion in jedem Fall prüfen müssen. Nach wie vor aber können sie sich nach Prüfung der individuellen Umstände gegen eine Sanktion entscheiden.

Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter haben also mit der Möglichkeit, Kürzungen auszusprechen ein mächtiges Mittel zur Verfügung. Eine Kürzung von 35% auf den Grundbedarf führt dabei

nicht nur bei den betroffenen Personen zu einem massiven Einschnitt in ihr Budget, sondern es führt auch bei den Sozialarbeitenden zu einem eigentlichen Dilemma: Ist eine solche Kürzung noch mit dem Berufskodex vereinbar? Ist eine Kürzung alleine schon aufgrund der Menschenrechte und der minimalen Existenzsicherung (vgl. dazu Kap. 2.1) zulässig? Die Soziale Arbeit als Profession, die sich gemäss Silvia Staub-Bernasconi (2009) den Menschenrechten verschreibt (S.10 – 14), ist an dieser Stelle zumindest verpflichtet, das Praxisfeld der wirtschaftlichen Sozialhilfe unter diesem Aspekt einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Daneben muss auch die Frage nach den Auswirkungen einer Kürzung gestellt werden; wie wirken sich Kürzungen auf die Lebenssituation der Betroffenen aus? Wie wirken sich Kürzungen auf die Motivation und Veränderungsbereitschaft der Betroffenen aus? Was geschieht mit der Beratungsbeziehung bei Kürzungen?

Für die Soziale Arbeit als Ganzes ist das Thema insofern relevant, als dass es sich bei der WSH exemplarisch um ein Fachgebiet handelt, über dessen Inhalt und Umsetzung auf politischer Ebene oft verhandelt wird, ohne dabei die Stimmen der Fachpersonen anzuhören oder wissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen.

1.4 Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Aufgrund der zugrundeliegenden Annahmen wurden die Zielsetzung und die Fragestellungen erarbeitet. Der letzte Teil in diesem Kapitel soll einen kleinen Überblick über den Aufbau der Arbeit geben.

1.4.1 Zugrundeliegende Annahmen

Ein Blick auf das Berufsfeld der wirtschaftlichen Sozialhilfe zeigt die Komplexität der gesetzlichen Grundlagen, aber auch die Schwierigkeit, nach einer Pflicht- oder Regelverletzung adäquat, d.h. im Sinne des Gesetzes und gleichzeitig unter Einhaltung der berufsethischen Standards zu reagieren. Gleichzeitig ist erkennbar, dass die Unterstützung bei derartigen Entscheiden in verschiedenen Sozialdiensten sehr unterschiedlich ausfällt. In grossen Diensten sind einigermassen detaillierte Regelwerke zum Umgang mit Sanktionen üblich. Oft steht ein Rechtsdienst oder zumindest eine juristische Fachperson zur Verfügung und der Austausch im Team ist gewährleistet. Am anderen Ende stehen kleine Sozialdienste beziehungsweise Sozialarbeitende in kleinen und sehr kleinen Diensten, welche weder über ausgearbeitete Regelwerke verfügen noch die Möglichkeit haben, einen Rechtsdienst oder eine juristische Fachperson zu konsultieren. Auch fehlt die Möglichkeit, sich in einem grösseren Team zu beraten. Bei der Grösse des Dienstes kommt

ein weiterer Faktor hinzu: In grösseren Gemeinden sind die Vorgesetzten oft bis hinauf zur Dienstleitung Personen, die nicht ein politisches Amt ausüben sondern Fachpersonen der Sozialen Arbeit sind. In kleinen und kleineren Diensten hingegen sind die Führungspersonen der Sozialdienste nicht selten Träger eines politischen Amtes und nicht Fachpersonen der Sozialen Arbeit. Auch diese Tatsache kann eine zusätzliche Herausforderung für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter darstellen. Diese unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Voraussetzungen führen dazu, dass gerade beim Thema Sanktionen in ähnlichen Fällen sehr unterschiedlich entschieden und sanktioniert wird.

1.4.2 Zielsetzung und Fragestellung

Aufgrund der getätigten Annahmen geht die Arbeit der Frage nach, wie Sozialarbeitende in der wirtschaftlichen Sozialhilfe mit Kürzungen umgehen. Sie soll aufzeigen, welches der aktuelle Wissensstand über die Auswirkungen von Sanktionen ist. Weiter soll erforscht werden, mit was für Begründungen und Motiven Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter aus verschiedenen grossen Diensten Kürzungen aussprechen, was sie sich von den ausgesprochenen Kürzungen erhoffen und wie sie die Auswirkungen der Kürzungen auf die Klientinnen und Klienten, auf die Beratungsbeziehung und auf ihre Arbeit einschätzen. Schliesslich soll die Arbeit aufzeigen, wie Sozialarbeitende in der wirtschaftlichen Sozialhilfe verantwortungsvoll mit der Möglichkeit von Kürzungen umgehen können. Für die Erarbeitung des Themas geht die Arbeit folgenden Fragestellungen nach:

- *Was wird unter Sanktionen in der WSH verstanden und was ist der aktuelle Wissensstand über die Auswirkungen von Sanktionen? (F1)*
- *Unter Angabe welcher Gründe sprechen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aus? (F2)*
- *Wie schätzen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste die Auswirkungen von Kürzungen ein? (F3)*
- *Wie können Sozialarbeitende in der WSH verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen? (F4)*

1.4.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit lässt sich grob in drei Teile gliedern. Im zweiten und dritten Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen, Prinzipien und Mechanismen der wirtschaftlichen Sozialhilfe dargelegt. Zudem wird aufgezeigt, wie die wirtschaftliche Sozialhilfe im Kanton Luzern aufgebaut ist, wie sich die gesetzlichen Grundlagen in den letzten Jahren verändert haben und in welchen

Beratungskontext die WSH einzuordnen ist. Anschliessend soll dann konkret den Begriffen der Sanktion und Kürzung auf den Grund gegangen werden. Nebst allgemeiner Begriffsdefinitionen- und erklärungen sollen die verschiedenen Sanktions- und Kürzungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Der letzte Teil des dritten Kapitels geht dann der Frage nach, was über die Auswirkungen von Sanktionen und Kürzungen in der Fachliteratur und aus der Forschung bekannt ist.

Nachdem im vierten Kapitel die Forschungsfrage sowie das Sampling, die Erhebung und Auswertung der Daten erläutert werden, geht es in den Kapiteln fünf, sechs und sieben um die Beantwortung der Forschungsfragen. Im achten Kapitel werden die Erkenntnisse aus dem dritten Kapitel den Aussagen der interviewten Personen entgegengesetzt und verglichen sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Praxis der wirtschaftlichen Sozialhilfe formuliert. Die Arbeit wird im neunten Kapitel mit einem Schlusswort abgeschlossen.

2 Grundlagen Berufsfeld

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen der wirtschaftlichen Sozialhilfe erläutert und die massgeblichen Berechnungsgrundlagen vorgestellt. Zudem wird kurz auf die Prinzipien der Sozialhilfe als Teil des Verwaltungsrechts eingegangen und die Organisation der WSH am Beispiel des Kanton Luzern aufgezeigt. Abschliessend wird erläutert, weshalb in dieser Arbeit die wirtschaftliche Sozialhilfe als Soziale Arbeit im Zwangskontext oder im Kontext der «Unfreiwilligkeit» definiert wird und es werden die aktuellen Entwicklungen im Berufsfeld aufgezeigt.

2.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe in der Schweiz und rechtliche Grundlagen

Das System der Sozialen Sicherheit, wie es sich aktuell in der Schweiz darstellt, besteht aus verschiedenen Sozialversicherungen und Leistungen, welche kontinuierlich entlang der verschiedenen Lebensrisiken entstanden sind. So sind Risiken wie Alter, Krankheit und Tod beispielsweise via AHV/IV und Berufliche Vorsorge gesichert, Arbeitslosigkeit hingegen über die Arbeitslosenversicherung. Die Sozialhilfe gehört ebenfalls zu den Sozialleistungen, ihr fällt jedoch eine Sonderstellung zu. Sie wird als Netz unter dem Netz bezeichnet, welches zur Geltung kommt wenn keine anderen Leistungen innert nützlicher Frist oder überhaupt verfügbar sind (Otto Piller, 2006, S. 159). So hat die Sozialhilfe oft auch eine überbrückende Funktion. Eines der wichtigsten Ziele der Sozialhilfe ist die Existenzsicherung in der aktuellen Situation.

2.1.1 Existenzsicherung

Die Grundlage für die Existenzsicherung findet sich in Art. 12 BV. Dieser Artikel besagt, dass Menschen, welche sich in Not befinden und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, Anspruch haben auf Hilfe, Betreuung und Mittel für ein menschenwürdiges Dasein. Auf diesem Artikel wird die Existenzsicherung oder eben die Sozialhilfe abgestützt. Die Hilfe umfasst sowohl die materielle als auch die persönliche Unterstützung, welche in der Sozialhilfe als wirtschaftliche Sozialhilfe oder persönliche Sozialhilfe definiert wird (Christoph Häfeli, 2008, S. 54). Die Zuständigkeit und Umsetzung der Existenzsicherung liegt gemäss Bundesverfassung (Art. 115 BV) bei den Kantonen. Die genaue Koordination zwischen den Kantonen regelt das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (kurz ZUG).

So gibt es in der Schweiz analog zu den 26 Kantonen 26 verschiedene Sozialhilfegesetze. Diese regeln neben den Voraussetzungen und grundlegenden Prinzipien auch die Zuständigkeit. Die Ausrichtung der Sozialhilfe liegt, wenn nicht anders vorgesehen, bei den Gemeinden. In welcher

organisatorischen Form sie die WSH ausrichten (welches Organ, welche Fachleute), liegt also in der Hand der Gemeinden. Sie haben sich jedoch an die verwaltungsrechtlichen Grundlagen der kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen zu halten.

2.1.2 Die SKOS und die SKOS-Richtlinien

Da die Sozialhilfe Sache der Kantone ist, gibt es wie oben erwähnt 26 verschiedene Sozialhilfegesetze und demnach Unterschiede in der Ausrichtung und Bemessung der Sozialhilfe. Um diesem Umstand entgegen zu wirken, definiert die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Rahmen einer freiwilligen Koordination Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die SKOS ist ein Fachverband und besteht seit 1950. Diesem gehören unter anderem sämtliche Kantone, Gemeinden, private Institutionen, das Fürstentum Lichtenstein sowie mehrere Bundesämter an. Die aktuelle Mitgliederzahl liegt bei zirka 1000. (SKOS, ohne Datum)

Die SKOS setzt sich für die Ausgestaltung und die Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz ein. Dazu gehören unter anderem die Erarbeitung von Forschungsgrundlagen, die Beratung von einzelnen Mitgliedern beispielsweise durch die SKOS-Line, die Herausgabe der Zeitschrift für Sozialhilfe (ZeSo) sowie die Erarbeitung der „Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ (ebd).

Eine der wichtigsten Errungenschaften der SKOS sind die sogenannten „Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ (kurz SKOS-Richtlinien). Diese legen zum einen verschiedene Ziele und Grundsätze für die Sozialhilfe und die ausrichtenden Organe fest. Daneben geben die Richtlinien Antwort auf Umfang und Höhe der Leistungen der Sozialhilfe. Die „Richtlinien und Richtsätze für die Bemessung der armenrechtlichen Unterstützung“, wie die SKOS-Richtlinien damals hiessen, wurden 1956 erstmals vorgestellt und ab 1963 werden die Richtlinien herausgegeben (Michael Hohn, 2005, S. 71). Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen und rechtlich erst bindend, wenn sie Eingang finden in den kantonalen Gesetzgebungen, der kommunalen Umsetzung und der Rechtsprechung (SKOS, 2005). Ausserdem können die Kantone in den Gesetzen Abweichungen zu den Richtlinien vorsehen.

Die SKOS-Richtlinien kennen verschiedene einzelne Leistungen und Leistungspauschalen. Auf folgende wird hier kurz eingegangen:

- Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL)
- Wohnkosten
- Kosten für die medizinische Grundversorgung
- Situationsbedingte Leistungen (SIL)
- Einkommensfreibetrag (EFB) und Integrationszulage (IZU)

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt ist gemäss SKOS ein Teil der materiellen Grundsicherung. Im GBL werden verschiedene Ausgaben für den Lebensunterhalt zusammengefasst. Die SKOS definiert Pauschalen für Wohn- und Lebensgemeinschaften verschiedener Grössen. Aktuell sind im GBL Kosten für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe, Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten), Kosten der laufendem Haushaltsführung inkl. Kehrichtgebühr, kleine Haushaltsgegenstände, Gesundheitspflege ohne Selbstbehalt und Franchise, Verkehrsauslagen inkl. Halbtax, Nahverkehrsabo, Velo oder Mofa, Nachrichtenübermittlung, Bildung und Unterhaltung, Körperpflege und persönliche Ausstattung enthalten. (SKOS, 2005, B.2-1ff)

Die Wohnkosten setzen sich aus dem Nettomietzins und den Nebenkosten zusammen. Diese variieren schweizweit, sollten sich aber den ortsüblichen Mietpreisen orientieren. Die Gemeinden legen deswegen meist maximale Richtwerte fest für die Wohnkosten. (SKOS, 2005, B.3-1) Zu den Kosten für die medizinische Grundversorgung gehören die Prämien und der Selbstbehalt sowie die Franchise der Krankenkassengrundversicherung (KVG). Jedoch handelt es sich bei den Krankenkassenprämien für die Grundversicherung nicht um Sozialhilfeleistungen und diese können beispielsweise nicht dem Heimatkanton verrechnet werden. (SKOS, 2005, B.5-1f) Situationsbedingte Leistungen (SIL) werden, wie der Name es bereits andeutet, je nach Bedarf in der Situation geleistet. So gehören beispielsweise Mobiliaranschaffungen, die Prämie der Privathaftpflicht- und Hausratversicherung, Betreuungskosten für Kinder, Auslagen für die (obligatorische) Schulbildung oder medizinische Hilfsmittel oder Zusatzleistungen zu den SIL. (SKOS, 2005, C.1-1ff) Diese Zahlungen sollen Rücksicht nehmen auf das Individualisierungsprinzip, welches besagt, dass jede Person der Situation entsprechend unterstützt werden soll (Häfeli, 2008, S. 47). Der Einkommensfreibetrag (EFB) und die Integrationszulagen (IZU) sind Anreizleistungen. Der EFB honoriert Lohnarbeit, während eine IZU ausbezahlt werden kann für die Teilnahme an Arbeitsintegrationsprojekten, regelmässige Freiwilligenarbeit oder für das Absolvieren einer Ausbildung. Mit diesem Anreiz-System, welches mit der Richtlinien-Revision von 2005 durch die SKOS lanciert

wurde, sollen Bemühungen für eine berufliche und/oder soziale Integration belohnt und eventuell auch den Klientinnen und Klienten schmackhaft gemacht werden (Claudia Hänzi, 2011, S. 209). Die kantonalen Sozialhilfegesetze und -verordnungen legen jeweils die Beträge für die Anreizleistung fest, orientieren sich aber in den meisten Fällen an den SKOS-Richtlinien.

Bei der Bemessung der Sozialhilfe wird vom sozialen Existenzminimum und der materiellen Grundsicherung gesprochen (SKOS, 2005, A.8-4). Die materielle Grundsicherung umfasst die Wohnkosten, die Kosten für die medizinische Grundversorgung und den GBL. Mit diesem je nach Person unterschiedlich hohen Betrag wird ein minimaler Lebensstandard finanziert. Nimmt man noch die situationsbedingten Leistungen dazu, so spricht man vom sozialen Existenzminimum bei dem auch die Teilnahme am sozialen Leben durch die Mittel der WSH ermöglicht werden soll. (SKOS, 2005, A.6) Ein Unterstützungsbudget setzt sich aus Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten, Gesundheitskosten, allenfalls Anreizleistungen wie Einkommensfreibetrag oder Integrationszulage und den situationsbedingten Leistungen zusammen.

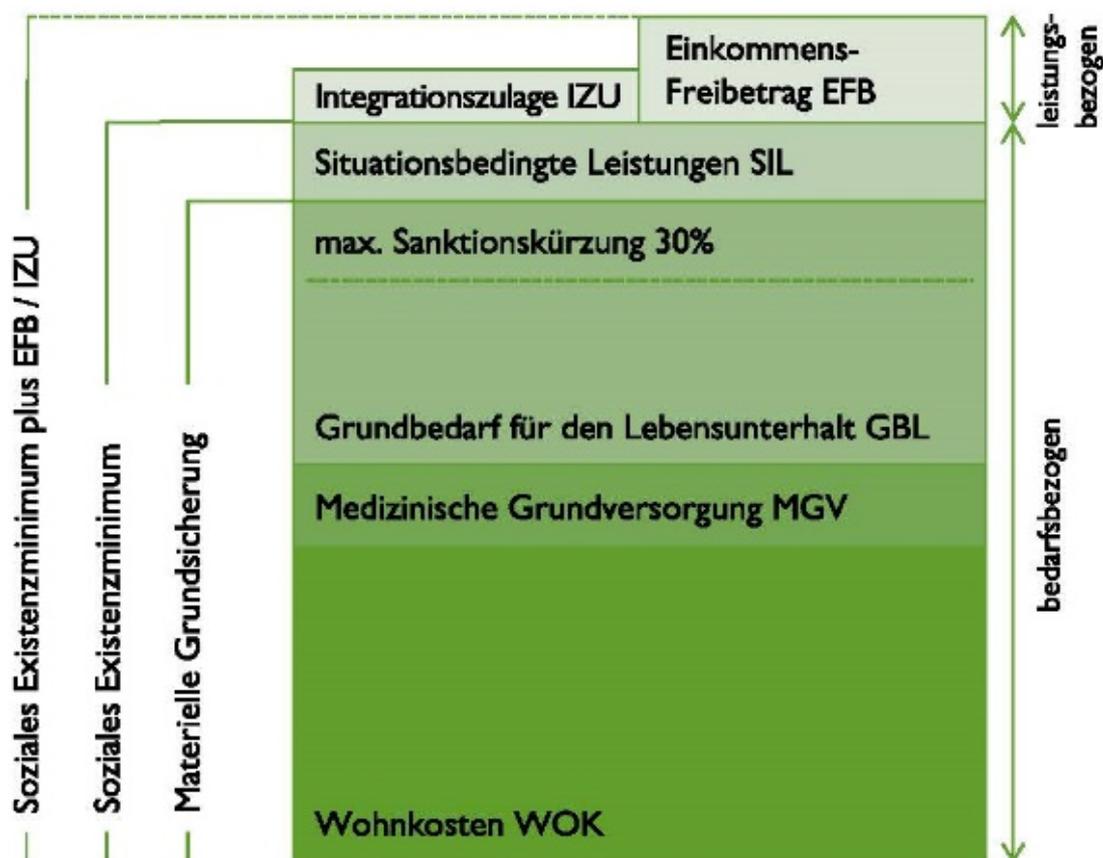


Abbildung 1: Definition des sozialen Existenzminimums (Quelle: SKOS, 2005, A.6-3)

2.2 Prinzipien der WSH

Die SKOS definiert Grundsätze, nach denen die WSH bemessen und ausgerichtet werden soll. Viele kantonale Sozialhilfegesetze haben die Prinzipien gemäss SKOS übernommen oder ähnliche in den Gesetzestext aufgenommen. Die Überbegriffe der einzelnen Gesetzesbestimmungen variieren, können aber unter die Prinzipien oder Grundsätze der SKOS subsumiert werden.

