

Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität?

Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK)

Schlussbericht

Prof. Dr. Carlo Knöpfel
Patricia Frei
Sandra Janett

ISOS /HAS/FHNW
Basel, Oktober 2016

Zusammenfassung

Die öffentliche Sozialhilfe steht seit geraumer Zeit unter Druck. Die Fallzahlen steigen, die durchschnittliche Bezugsdauer verlängert sich, die Lebenslage der Armutsbetroffenen wird komplexer, die Integrationserfolge stagnieren. Diese Entwicklung geht nicht spurlos an den Hilfswerken vorüber. Seit je her spielen sie gegenüber der öffentlichen Sozialhilfe eine komplementäre Rolle. Mit ihren Beratungsstellen, Dienstleistungsangeboten und in der Einzelfallhilfe können sie den Menschen in prekären Lebenslagen etwas Luft verschaffen und deren Handlungsräume vergrössern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob darüber hinaus die Hilfswerke auch immer häufiger Aufgaben übernehmen (müssen), die eigentlich in den Geltungsbereich der öffentlichen Sozialhilfe gehören. Es würde dann die Gefahr bestehen, dass sich die öffentliche Sozialhilfe immer stärker als subsidiär zur privaten Sozialhilfe positioniert und die bisherige kooperative Form der Zusammenarbeit unter Druck geraten und in Frage gestellt würde.

Die vorliegende Studie untersucht aus der Perspektive der Hilfswerke, wie sich die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten in den letzten Jahren zwischen 2005 und 2015 gewandelt hat. In drei Schritten werden die Resultate einer Online-Befragung bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Auftrag gebenden Hilfswerke ausgewertet, 10 kurze Fallstudien präsentiert, die an konkreten Beispielen zeigen, wie die öffentliche Sozialhilfe und die Hilfswerke heute zusammenarbeiten, und die zentralen Aussagen aus 7 Expertinnen- und Experteninterviews wiedergegeben.

Die Untersuchung zeigt, dass sich das Verhältnis, die Form der Zusammenarbeit und die Entwicklung der materiellen und immateriellen Hilfe der öffentlichen Sozialhilfe und der Hilfswerke in den letzten zehn Jahren in zwei sehr verschiedene Richtungen entwickelt haben. Die öffentliche Sozialhilfe muss sich mehr und mehr auf die Auszahlung der finanziellen Unterstützungsleistungen konzentrieren, die Arbeit in den Sozialdiensten ist von Spar- und Zeitdruck geprägt, für eine längerfristige Begleitung und Betreuung fehlt immer häufiger die Zeit. In der gleichen Phase haben die Hilfswerke ihre Angebotspalette ausgeweitet, die Sozialberatung da und dort gestärkt und sich zunehmend auch mit Fragen des Sozialhilfrechts beschäftigt.

Von einer systematischen Abschiebung von Fällen auf Anweisung durch die Sozialdienste an die Hilfswerke kann nicht die Rede sein. Doch wo die Sozialdienste ihren Auftrag nicht wahrnehmen, suchen die Betroffenen die Hilfswerke auf. Hin und wieder sind aber auch entsprechende Hinweise von Sozialarbeitenden auf den Sozialdiensten im Spiel. Die Abklärung von Rechtsansprüchen bindet immer häufiger die Zeit der Sozialberatungsstellen der Hilfswerke. Festgestellt wird, dass die Hilfesuchenden ungenügend über ihre Pflichten und Rechten informiert sind. Häufig wird aber auch beklagt, dass die Sozialdienste in der Praxis in voreuseilendem Gehorsam gegenüber den Sozialbehörden restriktiver werden, wenn es um situationsbedingte Leistungen geht. Hier springen aber offenbar nicht zuerst die Hilfswerke, sondern Stiftungen in die Bresche, die mancherorts von den Sozialdiensten direkt angegangen werden. Mit diesen Anträgen signalisieren die Sozialdienste eine Notwendigkeit, für die ihnen aber von den Kantonen und Gemeinden die Mittel vorenthalten werden. Damit werden finanzielle Ressourcen bei den Stiftungen beansprucht, die andernorts dann wieder fehlen.

Ein kritisches Moment ist die persönliche Hilfe, also die Beratung und Begleitung der Armutsbetroffenen. Nicht nur die Sozialdienste, auch die Hilfswerke haben weder genügend Zeit noch Geld,

um in ausreichendem Masse Begleitung und Betreuung anbieten zu können. Sie können die längerfristige Hilfe nicht flächendeckend anbieten. Hier spielt die kirchliche Sozialarbeit ergänzend noch immer eine wichtige Rolle.