Zu den wichtigsten Prinzipien gemäss SKOS gehören die Wahrung der Menschenwürde, Subsidiarität, Individualisierung, Angemessenheit der Hilfe, Professionalität, sowie Wirtschaftlichkeit und Gegenleistung. Einige der Prinzipien werden nachfolgend genauer erläutert. Claudia Hänzi und Christoph Häfeli schlagen in ihren Ausführungen zusätzliche wichtige Prinzipien vor (vgl. Hänzi, 2011, S.113-126; Häfeli, 2008, S. 68-84). Das Sozialhilferecht ist, wie Hänzi (2011) einfürend darstellt, Verwaltungsrecht und wird damit durch die fünf Grundprinzipien des Verwaltungsrechtes beherrscht (S. 113). Dazu gehören der „Grundsatz der Gesetzmässigkeit“, der „Grundsatz der Rechtsgleichheit“, der „Grundsatz des öffentlichen Interessens, der „Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der „Grundsatz von Treu und Glauben“ (ebd, S. 113)

2.2.1 Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 6 BV verankert und in Art. 41 Abs. 1 BV und Art. 12 BV für den Bereich der Sozialhilfe konkretisiert. Das Prinzip meint, dass Leistungen vom Staat erst erbracht werden, wenn jemand sich selbst nicht helfen kann oder die Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar ist. Gleichzeitig muss eine Person alles Zumutbare unternehmen, um aus der Notlage zu kommen. Andere Begriffe für das Prinzip sind Eigen- oder Mitverantwortung. (Häfeli, 2008, S. 46 - 47)

2.2.2 Individualisierungsprinzip

Gemäss dem Individualisierungsprinzip sind Hilfeleistungen einzelfallbezogen zu beurteilen und zu leisten. Die Leistungen sollen individuell zweckgerichtet eingesetzt werden. Es sind alle in der Situation wichtigen Faktoren bei der Bemessung und Ausrichtung der Leistungen, ob materiell oder durch Beratung oder Betreuung, zu beachten. Dabei muss die Hilfe geeignet sein. (Häfeli, 2008, S. 47)

2.2.3 Bedarfsdeckungsprinzip

Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen orientiert sich die Sozialhilfe am aktuellen Bedarf einer in Not geratenen Person. Die Mittel müssen ausreichend sein und rechtzeitig zur Verfügung stehen. Der Grund der Notlage spielt bei der Bemessung und Ausrichtung keine Rolle. Dies kann unter dem Finalitätsprinzip zusammengefasst werden. (Häfeli, 2008, S. 47-48)

2.2.4 Rechte und Pflichten der unterstützten Person

Die Prinzipien und Grundsätze der Sozialhilfe sind in den SKOS-Richtlinien und den kantonalen Sozialhilfegesetzen und -verordnungen verankert. Daraus leiten sich auch die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden ab. Während die im Sozialhilfegesetz festgeschriebenen Rechte und Pflichten für alle gelten, können die Behörden Unterstützungsvereinbarungen sowie Auflagen und Weisungen zur Festlegung weiterer Pflichten oder Abmachungen heranziehen. So kann beispielsweise eine Person angehalten werden, an einem Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen oder es wird verlangt, dass eine Klientin oder ein Klient sich beim regionalen Arbeitsvermittlungsamts (RAV) zur Stellenvermittlung anmeldet. (Hänzi, 2011, S. 146) Werden Weisungen oder Auflagen nicht erfüllt, so ist gemäss SKOS eine Leistungskürzung zu prüfen. Diese muss mittels Entscheid verfügt werden. Die korrekten Formvorschriften und Vorgehensweisen sind zu beachten. Damit das rechtliche Gehör eingehalten wird, ist eine vorgängige Anhörung des Klienten zum Sachverhalt angezeigt. Ausserdem besteht eine Einsprache- oder Beschwerdefrist. (Häfeli, 2008, S. 183f) ¹

2.3 Aufbau und Organisation der Sozialhilfe im Kanton Luzern

Die kantonale Zuständigkeit für die Sozialhilfe wird hier am Beispiel des Kantons Luzern aufgezeigt. Dabei wird auf die gesetzlichen Grundlagen sowie die Organisation eingegangen.

2.3.1 Sozialhilfegesetz und -verordnung

Die Rechtsgrundlage zur Ausrichtung der WSH im Kanton Luzern ist, wie in allen Kantonen der Schweiz, das kantonale Sozialhilfegesetz, kurz SHG LU. Das überarbeitete Sozialhilfegesetz trat am 15. März 2015 in Kraft. Die letzte Anpassung datiert auf den 1. Januar 2016. Weitere Rechts-

¹ Weiterführende Literatur zur wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Schweiz und die SKOS sind in „Das schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtssprechung“ von Christoph Häfeli und „Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe“ von Claudia Hänzi zu finden.

quellen sind die Sozialhilfeverordnung (SHV LU) vom 24. November 2015 mit letzter Aktualisierung vom 1. Januar 2017. Das Luzerner Sozialhilfegesetz nimmt direkt Bezug auf die SKOS-Richtlinien und erklärt diese für den Umfang der Unterstützung als massgeblich. Jedoch kann der Regierungsrat Abweichungen zu den SKOS-Richtlinien bestimmen (§ 31 Abs. 1 SHG LU).

2.3.2 Luzerner Handbuch und weitere Richtlinien

Die kantonale Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) gibt zudem zusammen mit dem Verband Luzerner Gemeinden, Bereich Gesundheit und Soziales mit dem „Luzerner Handbuch zu den SKOS-Richtlinien“ Empfehlungen zur praktischen Umsetzung der SKOS-Richtlinien heraus. Ziel des Handbuches ist eine einheitliche Anwendung der SKOS-Richtlinien im Kanton Luzern (Dienststelle Soziales und Gesellschaft und Verband Luzerner Gemeinden, Bereich Gesundheit und Soziales, 2017, S. 1). Einzelne grössere Gemeinden kennen zudem eigene Handlungsanweisungen in Form von Handbüchern oder internen Richtlinien.

Auch der Umfang der Sanktionen und Kürzungen wird, wie bereits in Kapitel 1 beschrieben, im Luzerner Handbuch geregelt. Da es den Gemeinden freigestellt ist, die Auslegung und Entrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Rahmen des kantonalen Sozialhilfegesetzes zu präzisieren, ist es durchaus möglich, dass vor allem grössere Dienste detailliertere Regelwerke in Bezug auf Sanktionen und Kürzungen kennen.

2.3.3 Organisation der Sozialhilfe in den Gemeinden

Im Kanton Luzern sind die einzelnen Gemeinden zuständig für die Ausrichtung der Sozialhilfe (§ 15 SHG LU). In den nachfolgenden Artikeln des SHG LU wird zudem die innerkantonale Zuständigkeit geregelt. Im Kanton Luzern gibt es verschiedene Organisationsformen zur Ausrichtung der Sozialhilfe. Während einige Gemeinden einen eigenen Sozialdienst haben, der je nach Grösse der Gemeinde auch unterschiedlich gross ist, übernehmen in anderen Gemeinden die Sozialvorsteher die Ausrichtung der WSH. Weiter haben sich einige Gemeinden zusammengeschlossen und richten die wirtschaftliche Sozialhilfe durch einen gemeinsamen Sozialdienst aus. Als weitere Besonderheit gibt es drei sogenannte Sozialberatungszentren (kurz SoBZ), von denen an zwei Standorten (Hochdorf und Sursee) auch die Ausrichtung der WSH im Auftrag mehrerer Gemeinden übernommen wird.

2.4 WSH als Soziale Arbeit mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten

Nachdem im vorhergehenden Kapitel der Aufbau und die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Luzern aufgezeigt wurde, soll an dieser Stelle eine Verortung der Sozialhilfe im beratungsmethodischen Kontext folgen. Warum in der vorliegenden Arbeit von Sozialer Arbeit im Zwangskontext oder von Sozialer Arbeit mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten gesprochen wird, soll im folgenden Abschnitt erläutert werden.

Die Eingrenzung, was methodisch als Zwangskontext zu verstehen ist, kann nicht eindeutig gemacht werden, da die Literatur verschiedene Begriffserklärungen und Eingrenzungen verwendet (Patrick Zobrist, 2012, S. 5). Eine Möglichkeit, die Einordnung vorzunehmen, kann über den gesetzlichen Kontext vorgenommen werden. Daniel Rosch (2012) ordnet die wirtschaftliche Sozialhilfe in den Zwangskontext ein mit der Begründung, dass es dabei um gesetzliche Soziale Arbeit gehe, indem zwischen der Sozialhilfebehörde und den Klientinnen und Klienten ein Rechtsverhältnis entsteht, in dessen Folge die Sozialarbeitenden auch Handlungen entgegen dem Willen der Klientinnen und Klienten durchführen können (S. 32). Auch Silvia Domeniconi Pfister und Patrick Zobrist (2012) begründen die Einordnung der Sozialhilfe in den Zwangskontext damit, dass sich die Leistungsbeziehenden in einen gesetzlichen Kontext begeben, welcher ihnen Rechte, aber auch Pflichten zuordnet (S. 30). Eine weitere Definition kann auch über den Begriff der „Freiwilligkeit“ bzw. „Unfreiwilligkeit“ erfolgen. Daraus abgeleitet geht es um den Begriff des „freien Willen“ (Rosch, 2012, S. 32). In der Theorie gibt es keine Pflicht, in einer Notsituation wirtschaftliche Sozialhilfe zu beziehen. Im Alltag stellt der Bezug von Sozialhilfe aber oft die letzte Möglichkeit dar, die laufenden Lebensunterhaltskosten überhaupt zu decken. Die Frage nach dem „freien Willen“ ist also nicht ganz einfach zu beantworten. Kähler und Zobrist (2013) ziehen die Grenze am Begriff der selbstinitiierten oder fremdinitiierten Kontaktaufnahme (S. 9). Personen in der Sozialhilfe sind demnach nicht dem klassischen Zwangskontext zuzuordnen, da die Kontaktaufnahme selbstinitiiert ist. Allerdings weisen sie gleichzeitig darauf hin, dass es einen Zwang zur Kontaktaufnahme gibt; dieser liege aber nicht an gesetzlichen Zwängen, sondern in den Lebensumständen der betroffenen Personen (ebd, S. 9). Auch Esther Weber (2012) ortet die wirtschaftliche Sozialhilfe in der „Strukturierungshilfe sozialarbeiterischer Beratung“ tendenziell im Bereich Information/Service, d.h. in einem freiwilligen Kontext (S. 12). In der dritten Auflage ihres Buches „Soziale Arbeit in Zwangskontexten“ wiederum stellen Harro Kähler und Patrick Zobrist (2017) eine neue Definition von Zwangskontext vor: Zwangskontexte seien „strukturelle Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit, die zu eingeschränkten Handlungsspielräumen bei Klienten, Fachkräften und Zuweisern führen“ (S. 30). Diese Strukturen seien zudem geprägt

durch „institutionelle Sanktionsmöglichkeiten sowie asymmetrische Machtverhältnisse“ (ebd, S. 30). Wenn auch die Frage nach dem Zwangskontext beziehungsweise der Freiwilligkeit oder Unfreiwilligkeit in der wirtschaftlichen Sozialhilfe verschiedentlich beantwortet wird, geht diese Arbeit für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema Sanktionen und Kürzungen davon aus, dass es sich bei der Sozialhilfe um einen Zwangskontext handelt, oder aber zumindest um „unfreiwillige„ Klientinnen und Klienten, die aufgrund einer Notlage eben gezwungen sind, die Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Die Feststellung, dass es die Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe oft mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten zu tun haben, hat einen grossen Einfluss auf die Beratungsarbeit und das methodische Vorgehen, welches im Kapitel 3 näher erläutert wird.

2.5 Entwicklung der WSH und Verschärfung

Wie bereits in den vorgehenden Kapiteln angedeutet, erfuhren und erfährt die wirtschaftliche Sozialhilfe Anpassungen bei den Rahmenbedingungen und in den Gesetzgebungen. So werden immer mehr Teilgebiete präzisiert und das Gegenleistungsprinzip bekommt immer mehr Gewicht. Hier werden kurz einige wichtige Entwicklungstendenzen aufgezeigt.

2.5.1 Allgemeine Entwicklungen in der Sozialpolitik

Der Sozialhilfe und auch einigen anderen Sozialversicherungen, besonders der Arbeitslosenversicherung und der IV, liegt das Konzept der Aktivierung zugrunde, welches seit nahezu drei Jahrzehnten in verschiedensten Ländern wichtiger Bestandteil der Sozialpolitik geworden ist. Ziel des Prinzips ist es, den Klientinnen und Klienten durch Fördern und Fordern zu anderen Einnahmequellen zu verhelfen. Neben der Arbeitslosenversicherung ist in der Schweiz vor allem die Sozialhilfe davon betroffen. (Kutzner, 2009, S. 16) Die Sozialhilfe war bereits früher als System der Überbrückungshilfe gedacht. Zusätzlich im neuen System des aktivierenden Sozialstaats sind die Erwartungen an die Klientinnen und Klienten deutlich erhöht worden. Beispielsweise wurden Kontroll- und Sanktionsmechanismen eingeführt. (ebd, S. 16)

2.5.2 Entwicklungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Für die Sozialhilfe beobachtet Claudia Kaufmann (2016), dass in den letzten Jahren eine grössere und meist restriktivere Regeldichte in den Sozialhilfegesetzgebungen und den SKOS-Richtlinien entstanden ist (S. 22). Zudem steht in der politischen Diskussion die Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfe im Fokus der Aufmerksamkeit. Dies führt unter anderem dazu, dass es zu Einschränkungen

gen beim Ermessen kommt. (ebd, S. 22) Dieses Ermessen ist, wie oben erwähnt, wichtiger Bestandteil des Verwaltungsrechts, welches in der Sozialhilfe durch das Individualisierungsprinzip besonders stark ausgeprägt ist. Der wirtschaftliche Druck, der auch in der WSH spürbar ist, wird in der Praxis auf mehreren Ebenen sichtbar: Zum einen werden Leistungen gestrichen oder vermindert. Zum andern fehlen den Sozialdiensten oft Ressourcen zur professionellen Arbeit. Die Gemeinden sind immer mehr unter Druck, die Kosten für die Sozialhilfe zu senken oder mindestens auf dem gleichen Niveau zu belassen (Kutzner, 2009, S. 16). Dies obwohl die Bevölkerung kontinuierlich wächst und die Sozialhilfequote im Gegenzug seit mehreren Jahren unverändert bleibt (BFS, 2016a). Auch im Bereich der Sanktionen wurden Präzisierungen vorgenommen: Während die Richtlinien der SKOS vor 2016 die Prüfung von Sanktionen offenliessen, ist in den Richtlinien ab 1.1.2016 eine klare Änderung zu erkennen. Neu wird im Kapitel A.8. folgendes vermerkt: „Bei Nichteinhalten von Auflagen und gesetzlichen Pflichten ist eine angemessene Leistungskürzung zu prüfen.“ (SKOS, 2005, A.8) Die bisherige Kann-Formulierung entfällt und eine Leistungskürzung ist in jedem Fall zu prüfen (SKOS, 2015, S. 14). Die SKOS präzisiert danach auch die Kriterien für eine Prüfung von Kürzungen (ebd, S. 16). Zweiter wichtiger Bestandteil der Verschärfung der Richtlinien im Bereich Kürzungen ist die Sanktionshöhe. Wie bereits dargelegt, sind Kürzungen bis maximal 30% vom GBL möglich, während vorher bis maximal 15% gekürzt werden konnte. Der Kanton Luzern verankert in der Sozialhilfeverordnung in Abweichung zu den SKOS-Richtlinien einen Kürzungsumfang bis 35% vom Grundbedarf.

2.5.3 Kritik

Ob das Prinzip des Förderns und Forderns zielführend ist, bleibt in der Fachwelt umstritten. Während politische Kräfte weitere Massnahmen zur Sanktionierung oder Kürzung von Leistungen vorantreiben, äussern sich Fachleute seit Jahren kritisch zur Entwicklung (Kutzner, 2009, S. 16). Tatsache bleibt aber, dass das System des Förderns und Forderns fester Bestandteil der wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Schweiz ist und die Anreizmechanismen von den ausführenden Organen rege benutzt werden. So kennen auch die IV oder die ALV Elemente, welche eine Mitwirkung der Versicherten einfordert um eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Rahel Müller de Menezes (2012) befasst sich in ihrer Dissertation „Soziale Arbeit in der Sozialhilfe“ eingehend mit Hintergründen des Prinzips und den Schwierigkeiten, welche sich für die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe ergeben. Sie fasst zusammen, dass die Sozialhilfe Klientinnen und Klienten erst befähigen kann, wenn die kontrollierenden und disziplinierenden Elemente des aktivierenden Sozialstaates zurückhaltend eingesetzt werden (ebd, S. 188).

3 Sanktionen

Bislang wurde sowohl der Begriff Sanktion als auch der Begriff der Kürzung verwendet, ohne genaue Definition und Herleitung der Begriffe. Für das genaue Verständnis im weiteren Teil der Arbeit, vor allem aber für die Befragungen der Sozialarbeitenden, ist es unumgänglich, klar zu definieren, wovon eigentlich gesprochen wird, wenn die Begriffe Sanktion und Kürzung fallen. In diesem Kapitel wird folglich in einem kurzgehaltenen Teil auf die grundsätzlichen Begriffsdefinitionen eingegangen - sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch im Kontext der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Anschliessend wird spezifisch darauf eingegangen, welche Sanktions- und Kürzungsmöglichkeiten in der Sozialhilfe vorhanden sind. Im zweiten Teil des Kapitels werden anhand einer Literaturstudie die Auswirkungen von Sanktionen auf der Ebene der Methodenlehre und der empirischen Erkenntnisse genauer betrachtet. Dieses Kapitel soll als Grundlage für die Beantwortung der ersten Forschungsfrage dienen. Die Erkenntnisse daraus sollen den Forschungsergebnissen gegenüber gestellt werden.

3.1 Definition und Abgrenzung

Die verschiedenen Möglichkeiten und Rechtsmittel in der wirtschaftlichen Sozialhilfe wurden im vorhergehenden Kapitel erläutert. In diesem Abschnitt soll es lediglich um den Begriff der Sanktion gehen. Eine Sanktion muss nicht grundsätzlich negativ sein. Im rechtlichen Sinn war mit Sanktionieren früher gemeint, dass ein Herrscher oder König ein Gesetz oder einen Erlass billigt. Sanktionieren war in diesem Kontext nahe an der ursprünglichen Bedeutung des Wortes (Sanc-tio; Neulateinisch: Heilung, Anerkennung, Billigung, Bestätigung). Sanktionen im soziologischen Sinn können sowohl positiv als Belohnung, als auch negativ als Bestrafung, vorkommen (Duden, ohne Datum). Sanktionen im heutigen Strafrecht dienen der Abschreckung und Vermeidung von weiteren Straftaten. Im internationalen Völkerrecht schlussendlich stellen (wirtschaftliche) Sanktionen ein häufiges Mittel dar, Staaten oder Regierungen bestimmte Verhaltensweisen aufzuzwingen (Carsten Weerth, ohne Datum). In diesem Sinne kommt der Begriff der Sanktion der Verwendung im sozialrechtlichen Sinn am nächsten.

3.1.1 Sanktionen in der WSH

In der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird unter Sanktion ausschliesslich die negative, bestrafende oder aber die präventiv-abschreckende Sanktion verstanden (AvenirSocial, 2014, S. 4). Gemäss den SKOS-Richtlinien muss eine Sanktion in Form einer Leistungskürzung geprüft werden, sofern eine unterstützte Person Auflagen nicht befolgt oder ihre gesetzlichen Pflichten verletzt (SKOS,

A.8.2). Unter § 30 des Luzerner Sozialhilfegesetz findet sich auch der entsprechende Gesetzesartikel. Nicht als Sanktion gilt hingegen das Einstellen der wirtschaftlichen Sozialhilfe aufgrund fehlender Hilfebedürftigkeit oder aufgrund fehlender Möglichkeit, die Hilfebedürftigkeit nachzuweisen (Luzerner Handbuch, A.8). Auch das Nichteintreten oder Ablehnen von Leistungen aufgrund fehlenden Nachweises der Bedürftigkeit (SKOS, A.8.3) gilt dabei nicht als Sanktion im obigen Sinn. Auch die Rückerstattung von rechtmässig und unrechtmässig bezogener Sozialhilfe (§ 38/39 SHG LU) gilt nicht als Sanktion.

Strafrechtliche Sanktionen schlussendlich beinhalten Strafanzeigen aufgrund besonders grober Verstösse, beispielsweise gegen die Subsidiarität. Sie können von der Sozialhilfebehörde auf zivilrechtlichem Weg angestrebt werden. Hierbei handelt es sich aber ebenfalls nicht um Sanktionen im eigentlichen Sinne, sondern um einen Strafprozess im Sinne des Strafgesetzbuches (StGB). Die Sozialdienste treten dabei als Zivilkläger auf.

Damit eine Leistungskürzung angeordnet werden kann, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein. So hält die SKOS fest, dass eine Leistungskürzung immer eine entsprechende gesetzliche Grundlage braucht. Zudem muss sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Schlussendlich muss eine Leistungskürzung immer in Form einer beschwerdefähigen Verfügung erlassen werden und begründet sein. Weiter muss der betroffenen Person die Möglichkeit gegeben werden, sich zum Sachverhalt zu äussern (= Rechtliches Gehör) (SKOS, 2005, A.8.2).

3.1.2 Kürzungen in der WSH

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die gesetzlichen Grundlagen und der Umfang von Kürzungen erläutert wurden, sollen nun die möglichen Vergehen bzw. Pflichtverletzungen und die daraus resultierende Leistungskürzung erläutert werden.

Es wird festgehalten, dass unter einer Sanktion im Sinne der wirtschaftlichen Sozialhilfe eine Leistungskürzung verstanden wird. Die Leistungskürzung kann sich sowohl auf den Grundbedarf als auch auf Zulagen (Einkommensfreibetrag, Integrationszulage) beziehen (Luzerner Handbuch, A.8.3).

3.1.2.1 Kürzungen auf den Grundbedarf

Die SKOS geht in den Richtlinien nicht näher auf die Höhe der Kürzung ein. Im Kapitel A.8.2 wird lediglich darauf hingewiesen, dass eine Kürzung sowohl in persönlicher als auch in sachlicher und zeitlicher Hinsicht in einem angemessenen Verhältnis zum Fehlverhalten zu stehen hat. Im Kan-

ton Luzern wird der Kürzungsumfang im Sozialhilfegesetz und in der dazugehörigen Verordnung nur allgemein erwähnt und die maximale Kürzungshöhe festgelegt. Allerdings finden sich keine Hinweise auf die konkrete Anwendung bei verschiedenen Vergehen. Die detaillierteste Übersicht findet sich im Luzerner Handbuch unter A.8.3:

Pflichten	Sanktion			Einstellung
	Bis 10%*	Bis 20%*	Bis 35%**	
Mitwirkungspflicht, § 7 Abs. 1 (Satz 1) SHG: Die hilfebedürftige Person hat bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, der Nothilfe und Alimentenhilfe über ihre Verhältnisse vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die zur Abklärung erforderlichen Unterlagen beizubringen.				(teilweise oder ganze Einstellung)
Mitwirkungspflicht, § 7 Abs. 1 (Satz 2) SHG: Sie hat Änderungen ihrer Verhältnisse umgehend und unaufgefordert zu melden.				Die wirtschaftliche Sozialhilfe kann eingestellt werden, wenn die Hilfebedürftigkeit nicht mehr nachgewiesen ist. (§ 14 Abs. 3 SHV)
Mitwirkungspflicht, § 7 Abs. 2 SHG: Die hilfebedürftige Person ist verpflichtet, alle Personen und Stellen, insbesondere Arbeitgeber, Ärztinnen und Ärzte, Versicherungen und Behörden, im Einzelfall zu ermächtigen, die Auskünfte zu erteilen, die für die Abklärung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe, Nothilfe und Alimentenhilfen erforderlich sind.				Die wirtschaftliche Sozialhilfe kann eingestellt werden, wenn die Hilfebedürftigkeit nicht mehr nachgewiesen ist. (§ 14 Abs. 3 Satz 2 SHV)
Auflagen und Weisungen, § 29 Abs. 1 SHG: Die wirtschaftliche Sozialhilfe kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die sich auf die zweckmässige Verwendung der Leistungen beziehen [...]				
[...] oder sonst wie geeignet sind, die Lage der hilfebedürftigen Person und ihre Familienangehörigen im Sinn des eidgenössischen Zuständigkeitsgesetz zu verbessern.				
Auflagen und Weisungen, § 29 Abs. 2 SHG: Die hilfebedürftige Person und ihre Familienangehörigen im Sinn des Zuständigkeitsgesetzes können verpflichtet werden, aktiv eine Arbeitsstelle zu suchen, eine zumutbare Arbeit oder Beschäftigung anzunehmen oder an einem geeigneten Integrationsprogramm teilzunehmen.				Die ganze oder teilweise Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist möglich, wenn sich eine hilfebedürftige Person weigert, eine zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder einen ihr zustehenden, bezifferten und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzleistungen geltend zu machen. (§ 14 Abs. 3 Satz 1 SHV)
Auflagen und Weisungen, § 29 Abs. 3 SHG: Sie können verpflichtet werden, dem zuständigen Gemeinwesen finanzielle Ansprüche abzutreten, soweit diese nicht von Gesetzes wegen auf dieses übergehen oder die wirtschaftliche Sozialhilfe nicht vorschussweise im Sinn von § 38 Abs. 4 SHG geleistet wird.				

*Kürzung des Grundbedarfes bis um 20% bei erstmaliger Pflichtverletzung (je nach Schweregrad 5-20% Kürzung) zulässig.

**Kürzung des Grundbedarfs um 35% bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten zulässig (d.h. also auch bei erstmaliger Pflichtverletzung möglich oder als weitergehende Sanktion, nachdem der Grundbedarf bereits um 10-20% gekürzt wurde).

Abbildung 2: Kürzungsumfang gemäss Luzerner Handbuch (Quelle: Luzerner Handbuch, A.8-3)

Die Tabelle listet eine Reihe von Pflichten, Auflagen und Weisungen auf, die bei einer Verletzung bzw. Nichteinhaltung mit einer Kürzung sanktioniert werden können. Auch die vorliegende Über-

sicht führt aber nicht weiter aus, in welchem Umfang ein bestimmtes Fehlverhalten sanktioniert wird. Es wird einzig unterschieden, dass eine Kürzung bis 20% bei erstmaligen Pflichtverletzungen zulässig ist. Kürzungen bis 35% dürfen demnach bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten ausgesprochen werden. Kürzungen bis 35% sind auch bei erstmaligem, schwerwiegendem Fehlverhalten möglich.

3.1.2.2 Kürzungen von Zulagen und Anreizen

Unter § 14 SHV LU wird nebst der Kürzung des Grundbedarfs auch die Möglichkeit der Kürzung oder Streichung von Integrationszulage und Einkommensfreibetrag zusätzlich zur Kürzung beim Grundbedarf aufgeführt. Auf den Einkommensfreibetrag und die Integrationszulage soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, da sie bereits im zweiten Kapitel ausgeführt wurden. Allerdings soll hier erwähnt werden, dass diese Zulagen je nach dem einen wesentlichen Teil des Unterstützungsbudgets einer Person oder Familie ausmachen können. Durch die Möglichkeit, zusätzlich zu einer Kürzung des Grundbedarfs auch diese Zulagen zu kürzen oder zu streichen, kann eine unterstützte Person somit je nach Kombination mit einer erheblichen Reduzierung der verfügbaren finanziellen Mittel sanktioniert werden.

3.1.3 Motiv und Ziel von Sanktionen und Kürzungen in der WSH

Die Frage, welche Funktion Sanktionen und Kürzungen in der WSH erfüllen, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Im Kapitel A.2 der SKOS-Richtlinien wird ausgeführt, dass der Grundsatz „fördern und fordern“ zur Maxime wird, wenn von einem positiven Menschenbild ausgegangen wird. Weiter wird ausgeführt: „im Vordergrund stehen nicht primär die Defizite der Hilfesuchenden, sondern ihre Stärken und Ressourcen, die es von staatlicher Seite zu unterstützen und zu fördern gilt“ (SKOS, 2005, A.2). Unter dem Begriff „fördern“ kann problemlos das Zulagensystem eingeordnet werden, welches mit der Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 eingeführt wurde. Damit sollen Integrationsbemühungen belohnt werden. Gleichzeitig, und hier kommt nun der Begriff „fordern“ ins Spiel, wurden mit den letzten Revisionen aber auch verstärkte Sanktionsmöglichkeiten geschaffen, um Kooperationsleistungen einzufordern (SKOS, 2009, S. 1). Die SKOS vertritt klar die Haltung, dass missbräuchliches Verhalten mit den entsprechenden Mitteln konsequent geahndet werden soll (SKOS, 2010, S. 8). Dem Grundlagenpapier der SKOS zum Thema „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“ kann überdies entnommen werden, dass man sich durch diese konsequente Haltung „auch eine präventive Wirkung und einen wirksamen Schutz derjenigen Klientinnen und Klienten, die nicht betrügen, vor Stigmatisierung und Diskreditierung“ erhofft (ebd, S. 8).

Sanktionen und im speziellen Kürzungen in der WSH sollen also einerseits Fehlverhalten und Verstösse gegen Gesetze und Richtlinien ahnden, also bestrafend wirken. Gleichzeitig sollen durch verstärkte Sanktionsmöglichkeiten aber auch Kooperationsleistungen eingefordert werden können; in diesem Sinne haben die Sanktionsmöglichkeiten eine lenkende oder erziehende Funktion. Zuletzt aber soll damit bewusst auch eine abschreckende Wirkung erzielt werden.

3.2 Theoretische Aspekte über die Auswirkungen von Sanktionen

Bislang hat sich der Inhalt dieses Kapitels mit der Ausgestaltung und den Möglichkeiten der Sanktionierung im gesetzlichen und institutionellen Rahmen befasst. Es wurde festgestellt, dass zwar die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für Sanktionen übersichtlich und verständlich sind, gleichzeitig aber der Ermessensspielraum der einzelnen Sozialarbeitenden sehr gross ist und teilweise konkrete Handlungsanweisungen fehlen. Nun wird kurz beschrieben, welche Herausforderungen und Chancen Sanktionen auf die Beratungsbeziehung haben. Dazu werden einzelne methodische Aspekte speziell herausgegriffen. Danach wird ein kurzer Überblick gegeben über die aktuellen empirischen Erkenntnisse zu Auswirkungen von Sanktionen. Dabei wird ein Vergleich zu Daten aus Deutschland gemacht.

3.2.1 Erkenntnisse aus der Fachliteratur

Die Beratung im Zwangskontext oder, wie im vorliegenden Fall, die Beratung mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten stellt die Sozialarbeitenden vor besondere Herausforderungen. Aus Platzgründen sollen an dieser Stelle lediglich einige spezifische Herausforderungen beschrieben werden, die im Zusammenhang mit Sanktionen auftauchen können. Auf grundlegende Konzepte und Methoden der sozialarbeiterischen Beratung wird ebenfalls nicht eingegangen und für die Leserinnen und Leser als bekannt vorausgesetzt.²

3.2.1.1 Reaktanz

Gemäss Dorothee Dickenberger (2014) erklärt Reaktanz die Reaktion einer Person auf die Einschränkung oder angedrohte Einschränkung der Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit. Laut Dickenberger handelt es sich um eine emotionale Erregung mit dem Ziel, die angedrohten Einschränkungen wieder aufzuheben. (S. 1387) Als Beispiel kann hier eine klassische Situation aus

² Weiterführende und vertiefende Informationen zum Umgang mit Klientinnen und Klienten im Zwangskontext finden sich unter anderen im Buch „Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden?“ von Marie-Luise Conen und Gianfranco Cecchin oder im Buch „Soziale Arbeit in Zwangskontexten“ von Harro Dietrich Kähler und Patrick Zobrist.

der wirtschaftlichen Sozialhilfe dienen: Einer unterstützten Person wird die Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm mittels einer Auflage/Weisung auferlegt. Damit handelt es sich um eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit. Die Person muss am Programm teilnehmen, will sie keine Kürzungen in Kauf nehmen. Sollte die betroffene Person bereits von sich aus für die Teilnahme am Programm motiviert sein, wird sie kaum mit Widerstand reagieren. Empfindet sie die Teilnahme aber als „von aussen vorgenommene Einschränkung der Autonomie“ (Kähler & Zobrist, 2013, S. 50), und reagiert die Person entsprechend, kann von Reaktanz gesprochen werden. Widerstand oder eben Reaktanz kann nun insofern aufkommen, als dass sich die unterstützte Person nicht an die Auflage hält oder aber bewusst Absenzen „generiert“.

3.2.1.2 Motivation und Veränderungsbereitschaft

Eine weitere, oft auftretende Thematik im vorliegenden Kontext ist die Frage der Motivation bzw. die Veränderungsbereitschaft der Klientinnen und Klienten. Während die Arbeit mit unterstützten Personen, die Motivation zur Veränderung an den Tag legen und über eine gewisse Problemeinsicht verfügen, relativ unbeschwert ablaufen kann, ist es eine ungleich grössere Herausforderung, wenn diese Eigenschaften nicht vorhanden sind. Als Beispiel kann nochmals der oben beschriebene Fall herangezogen werden. Hat die Person den Wunsch und die Motivation, ihre Situation zu verändern um wieder zurück in den ersten Arbeitsmarkt zu finden, wird es mit der Teilnahme am Arbeitsintegrationsprogramm kein Problem geben. Erachtet die Person aber die aktuelle Situation als unproblematisch oder sieht sie keine Notwendigkeit, sich wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren, wird es schwieriger.

Beide Phänomene, Reaktanz/Widerstand und fehlende Motivation bzw. fehlende Veränderungsbereitschaft können im Setting der wirtschaftlichen Sozialhilfe beobachtet werden. Fachleute sind sich grundsätzlich einig, wie es unter diesen Umständen trotzdem zu einer ergebnisreichen Zusammenarbeit kommen kann. So schreibt Walter Stotz (2012), dass eine Zusammenarbeit dann als lohnenswert für beide Seiten angesehen werden kann, wenn es in einer ersten Phase gelingt, die betroffenen Personen zwar wo immer möglich zu unterstützen, ihnen aber gleichzeitig Verantwortung für den Prozess zu übertragen (S. 16). Widerstand und Reaktanz sollen auch als Ressourcen der Klientinnen und Klienten betrachtet werden, die aktiviert werden, um die eigene Autonomie zu wahren (Marie-Luise Conen, 2016, S. 84). Um fehlender Motivation bzw. fehlendem Problembewusstsein zu begegnen, weisen Kähler und Zobrist (2013) auf das *transtheoretische Modell der Veränderung*, welches von James O. Prochaska und Carlo DiClemente in den 80er Jahren entwickelt wurde (S. 39).

3.2.1.3 Auswirkungen von Zwang und Druck

Miryam Eser Davolio, Jutta Guhl und Fabienne Rotzetter (2013) stellen fest, dass Sanktionen Kooperationserschwerisse darstellen, welche das Vertrauensverhältnis beeinträchtigen (S. 27). Demgegenüber erwähnt Marie-Luise Conen (2012), dass Druck Klientinnen und Klienten zwingen kann, sich mit ihren Problemen auseinander zu setzen und sich an die Problembewältigung zu wagen (S. 14). Diesen beiden Strängen soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

Nach Conen (2016) ist Zwang gleichzusetzen mit „Druck oder Belastung“, Zwangssituationen sind also Situationen, in denen eine Person oder Gruppe zu etwas „gezwungen wird“ (S. 71). Während durch Weisungen und Auflagen den Klientinnen und Klienten Druck auferlegt wird, etwas zu tun, ist eine Kürzung eine Konsequenz des Nichtbefolgens. Ebenso ist im Positionspapier von AvenirSocial (2014) beschrieben, dass Sanktionen Strafen sind, die auf eine Regel- oder Pflichtverletzung seitens der Klienten folgen (S. 6). Sanktionen und Kürzungen seien insofern nicht zielführend, als dass sie einen negativen Einfluss auf die Motivation von Klientinnen und Klienten ausüben (ebd, S. 5). Auch Domeniconi Pfister und Zobrist halten fest, dass Sanktionen zu einer Negativspirale führen, da sie die bereits schwierige finanzielle Situation der Betroffenen weiter verschärfen, Krisen auslösen oder auch zu Reaktanz oder Widerstand führen (2015, S. 30).

Durch Kürzungen wird auf Klientinnen und Klienten Druck ausgeübt, um eine Verhaltensänderung herbeizuführen oder um fehlerhaftes Verhalten zu unterbinden. Dabei führt Conen aus, dass der Einsatz von Druck und Zwang oft zu Gegenreaktionen und zur Ausbildung von Widerstand führt (2016, S. 88). Widerstand kommt dabei in Beratungsbeziehungen gemäss oft zum Einsatz, um Autonomie und Selbstständigkeit aufrechtzuerhalten oder zu schaffen (Conen, 2016, S. 84). Dies führt zu einer paradoxen Situation: Die verhängten Sanktionen, deren Ziel es ist, Verhalten zu ändern, führen dazu, dass die betroffenen Personen tendenziell mit Widerstand reagieren und eine Verhaltensänderung so in weite Ferne rückt. Domeniconi Pfister und Zobrist (2015) merken dazu an, dass „die in der Motivationspsychologie und in der Beratungsmethodik diskutierten willens- und zielpsychologischen Theorien (...) sowie selbstwirksamkeits- und erwartungsbasierten Zugänge (...) der Komplexität des Themas „Motivation“ besser gerecht werden, als dies Belohnungen und Sanktionen leisten können“ (S. 31). Auf der anderen Seite können Einschränkungen in Form von Weisungen oder Auflagen und später auch Sanktionen jedoch bereits länger geplante Absichten ins Rollen bringen (Kähler & Zobrist, 2013, S.51). Ob und wie genau dies geschieht liegt demnach in der Erfahrung und Einschätzung durch die betroffene Person. Somit kann durchaus auch davon gesprochen werden, dass Sanktionen das erwünschte Verhalten herbeiführen können. Neben den Auswirkungen auf das Verhalten der Klientinnen und Klienten

ten, respektive ihrer Reaktion auf eine Sanktion, steht im Beratungskontext immer auch die Fragen nach der Auswirkung auf die Beratungsbeziehung im Zentrum. Wie bereits erwähnt, ist besonders im Zwangskontext der Vertrauensaufbau erschwert und muss bei der Beziehungsgestaltung berücksichtigt werden (Conen, 2016, S. 109). Das Durchsetzen einer Sanktion, egal welcher Art, kann von der Klientin oder dem Klienten als Vertrauensbruch verstanden werden. Hier ist es erneut wichtig, in die Rollen- und Auftragsklärung zu investieren und den Rahmen der Zusammenarbeit zu definieren (Weber, 2016, S. 73).

Sanktionen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe können nebst einer erziehenden und lenkenden Funktion auch eine abschreckende Wirkung haben. AvenirSocial formuliert diesen Umstand wie folgt: „Effektiv durchgesetzte wie auch angedrohte Sanktionen verfolgen nicht nur individuelle, sondern immer auch kollektive Ziele der Abschreckung und Stigmatisierung“ (AvenirSocial, 2014, S. 4). Ob und inwiefern präventive Bestrafung von einzelnen sich auf das Verhalten der andern auswirkt, wurde bis anhin nicht erforscht. Erschwerend kommt dazu, dass Verhalten und Entscheidungsprozesse von Individuen oft komplexen Mechanismen zu Grunde liegen und nicht durch ein einfaches Schema abzuhandeln sind. Während also die SKOS zwar von einer abschreckenden Wirkung spricht, sieht der Berufsverband gar die Absicht der Stigmatisierung gegeben. Miryam Eser Davolio, Jutta Guhl & Fabienne Rotzetter (2016) konstatieren, dass es keine Studienergebnisse gibt, welche die Wirksamkeit der Sanktionen in der Schweizer Sozialhilfe belegen (S. 27).

3.2.2 Erkenntnisse aus empirischen Forschungen

Wie oben beschrieben, fehlen aktuelle empirische Studien zu Auswirkungen von Sanktionen und Kürzungen in der Schweizer Sozialhilfe. Jedoch gibt es einzelne Studien über die Wirkung der Sozialhilfe im Allgemeinen. So beschäftigen sich Haller et al. (2014) mit der Wirkung der Sozialhilfe im Unterstützungsprozess. Sie legen den Fokus auf die lebensweltlichen Wirkungen und zeigen an Hand eines Modells Teilwirkungen auf (ebd, S. 14-15).

Für Deutschland gibt es mehrere aktuelle Studien über die Auswirkung von Sanktionen beim SGB II, dem umgangssprachlich als Hartz IV bekannten Sozialgeld. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages fasst in seiner Dokumentation „Auswirkungen von Sanktionen im SGB II“ Erkenntnisse verschiedener qualitativer Studien zu nicht intendierten Auswirkungen von Sanktionen zusammen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2017, S. 4). Die drei wichtigsten Bereiche der Auswirkungen sind in den Themenfeldern Finanzen, (psycho-)soziale Situation und Gesundheit zu finden. Aus Befragungen von Betroffenen, aber auch von Beraterin-

nen und Beratern, lässt sich ableiten, dass die finanzielle Situation oftmals schwieriger wird und teilweise Rechnungen deswegen nicht bezahlt werden. Zudem gaben die Befragten auch an, Einsparungen zu machen bei den Lebensmitteln und Medikamenten. Helmut Apel und Dietrich Engels (2013) belegen, dass sich Sanktionierte zum Ausgleich ihrer finanziellen Probleme von Verwandten Geld leihen (S. 37). Die finanziellen Probleme sind teilweise mit den sozialen Problemen verknüpft oder verstärken diese. So droht bei Nicht-Bezahlen der Miete der Verlust der Wohnung. Daraus können weitere Problemlagen entstehen, welche die Arbeitsintegration im Sinne des SGB II zumindest kurzfristig hinfällig machen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2017, S. 7-8). Die (finanzielle) Sanktionierung hat ebenfalls Auswirkung auf die Gesundheit. So wurden teilweise weniger gesunde Lebensmittel eingekauft oder auf Arztbesuche oder Medikamente verzichtet (ebd, S. 6 & S. 10). Im Bereich der (psycho-)sozialen Auswirkungen wird immer wieder der Rückzug aus dem sozialen Leben beschrieben (Apel & Engels, 2013, S. 30).

Abschliessend ist zu sagen, dass mehrere Studien davon ausgehen, dass der Zusammenhang von Sanktion und Auswirkung nicht eindimensional verläuft. So spielen immer auch andere Faktoren eine Rolle und auch die Erfahrungen haben massgeblich Einfluss auf die Reaktion der sanktionierten Person. (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2017, S. 8)

3.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die erste Forschungsfrage besteht aus zwei Teilen, welche an dieser Stelle einzeln beantwortet werden sollen. Im ersten Teil wird die Frage beantwortet, was unter Sanktionen in der WSH verstanden wird. Im zweiten Teil wird der aktuelle Wissenstand über die Auswirkung von Sanktionen zusammengefasst.