Die interviewten Expertinnen und Experten bestätigen die Einschätzungen der Teilnehmenden aus der Online-Befragung. Sie sind sich einig, dass sich diese Entwicklung in die nahe Zukunft fortsetzen wird. Die Sozialdienste werden sich auf die Prüfung der materiellen Hilfe konzentrieren müssen. Ihnen werden mehr und mehr die Mittel für Integrationsmassnahmen, eine längerfristige Hilfe und situationsbedingte Leistungen fehlen. Hier öffnet sich ein Handlungsraum, den die Hilfswerke füllen könnten, wenn sie denn wollen. Dazu müssten sie ihre Rolle im Gefüge der sozialen Sicherheit überdenken, Angebote weiter ausdifferenzieren, mehr Mittel beschaffen und neue Formen der Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten etablieren. Die Gefahr besteht dabei, dass die Hilfswerke in eine Situation geraten, in der sie quasi-staatliche Aufgaben übernehmen, für die sie weder legitimiert noch finanziert sind. Die Alternative dazu ist eine neue Stärkung der öffentlichen Sozialhilfe.

Vor diesem Hintergrund können für die Auftrag gebenden Hilfswerke vier Handlungsempfehlungen formuliert werden. Erstens müssen sich die Hilfswerke dafür einsetzen, dass die Rechtsstaatlichkeit in der Sozialhilfe weiterhin vollumfänglich garantiert wird. Zweitens muss die persönliche Hilfe, also die Beratung, Betreuung und Begleitung der hilfeschenden Menschen, auf den Sozialdiensten wieder mehr Gewicht bekommen. Dazu sind der Sozialhilfe mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Drittens muss die Finanzierung der situationsbedingten Leistungen überdacht werden. Wo diese im Rahmen der Abklärung bei den Sozialdiensten als notwendig erachtet werden, müssen sie auch aus den Mitteln der Sozialhilfe finanziert werden. Und viertens sind die Hilfswerke aufgefordert, sich noch sehr viel stärker und häufiger zu Wort zu melden, wenn Fehlentwicklungen bei der Sozialhilfe beobachtet werden und die Vermeidung und Bekämpfung von Armut von der sozialpolitischen Agenda zu verschwinden droht. Dieses anwaltschaftliche Mandat brauchen sie nicht im Alleingang wahrzunehmen. Vorgeschlagen wird, dass eine "Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitik" gegründet wird.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Inhaltsverzeichnis.....	5
1 Auftrag.....	6
2 Die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe 2005–2015	8
2.1 Der arbeitsmarktliche und sozialpolitische Kontext.....	8
2.2 Die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe 2005–2015	10
2.3 Die beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien 2005 und 2015/2016.....	13
3 Präsentation der Studienergebnisse	18
3. 1 Online-Befragung	18
3.1.1 Methodisches Vorgehen	18
3.1.2 Ergebnisse	20
3.2 Fallstudien	31
3.2.1 Fallbeispiele.....	31
3.2.2 Fazit aus der Online Befragung und den Fallstudien.....	37
3.3 Expertinnen- und Experteninterviews.....	38
4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	43
5 Literaturverzeichnis.....	46
6 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	47
Anhang 1: SKOS-Richtlinien, Ziffer A.11: Zusammenarbeit zwischen der privaten und öffentlichen Sozialhilfe	48
Anhang 2: Fragebogen der Online-Befragung.....	50
Anhang 3: Leitfaden für die Expertinnen- und Experteninterviews	54

1 Auftrag

Die öffentliche Sozialhilfe steht seit geraumer Zeit unter Druck. Die Fallzahlen steigen, die durchschnittliche Bezugsdauer verlängert sich, die Lebenslage der Armutsbetroffenen wird komplexer, die Integrationserfolge stagnieren. Die öffentliche Sozialhilfe ist auch zum Ort sozialpolitischer Auseinandersetzungen geworden. Stichworte wie "Sozialmissbrauch" und "explodierende Kosten" und die Rede von "richtigen" und "falschen" Armen dominieren die Auseinandersetzung. In diesem Kontext wird die Rolle der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe – kurz SKOS – im Sozialwesen in Frage gestellt, deren Richtlinien werden kritisiert und es werden Anpassungen bei den kantonalen Sozialhilfegesetzen Richtung Leistungsabbau und Verschärfung der Sanktionen gefordert.