3.3.1 Was wird unter Sanktionen in der WSH verstanden?

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind soweit klar und verständlich. Im Kanton Luzern darf der Grundbedarf je nach Vergehen bis maximal 35% gekürzt werden bei einer maximalen Laufzeit über 9 Monate. Zusätzlich können Anreiz-Leistungen (Integrationszulage und Einkommensfreibetrag) gekürzt oder ganz gestrichen werden. Der mögliche Kürzungsumfang ist damit sehr gross. Aufgrund der Tatsache, dass sich der normale, ungekürzte Grundbedarf bereits das soziale Existenzminimum bedeutet, scheint der Kürzungsumfang riesig. Abgesehen von allgemeinen Hinweisen zur Sanktionierung (Prüfung der Verhältnismässigkeit, Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse) gehen weder die SKOS-Richtlinien noch das Sozialhilfegesetz näher auf verschiede-

ne Vergehen und deren Sanktionierung ein. Im Luzerner Handbuch findet sich dann zwar eine Übersicht der möglichen Verfehlungen und die daraus resultierende (mögliche) Kürzung. Handlungsanweisungen in Bezug auf die Frage, ob eine Verfehlung oder ein gewisses Verhalten als schwerwiegend oder als „normal“ eingestuft wird, finden sich aber nicht. Natürlich kann diese Tatsache zu einem gewissen Teil damit erklärt werden, dass in der wirtschaftlichen Sozialhilfe kaum eine Situation der anderen gleicht. Gerade deswegen wird in den SKOS-Richtlinien darauf hingewiesen, dass die Kürzung immer auf den Einzelfall angepasst werden muss (A.8.2).

3.3.2 Was ist der aktuelle Wissenstand über die Auswirkungen von Sanktionen?

Einleitend muss festgehalten werden, dass es keine quantitativen Erhebungen oder Studien zu Auswirkungen von Sanktionen und Kürzungen in der Schweizer Sozialhilfe gibt. Beispielsweise untersuchen Haller et al. (2014) auf qualitativer Ebene die Wirkungen von verschiedenen Interventionen auf die Klientinnen und Klienten, aber auch da finden sich nicht explizite Antworten auf die Frage nach den Auswirkungen. Die im letzten Unterkapitel herangezogenen Studien aus Deutschland zeigen auf, welche Themenbereiche auch in der Schweizer Sozialhilfe relevant sein können. Demnach sind einzelne Erkenntnisse auch auf Auswirkungen von Sanktionen in der Sozialhilfe übertragbar. Die empirischen Erkenntnisse zeigen viele negative Auswirkungen, vor allem auf die Situation der Klientinnen und Klienten, auf. Jedoch wird mehrmals konstatiert, dass das Wirkungsverhältnis Sanktion - Auswirkung nicht eindimensional ist. Auswirkungen, respektive Veränderungen der Situation oder Beratungsbeziehung sind oft von mehreren Faktoren geprägt.

Der Frage nach den Auswirkungen wurde weiter auf der Basis von Fachwissen aus der Beratung in Zwangskontexten nachgegangen. Auch aufgrund der in diesen Bereichen vorhandenen Fachliteratur lässt sich aber keine konkrete Aussage zu den Auswirkungen machen. Werden die Aussagen der verschiedenen Autorinnen und Autoren verglichen, ergibt sich lediglich eine Tendenz. Praktisch alle Fachleute sind sich darin einig, dass Soziale Arbeit im Zwangskontext oder eben mit unfreiwilligen Klientinnen und Klienten gewisse Herausforderungen mit sich bringt. Oft ist die Rede von Widerstand und Reaktanz. Zudem können die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter nicht in jedem Fall von motivierten Klientinnen und Klienten ausgehen, welche über ein adäquates Problembewusstsein verfügen. Diese Aussage lässt sich zweifelsohne auch auf den Kontext der wirtschaftlichen Sozialhilfe übertragen. Wenn es um Widerstand und problematisches Verhalten, aber auch um fehlendes Problembewusstsein und fehlende Bereitschaft zur Verhaltensänderung geht, scheint es selten angebracht und zielführend, die gewünschten Veränderungen mittels der Androhung oder Durchführung von Kürzungen zu erzwingen. Negative Auswirkungen sowohl auf die Beratungsbeziehung als auch auf die Motivation und nicht zuletzt auf die

(materielle) Situation der Klientinnen und Klienten, können durchaus vorkommen. Gleichzeitig ist fraglich, ob auch positive Auswirkungen (verändertes Verhalten) direkt aus Sanktionen abzuleiten sind.

4 Forschungsmethodik

Das folgende Kapitel erläutert das Vorgehen in Bezug auf die Art und Methode der Forschung. Weiter wird nochmals auf die Forschungsfragen eingegangen sowie das Sampling, die Datenerhebung und die Datenauswertung beschrieben.

4.1 Begründung der Forschung

Der Fokus der Arbeit liegt bei der Umsetzung der Sanktionen in der Praxis. Dabei wird die Perspektive des Sozialarbeiters oder der Sozialarbeiterin eingenommen und erfragt, wie der Umgang mit Kürzungen im Berufsalltag aussieht. Es geht um das Handeln der Sozialarbeitenden als auch um ihre Haltung gegenüber Kürzungen und Kürzungsentscheidungen. Einerseits soll aufgezeigt werden, inwiefern sich Diskrepanzen zwischen der Haltung der Sozialarbeitenden und den Einzelfallentscheidungen ergeben. Andererseits soll herausgefunden werden, welche Herausforderungen im Berufsalltag bestehen und ob sie im Spannungsverhältnis zu rechtlichen und/oder institutionellen Vorgaben stehen. Der Fokus liegt dabei auf den Erfahrungen der einzelnen Sozialarbeiterin oder des einzelnen Sozialarbeiters als fallführende Personen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

4.2 Forschungsfragen

Wie in der Einleitung beschrieben, soll diese Arbeit folgende vier Fragen beantworten:

- *Was wird unter Sanktionen in der WSH verstanden und was ist der aktuelle Wissensstand über die Auswirkungen von Sanktionen? (F1)*
- *Unter Angabe welcher Gründe sprechen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aus? (F2)*
- *Wie schätzen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste die Auswirkungen von Kürzungen ein? (F3)*
- *Wie können Sozialarbeitende in der WSH verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen? (F4)*

Die erste Frage wurde bereits in den vorhergehenden Kapiteln in Form einer Literaturrecherche beantwortet. Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen 2 bis 4 bilden die Interviews mit den Sozialarbeitenden. Die Daten werden in der Interpretation den Erkenntnissen aus der Literatur entgegengesetzt.

4.3 Sampling

Die in der Einleitung formulierte Annahme, dass die Umsetzung von Kürzungen in verschiedenen Sozialdiensten sehr unterschiedlich ausfällt, fand folgendermassen Eingang in die Auswahlkriterien für die Interviewpartnerinnen:

- 1) *In grossen Diensten sind einigermaßen detaillierte Regelwerke zum Umgang mit Sanktionen üblich. Oft steht ein Rechtsdienst zur Verfügung und der Austausch im Team ist gewährleistet. Zusätzlich sind die Positionen im Dienst durch Fachpersonen besetzt. Anders sieht die Situation in kleinen Sozialdiensten aus. Die Sozialarbeitenden verfügen dort weder über ausgearbeitete Regelwerke noch über die Möglichkeit, einen Rechtsdienst zu konsultieren. Auch fehlt die Möglichkeit, sich im Team zu beraten. Zudem ist der politische Einfluss je nach Struktur verschieden.*
- 2) *Je länger eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter im Bereich der WSH arbeitet und sich mit dem Thema auseinandersetzt, desto grösseres Wissen eignet sie oder er sich an und kann im Einzelfall auf ein grosses Repertoire von möglichen Handlungsweisen zurückgreifen.*

Aus den Annahmen wurden zwei Kriterien für die Auswahl der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen definiert:

- 3) *Grösse des Sozialdienstes: 2 bis 4 Sozialarbeitende, 5 bis 6 Sozialarbeitende, mehr als 7 Sozialarbeitenden*
- 4) *Anzahl Jahre Berufserfahrung in der Sozialhilfe: weniger als 5 Jahre, 5 Jahre und mehr*

Da die gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Sozialhilfe kantonal geregelt sind und im Kanton Luzern abweichend zu den SKOS-Richtlinien ein grösserer Kürzungsumfang definiert ist, wurde das Untersuchungsfeld auf den Kanton Luzern begrenzt.

Die Interviewpartnerinnen wurden anhand von Gatekeepern und direkten Anfragen an die Sozialdienste gefunden. Aus allen Anfragen ergaben sich direkt Interviewtermine. So konnten die Interviews wie geplant in drei Diensten mit jeweils einer Person mit mehr Dienstjahren und einer noch nicht so lange in der WSH arbeitenden Person durchgeführt werden. Das Geschlecht spielte beim Sampling keine Rolle und schlussendlich wurden 6 Frauen für die Interviews gefunden.

Nachfolgend findet sich eine anonymisierte Darstellung über die sechs Interviewpartnerinnen.

Kürzel	Alter	Arbeitserfahrung in der WSH	Höchster Schulabschluss	Grösse Sozialdienst
I1	54 Jahre	15 Jahre	Hochschule Soziale Arbeit	gross
I2	28 Jahre	3 Jahre	Bachelor Soziale Arbeit	gross
I3	47 Jahre	11 Jahre	Bachelor Soziale Arbeit	mittel
I4	31 Jahre	4 Jahre	Bachelor Soziale Arbeit	mittel
I5	48 Jahre	8 Jahre	Bachelor Soziale Arbeit	klein
I6	26 Jahre	3 Jahre	Berufsmatura (aktuell in Ausbildung) Bachelor Soziale Arbeit	klein

Abbildung 3: Überblick Interviewpartnerinnen, eigene Darstellung

4.4 Datenerhebung und -aufbereitung

Für die Datenerhebung wird das episodische Interview nach Uwe Flick herangezogen, welches erzählende und befragende Elemente hervorbringen soll. Es geht dabei einerseits um semantisches Wissen, welches Wirklichkeitskonstruktionen sichtbar macht und abstrakte Begriffe so verdeutlicht (Uwe Flick, 2009, S. 118). Im konkreten Fall soll herausgearbeitet werden, was unter Sanktion oder Kürzung verstanden wird. Auch soll exploriert werden, welche theoretischen Grundannahmen über die Wirkung von Sanktionen die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter haben. Andererseits geht es um narrativ-episodisches Wissen, welches in konkreten Beispielen aufscheint. So kann beschrieben werden, wie zum Beispiel in einem Einzelfall das Wissen über Sanktionen eingesetzt wird. Dort verfestigt sich das oben erwähnte semantische Wissen exemplarisch, aber es können auch Diskrepanzen sichtbar werden zwischen einzelnen Aussagen zu den abstrakten Begriffen und den konkreten Situationen (ebd, S. 120).

Der Interview-Leitfaden wurde anhand des erarbeiteten Grundlagenwissen aus den Kapiteln 2 und 3 und der Forschungsfragen konzipiert. Die anfänglich gesammelten, oft eng gefassten Fragen wurden zu 8 Leitfragen zusammengefasst. Zudem wurden verschiedene Unterfragen und Stützfragen formuliert. Der Leitfaden findet sich im Anhang dieser Arbeit.

Die Datenerhebung erfolgte vom 23. Mai bis 1. Juni 2017. Es wurden 6 Leitfadeninterviews mit den oben beschriebenen Interviewpartnerinnen durchgeführt. Die Interviews fanden in den jeweiligen Sozialdiensten statt. Die Gespräche dauerten zwischen 42 und 56 Minuten und wurden mit einem Diktaphon aufgenommen. Anschliessend an das Interview wurde vom Interviewer oder der Interviewerin ein Dokumentationsbogen mit den wichtigsten Angaben zur interviewten Person und dem Gespräch ausgefüllt. Die Aufnahmen wurden danach inhaltlich transkribiert.

Dabei wurden die auf Schweizerdeutsch geführten Interviews auf Schriftdeutsch übersetzt. Sämtliche Angaben zur Person, dem Dienst, weiteren Organisationen oder Personen wurden anonymisiert.

4.5 Datenauswertung

Die Auswertung der Daten erfolgte angelehnt an die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Udo Kuckartz (2014) entlang folgender Schritte:

- Initiierende Textarbeit, Markieren wichtiger Textstellen und Schreiben von Memos: Die wichtigsten Textstellen werden markiert und mit Ideen und Anmerkungen versehen. Daraus werden anschliessend kurze Fallzusammenfassungen geschrieben.
- Entwicklung von thematischen Hauptkategorien: Anhand des theoretischen Bezugsrahmen aus dem Grundlagenteil, der Forschungsfragen, dem Leitfaden und dem Datenmaterial werden Hauptkategorien festgelegt.
- Erster Codierprozess: Das gesamte Datenmaterial wird mit den Hauptkategorien codiert. Es wird dabei das konsuelle Codieren angewendet. Das Datenmaterial wird von zwei Personen unabhängig codiert und danach werden die Resultate verglichen.
- Zusammenstellung aller gleich codierten Textstellen: Die Textstellen werden pro Hauptkategorie (Code) zusammengestellt, beispielsweise in einer Tabelle.
- Entwicklung der Subkategorien: Direkt aus dem Datenmaterial heraus werden Subkategorien gebildet.
- Zweiter Codierprozess: Das gesamte Datenmaterial wird erneut codiert mit dem ausdifferenzierten Kategoriensystem.
- Auswertung und Ergebnisdarstellung: Entlang der Kategorien erfolgt die Auswertung des Datenmaterials. Es werden auch Vergleiche und Themengruppen gebildet. (S. 77-93)

Der Codierungsleitfaden mit den Haupt- und Subkategorien findet sich ebenfalls im Anhang.

5 Gründe und Motive für Kürzungen

Das folgende Kapitel untersucht die Forschungsfrage zwei: Unter Angabe welcher Gründe sprechen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aus? Dabei folgt nach der Analyse der einzelnen Subkategorien die Interpretation der Ergebnisse. Abschliessend folgt die Beantwortung der Forschungsfrage in Form im Unterkapitel Zusammenfassung und Schlussfolgerung.

5.1 Analyse

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, unter Angabe welcher Gründe Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aussprechen, wurden die Interviewdaten in einem ersten Schritt nach Gründen für Kürzungen untersucht. Zusätzlich zu den aufgeführten Kürzungsgründen wurden die Daten aber auch nach den Motiven, die zu einem Kürzungsentcheid führen (können), codiert.

5.1.1 Gründe für Kürzungen

Für die Subkategorien wurden die Kürzungsgründe nach den im Luzerner Handbuch unter dem Punkt A.8.2. aufgeführten möglichen Kürzungsgründen codiert. Im Unterschied zu den vier Konstellationen von Kürzungsgründen nach Hänzi (2011, S. 151) führt das Luzerner Handbuch den Kürzungsgrund aufgrund von Einstelltagen einzeln auf:

- mangelnde Kooperation
- ungenügende Integrationsbemühungen
- unrechtmässig bezogene Unterstützung
- durch das Verhalten des Unterstützten verursachte Doppelzahlungen
- Einstelltage der Arbeitslosenkasse

5.1.1.1 Kürzungen aufgrund mangelnder Kooperation

In der Subkategorie „mangelnde Kooperation“ wurden Kürzungen am häufigsten in Zusammenhang mit Arbeitsbemühungen genannt. Dabei wird aber nicht von allen Interviewpartnerinnen unterschieden, ob die Kürzungen nur für nicht gemachte Arbeitsbemühungen oder auch für ungenügende Arbeitsbemühungen erteilt wurden. Mehrmals wird ebenfalls erwähnt, dass Kürzungen gesprochen wurden, wenn Klientinnen oder Klienten die Termine nicht wahrgenommen haben. Kürzungen dieser Art werden aber oft nur dann ausgesprochen, wenn durch das Nicht-

Erscheinen keine Zusammenarbeit mehr stattfinden kann oder dadurch relevante Unterlagen nicht vorhanden sind:

I4: ...der ist also die Termine hier nicht wahrgenommen und Unterlagen nicht gebracht, dann hat die Mutter wieder etwas an den Schalter gebracht, hat dann aber wieder, ja, also das ist sicher dort an dem, also dann hat es dann auch Auflagen gegeben, sie müssen die Termine wahrnehmen, damit man auch den Anspruch prüfen kann, laufend, und sie ihre Pflichten wahrnehmen können, und dann, bei Nichterscheinen, hat man begonnen, Kürzungen auszusprechen...)

Kürzungen wurden ebenfalls erwähnt mit der etwas allgemeineren Begründung von mangelnder Zusammenarbeit mit der Sozialarbeiterin, wobei auch hier oft die Zuverlässigkeit oder eben die Unzuverlässigkeit der unterstützten Personen zur Kürzung führt.

5.1.1.2 Kürzungen aufgrund ungenügender Integrationsbemühungen

Die Analyse der Interviewdaten zeigt in dieser Subkategorie eine grosse Vielfalt an Gründen, wann es zu einer Kürzung kommt. An erster Stelle stehen hier wiederum Kürzungen im Zusammenhang mit dem RAV bzw. mit der Stellensuche. Ungenügende oder nicht gemachte Arbeitsbemühungen oder das Verpassen von RAV-Terminen werden von allen Interviewten als Kürzungsgrund aufgeführt. Ebenfalls führt die fehlende Bereitschaft oder die Weigerung an einem Dauerarbeitsplatz oder Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen zu Kürzungen. Eine Interviewpartnerin erwähnt auch eine Kürzung aufgrund häufiger Absenzen im Arbeitsintegrationsprogramm. Zwei weitere, einzelne Kürzungsgründe können dieser Subkategorie zugeordnet werden: Eine Interviewte erzählt von einer Kürzung, die ausgesprochen wurde aufgrund eines Therapieabbruchs. Die andere Kürzung wurde aufgrund eines längeren Auslandsaufenthaltes einer unterstützten Person ausgesprochen.

5.1.1.3 Kürzungen aufgrund unrechtmässig bezogener Unterstützung

Unter dieser Subkategorie wurden von den interviewten Personen mehrheitlich Kürzungen aufgrund nicht deklariertes Einkommen angegeben. Es folgen zwei Nennungen aufgrund nicht deklariertes Konten und zwei Nennungen aufgrund eines Verstosses gegen die Subsidiarität, wobei es dabei in einem weiteren Sinn ebenfalls um unrechtmässig bezogene Unterstützung bzw. nicht deklariertes Einkommen geht:

I4: Mhm, genau, dort, ja, haben wir sicher, hatte ich auch einmal eine grössere Geschichte gehabt, dort ist es dann auch zu Einsprachen gekommen vom Klienten, daraufhin, und ja, der hat noch so ein Geschäftskonto gehabt, und dort sind Gelder geflossen und er hat die dann nicht deklariert, genau.

Lediglich einmal genannt wurde eine Kürzung aufgrund der Zweckentfremdung von WSH-Geldern. Dabei ging es um eine Familie, die von der Ausgleichskasse eine Nachzahlung der Kinderzulagen erhalten hatte, und dieses Geld ausgegeben hatte, ohne es zu deklarieren.

5.1.1.4 Kürzungen aufgrund von Einstelltagen bei der Arbeitslosenkasse

Bei der Analyse der Interviews zeigt sich, dass es durchaus Sinn macht, dass das Luzerner Handbuch den Kürzungsgrund „Einsteltage der Arbeitslosenkasse“ als einzigen Grund einzeln und spezifisch aufführt. Alle interviewten Personen nennen Einsteltage als Kürzungsgrund. Ebenfalls unter diese Subkategorie wurden Kürzungen aufgrund mangelhafter Zusammenarbeit mit dem RAV und aufgrund ungenügender oder nicht gemachter Arbeitsbemühungen codiert. Allerdings ist aus den Aussagen nicht ersichtlich, ob auch die beiden letztgenannten Kürzungsgründe wiederum zu Einstelltagen geführt haben.

5.1.1.5 Durch das Verhalten des Unterstützten verursachte Doppelzahlungen

Für diese Subkategorie liessen sich keine Aussagen der befragten Personen codieren. Allerdings kann auch von Doppelzahlungen gesprochen werden, wenn beispielsweise Einkommen nicht deklariert wird. In diesem Fall wäre die Aussage allerdings unter der Subkategorie „unrechtmässig bezogene Unterstützung“ codiert worden.

5.1.2 Motive für Kürzungen

Wie im Kapitel 3.1.3 ausgeführt, können Kürzungen in der WSH auch verschiedenen Motiven zugeordnet werden. Die Interviewdaten wurden demnach nebst den Kürzungsgründen nach folgenden Subkategorien codiert:

- strafend
- erziehend/lenkend
- abschreckend

5.1.2.1 Kürzungen mit strafendem Motiv

Die Kürzungsmotive „strafend“ und „abschreckend“ werden in etwa gleich oft genannt. Hier findet sich der Unterschied allerdings innerhalb der Feincodierung: Das Motiv „strafend“ wird jeweils direkt erwähnt. Die Klienten sollen es spüren, dass sie etwas falsch machen oder falsch gemacht haben. Beispielhaft dient folgende Aussage:

16: ...und ich habe schon auch Fälle, wo ich einfach verarscht worden bin, also wo sie mich wirklich mit Strich und Faden angelogen haben und ähm, dort finde ich auch müssen sie die Konsequenzen tragen, weil von Anfang an versuche ich auch in unseren Gesprächen transparent zu machen was ist Sozialhilfe, was gehört da dazu und, und was sind ihre Rechte und ihre Pflichten.

Die Kürzung wird ausgesprochen, weil die betreffende Person sichtlich bewusst gegen ihr bekannte Pflichten, Weisungen oder Auflagen verstößt.

5.1.2.2 Kürzungen mit abschreckendem Motiv

Das Motiv „abschreckend“ wird nie direkt genannt. Diesem Motiv lassen sich aber zwei Aussagen über die Ausübung von institutionellem Druck sowie eine Aussage zu einer Kürzung als Drohung oder Androhung zuordnen. Ebenfalls nur einmal genannt wurde eine Kürzung aus Gründen der Glaubwürdigkeit:

12: Und dann ist es natürlich wirklich wichtig, wenn man etwas angedroht hat, dass man es auch wirklich durchzieht. Sonst wird man einfach nicht mehr ernstgenommen und das ganze Verfahren wird nicht ernstgenommen.

Hier erfüllen die Kürzungen die Funktion, aufzuzeigen, dass gestellte Forderungen oder Auflagen und Weisungen auch wirklich umgesetzt werden. Die Glaubwürdigkeit wird durch die konsequente Umsetzung der Glaubwürdigkeit gestützt.

5.1.2.3 Kürzungen mit erziehendem oder lenkendem Motiv

Kürzungen nach dem Motiv „erziehend/lenkend“ werden bei weitem am meisten genannt. Innerhalb dieser Feincodierungen wird das Motiv zehn Mal direkt erwähnt oder angesprochen. Als Beispiel kann folgende Aussage stehen:

15: Und gleichzeitig gibt es solche, die nehmen das sehr sehr ernst und für die ist es auch ganz ganz schlimm, wenn sie in so eine Situation kommen wobei das meistens dann jene sind, mit denen wir mit einer Kürzung im unteren Segment, ich sage jetzt fünf bis zehn Prozent, einmal kürzen und dann ist es dann auch wieder gut nachher, oder, dann hat man das so ein bisschen bewirkt, so, so das Bewusstsein ein bisschen schärfen, eine Verhaltensänderung anzustreben, und, ja, das ist dann gut.

Mit der Kürzung wird also entweder eine Verhaltensänderung angestrebt oder die betreffende Person zu einem gewissen Verhalten „erzogen“. Dabei scheint es durchaus einen Effekt zu haben und die betreffende Person passt ihr Verhalten an. Zweimal wird auch damit argumentiert, dass durch Kürzungen der Druck auf die Klientinnen und Klienten erhöht werden kann und es dadurch zu einer Verhaltensänderung kommen kann.

5.2 Interpretation

Bei den Kürzungsgründen gibt es aufgrund der Datenanalyse insofern keine Überraschung, als dass im Voraus keine Annahmen oder Vermutungen über die verschiedenen Gründe getätigt wurden. Was heraussticht, ist die hohe Zahl an Kürzungen im Zusammenhang mit dem RAV beziehungsweise mit der Stellensuche. Nicht oder nur ungenügend gemachte Arbeitsbemühungen, fehlende Zusammenarbeit mit dem RAV und Einstelltag stellen bei weitem die häufigsten Kürzungsgründe dar. Zusammen mit der Kategorie „mangelnde Integrationsbemühungen“ betrachtet, lässt sich sagen, dass der gesamte Bereich der Reintegration ein konfliktreiches Feld darstellt, in welchem häufig Kürzungen ausgesprochen werden. Interessant wird die Analyse der Kürzungsgründe, wenn unterschieden wird zwischen klar definierten Vergehen wie z.B. fehlenden Arbeitsbemühungen, nicht deklariertem Einkommen oder der Zweckentfremdung von WSH-Geldern und sogenannten „unscharf definierten Vergehen“ wie mangelhafte Zusammenarbeit mit der Fachperson oder fehlender Bereitschaft zur Teilnahme an einem Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogramm. Hier zeigt sich, dass eine grosse Mehrzahl der Kürzungen aufgrund klar definierter Verstösse ausgesprochen wird. Dies wiederum lässt sich so interpretieren, dass sich die Sozialarbeitenden tendenziell dann für eine Kürzung entscheiden, wenn sich das Vergehen benennen lässt und wenn eine klare Kürzungsgrundlage vorliegt. Geht es dagegen um die Frage, ob eine Person wirklich alles in ihrer Macht Stehende unternimmt, um ihre Situation zu verbessern, scheint die Frage nach einer Kürzung schwieriger zu beantworten. Öfters wird darauf verzichtet.

Bei den Motiven für Kürzungen lässt sich feststellen, dass erziehende oder lenkende Kürzungen am häufigsten auftauchen. Zwar finden sich auch Kürzungen, welche als strafend oder abschreckend bezeichnet werden können, allerdings werden diese von den interviewten Personen kaum ausgesprochen. Es scheint also, dass Kürzungen durchaus häufig als probates Mittel erachtet werden, um eine Verhaltensänderung zu erreichen. Dabei werden durchaus auch Beispiele genannt, bei welchen eine derartige Kürzung zu einer effektiven Verhaltensänderung geführt hat. Fraglich bleibt dabei, ob die betreffende Person ihr Verhalten ändert aufgrund der Einsicht, dass das vorherige Vorgehen falsch war oder aber einfach weitere Kürzungen vermeiden möchte. Vermutlich spielen dabei oft beide Aspekte eine Rolle.

5.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die genannten Kürzungsgründe entsprechen jenen im Luzerner Handbuch. Die Anzahl der Nennungen soll an dieser Stelle nicht weiter beachtet werden, da die Forschungsanlage aufgrund

lediglich sechs durchgeführter Interviews keine relevanten Schlussfolgerungen zulassen würde. Die Verteilung der genannten Gründe kann aber sehr wohl betrachtet werden. Am häufigsten wurden Kürzungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosenkasse bzw. aufgrund ungenügender Integrationsbemühungen genannt. Werden die Aussagen nach befragten Personen und verschiedenen Diensten aufgesplittet, zeigt sich, dass es in Bezug auf die Kürzungsgründe weder aufgrund des Dienstalters noch aufgrund des Dienstes grössere Unterschiede gibt. Die Gewichtung der verschiedenen Sanktionsgründe ist in allen Diensten und bei allen interviewten Personen ähnlich.

6 Auswirkungen von Kürzungen

Das folgende Kapitel untersucht die Forschungsfrage drei: Wie schätzen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste die Auswirkungen von Kürzungen ein? Nach der Analyse der einzelnen Subcodierungen folgen die Schlussfolgerungen und schlussendlich soll die Forschungsfrage beantwortet werden.

6.1 Analyse/Auswertung

Für die Auswertung wurden sämtliche Einschätzungen über die Auswirkungen von Kürzungen aus den Interviews codiert. Es sind sowohl positive als auch negative Einschätzungen entlang der Kategorie erkennbar. Sie werden zusammengefasst unter den jeweiligen Subkategorien aufgeführt.

6.1.1 Einschätzungen der Auswirkung von Kürzungen

Die Aussagen zur Hauptkategorie „Einschätzung über die Auswirkung von Kürzungen“ wurde mit folgenden Subcodierungen, welche aus dem Kapitel 3 und den Interviewdaten abgeleitet wurden, bezeichnet:

- Auswirkung auf die Beratungsbeziehung
- Auswirkung auf die Situation Klient/Klientin
- Auswirkung auf das Verhalten
- Auswirkung auf die Motivation

6.1.1.1 Einschätzung über die Auswirkungen auf die Beratungsbeziehung

Die Auswirkung einer Kürzung oder eines Kürzungsentscheidens auf die Beratungsbeziehung wird von mehreren Interviewpartnerinnen als unterschiedlich, je nach Situation und Klientin oder Klient, beschrieben.

15: Die Arbeitsbeziehung ist auch sehr unterschiedlich, ist auch sehr ein persönlicher Aspekt immer von den Klienten, oder, also, der einte steckt das weg und denkt, ja, easy, und der andere findet, das geht jetzt gar nicht, und dann wird es auch schwieriger, zusammenzuarbeiten, dann ist manchmal auch noch ein bisschen die Krux, oder, gerade bei dem Beispiel, dass ich vorher erzählt habe, der ist dann sehr distanziert auch wieder, und findet das jetzt voll daneben,...

Dabei scheint entscheidend, wie die Klientinnen und Klienten die Situation wahrnehmen, beispielsweise als Aktion gegen die Person oder als verwaltungsrechtliche Massnahme. Hier reicht das Spektrum von Einsicht zeigen und weiterhin mit der Sozialarbeiterin zusammen zu arbeiten, bis zu Wut auf die Entscheidungsträger und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit.

16: ... dort kommt Wut zum Vorschein, und alle diese Emotionen und ja, dort ist dann das ganze so, bleibt dann wieder, also es ist eh schon sehr schwierig, irgendetwas aufzubauen, und wenn dann so etwas kommt, dann bist du einfach wieder am Punkt minus Zehn.

Einige Interviewpartnerinnen gaben an, nach Kürzungsentscheiden die Beratungsbeziehung neu zu definieren. Zum Beispiel erneut mit dem Vertrauensaufbau zu beginnen oder den Fokus auf ein anderes Thema zu legen. Eine Sozialarbeiterin sagte, sie drohe nicht mit Kürzungen um keine negativen Auswirkung auf die Beratungsbeziehung zu riskieren.

11: Ich mache keine Weisung, wenn jemand einmal nicht zum Termin kommt. Und sage, Sie sind nicht zum Termin gekommen und wenn Sie das nächste Mal nicht kommen, gibt es eine Kürzung. Also ich mache das nicht. Einerseits weil ich denke, es ist für die Zusammenarbeit nicht gut und für die Beziehungsarbeit nicht gut. Und das gibt mir auch viel Arbeit.

6.1.1.2 Einschätzung der Auswirkung von Kürzungen auf das Verhalten

Aus den Beschreibungen der Interviewpartnerinnen ist eine Spannweite von verschiedenen Auswirkungen zu erkennen. Einerseits erzählen sie von Fällen oder Situationen, bei denen die Kürzung keinen Einfluss auf das gewünschte Verhalten hat. Beispielsweise verbessert sich die Zusammenarbeit mit dem RAV nicht und es werden weiter Einstelltage verfügt. Gerade längere Kürzungen werden als nicht zielführend für eine Verhaltensänderung beschrieben. Gleichzeitig beschreiben die Sozialarbeiterinnen einige Situationen, in denen eine Kürzung eine Verhaltensänderung herbeigeführt hat. So werden Einnahmen nach der Kürzung deklariert oder die Zusammenarbeit mit dem RAV klappt.

14: ...eine Klientin, eben die hat wirklich ähm, das wo ich so gesagt habe, die hat diese, ähm, Auflage dann erfüllt, also durch, durch die Kürzung, dass man ihr die Sanktion ausgesprochen hat und gesagt hat, sie müsse sich wieder anmelden, also sie müsse diese Vermittlungsfähigkeit wieder, ja, bei der Arbeitslosenkasse, das heisst, Termine wahrnehmen, die Unterlagen pünktlich abgeben, ähm, dann wird diese Kürzung wieder aufgehoben und das hat dann auch stattgefunden, also die hat dann aufgrund von dem auch dann diese Auflagen erfüllt.

Auch bei dieser Kategorie wird die Auswirkung in Zusammenhang mit der Situation und den Klientinnen und Klienten selber gestellt. Beispielsweise reagierten Pflichtbewusste auf die Weisungen und Kürzungen in dem sie ihr Verhalten ändern und den Anweisungen der Sozialarbeiter-

rinnen folgen. Klientinnen und Klienten, die sich in ihrer „Situation eingerichtet haben“ scheinen auf Kürzungen kaum zu reagieren.

I3: Am Anfang hat vielleicht die Androhung, das hat schon bei einem Teil, wo du sagst, ich muss das machen. Da gibt es bei den einen, die finden dann den Rank und haben dann das Gefühl, uuuh, ok. Aber bei solchen, die, die wie nichts mehr zu verlieren haben, dort verpufft das.

Weiter geben mehrere Interviewpartnerinnen an, dass sie nicht mit Sicherheit sagen können, ob die Kürzung oder andere Faktoren die Verhaltensänderung ausgelöst haben. Oft reiche auch eine Androhung in Form einer mündlichen Information oder einer Weisung, um das gewünschte Verhalten zu erreichen.

6.1.1.3 Einschätzung der Auswirkung von Kürzungen auf die Situation der Klientinnen und Klienten

Fast alle genannten Auswirkungen auf die Klientinnen und Klienten sind im Bereich finanzielle Situation angesiedelt. So beschreiben mehrere Interviewpartnerinnen, dass es im Zeitraum, während die Kürzung läuft, oft zu finanziellen Engpässen kommt und teilweise Schulden gemacht werden.

I2: Ähm, ich muss aber auch sagen, dass wir negative Auswirkungen hatten. Wir mussten eine extrem enge Budgetplanung machen, damit sie durchgekommen sind. Und dass dann... Ja, es war dann auch schwierig für die Familie.

Dabei ist eine Kürzung einschneidender, je höher sie ist. Teilweise wird von den Sozialarbeiterinnen beobachtet, dass die Klientinnen und Klienten Unterstützung durch das soziale Umfeld erhalten, beispielsweise durch eine Mahlzeit. So werden die finanziellen Engpässe etwas gemindert. Teilweise bieten die Sozialarbeiterinnen Hilfestellungen an wie z.B. eine Budgetberatung oder die Finanzierung von Zusatzleistungen für andere, nicht verursachende Klientinnen oder Klienten (meist Kinder).

Kürzungen haben, wie mehrere Interviewpartnerinnen beschreiben, eine Auswirkung auf das ganze System, obwohl gemäss den gesetzlichen Vorgaben jeweils nur die Leistung beim Verursacher oder der Verursacherin gekürzt wird.

I1: ...und dann wenn man weiss, dass eine Familie da wäre oder so. Wobei, das diskutieren wir auch immer wieder, kürzen wir jetzt das ganze System oder die fehlbare Person. Aber wenn man nur die fehlbare Person einstellt oder kürzen, dann leidet ja doch das ganze System darunter. Und das finde ich manchmal auch noch schwierig, wenn man

weiss dass noch Kinder und eine Frau da sind. Und der Mann macht beispielsweise gar nicht mit...

Gesamthaft beschreiben die Sozialarbeiterinnen Kürzungen oft als zusätzliche Probleme für die Klientinnen und Klienten, welche bereits mehrere Probleme hätten. Bei kranken Menschen können sich Kürzungen einschneidend auf der psychischen Ebene auswirken.

6.1.1.4 Einschätzung der Auswirkung von Kürzungen auf die Motivation

Für diese Kategorie sind kaum explizite Aussagen vorhanden. Es wird lediglich im Zusammenhang mit der Verhaltensänderung konstatiert, dass eine Kürzung als Strafe verstanden wird und sich das Verhalten auf Grund des Druckes/Zwanges ändert. Ob und inwiefern Kürzungen langfristig motivierend wirken, kann aus den Interviews nicht beantwortet werden.

6.2 Interpretation

Die häufigsten Antworten auf die Frage nach der Einschätzung der Auswirkung von Kürzungen sind im Bereich Verhaltensänderung und Situation der Klientinnen und Klienten anzusiedeln. Danach folgen die Antworten auf die Fragen nach der Beratungsbeziehung. Wie oben schon beschrieben, sind keine expliziten Antworten zur Motivation ersichtlich. Daraus lässt sich schließen, dass vor allem die Auswirkungen auf die Verhaltensänderung und die Situation der Klientinnen und Klienten für die Sozialarbeiterinnen auch beim Entscheiden und Umsetzen relevant sind. So wird eine Kürzung genauer abgewogen, wenn eine Verschlechterung der Situation des Klientels erwartet wird. Auch wenn keine oder keine erwünschte Verhaltensänderung erwartet wird, scheinen die Sozialarbeiterinnen auch mal länger zu überlegen, ob eine Kürzung sinnvoll ist. Nichts desto trotz entscheiden sie aber manchmal auch gegen ihre Einschätzung. Oft ist hier ein Zusammenhang zu den Kürzungsgründen und -motiven zu erkennen.

Klar ersichtlich ist auch, dass die Interviewten davon ausgehen, dass eine Kürzung je nach Klientin oder Klient ganz andere Auswirkungen haben kann. Diese Aussagen lassen sich mit den Erkenntnissen aus empirischen Forschungen belegen. Die Tatsache kann die Arbeit herausfordernder machen. Dazu werden im Kapitel 7 weitere Analysen und Auswertungen folgen. Die Sozialarbeiterinnen sprechen implizit und teilweise auch explizit davon, dass sie wenig über die Wirkungszusammenhänge von Kürzungen auf die verschiedenen Aspekte wissen. Diese Aussagen können den Erkenntnissen aus Kapitel 3 gegenübergestellt werden: Sie decken sich in den meisten Punkten mit den Aussagen aus Forschung und Methodenlehre. Zwar benennen einige Interviewpartnerinnen die Auswirkung auf die Beratungsbeziehung, jedoch wird ihnen keine grosse

Gewichtung gegeben. Hier ist ersichtlich, dass die Beziehungsgestaltung, egal unter welchen Umständen, zum sozialarbeiterischen Auftrag gehört und eine gestörte Beratungsbeziehung das berufliche Handeln erschwert.

Spannend ist sicher auch, dass gewisse Themen bei einzelnen Interviewpartnerinnen häufiger und prägnanter vorkommen als bei anderen. Die Aussagen, beispielsweise über die Auswirkungen auf die Beratungsbeziehungen, ziehen sich durch das gesamte Interview und sind bei zwei Interviewpartnerinnen als Hauptthemen des Interviews zu identifizieren. Hier wird vermutet, dass die Sozialarbeiterinnen in diesem Bereich sehr wichtige Erfahrungen gesammelt haben und diese ihre weitere Zusammenarbeit mit den Klientinnen und Klienten den Umgang mit Kürzungen beeinflusst.

6.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die befragten Sozialarbeiterinnen sagen aus, dass Kürzungen meist Auswirkung haben, jedoch nur in bestimmten Bereichen. Klar scheinen die Auswirkungen auf die (finanzielle) Situation der Klientinnen und Klienten. Eine Kürzung bedeutet, weniger Geld zur Verfügung zu haben. Wie die Betroffenen aber auf diesen Umstand reagieren, kann sehr unterschiedlich sein und deckt das ganze Spektrum von Akzeptanz bis zu Wut ab. Auswirkungen zeigen sich auch in Bezug auf das Verhalten. Gewisse Klientinnen und Klienten ändern nach einer Kürzung ihr Verhalten – dabei ist aber wiederum nicht klar, aus welchem Grund die Verhaltensänderung geschieht. Die Sozialarbeitenden gehen aber auch davon aus, dass Kürzungen teilweise keine Wirkungen zeigen. Welche Kürzung bei welcher Klientin oder welchem Klienten welche Wirkung zeigt, ist für die Interviewten oft schwierig einzuschätzen. Sie führen dies auf die Unterschiedlichkeit der Klientinnen und Klienten, aber auch auf die individuellen Situationen zurück. Es zeigt sich aufgrund der Auswertung auch, dass Kürzungen neben den erwünschten Verhaltensänderungen oft negative Auswirkungen mit sich bringen. Dies vor allem im Bereich der Beratungsbeziehung und der Situation der Klientinnen und Klienten.

7 Verantwortungsvoller Umgang mit Sanktionen

Im folgenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, wie Sozialarbeitende in der WSH verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen können.

Zur Beantwortung der vierten Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit wurden die sechs durchgeführten Interviews nach drei Hauptkategorien codiert, analysiert und ausgewertet:

- förderliche und hinderliche Aspekte für einen verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen
- Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid
- Wünsche, Ideen und Verbesserungsvorschläge für einen verantwortungsvollen Umgang mit Sanktionen

Aufgrund des umfangreichen Kapitels und aufgrund der grossen Datenmengen werden die drei Hauptcodierungen einzeln, nach Subcodierungen aufgeteilt, analysiert. Ebenso werden die Schlussfolgerungen in einem ersten Schritt einzeln entlang der Hauptcodierungen interpretiert.

7.1 Analyse

Die Subkategorien und die Auswertung der drei Hauptkategorien werden im vorliegenden Kapitel aufgeführt.

7.1.1 Förderliche und hinderliche Aspekte

Die Codierung „förderliche und hinderliche Aspekte für einen verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen“ beinhaltet Aussagen der Interviewpartnerinnen zu folgenden Subkategorien (positive und negative Nennungen möglich):

- Rahmenbedingungen und institutionelle Bedingungen
- Haltung Dienst
- eigene Haltung und Erfahrung
- kollegialer Austausch
- Luzerner Handbuch
- rechtliche Absicherung

7.1.1.1 Rahmenbedingungen und institutionelle Bedingungen

Als förderlich bzw. hinderlich werden in dieser Subkategorie oft die vom jeweiligen Dienst zur Verfügung gestellten „Entscheidungshilfen“ genannt. Positiv wird gewertet, wenn den Sozialarbeitenden gute und korrekte Vorlagen für Entscheide zur Verfügung stehen. Ebenso als positiv wird von mehreren Personen die Möglichkeit angesehen, dass bei schwierigen Entscheiden die Vorgesetzte oder der Vorgesetzte zugezogen werden kann bzw. muss und die Entscheidung dadurch als fundierter angesehen wird. Eine Person äussert sich hingegen negativ über die Abläufe bei Kürzungen. So werden die Einsprachen gegen Kürzungen in einem Dienst von den fallführenden Sozialarbeiterinnen selber bearbeitet, was diese als unangenehm und rechtlich nicht korrekt beschreibt.