Diese Entwicklung geht nicht spurlos an den Hilfswerken vorüber. Seit je her spielen sie gegenüber der öffentlichen Sozialhilfe eine komplementäre Rolle. In diesem Sinne wird die Zusammenarbeit zwischen der privaten und der öffentlichen Sozialhilfe auch in den SKOS-Richtlinien in Punkt A.11 beschrieben (SKOS 2016; siehe Anhang 1). Mit ihren Beratungsstellen, Dienstleistungsangeboten und in der Einzelfallhilfe können sie den armutsbetroffenen Menschen etwas Luft verschaffen und deren Handlungsräume vergrössern. So unterstützen sie armutsbetroffene Menschen, die auf Unterstützungsleistungen der öffentlichen Sozialhilfe verzichten (oder gerade noch keinen Anspruch haben), von der öffentlichen Sozialhilfe zu wenig Begleitung und Betreuung erfahren oder nur (noch) Nothilfe bekommen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich vermehrt die Frage, ob darüber hinaus die Hilfswerke auch immer häufiger Aufgaben übernehmen (müssen), die eigentlich in den Geltungsbereich der öffentlichen Sozialhilfe gehören. Die Gründe, die für eine solche Entwicklung sprechen, sind vielfältiger Natur. Die Sozialdienste nehmen mangels personeller Ressourcen ihre Beratungs- und Begleitungsaufgaben kaum mehr wahr, kürzen die Leistungen für bestimmte soziale Gruppen, streichen Integrationszulagen und schränken den Geltungsbereich von Leistungsarten wie Wohnkostenübernahmen oder situationsbedingte Leistungen ein. Wenn sich damit die öffentliche Sozialhilfe immer stärker auf die Gewährleistung des "materiellen Existenzminimums" zurückzieht, sieht sich die private Hilfe herausgefordert, die Lücke zum "sozialen Existenzminimum" schliessen zu müssen, um armutsbetroffenen Menschen die gesellschaftliche Teilhabe weiterhin zu ermöglichen. Damit aber verändert sich das Verhältnis zwischen der privaten und öffentlichen Sozialhilfe. Es besteht die Gefahr, dass sich die öffentliche Sozialhilfe immer stärker als subsidiär zur privaten Sozialhilfe positioniert und die bisherige kooperative Form der Zusammenarbeit unter Druck gerät und in Frage gestellt wird.

Die vorliegende Studie hat somit zum Ziel, dieser These nachzugehen. Sie will aufzeigen, ob, wo und in welcher Weise solche Verlagerungsprozesse in der Praxis stattfinden, wie diese zu bewerten sind und welche sozialpolitischen Konsequenzen aus dieser Entwicklung gezogen werden müssen.

Die Studie wird im Auftrag von drei grossen Hilfswerken im Bereich der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in der Schweiz erstellt: Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz. Alle drei Organisationen sind über regionale Strukturen schweizweit präsent, bieten armutsbetroffenen Haushalten Hilfen an und sind, etwa im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut oder im Vorstand und in der Geschäftsleitung der SKOS, armutspolitisch engagiert. Dabei lassen sie sich von einem mehrdimensionalen Armutsverständnis leiten. Armut ist demnach nicht nur Ausdruck materiellen Mangels, sondern zeigt sich auch in prekären Wohnverhältnissen, gesundheitlichen Einschränkungen, finanziellen Schwierigkeiten und geringer sozialer

Einbindung. Diese vom Lebenslagenkonzept inspirierte Sicht auf die Armut wird durch eine am Lebenslauf orientierte Strukturierung der Hilfen für armutsbetroffene Haushalte ergänzt. Armut nimmt folglich je nach Lebensphase unterschiedliche Formen an und braucht somit bedarfsgerechte Unterstützungsangebote. Idealerweise ergänzen diese die bereits bestehenden, staatlichen Hilfeleistungen.

Die vorliegende Studie setzt sich aus drei Teilen zusammen. Das erste Kapitel ist der Rahmung der Studie gewidmet und beschreibt die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe in den Jahren zwischen 2005 und 2015. Dieses Zeitfenster wird durch die beiden letzten Revisionen der Richtlinien der SKOS abgesteckt.

Im darauf folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der im Rahmen der Studie generierten Daten dargestellt und kommentiert. In drei Unterkapiteln werden die Resultate der Online-Befragung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Auftrag gebenden Hilfswerke zusammengetragen, insgesamt 10 kurze Fallstudien präsentiert – die an konkreten Beispielen zeigen, wie die öffentliche Sozialhilfe die Hilfswerke in ihre Arbeit einbezieht. Am Ende des zweiten Kapitels werden die zentralen Aussagen aus den Expertinnen- und Experteninterviews wiedergegeben.