Mehrere Aussagen beziehen sich auf die Entscheidungsfreiheit. Es wird als positiv gewertet, wenn den Sozialarbeitenden Freiräume für eigene Entscheidungen gewährt werden und wenn innerhalb des Dienstes eine offene Kommunikationskultur vorherrscht:

11: Wo ich ihnen dann einfach mit den Raten entgegen komme. Das liegt ja wieder in meiner Hand. Wir haben da halt schon... Wir können schon recht selbstständig arbeiten und entscheiden. Das finde ich auch sehr positiv.

Als hinderlich hingegen werden Interventionen gewertet, welche aufgrund der politischen Ausrichtung der Gemeinde bzw. aufgrund finanzieller Gründe angeordnet werden:

16: ...dort ist dann schon so ein bisschen die Meinung da, wenn jemand schon lange in der Sozialhilfe ist, ähm, dass man dort Druck aufsetzt. Und, also ich habe das auch schon einmal angesprochen ähm, weil ich finde das ist nicht immer die richtige Option.

7.1.1.2 Haltung Dienst

In dieser Subkategorie wird die Schwierigkeit angesprochen, dass innerhalb des Dienstes oft keine einheitliche Haltung vorherrscht bzw. diese nicht klar ist. Oft wird dabei gleichzeitig der Wunsch nach einer klar definierten Haltung geäussert, wie mit Kürzungen umgegangen werden soll. Dabei wird mehrmals erwähnt, dass es zwar eine Auseinandersetzung diesbezüglich gibt, die Ergebnisse daraus aber nicht zu einem Leitbild oder Ähnlichem führen:

16: und ähm, wenn wir eben so Themen untereinander diskutieren, das können wir irgendwie sehr gut, und ähm, ja, aber eben, dass es so wirklich verankert wird, vielleicht auch so anhand von, blöde gesagt, einem Leitbild oder so, mit dem wir arbeiten wollen, das habe ich jetzt nicht so das Gefühl.

7.1.1.3 Eigene Haltung und Erfahrung

Die Wichtigkeit der eigenen Haltung wird in dieser Subkategorie oft als nützlich bzw. förderlich herausgestrichen. Eine klare und reflektierte Haltung in Bezug auf Kürzungen wird als hilfreich bezeichnet. Gleichzeitig wird festgestellt, dass die Haltung der einzelnen Sozialarbeitenden sehr unterschiedlich sein kann und demzufolge auch der Umgang mit Kürzungen sehr unterschiedlich ausfällt. Herausgestrichen wird ebenfalls die berufliche Erfahrung, die hilft einen Entscheid zu fällen. Nach einigen Jahren Berufserfahrung können Kürzungsentscheide in einen grösseren Kontext gestellt und verglichen werden, was zumindest subjektiv als positiv erfahren wird.

7.1.1.4 Kollegialer Austausch

Unter dieser Subkategorie wurden sowohl Aussagen zum Austausch im Team als auch zum Austausch mit der vorgesetzten Person codiert. Sämtliche interviewte Personen sprechen positiv über den in ihrem Team vorhandenen Austausch. Dabei wird herausgestrichen, dass der Austausch im Team sowohl in Bezug auf die Entscheidungsfindung als auch in Bezug auf den Abgleich innerhalb des Teams, also auf eine ähnliche Handhabung ähnlich gelegener Fälle, wichtig und nützlich ist:

I2: Und dort ist es mir wichtig, dass ich das mit dem Team besprechen kann. Weil es manchmal schwierig ist so selber die Entscheidung... Also, ich habe da gerne noch eine Absicherung von den andern, manchmal, Ja.

Ähnlich wie bei der Subkategorie „Haltung Dienst“ wird mehrmals die Problematik erwähnt, dass es zwar innerhalb des Teams zu einem regen Austausch kommt, die Ergebnisse davon aber nicht systematisch erfasst oder festgehalten werden.

Nebst der Absprache mit dem Team ist aber auch der Abgleich mit der vorgesetzten Person geschätzt und wichtig. Zwei Sozialarbeiterinnen erwähnen direkt, dass zwar die Vorbesprechung mit dem Team in die Entscheidungsfindung fliesst, der Entscheid selber dann aber mit der Vorgesetzten besprochen wird:

I3: Oder, klar, man hat offene Bürotüren, da fragst du, gehst schnell rüber und sagst, hast du auch schon mal. Und dann hörst du mal, wie handhaben die das. Aber die Entscheidung dann, die mache ich schon mit der Vorgesetzten.

7.1.1.5 Luzerner Handbuch

Aussagen zu den SKOS-Richtlinien wurden in dieser Subkategorie insofern nicht ausgewertet, weil sich kaum Nennungen finden. Das Hauptinstrument aller befragten Dienste ist klar das Luzerner Handbuch, welches im Prinzip ja eine Präzisierung der SKOS-Richtlinien darstellt. In Bezug auf das Luzerner Handbuch als Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung finden sich sowohl positive als auch negative Aussagen. Einerseits wird das Handbuch durchaus als unterstützend empfunden, wenn es um einen Entscheid geht:

14: Und dann kann man sich ja auch an das Handbuch halten und, und hat eine, ähm, gibt einem ja auch dann Anleitung, und Begründung, ja, warum man jetzt jemanden kürzen muss.

Es überwiegen aber negative Nennungen insofern, als dass die im Handbuch formulierten Kürzungsgründe- und Tabellen (Siehe Kap. 3.1.2) zu oberflächlich und allgemein sind. Insbesondere finden sich mehrere Aussagen zur Problematik der Individualisierung. Jeder Fall ist einzigartig und individuell, dass das Handbuch bei der Entscheidung zur Sanktion kaum eine Unterstützung ist:

15: Bei so einem Raster, weil ich finde auch das kann man nicht eins zu eins anwenden, und das ist vielleicht mit einer der Gründe, warum das es recht schwammig ja auch im, im Handbuch selber ausgelegt ist, oder.

7.1.1.6 Rechtliche Absicherung

In der letzten Subkategorie wurden Aussagen codiert zum Thema rechtliche Absicherung. Sämtliche Interviewpartnerinnen unterstreichen die Wichtigkeit der rechtlichen Absicherung einer Kürzung bzw. eines Kürzungsentscheides. Dabei läuft die Begründung der Wichtigkeit auf zwei Punkte hinaus: Einerseits ist es den Sozialarbeitenden sehr wichtig, dass die Kürzungen im Sinne des Gesetzes und in Verbindung mit dem Motiv gerechtfertigt und fair sind und, andererseits die Klientinnen und Klienten rechtlich korrekt behandelt werden:

12: Weil gerade so Sachen wie das rechtliche Gehör gewähren (...). Das man so schön vorgeht und dass es sauber ist. (...). Ich finde es sehr wichtig, Einerseits fürs Gefühl, das man weiss, man machte es sauber. Und auch, dass man damit die Einsprechrechte für den Klienten gewährt. Also so hat der Klient oder die Klientin auch die Möglichkeit, sich zu wehren.

Der zweite, oft erwähnte Punkt ist die Wichtigkeit der rechtlichen Absicherung in Bezug auf Einsprachen. Mehrmals werden Bedenken geäussert, dass gegen nicht korrekt erlassene Kürzungen Einsprache erhoben wird und die Kürzung dadurch wieder aufgehoben wird:

I1: ...aber ich finde es immer wieder eine Herausforderung. Weil es muss ja dann rechtlich verheben, Die Begründung muss gut sein, dass wenn jemand Einsprache macht, das auch verhebt.

Als förderlich in diesem Zusammenhang wird mehrmals die Möglichkeit betont, sich bei der SKOS-Line oder beim DISG rechtlich abzusichern, bevor ein Kürzungsentscheid gemacht wird. Eine dienstinterne Rechtsabteilung wird von niemandem erwähnt.

7.1.2 Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid

Die Hauptkategorie „Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid“ beinhaltet Aussagen der Interviewpartnerinnen zu folgenden Subkategorien:

- individuelle Situation
- Sympathie/ Antipathie
- bewusst/ unbewusst
- Vermögen/ Unvermögen

Diese Kategorie entstand im Zuge der Auswertung der Interviewdaten. Dabei ist aufgefallen, dass nebst den oben ausgewerteten förderlichen und hinderlichen Aspekten oft Schwierigkeiten erwähnt werden im Zusammenhang mit einer Kürzung, die sich aus der Auseinandersetzung, der Situation und der Geschichte der betreffenden Klientinnen und Klienten ergeben. Das heisst, es geht um Schwierigkeiten, die nicht mit dem Dienst selber oder dessen institutioneller Einbettung verbunden sind, sondern mit den Klientinnen und Klienten selber.

7.1.2.1 Individuelle Situation

Die Schwierigkeit der Einschätzung der individuellen Situation wird sehr oft und von allen Interview-Partnerinnen genannt. Erwähnt wird beispielsweise das Problem, die Situation einer Person wirklich umfassend abschätzen zu können, um die Auswirkung der Sanktion einzuschätzen. Dabei wird immer wieder betont, dass eben kaum eine Situation der anderen gleicht und dadurch kaum von einer auf die andere Situation geschlossen werden kann:

I2: Aber ich finde, die Fälle sind so individuell. Und bei jeder Person ist etwas anderes zumutbar...Also man kann das so schlecht vergleichen. Ja.

Auffallend oft wird diese Schwierigkeit erwähnt, wenn es um Kürzungen bei Familiensystemen geht. Alle Interviewten finden Kürzungen bei Einzelpersonen wenig problematisch. Schwerer fällt

eine Kürzung, wenn ein ganzes Familiensystem betroffen ist. Dabei geht es oft um die Frage, ob im Falle einer Kürzung nur die fehlbare Person oder das ganze Familiensystem gekürzt wird:

I1: ...und dann wenn man weiss, dass eine Familie da wäre oder so. Wobei, das diskutieren wir auch immer wieder, kürzen wir jetzt das ganze System oder die fehlbare Person. Aber wenn man nur die fehlbare Person einstellt oder kürzen, dann leidet ja doch das ganze System darunter. Und das finde ich manchmal auch noch schwierig, wenn man weiss dass noch Kinder und eine Frau da sind. Und der Mann macht beispielsweise gar nicht mit...

Befürchtet wird dabei, dass unter den Kürzungen insbesondere die Kinder leiden, da das fehlende Geld bei den Kleidern, der Schule oder dem Essen eingespart wird. Hier kommt es oft zu begleitenden Massnahmen, um die Kürzung abzufedern:

I5: vielleicht gerade wenn, wenn es innerhalb einer Familie ist, finde ich es immer schwierig, so, das Mass zu halten, dass man zwar eine Sanktion aussprechen kann und gleichzeitig irgendwie halt noch sichert, dass die Bedürfnisse von Kindern gewährleistet sind, oder, und dort schauen wir, dass wir das auch ein bisschen steuern können, indem, dass wir dann spezifische Leistungen für die Kinder separat bezahlen...

7.1.2.2 Sympathie/ Antipathie

Von einer interviewten Person wird die Thematik Sympathie/ Antipathie gegenüber den Klientinnen und Klienten und deren Einfluss auf den Kürzungsentscheid erwähnt:

I5: Und so auch immer wieder ganz schwer finde ich in dem Ding drin so seine eigenen Sympathien, Antipathien zurückzunehmen, in diesem Moment und zu sagen, so objektiv, was ist genau jetzt vorgefallen, oder, und nicht so ja, das ist jetzt, seit fünf Jahren ist der einfach mühsam und jetzt soll er es einmal spüren...

Dabei scheint diese Thematik nicht ein dringendes Problem zu sein, solange die betroffene Person sich dessen bewusst ist:

I5:... gegenüber vom Klient, oder, wo ich sage, diese Gefahr ist da, dass, dass das passieren kann, wenn man sich nicht reflektiert, oder, oder eben gerade wenn vielleicht die Arbeitsbeziehung eh schon schwierig ist, dass man dann wirklich wieder sich zurücknimmt und, und das objektiv anschaut und nicht so seine persönlichen Gefühle, die da manchmal noch mitspielen, walten lässt. Eben wo man sagt, dem bremsen ich jetzt mal einen rein.

7.1.2.3 Bewusst/ unbewusst

Die Frage bzw. die damit verbundenen Schwierigkeiten, ob eine Person ein Vergehen bewusst oder unbewusst begeht, stellen sich bei mehreren Interviewpartnerinnen. Dabei besteht die

Schwierigkeit darin, herauszufinden oder heraus zu spüren, ob die betreffende Person unbewusst handelt oder genau weiss, was sie tut:

I2: Also ich schaue ob etwas mutwillig und bewusst, also ein bisschen arglistig gemacht worden. Was dann eine schlimmere Sanktion zur Folge hat.

Diese Einordnung kann also auch einen Einfluss auf die Höhe und Dauer der Kürzung haben, was auch folgende Aussage bestätigt:

I5: Und ich denke, das sind die Fälle, wo man sagt, dort setzt man höher an, wo man davon ausgehen kann, das es schon willentlich passiert ist, oder...

Oft scheint aber die Unterscheidung klar zu sein, da sich die Thematiken wiederholen oder bereits mit der betroffenen Person diskutiert wurden:

I5: ... also der dritte Putzjob wird einfach nie erwähnt, zwei deklariert man und den dritten nicht, da kann man nicht sagen, ich habe es nicht gewusst. Oder irgendwo noch ein zweiter Konto auftaucht, dann plötzlich irgendwo einen Übertrag, ja, dann, dann finde ich, dann sind wir ein bisschen härter.

7.1.2.4 Vermögen/ Unvermögen

Im Unterschied zur vorhergehenden Subkategorie geht es bei „Vermögen/Unvermögen“ nicht oder nur am Rand um die Frage, ob jemand bewusst oder unbewusst handelt. Vielmehr spiegelt diese letzte Subkategorie eine sehr oft auftauchende Schwierigkeit wieder, die im Zusammenhang mit Kürzungen auftaucht. Ist eine unterstützte Person wirklich in der Lage, sich an die Auflagen und Weisungen zu halten? Die erforderlichen Unterlagen bereitzustellen und einzureichen? Kann sie an einem Arbeitsintegrationsprogramm wirklich teilnehmen? Auch diese Subkategorie konnte bei allen interviewten Personen mehrmals codiert werden. Dabei dominieren Fragen zur psychischen Gesundheit und Leistungsfähigkeit:

I1: Und ähm, ich denke dass viele viele Leute, die in der Sozialhilfe sind, ähm zu vielem gar nicht in der Lage sind. Auch, auch das mit den psychischen Erkrankungen oder Störungen, das hat ja schon sehr zugenommen. Und nimmt wahrscheinlich immer noch mehr zu. Und auf Grund von dem sind viele gar nicht in der Lage, ja, das... Die Mitwirkungspflicht gar nicht so wahrzunehmen, wie sie das eigentlich müssten.

Dabei offenbaren sich auch berufsethische Auseinandersetzungen. Aufgrund der Gesetzeslage bzw. aufgrund des Settings ist es je nach dem schwierig, von einer Sanktion abzusehen, vor allem wenn das Vergehen klar definierbar ist und mit der betreffenden Person im Voraus besprochen wurde:

I2: Gerade bei Leuten mit, bei denen man es nicht genau abschätzen kann, wegen den psychischen Problemen, die sie haben. Ob diese Person überhaupt in der Lage ist. Und dort habe ich persönlich immer wieder Schwierigkeiten.

I1: Weil meine Erfahrung ist, das es in vielen Fälle auch kontraproduktiv ist. Oder dass man den Leuten manchmal auch Unrecht tut wenn man sie kürzt. Weil sie vielleicht etwas gar nicht... Vielleicht gar nicht in der Lage sind das zu leisten.

Was sich bei allen Kategorien zeigt, ist, dass die Sozialarbeitenden in solchen Situationen eher zurückhaltend mit Kürzungen umgehen und den Klientinnen und Klienten tendenziell mehr Zeit geben und intensiver mit den betreffenden Personen zusammenarbeiten. Sofern Unvermögen der unterstützten Person bekannt ist oder zumindest vermutet wird, wird der Sinn von Kürzungen zudem oft sehr direkt in Frage gestellt oder gar abgesprochen. An die Stelle von Kürzungen tritt dann oft eine intensivere Begleitung und Unterstützung der Personen. Es bleibt aber die Feststellung, dass es für alle Befragten eine grosse Herausforderung ist, überhaupt erst abzuschätzen oder herauszufinden, was effektiv hinter einer gewissen Handlung oder eben hinter einem Vergehen steht.

7.1.3 Wünsche, Ideen und Verbesserungsvorschläge für einen verantwortungsvollen Umgang mit Sanktionen

Die letzte Hauptkategorie beinhaltet Äusserungen der interviewten Personen zu folgenden Themen (Subkategorien):

- Raster/ Tabelle
- Zeit/ Ressourcen
- Gleichbehandlung
- Hilfestellung vor, während und nach der Kürzung
- Prozessverbesserungen

Codiert wurden dabei sowohl Aussagen, die sich auf bereits angewendete als auch auf gewünschte Änderungen und Verbesserungsvorschläge beziehen. Insbesondere in der ersten Subkategorie wurden negative und positive Nennungen codiert.

7.1.3.1 Raster/ Tabelle

Eine Kürzung soll aufgrund des Vergehens und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit gemäss der im Luzerner Handbuch unter A.8.3 aufgeführten Tabelle festgelegt werden. Alle interviewten Personen beurteilen ein Raster oder eine Tabelle als Hilfsmittel ähnlich. Einerseits würde es als

grosse Unterstützung angesehen, wenn ein detailliertes Raster vorhanden wäre und andererseits wird von allen auch die Schwierigkeit bei der Handhabung erwähnt: Folgende Aussage wurde in ähnlicher Form von allen Interviewten gemacht:

16: irgendwie hätten wir gerne etwas, so in dem Sinne, das uns sagt, ja, diese Person hat das und das gemacht, oder das und das ist passiert und das ist jetzt das, was darauf folgt, diese Kürzung. Und wir haben ja auch gemerkt, es ist einfach auch schwierig, wie so etwas auszuarbeiten weil eben aus dem Grund weil einfach alles irgendwie völlig, ich finde es nur schon schwierig, hat jemand noch Kinder oder nicht, und, und was ist dann, was steht dann dahinter und warum ist dann das passiert, ist irgendein Gesundheitlich etwas da, oder nicht, vielleicht, oder vielleicht haben zwei genau das selbe gemacht, aber es ist irgendwie ganz anders...

Als hilfreich für den Kürzungsentscheid wurde auch eine Liste oder Sammlung aller ausgesprochenen Kürzungen bezeichnet. Dabei würde auch diese Liste wiederum nur dazu dienen, sich innerhalb des Dienstes abzugleichen und von bereits getroffenen Entscheiden zu profitieren.

7.1.3.2 Zeit/ Ressourcen

Diese Subkategorie zeigt den Wunsch der Sozialarbeitenden nach genügend (zeitlichen) Ressourcen auf. Gerade wenn Kürzungen rechtlich und formal korrekt umgesetzt werden sollen, wird von verschiedenen Personen der hohe Arbeitsaufwand erwähnt:

14: also eine Kürzung braucht auch Zeit, irgendwo durch, weil man muss auch eben einen Sachverhalt sauber abklären, man muss eine Auflage machen und muss das, ähm, verschriftlichen, man muss das gut begründen, also, das sind alles administrative Aufwände auch noch, ähm, und ähm, dann zum Beispiel immer nachschauen, auf welches Prinzip beziehe ich mich jetzt, wo, ähm, wo findet jetzt ein Verstoss statt, also eben, ich meine, die Mitwirkung und Subsidiarität, das sind so, aber wenn es dann konkreter noch Sachen gibt und wo, wie begründen, wie begründen wir jetzt das rechtlich und auf was stützen wir uns, auf welchen Artikel, also so das braucht einfach viel Zeit, wenn man das wirklich ganz sauber machen will...

Es zeigt sich der Wunsch oder die Notwendigkeit, Kürzungen korrekt abzuwickeln. Dabei bindet der ganze Prozess der Auflage/Weisung, rechtliches Gehör und Kürzungsentscheid erhebliche Ressourcen, die den Sozialarbeitenden oft fehlen. Zudem zeigt sich aufgrund der Aussagen, dass das Vorhandensein von ausgearbeiteten Vorlagen sowie die Möglichkeit, eine juristische Fachperson zu konsultieren, gewünscht wären.

7.1.3.3 Gleichbehandlung

Der Wunsch oder das Bedürfnis, die Klientinnen und Klienten gleich zu behandeln, wird mehrfach ausgesprochen. Es zeigt sich, dass sich die Sozialarbeitenden oft hinterfragen, ob sie ihre

Klientinnen und Klienten anders behandeln als die anderen Mitarbeitenden und ob ihre Vorgehensweise fair ist:

I1: Auch dass ähm, dass wir da so eine gemeinsame Haltung haben. Erstens für mich selber finde ich das wichtig, dass ich so ein bisschen von den andern weiss wie sie arbeiten und auch gegenüber vom Klientel, dass wir so in etwa, ganz bringt man es ja nicht hin, dass wir so in etwa die gleichen Haltungen haben in diesen Fragen.

Dabei scheinen auch strukturelle Gegebenheiten innerhalb eines Dienstes dazu beizutragen, dass eine Gleichbehandlung der Klientinnen und Klienten aus Sicht der Interviewten nicht gewährleistet wird, obwohl dies eigentlich gewünscht wäre:

I6: Und ähm, irgendwie versuchen wir auch, so eine Gleichberechtigung allen gegenüber zu gewährleisten, was, was ich aber schon mega schwierig finde, weil grundsätzlich tut immer die Fallführende, ob jetzt ich das bin oder eben jemand anderes, diesen Vorschlag machen und meistens wird auch das dann so durchgewinkt. Ausser jetzt die Stellenleitung sieht, äh, das, das finde ich jetzt irgendwie komisch.

Oft wird auch von Vereinheitlichung der Handhabung gesprochen, damit sind dienstinterne Abläufe und Handhabungen im Zusammenhang mit Sanktionen gemeint:

I4: ...dass das wie passieren kann, dass das, ähm, dass das ein bisschen einen einheitlichen, also dass das eine gleiche Praxis auch stattfindet innerhalb vom Dienst.

Zusammenfassend finden sich unter der Subkategorie Gleichbehandlung von fast allen Interviewten Aussagen mit dem Wunsch nach vereinheitlichten Abläufen und der grösstmöglichen Gleichbehandlung der Klientinnen und Klienten.

7.1.3.4 Hilfestellung vor, während und nach der Kürzung

Wie bereits in der Subkategorie „individuelle Situation“ erwähnt, werden vor oder während einer Kürzung oft Hilfestellungen angeboten, um die Folgen der Kürzung abzumildern. Im Vorfeld einer Kürzung versuchen die Sozialarbeitenden oft, in enger Zusammenarbeit mit der unterstützten Person, die drohende Kürzung zu vermeiden. Speziell, wenn es um Familien mit Kindern geht, wird auch versucht, direkt mit den möglichen Mitteln die Kürzung abzuschwächen:

I5: Ja, das ist immer so eine Sache, oder, die, also, wir versuchen ja wirklich, oder auch ich persönlich versuche es dann so abzufedern, dass die Kinder nicht gross darunter leiden, dass die halt auch mal hören müssen: ja, dafür haben wir kein Geld, okay, das kann man in Kauf nehmen, aber nicht dass jetzt jemand nicht dürfte eine Musikschule machen oder ein Hobby nicht machen könnte wegen dem, dann schaut man, dass man das direkt bezahlen kann, über Spendengeld für die Kinder die Leistung reinzuholen, oder.

Allerdings wird auch bei sonstigen Kürzungen oft gleichzeitig auch Unterstützung angeboten, damit sich die Situation, welche die Kürzung verursacht hat, nicht wiederholt. Dabei geht es beispielsweise um Unterstützung beim Bereitstellen von notwendigen Unterlagen für eine RAV-Anmeldung oder um Unterstützung während der IV-Anmeldung. Unterstützung nach einer Kürzung wird beispielsweise auch in Form einer Budgetplanung angeboten, um die knappe finanzielle Situation besser zu meistern:

I2: Wir mussten eine extrem enge Budgetplanung machen, damit sie durchgekommen sind. Und dass dann... Ja, es war dann auch schwierig für die Familie.

Fünf von sechs interviewten Personen geben an, derartige Unterstützung im Falle einer Kürzung zu leisten.

7.1.3.5 Prozessverbesserungen

In der letzten Subkategorie wurden Vorschläge zur Prozessverbesserung codiert. Eine Sozialarbeiterin wünscht sich dabei eine grundsätzliche Änderung der Kürzungspraxis. Anstatt eine Kürzung im Voraus auf eine gewisse Dauer festzulegen, sollte entsprechend dem Verhalten des Klienten oder der Klientin monatlich eine Anpassung vorgenommen werden können:

I2: Ich denke, es ist wie so, ähnlich wie mit dem System der Integrationszulagen. Wo man mit Zuckerli arbeiten kann. Wenn es nach mir ginge, würde ich das Kürzungssystem anders gestalten. Ich würde es jeweils nicht pauschal so lange machen sondern dass man es von Monat zu Monat verbessern kann. Damit man den Effekt eines positiven Verhaltens besser sieht.

Die Begründung für diesen Vorschlag ist die Erfahrung der Sozialarbeiterin, dass sich vor allem länger dauernde Kürzungen oft als nutzlos erweisen, weil die betreffende Person keinen Unterschied spürt, egal, ob sie ihr Verhalten angepasst hat oder nicht.

7.2 Interpretation

Die Interpretation der vierten Forschungsfrage geschieht, wie schon die Analyse, separat über die drei Hauptkategorien. Im Anschluss werden bemerkenswerte Aspekte und erkennbare Parallelen zwischen den Hauptcodierungen thematisiert.

7.2.1 Förderliche und hinderliche Aspekte

Wird das ganze Cluster „förderliche und hinderliche Aspekte“ betrachtet, zeigt sich in fast allen Bereichen eine grosse Übereinstimmung aller befragten Personen und Dienste. Der vom Dienst

vorgegebene Rahmen und die Bedingungen, unter denen die Sozialarbeitenden ihre Arbeit erledigen, hat gemäss den Aussagen der Interviewten einen grossen Einfluss auf die Arbeit und den Umgang mit Kürzungen. So werden offene Türen und ein reger Austausch innerhalb des Teams und den Vorgesetzten durchwegs als positive Elemente gewertet. Die Möglichkeit, sich über eine anstehende Kürzung mit einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter auszutauschen, wird oft genutzt und von allen genannt. Hier scheint es aber eine Lücke im Wissenserhalt bzw. im Erkenntniserhalt hin zu einer „Diensthaltung“ zu geben. Auf der einen Seite geschieht zwar ein reger Austausch über gemachte oder kommende Sanktionen und Kürzungen, aber gleichzeitig scheinen die Ergebnisse dieses Austausches kaum je festgehalten zu werden und schon gar nicht entwickelt sich eine gemeinsame Haltung und ein einheitliches Vorgehen (siehe Punkt Wünsche, Ideen, Verbesserungen). Die eigene Erfahrung in Bezug auf Kürzungen wird ebenfalls als förderlich bezeichnet. Das Luzerner Handbuch wiederum stellt für die wenigsten Interviewten eine Unterstützung beim Thema Kürzungen dar. So ist zwar die im Handbuch aufgeführte Tabelle allen geläufig. Diese wird aber oft als unpräzise oder zu wenig detailliert bezeichnet. Zudem wird an dieser Stelle auch kritisiert, dass sich kaum ein Fall einfach einem Muster einordnen lässt. In Bezug auf die rechtliche Absicherung scheint es allen interviewten Personen wichtig zu sein, dass Kürzungen rechtlich korrekt abgewickelt werden. Ob dabei aber das Bedürfnis nach einer korrekten Behandlung der Klientinnen und Klienten im Vordergrund steht oder aber die Befürchtung, dass es zu Einsprachen kommt, ist aufgrund der gemachten Aussagen schwierig zu beurteilen. Hier unterscheiden sich die Aussagen mit Blick auf die befragten Dienste: Die Aussagen von den interviewten Personen im kleinen Dienst und im grossen Dienst legen nahe, dass es in erster Linie darum geht, dass die unterstützten Personen korrekt behandelt werden. Im mittleren Dienst hingegen finden sich mehrere Aussagen, welche die Wichtigkeit der rechtlichen Absicherung im Zusammenhang mit Einsprachen erwähnen. Das Fehlen einer Rechtsabteilung innerhalb des Dienstes wird wiederum in allen Diensten dadurch gelöst, dass rechtliche Fragestellungen häufig an die SKOS-Line oder die DISG herangetragen werden.

7.2.2 Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid

Im Cluster „Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid“ finden sich zwei Subkategorien mit sehr vielen Nennungen über alle Dienste und über alle interviewten Personen verteilt: Die Einschätzung der individuellen Situation und die Subkategorie „Vermögen/ Unvermögen“. Dabei haben die beiden Subkategorien gemein, dass sich die Schwierigkeiten in erster Linie durch Unsicherheit seitens der Sozialarbeitenden manifestieren. Innerhalb der individuellen Situation scheinen die Sozialarbeitenden insbesondere bei Kürzungen von Familiensystemen Mühe zu haben.

Mehrmals werden Befürchtungen geäußert, dass die Kürzung in erster Linie die Kinder trifft. Hier scheint es ein verbreitetes Misstrauen gegenüber den unterstützten Eltern zu geben, dass sie die Interessen oder Notwendigkeiten der Kinder hinter den Eigenen einordnen. Bei der Frage nach Vermögen/Unvermögen, also ob eine unterstützte Person überhaupt in der Lage ist, die Auflagen und Weisungen zu erfüllen oder nicht, ähneln sich die Aussagen. Diese Einschätzung scheint, zumindest für die interviewten Personen, oftmals sehr schwierig zu sein. Oft geht es dabei um die Frage, ob hinter dem fehlbaren Verhalten eine psychische Erkrankung steht. Hierbei fühlen sich die Befragten denn auch oft in einer misslichen Situation: Eine Kürzung müsste aufgrund des Vergehens ausgesprochen werden, gleichzeitig aber wird Unvermögen vermutet, was wiederum die „Schuld“ der betreffenden Person mindern würde. In solchen Situationen wird tendenziell vorsichtiger und zurückhaltender gekürzt als wenn die Sachlage klar ist. Wenige Nennungen finden sich zum Thema Sympathie/ Antipathie. Hier scheinen die Sozialarbeitenden in der WSH in der Lage zu sein, die Fälle objektiv zu beurteilen oder aber die Sympathien finden unbemerkt Eingang in den Entscheidungsprozess und manifestieren sich dadurch gar nicht erst als Problem. Die Beurteilung, ob eine Handlung bewusst oder unbewusst geschieht, scheint für die Sozialarbeitenden weniger ein Problem darzustellen. Hier zeigt sich dagegen, dass die Kürzung höher ausfallen kann, wenn sich erweist, dass eine Person bewusst gehandelt hat.

7.2.3 Wünsche/ Ideen/ Verbesserungen

Bei der Frage nach einem Raster oder einer Tabelle zeigt sich in den Antworten eine Parallele zur Kategorie „Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid“ und innerhalb dieser Kategorie insbesondere zur individuellen Situation und zum Punkt „Vermögen/Unvermögen“: Zwar können sich einige Interviewpartnerinnen eine Tabelle oder ein Raster als Entscheidungshilfe durchaus vorstellen, aber eben nur als Entscheidungshilfe und nicht als standardisiertes Vorgehen. Müsste nach einer genau festgelegten Tabelle gekürzt werden, könnten wiederum die individuellen Faktoren einer Person weniger gut oder gar nicht berücksichtigt werden. Sozialarbeitende mit weniger Erfahrung wünschen sich dabei eher ein Raster als Sozialarbeitende mit einigen Jahren Berufserfahrung. Aber auch da zeigt sich eine Priorisierung zugunsten der Möglichkeit, einen Fall individuell beurteilen zu können. Ein Raster kann die individuelle Situation einer unterstützen Person nicht berücksichtigen. Mit einem Raster kann auch nicht abgewogen werden, ob eine Kürzung Sinn macht oder nicht oder ob eine Person willentlich gehandelt hat oder ob es sich um Unvermögen handelt. Oft trifft man auf den Wunsch nach einem Raster zur Orientierung, also nicht ein Raster zur endgültigen Entscheidung, aber als Anhaltspunkt zur Festlegung der Kürzung.

Aussagen zum Aspekt der zeitlichen Ressourcen zeigen, dass eine vertiefte Abklärung und Auseinandersetzung mit der Kürzungsfrage als sehr zeitaufwändig angesehen wird. Die Befragten legen Wert auf korrekte Abwicklung der Kürzung, wie im Punkt „rechtliche Absicherung“ aufgezeigt wird. Kürzungen sollen korrekt und gut abgeklärt sein. Genau das aber braucht viel Zeit und hier kommt dann auch der Wunsch nach einer Unterstützung in rechtlichen Belangen wiederum hervor: Wenn gut ausgearbeitete Vorlagen bestehen und die Möglichkeit gegeben ist, eine Kürzung mit einer juristischen Fachperson zu besprechen, bestehen weniger Unsicherheiten und der zeitliche Faktor wird abgeschwächt. Das Thema Gleichbehandlung scheint die Sozialarbeitenden insofern zu beschäftigen, als dass sie sich der ungleichen Arbeitsweise innerhalb eines Teams bewusst sind. Hier wäre der Wunsch da, Kürzungen wenigstens dienstintern gleich zu handhaben und es zeigt sich hier eine Parallele zum Thema „kollegialer Austausch“: Dieser dient im Grunde dazu, sich an- bzw. abzugleichen und nicht völlig unterschiedlich zu agieren. Werden die Ergebnisse aus diesen „Abgleich-Gesprächen“ aber nicht festgehalten, wie dies festgestellt wurde, können sie nicht befriedigend zu einer Gleichbehandlung der Klientinnen und Klienten beitragen, weil der Abgleich nur immer zwischen den betreffenden Personen passiert und immer wieder neu definiert wird. Wurde im vorhergehenden Abschnitt festgestellt, dass Kürzungen bei Familiensystemen oft mit Befürchtungen oder Unsicherheiten verbunden sind, zeigt sich dies nun im Bereich der Hilfestellung während und nach der Kürzung. Die Kürzung an sich wird zwar ausgesprochen, gleichzeitig aber durch flankierende Massnahmen begleitet. Die Sozialarbeitenden können sich dadurch ein Stück weit aus dem berufsethischen Dilemma befreien, in dem sie sich bei Kürzungen oft befinden. Hilfestellungen vor, während oder nach einer Kürzung können aber auch helfen, zukünftige Situationen zu entschärfen und den Klienten gleichzeitig zeigen, dass eine Kürzung seitens der Fachperson nicht einer Aufkündigung des Arbeitsbündnisses gleichkommt, sondern die Folge einer klar definierten Handlung ist.

7.2.4 Einzelne Aspekte

Aufgrund der ausgewerteten Interviewdaten lassen sich einige Schwerpunkte, Zusammenhänge und Auffälligkeiten feststellen:

7.2.4.1 Die drei Dienste im Vergleich

In der Einleitung dieser Arbeit wird von Unterschieden bei der Kürzungspraxis je nach Dienst und Person ausgegangen. Die Annahmen werden im Kapitel 4.3. noch präzisiert. Betrachtet man nun die Interviewdaten, können diese Annahmen nur bedingt bestätigt werden. Wie bereits ausgeführt, finden sich bei den Kürzungsgründen keine nennenswerten Unterschiede und auch die

Aussagen bezüglich förderlicher und hinderlicher Aspekte gleichen sich grossmehrheitlich. Unterschiede finden sich dagegen am häufigsten bei den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. So weisen mehrere Aussagen der beiden Sozialarbeiterinnen aus dem mittelgrossen Dienst darauf hin, dass die rechtliche Absicherung und das Fehlen von ausgearbeiteten Vorlagen als hinderlich betrachtet wird, während dies bei den anderen beiden Diensten kaum erwähnt wird. Es scheint sich dabei also um ein dienstinternes Thema zu handeln. In Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen wiederum finden sich mehrheitlich beim kleinen Dienst negativ konnotierte Aussagen. Dabei sind die Wege von den Sozialarbeitenden zu den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sehr kurz und dementsprechend haben politische Aspekte auch einen grösseren Einfluss auf die Arbeit. Die Annahme, dass der kollegiale Austausch in kleineren Diensten weniger bis gar nicht vorkommt, bestätigt sich wiederum überhaupt nicht. Der Austausch mag sich höchstens in der Art und Weise unterscheiden. Während es im grossen Dienst eigens ein Austauschgefäss für kürzungs- und sanktionsspezifische Fragen gibt, geschieht der Austausch im kleinen Dienst umso niederschwelliger.

7.2.4.2 Die Aussagen der befragten Sozialarbeiterinnen im Vergleich

Die aufgrund des Samplings implizierte Annahme, dass es Unterschiede gibt zwischen den Sozialarbeitenden je nach Erfahrung, lässt sich teilweise mit ja, teilweise mit nein beantworten. So finden sich beispielsweise kleinere Unterschiede beim Wunsch nach mehr Hilfsmitteln oder einem Raster. Dies wird von den Sozialarbeiterinnen mit wenig Berufserfahrung eher als wünschenswert betrachtet, allerdings finden sich auch dort relativierende Aussagen dazu. Eine Unterscheidung kann allenfalls in Bezug auf den sozialarbeiterischen Schwerpunkt gemacht werden. Während Sozialarbeitende mit vielen Jahren Berufserfahrung das Methodisch-Beraterische in den Vordergrund rücken, scheinen die Prioritäten bei den jüngeren Interviewten ebenso stark bei den rechtlichen und institutionellen Fragen zu liegen.

7.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Frage, wie die Sozialarbeitenden verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen können, lässt sich nicht einfach auf den Punkt bringen. So vielfältig die Herausforderungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe sind, so vielfältig gestaltet sich auch die Antwort auf diese Frage. Für einen verantwortungsvollen Umgang scheint ein reger Austausch im Team und den Vorgesetzten wichtig zu sein. Die Sozialarbeitenden sollen einen möglichst grossen Spielraum haben, um jede Situation als Einzelfall unter Berücksichtigung des Individualitätsprinzips beurteilen zu können. Die Entscheidung zu einer Kürzung soll nicht aufgrund von politischem Druck, sondern aufgrund einer

sorgfältigen Abwägung geschehen. Die Sicherheit und das Wissen, sich korrekt und im Rahmen der Gesetze zu bewegen, tragen ebenfalls zu einem verantwortungsvollen Umgang bei. Dafür ist es aber notwendig, dass die dazu nötige Unterstützung in Form von fachlicher und juristischer Beratung gewährleistet wird. Schlussendlich müssen die Sozialarbeitenden aber auch genügend Ressourcen haben, um überhaupt gewissenhaft mit der Thematik umgehen zu können.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Praxis

Dieses Kapitel gliedert sich in zwei Teile. Zuerst sollen die prägnantesten Erkenntnisse aus den vorhergehenden Kapiteln zusammengefasst und Schlussfolgerungen gemacht werden. Darauf folgen die Empfehlungen für die Berufspraxis, die auf den wichtigsten Erkenntnissen aufbauen.

8.1 Schlussfolgerungen zum Umgang mit Sanktionen

Sowohl aus der Literatur und den empirischen Studien (Kapitel 3), als auch aus den Interviewdaten (Kapitel 5, 6 und 7) wurde ersichtlich, dass Kürzungen auf verschiedenen Ebenen Auswirkungen haben können. Die Auswirkungen sind einerseits im Bereich des Verhaltens respektive der Verhaltensänderung, welche ausschlaggebend für die Kürzung war, zu beobachten. Klientinnen und Klienten ändern ihr Verhalten jedoch nicht immer in die gewünschte Richtung. Weitere Auswirkungen haben Kürzungen auch auf die individuelle Situation der Klientinnen und Klienten, aber auch auf die Arbeitsbeziehung. Die Einschätzung der Auswirkung hat, so lässt sich aus den Interviews schliessen, auch einen Einfluss auf die Entscheidung über eine Kürzung und deren Umsetzung. Ob ein Kürzungsentscheid gemacht wird, kann auch davon abhängen, ob die Sozialarbeiterin oder dem Sozialarbeiter erwartet, dass eine gewünschte Verhaltensänderung erreicht wird. Für alle befragten Sozialarbeiterinnen ist der Umgang mit Kürzungen herausfordernd. So äussern sie immer wieder Bedenken oder Unsicherheiten beim Entscheiden und in der Umsetzung. Vor allem dann, wenn die fallführende Person die Kürzung nicht als sinnvoll erachtet, jedoch auf Grund einer Vorgabe des Dienstes trotzdem einen Kürzungsentscheid verfügt. Hier zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Auftrag der Institution und der sozialarbeiterischen Position.

Teilweise wurde zudem erkennbar, dass die Sozialarbeiterinnen zwar nicht davon ausgehen, dass die Kürzung eine erwartete Verhaltensänderung herbeiführen wird, sie aber trotzdem eine Kürzung verfügen. Das Motiv dieser Kürzung ist als eine erzieherische Massnahme zu verstehen, welche zum Teil auch explizit erwähnt wurde. Spannend scheint auch, was die Sozialarbeiterinnen bei von ihnen als schwierig bezeichneten Kürzungen teilweise machen: Sie federn die Kürzung durch andere Massnahmen wie Begleitung nach der Kürzung, Bewilligung von zusätzlichen situationsbedingten Leistungen oder Begrenzung der Kürzung bei Dauer und Höhe ab. Dies scheint vor allem der Fall zu sein, wenn „gekürzt werden musste“, beispielsweise weil es zur Haltung des Dienstes gehört oder die vorgesetzte Person es so entscheidet oder aber wenn be-

stimmte Personengruppen (psychisch Kranke, Unterstützte nach Asylansatz oder Familien) von einer Kürzung betroffen sind.

Als besonders grosse Herausforderung wird der Umgang mit vermutet psychisch Kranken beschrieben. Dort werden Kürzungsentscheide als komplex und die Umsetzung als schwierig beschrieben. Hier bleibt darauf hinzuweisen, dass das Thema Zusammenarbeit mit Klientinnen und Klienten mit psychischen Auffälligkeiten für die gesamte Sozialhilfe ein aktuell wichtiges Thema zu sein scheint.