Im dritten und letzten Kapitel werden die zentralen Schlussfolgerungen aus den generierten Ergebnissen der verschiedenen Untersuchungselemente gezogen und Handlungsempfehlungen formuliert. Es wird sich zeigen, dass eine grundsätzliche Klärung der Rollen der öffentlichen Sozialhilfe und der Hilfswerke bei der Vermeidung und Bekämpfung der Armut in der Schweiz ansteht.

2 Die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe 2005–2015

Um die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe in der Dekade 2005 bis 2015 beschreiben zu können, bedarf es eines Blicks auf das Geschehen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt und auf den sozialpolitischen Kontext. Denn die beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien von 2005 und 2015/2016 sind ohne diese beiden Aspekte kaum richtig einzuordnen. So markieren sie Zäsuren im Verständnis der Sozialen Arbeit in den Sozialdiensten. War die erste Revision noch von einem neoliberalen Impetus geprägt, wonach der aktivierende Sozialstaat sich um die Integration von armutsbetroffenen Haushalten in den Arbeitsmarkt bemühen soll, so ist die zweite Revision durch eine neokonservative Abkehr von dieser sozialpolitischen Ausrichtung gekennzeichnet und will nun nicht viel mehr als das Wohlverhalten der Betroffenen unter Androhung von einschneidenden Sanktionen einfordern.

Nachfolgend werden in den ersten Abschnitten die Veränderungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt und die darauf reagierende sozialpolitische Auseinandersetzung um die Aufgaben der Sozialhilfe beschrieben. Anschliessend wird die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe exemplarisch anhand aussagestarker Kennzahlen illustriert und die beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien beschrieben. Das Kapitel schliesst mit ersten Überlegungen zu möglichen Konsequenzen für die Hilfswerke ab.

2.1 Der arbeitsmarktliche und sozialpolitische Kontext

Sozialhilfe findet nicht im luftleeren Raum statt. Sie ist geprägt von der wirtschaftlichen Entwicklung und den sozialpolitischen Auseinandersetzungen. Auch die beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien haben ihre Vorgeschichte. Sie sind wesentlich als Folgen der vorangegangenen rezessiven Phasen mit hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfezahlen zu verstehen. Dabei muss mit zeitlichen Verzögerungen von drei bis fünf Jahren gerechnet werden. In dieser Zeit kann sich die Wirtschaft längst erholt haben und die Arbeitslosigkeit zurückgegangen sein. Dessen ungeachtet steigen aber die Fallzahlen in der Sozialhilfe an. Dieses "Echo" ist Ausdruck einer wachsenden Sockelarbeitslosigkeit. Die Zahl der langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehenden wächst und deren Bezugsdauer steigt an (Knöpfel 2016).

Die steigenden Sozialhilfezahlen führen zu Verwerfungen in den Budgets und Rechnungen der kantonalen sowie kommunalen Sozialwesen. Die kalkulierten Aufwendungen müssen immer wieder nach oben angepasst werden. Diese Entwicklung wird wenig überraschend auch Gegenstand sozialpolitischer Auseinandersetzungen, die medial aufbereitet und zugespitzt werden. Diese führen schliesslich zu lauter werdenden Forderungen nach Revisionen der SKOS-Richtlinien sowie der kantonalen Sozialhilfegesetze.

Ein Beispiel hierfür ist das Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei vom Juni 2015. Es trägt den Titel "Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen. Zur Sicherung der Hilfe für die wirklich Bedürftigen" (Schweizerische Volkspartei 2015). Damit ist programmatisch bereits vieles gesagt. Die knapper werdenden Mittel in der Sozialhilfe sollen nur noch den richtigen Armen zukommen, nicht aber den "Scheinarmen", und erst recht nicht jenen Organisationen, die sich im Auftrag der Sozialdienste um eine arbeitsmarktliche Integration der Klientel bemühen. Beklagt werden die übertrieben hohen Normleistungen der Sozialhilfe. Als erster Schritt wird die "Aufhebung jeglicher Verbindlichkeit der ohne direkte Zustimmung des Volkes vom Interessenverband der Sozialarbeiter SKOS

durchgesetzten Richtlinien" (Schweizerische Volkspartei 2015, S. 4) gefordert. Das Papier mündet zum einen in eine epische Liste von Forderungen, darunter auch eine einschneidende Kürzung des Grundbedarfs, und zum anderen in Musteranträge, die zeigen, wie auf kantonaler und kommunaler Ebene vorgegangen werden muss, um diesen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