Ein weiteres Überthema der Interviews war das Anliegen der Gleichbehandlung. So ist es für alle befragten Sozialarbeiterinnen wichtig, die Klientinnen und Klienten fair zu behandeln. Es ist der Wunsch zu erkennen, gleiches Verhalten gleich zu sanktionieren. Dies drückt sich einerseits darin aus, dass die Abläufe bei Kürzungen innerhalb des Dienstes vereinheitlicht werden. Andererseits wünschen sich die Sozialarbeiterinnen auch, dass eine inhaltliche Abstimmung innerhalb des Teams stattfindet. Ebenfalls auffällig ist die wahrzunehmende Ambivalenz hinsichtlich einer klaren Handlungsanweisung, beispielsweise durch ein Raster oder eine Liste wie es das Luzerner Handbuch kennt, und dem Ideal, in jeder Situation individuell zu entscheiden und auf die entsprechenden Gegebenheiten der Situation Rücksicht zu nehmen.

8.2 Empfehlungen für die Berufspraxis

Die hier aufgeführten Empfehlungen, welche aus den Wünschen der Interviewpartnerinnen und der herbeigezogenen Literatur und Studien abgeleitet sind, gehen von der aktuellen Ressourcenlage in der Sozialhilfe aus. Zwar wurde klar konstatiert, dass die zeitlichen Ressourcen, welche für eine gründliche Abklärung, Umsetzung und Begleitung vor, nach und während der Kürzung benötigt würden, aktuell fehlen. Da jedoch im Bereich der Sozialhilfe im Moment und in näherer Zukunft nicht von zusätzlichen Ressourcen ausgegangen werden kann, beschränken sich die Empfehlungen für die Praxis auf Verbesserungen bei aktueller Ressourcenlage. Ideen, welche mit zusätzlichen Ressourcen im Bereich Personal, Mittel und Zeit umgesetzt werden könnten, werden nur am Rande erwähnt.

Wie im vorhergehenden Unterkapitel beschrieben, bestehen in der Praxis ambivalente Haltungen gegenüber einem Raster oder einer Liste als Hilfsmittel. Denn für viele Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter steht diesen Hilfsmitteln das Individualisierungsprinzip entgegen. Als Empfehlung für die Praxis kann gesagt werden, dass ein Raster oder eine Tabelle, wie sie im Luzerner Handbuch bereits besteht, als Richtschnur nützlich sein kann. Jedoch soll die Entscheidung im

Einzelfall auf Grund der jeweils unterschiedlichen Situationen und Merkmale der Klientinnen und Klienten individuell abgewogen werden. Dazu erscheint es wichtig, für die Situationsabklärung vor den Kürzungen und für das Ausarbeiten des Kürzungsentscheides genügend Zeit einzuplanen. Hier steht aber sicher auch die Frage nach zusätzlichen Ressourcen im Raum. Bei gleichbleibenden Ressourcen würde die Zeit, welche für eine ausführliche Abklärung nötig ist, bei anderen Aufgaben fehlen. Weiter ist ein Austausch mit anderen Fachpersonen aus dem Team unterstützend. In welcher Art dieser stattfindet, scheint nicht allzu relevant zu sein. Jedoch ist zu erwähnen, dass eine Dokumentation der Ergebnisse, und vor allem der Entscheidungsfindung, sinnvoll wäre, auch hinsichtlich einer Gleichbehandlung im Dienst. Zudem kann eine Dokumentation über die Kürzungen auch eine Datensammlung ergeben, aus denen auch Informationen herausgefiltert werden können über die Haltung des Dienstes, respektive die Tendenzen hinsichtlich bereits verfügbarer Entscheide.

Wünschenswert und letztlich auch gesetzlich relevant ist die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben. Dabei können klare Ablaufschematas sowie Vorlagen für die Entscheide helfen. Mit der Sicherheit, dass die Handlung rechtens ist, kann den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der Entscheid erleichtert werden. Auch könnten Fehlentscheide, beispielsweise wegen zusätzlichen Informationen bei der richtigen Durchführung des rechtlichen Gehörs, vermieden werden. Ebenfalls wichtig ist, dass die Entscheidungskompetenz bei der Person liegt, die den Fall, respektive die Klientin oder den Klienten und ihre Situation am besten kennt. So kann die Einzelfallbeurteilung sorgfältig durchgeführt werden und auf die individuellen Punkte, auch in der Zusammenarbeit, Rücksicht genommen werden. Möglicherweise wäre es auch sinnvoll, die Entscheidungskompetenzen der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter weiter auszubauen, um so der individuellen Situation gerechter zu werden. Das Berufsfeld Sozialhilfe ist durch gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen geprägt und relativ klar definiert (vgl. Kapitel 2). Jedoch besteht innerhalb dieses Feldes ein grosser Handlungsspielraum, den es auszunutzen gilt. Nimmt man das Individualisierungsprinzip, welches in den gesetzlichen Grundlagen verankert ist, ernst und integriert es in den Arbeitsalltag, so eröffnen sich kreative und den Menschen angepasste Lösungen und Wege. Und wie Kaufmann es ausdrückt, wird dabei auch das Gleichbehandlungsgebot integriert: „Die Ausübung des Ermessens stellt keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots dar und steht auch in keinem Widerspruch oder Spannungsverhältnis zu ihm. Im Gegenteil: Sie trägt wesentlich zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots bei, konkretisiert und gestaltet es im Einzelfall.“ (2016, S. 23)

9 Schlusswort

Die intensive Auseinandersetzung mit der Thematik hat erneut aufgezeigt, dass die Sozialhilfe ein komplexes Berufsfeld ist. Arbeiten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe bedeutet, sowohl die Interessen der Klientinnen und Klienten als auch die Interessen der Behörde und schlussendlich jene der Steuerzahlerinnen und -zahler mit den berufsethischen und menschenrechtlichen Grundwerten zu vereinbaren. Während diese Feststellung vermutlich für die meisten Berufsfelder der Sozialen Arbeit gilt, werden Themen der Sozialhilfe oft emotional in der Öffentlichkeit diskutiert. Dies beeinflusst oft auch die politischen Entscheidungsträger und deren Entscheide. Die Folgen sind und werden es auch in Zukunft sein, dass ein grosser Rechtfertigungsdruck auf allen Beteiligten lastet. In Bezug auf Sanktionen und Kürzungen bedeutet dies, dass es vermutlich weiterhin zu Verschärfungen auf Gesetzesebene kommt. Wissenschaftliche Fakten sind für die sozialpolitischen Argumentationen der Vertreterinnen und Vertreter der Sozialhilfe wichtig. Sie können damit auch ihre Arbeit legitimieren und Veränderungen des Systems mit fundierten Erkenntnissen einfordern. Aber auch im Berufsalltag können wissenschaftliche Erkenntnisse und daraus abgeleitete Methoden hilfreich sein.

Mit dieser Arbeit wurde ein Forschungsfeld beleuchtet, das bis anhin noch kaum untersucht wurde. Gerade die Erkenntnis, dass kaum empirische Daten vorhanden sind für die WSH in der Schweiz, lässt darauf schliessen, dass weitere wissenschaftliche Untersuchungen in diesem Bereich wichtig wären.

Was sich aber bereits jetzt aus den empirischen Daten und der Methodenlehre abzeichnet und in der Praxis so beobachtet werden kann, sollte auch bereits jetzt Eingang finden in die Entwicklung und Ausgestaltung der Sozialhilfe. Hierzu ist politisches Engagement der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gefordert. Unter anderem bei der Stellungnahme zu Gesetzesänderungen oder Richtlinienanpassungen beispielsweise innerhalb einer Gemeinde. Weiter ist es auch wichtig, die einzelnen Entscheide oder die Haltung gegenüber Sanktionen vor allem gegenüber politischen Entscheidungsträgerinnen und -entscheidungsträger klar zu äussern.

Damit die Soziale Arbeit und in diesem Fall insbesondere die wirtschaftliche Sozialhilfe aus einer politisch motivierten Debatte wieder zu einer fachlichen und fundierten Auseinandersetzung zurückfindet, scheint es unerlässlich, evidenzbasierte Arbeit zu leisten und aufzuzeigen, worin der Nutzen liegt.

10 Literaturverzeichnis

Akkaya, Gülcan (2015). *Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – ein Leitfaden für die Praxis*. Luzern: interact.

Apel, Dr. Helmut, Engels, Dr. Dietrich (2013). *Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Köln*. Gefunden unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>

AvenirSocial (2014). *Sanktionen in der Sozialhilfe – Die Position von AvenirSocial*. Gefunden unter www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf

Bundesamt für Statistik [BFS] (2016a). *Schweizerische Sozialhilfestatistik 2015*. Neuchâtel: Autor.

Bundesamt für Statistik [BFS] (2016b). *Sozialhilfefälle, Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfefquote nach Kanton*. Gefunden unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.1645723.html>

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Conen, Marie-Luise (2012). Zur Hilfe gezwungen. Die Nähe von Hilfe und Zwang in der Sozialen Arbeit. *SozialAktuell 10/2012*, 13 -14.

Conen, Marie-Luise (2016) Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? In Marie-Luise Conen & Gianfranco Cecchin (Hrsg.), *Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung mit unmotivierten Klienten und im Zwangskontext*. (5. Aufl.) (S. 15-176) Heidelberg: Auer.

Dickenberger, Dorothee (2014). Reaktanz, Reaktanztheorie. In Markus Antonius Wirtz (Hrsg.), *Dorsch - Lexikon der Psychologie* (18. Aufl.), (S. 1387). Bern: Verlag Hogrefe.

Dienststelle Soziales und Gesellschaft und Verband Luzerner Gemeinden, Bereich Gesundheit und Soziales (2017). *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe. Empfehlung zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 für die Bemessung von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern* (4. überarb. Aufl.). Gefunden unter <https://disg.lu.ch/themen/sozialhilfe>

Domeniconi Pfister, Silvia; Zobrist, Patrick (2015). Anreiz und Sanktionen - was noch? Vorschläge zur Erweiterung der Motivierungsrepertoires in der Sozialhilfe. *SozialAktuell* 7/8/2015, 30-32.

Duden (ohne Datum). *Bedeutungsübersicht Sanktion*. Gefunden unter <http://www.duden.de/rechtschreibung/Sanktion>

Eser Davolio, Miryam, Guhl, Jutta & Rotzetter, Fabienne (2013). *Erschwerte Kooperation in der sozialarbeiterischen Beratungssituation: Sozialarbeitenden im Spannungsfeld zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und Professionalisierung*. Basel: gesowip.

Eser Davolio, Miryam, Guhl, Jutta & Rotzetter, Fabienne (2016). Verdienen die „Renitenten“ eine härtere Gangart? Hintergründe zur Kooperation in der Sozialhilfe. *SozialAktuell* 01/2016, 26 -28.

Flick, Uwe (2009). *Sozialforschung. Methoden und Anwendungen. Ein Überblick für die BA-Studiengänge*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch.

Hänzi, Claudia (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kanton der Schweiz*. Basel: Helbling Lichtenhahn.

Haller, Dieter, Jäggi, Florentin & Beiser, Christian (2014). Wertehaltungen in der Sozialhilfe. Von individuellen Lebensentwürfen und Erwartungen der Gesellschaft. *SozialAktuell*, 5/2014, 10 - 14.

Häfeli, Christoph (Hrsg.) (2008). *Das schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtssprechung*. Luzern: interact.

Hohn, Michael (2005). Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung. In Frauke Sassnik Spohn, Othmar Aregger, Michael Hohn, Daniel Monnin & Walter Schmid (Hrsg.), *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch* (S. 70-73). Bern: SKOS.

Kähler, Harro, Zobrist, Patrick (2013). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unterwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. München: Ernst Reinhardt.

- Kaufmann, Claudia (2016). Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens. *Zeitschrift für Sozialhilfe ZESO 04/16*, 22-23.
- Kuckartz, Udo (2014). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (2., durchgesehene Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kutzner, Stefan (2009). Kann Sozialhilfe aktivieren? Über die Grenzen eines neuen sozialstaatlichen Paradigmas. *SozialAktuell*, 6/2009, 16 -18.
- Müller de Menezes, Rahel (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden: Springer.
- Piller, Otto (2006) *Die soziale Schweiz. Die schweizerischen Sozialwerke im Überblick*. Bern: Haupt.
- Rosch, Daniel (2012). Erscheinungsformen und rechtliche Aspekte von Zwangskontext und „Zwangsbeglückung“ in der gesetzlichen Sozialen Arbeit. In Patrick Zobrist (Hrsg.), *Soziale Arbeit mit Pflichtklientinnen und Pflichtklienten. Theoretische Positionen - methodische Beiträge – neue Perspektiven* (S. 31 – 41). Luzern: Hochschule Luzern - Soziale Arbeit.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (2015). *Kantone stärken Erwerbsorientierte Sozialhilfe*. Gefunden unter <http://www.arbeitgeber.ch/sozialpolitik/kantone-staerken-erwerbsorientierte-sozialhilfe/>
- Schweizer Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (ohne Datum). Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe - Broschüre. Gefunden unter https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/informationsbroschuere_02.pdf
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2005). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. (4. überarb. Aufl.) Bern: Autor.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*. Gefunden unter <https://skos.ch/grundlagen-und-positionen/studien/>

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2010). *Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch*. Gefunden unter <https://skos.ch/grundlagen-und-positionen/grundlagendokumente/>

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2015). *Richtlinienrevision 2015 - Umsetzung erste Etappe*. Übersicht SKOS-Richtlinien alt/neu. Gefunden unter <https://www.skos.ch/skos-/revision/>

Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 16. März 2015 (SRL 892).

Sozialhilfeverordnung des Kantons Luzern vom 24. November 2015 (Nr. 892a).

Staub-Bernasconi, Silvia (2009). Den Menschen vor dem Würgegriff des Menschen schützen. Menschenrechte und ihre Relevanz für Mandat, Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. *SozialAktuell*, 7/8/2009, 10 - 14.

Stotz, Walter (2012). Auch unerwünschte Unterstützung kann zum Ziel führen. Ausgewählte methodische Aspekte zur Kooperation mit KlientInnen im Zwangskontext. *SozialAktuell* 10/2012, 15 - 17.

Weber, Ester (2005). *Beratungsmethodik in der Sozialen Arbeit*. Luzern: interact.

Weerth, Carsten (ohne Datum). Definition Sanktion. Gefunden unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/sanktion.html>

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2017). *Auswirkungen von Sanktionen im SGB II. Überblick über qualitative Studien in Deutschland*. Berlin: Autor.

Zobrist, Patrick (2012). Einführung: Soziale Arbeit mit Pflichtklientenschaft. In Patrick Zobrist (Hrsg.), *Soziale Arbeit mit Pflichtklientinnen und Pflichtklienten. Theoretische Positionen - methodische Beiträge – neue Perspektiven* (S. 5 – 9). Luzern: Hochschule Luzern - Soziale Arbeit.

Zobrist, Patrick, Kähler, Harro Dietrich (2017). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. (3. Aufl.). München: Ernst Reinhardt.

Zobrist, Patrick, Kähler, Harro Dietrich (2013). *Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann*. (2. Aufl.). München: Ernst Reinhardt.

11 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Definition des sozialen Existenzminimums (Quelle: SKOS, 2005, A.6-3)	10
Abbildung 2: Kürzungsumfang gemäss Luzerner Handbuch (Quelle: Luzerner Handbuch, A.8-3)	20
Abbildung 3: Überblick Interviewpartnerinnen, eigene Darstellung	31

12 Anhang

12.1 Interviewleitfaden

Einleitung

Im Rahmen unserer Bachelor-Arbeit möchten wir untersuchen, wie Sozialarbeitende in der WSH mit Sanktionen und Kürzungen umgehen. Es geht uns dabei weniger um die berufsethische Auseinandersetzung als um den konkreten Umgang - wann sanktioniere bzw. kürze ich wie viel für welches Vergehen? Wie stehe ich dazu? Was sind meine Absichten? Was erhoffe ich mir von der Sanktion? Wir werden insgesamt 6 Leitfaden-Interviews durchführen; jeweils zwei in einem grossen, mittleren und einem kleinen Sozialdienst.

Es geht vor allem um eigene Haltung und nicht die des Dienstes, Beispiele wichtig (für Forschungsart)

Interview wird aufgezeichnet, in der Arbeit anonymisiert, Daten bleiben bei uns, Arbeit kann auf Wunsch zugestellt werden, episodisches Interview mit grossem Erzählanteil, zirka 1 Stunde Gespräch.

- 1) Erzählen Sie von einem konkreten Beispiel aus Ihrer Berufspraxis: (Wie läuft eine Kürzung vom Vorfall oder dem Fehlverhalten bis zum gekürzten Budget ab?)

Stützfrage

- Zustandekommen der Entscheidung (Weg)
- Entscheidungsträger
- Einordnung (einfacher Fall/schwerer Fall)
- **Kontrastierungsfall** (einfach/schwer)

- 2) Was sind aus Ihrer Sicht die Herausforderungen bei der Entscheidung und Umsetzung einer Kürzung?

Stützfragen

- Konflikt institutioneller Rahmen und Berufsethik
- Rahmenbedingungen Institution (Wege und Instrumente)
- Hilfsmittel/Handlungsinstrumente

3) Was sind (aus Ihrer Sicht) die Auswirkungen von Kürzungen?

Stützfragen

- Beratungsbeziehung (spezifisch und allgemein)
- Vertrauen
- Situation Klientel
- Eigene Gefühle
- Berufsethische Auseinandersetzung
- Verfahren/Administrativer Aufwand (Einsprachen)
- Prinzipien WSH (Individualisierung, usw.)

4) Sie haben vorher ein Beispiel gemacht, was waren dabei die Auswirkungen der Kürzung?

Stützfragen

- Beratungsbeziehung (spezifisch und allgemein)
- Vertrauen
- Situation Klientel
- Eigene Gefühle

- Berufsethische Auseinandersetzung
- Verfahren/Administrativer Aufwand (Einsprachen)
- Prinzipien WSH (Individualisierung, usw.)

5) Was sind (weitere) Gründe für Kürzungen?

Nachfragen

- Was sind die häufigsten Gründe für Kürzungen?

6) Auf Grund von was legen Sie Höhe und Dauer der Kürzung festlegen?

Nachfragen

- Was ist die häufigste Höhe und die häufigste Dauer von Kürzungen?
- Wird der maximale Kürzungsumfang ausgeschöpft? Wenn ja, wie oft? Wenn nein, warum nicht?
- Werden Daten erhoben über Anzahl, Höhe, usw. der Kürzungen?

Kürzungen stellen Herausforderungen an die Professionellen, der Kürzungsbereich ist gross (35%), Prinzip der Individualisierung lässt Spielraum offen, Trippelmandat der SA

7) Was braucht es für einen verantwortungsvollen Umgang? (Und ist es verfügbar?)

Stützfragen

- kollegialer Austausch
- genug Zeit/Ressourcen

- rechtliche Beratung
- wie findet eine berufsethische Auseinandersetzung statt?
- Kompetenz bei Professionellen (nicht Sachbearbeiter oder Politiker)
- Raster/Liste über Gründe/Umfang/Dauer -> Handbuch/Richtlinien?
- gesetzliche Grundlagen

8) Gibt es aus Ihrer Sicht noch etwas, was vergessen wurde zu fragen? Oder haben Sie noch etwas, was Sie unbedingt noch erzählen/erwähnen möchten?

12.2 Codierleitfaden

Forschungsfragen:

- Was wird unter Sanktionen in der WSH verstanden und was ist der aktuelle Wissensstand über die Auswirkungen von Sanktionen)
- Unter Angabe welcher Gründe sprechen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aus?
- Wie schätzen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Auswirkungen von Kürzungen ein?
- Wie können Sozialarbeitende in der WSH verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen?

Grobkategorien	Feinkategorisierung
Unter Angabe welcher Gründe sprechen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Sanktionen in der WSH aus? (F2)	
Gründe für Kürzungen	<ul style="list-style-type: none"> • mangelnde Kooperation • ungenügende Integrationsbemühungen • unrechtmässig bezogene Unterstützung • durch das Verhalten des Unterstützten verursachte Doppelzahlungen • Einstellung der Arbeitslosenkasse
Motiv für Kürzungsentscheid	<ul style="list-style-type: none"> • Strafend • Erziehend/Lenkend • Abschreckend
Wie schätzen Sozialarbeitende verschiedener Sozialdienste Auswirkungen von Kürzungen ein? (F3)	
Einschätzung der Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • auf Beratungsbeziehung • auf Situation Klient/Klientin • auf das Verhalten • auf die Motivation
Wie können Sozialarbeitende in der WSH verantwortungsvoll mit Kürzungen umgehen? (F4)	

Förderliche und hinderliche Aspekte für einen Verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenbedingungen und institutionelle Bedingungen • Haltung Dienst • Eigene Haltung & Erfahrung • Kollegialer Austausch • Luzerner Handbuch • Rechtliche Absicherung
Schwierigkeiten beim Kürzungsentscheid	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Situation • Sympathie/ Antipathie • Bewusst/ Unbewusst • Vermögen/ Unvermögen
Wünsche/Ideen/Verbesserungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit Kürzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Raster/ Tabelle • Zeit/ Ressourcen • Gleichbehandlung • Hilfestellung vor, während und nach der Kürzung • Prozessverbesserungen