In diesem angespannten sozialpolitischen Klima gehen andere Entwicklungen unter, die für die Sozialhilfe von ebenso grosser Bedeutung sind. Auf zwei solche Momente soll an dieser Stelle kurz hingewiesen werden, weil sie gleichermaßen wie das zitierte Papier der Schweizerischen Volkspartei zur sozialpolitischen Rahmung der Sozialhilfe gehören. Das eine Moment ist das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung der Armut (Eidgenössisches Departement des Innern EDI 2013), das andere Moment stellt der Bericht des Bundesrates zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen dar, worin es um die Frage eines möglichen Rahmengesetzes für die Sozialhilfe geht (Bundesrat 2015).

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (NAP) geht auf einen in der Zivilgesellschaft breit abgestützten Vorstoss im Kontext des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 zurück. In diesem Jahr engagieren sich nicht nur die Hilfswerke stark in dieser Thematik. Auch die SKOS beteiligt sich mit der Wanderausstellung "im Fall" an der Öffentlichkeitsarbeit zu den Hintergründen der Armut in der Schweiz. Der Bund lanciert das NAP nach langwierigen Abklärungen und zahlreichen Diskussionen, in denen es primär darum geht, ob die Zuständigkeiten für die Armutsbekämpfung mit dem Engagement des Bundesamtes für Sozialversicherungen in Frage gestellt werden sollen. Das NAP ist auf vier Jahre angelegt. Strukturell betrachtet orientiert es sich mit seinen thematischen Schwerpunkten am Lebenslaufmodell. In den verschiedenen Steuerungsgremien wird auf eine hohe Beteiligung der Betroffenen-Organisationen und der Zivilgesellschaft Wert gelegt. Ziel ist es, vor allem den Dialog auf den verschiedenen politischen Ebenen und zwischen den unterschiedlichen Akteuren in diesem thematischen Feld zu fördern, Wissenslücken, etwa zu Armut und Wohnen oder Armut und Verschuldung, mit einzelnen Studien zu schliessen und *best practice*-Beispiele zu dokumentieren, um das gegenseitige Lernen bei der Prävention und Bekämpfung der Armut und Ausgrenzung in der Schweiz zu fördern. Was von diesem Programm bleiben wird, ist offen. Der Lackmus-Test für die Ernsthaftigkeit des Engagements des Bundes wird die Einrichtung eines Armutsmonitorings sein. Damit hätte der Bund ein Instrument in der Hand, um die kantonale Politik in der Prävention und Bekämpfung der Armut zu dokumentieren, einzuschätzen und im Dialog zu fördern. Ob es dazu kommen wird, ist derzeit mehr als offen.

Dies führt zum zweiten Moment, dem Bericht des Bundesrates über ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe (Bundesrat 2013). Der Bericht umfasst drei Teile: Zunächst wird die Funktionsweise der Sozialhilfe beschrieben, dann wird dargestellt, was in einem Rahmengesetz geregelt werden müsste und schliesslich wird der Handlungsbedarf durch den Bundesrat beurteilt. Dabei weist er "in seinen Schlussfolgerungen darauf hin, dass die Sozialhilfe aufgrund ihrer wichtigen Aufgabe mit einem verbindlichen Rahmen zu stärken sei" (Bundesrat 2013, S. II). Die verschiedenen Gremien, die sich mit der Sozialhilfe befassen, reagieren sehr unterschiedlich auf das Papier. Die Städte-Initiative Sozialpolitik und die SKOS plädieren für ein Sozialhilfe-Rahmengesetz auf Bundesebene, der Schweizerische Gemeindeverband könnte sich ein kantonales Konkordat vorstellen, die SODK lehnt hingegen eine solche Bundeskompetenz dezidiert ab. Der Bundesrat respektiert diese Position, nimmt die SODK aber in die Pflicht. Sie hat für mehr Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien zu sorgen. In der Folge kommt es in der Revision der Richtlinien zu einer Verschiebung der Verantwortlichkeiten. Fortan wird die SODK zentrale Änderungen bei den Richtlinien verabschieden.

2.2 Die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe 2005–2015

Sozialpolitische Debatten zur Sozialhilfe, aber auch laut werdende Forderungen nach Revisionen der SKOS-Richtlinien und der kantonalen Sozialhilfegesetze kommen nicht von ungefähr. Sie spiegeln Entwicklungen in den entsprechenden Statistiken zur Sozialhilfe und sind ein Reflex auf die kantonalen und kommunalen Auseinandersetzungen bei den Budgets im Sozialwesen und mancherorts auch Folge von Steuersenkungen und Sparplänen.

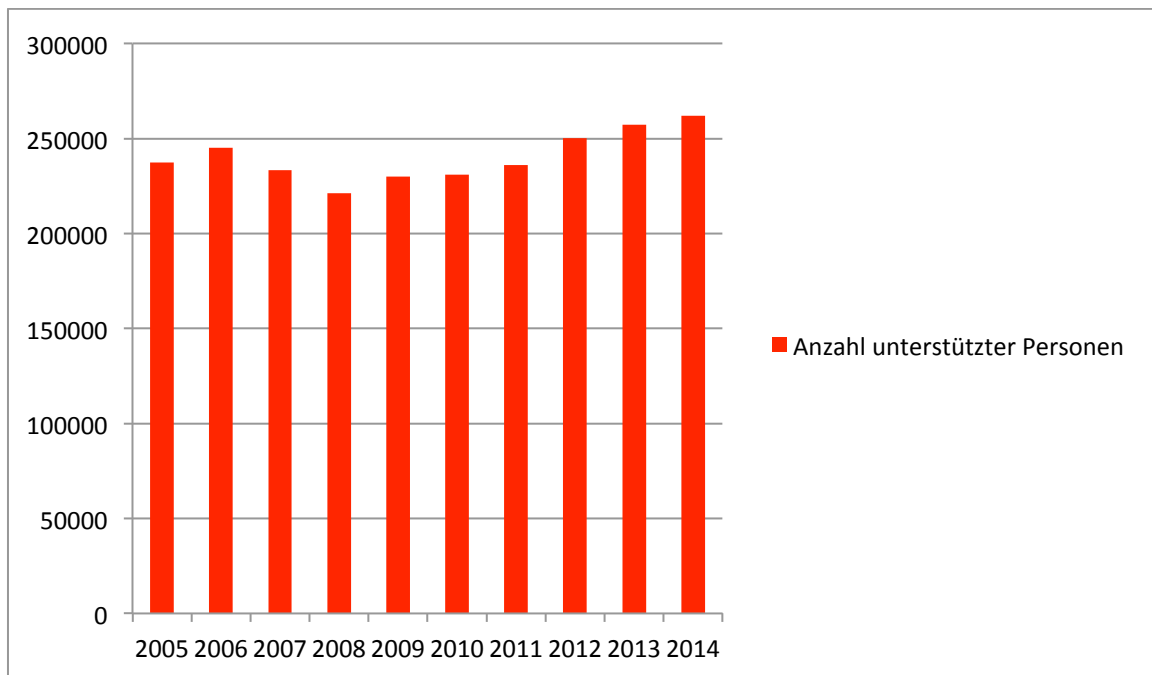
Hier soll die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe in den zehn Jahren zwischen 2005 und 2015 soweit möglich mit vier Kennzahlen nachgezeichnet werden. Es sind dies:

- die Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen;
- die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinne (ohne den Asylbereich);
- die Nettoausgaben pro unterstützte Person und Jahr;
- die Sozialhilfequote.

Die Daten finden sich in den entsprechenden Tabellen des Bundesamtes für Statistik sowie in der unlängst veröffentlichten Publikation zu "10 Jahren Schweizerische Sozialhilfestatistik" (Bundesamt für Statistik 2016). Dort wird auch darauf hingewiesen, dass die Verläufe der verschiedenen Kennzahlen vorsichtig zu interpretieren sind. Teilweise sind sie statistischen Anpassungen geschuldet, die nichts mit den realen Verläufen zu tun haben (Bundesamt für Statistik 2016, S. 16). Die sozialpolitische Debatte über diese Zahlen nimmt auf solche "Feinheiten" allerdings keine Rücksicht.

Ein erster Hinweis auf die aktuelle Belastung der Sozialdienste erschliesst sich über den Verlauf der Anzahl Personen, die von der Sozialhilfe über kürzere oder längere Zeit unterstützt werden. Seit 2008 gewinnt dieser Indikator wieder an Grösse. Bezogen 2008 noch rund 221'000 Personen Unterstützungsleistungen, so waren es 2014 bereits 262'000 Sozialhilfebeziehende. Dies entspricht einer beachtlichen Zunahme von knapp 19 Prozent innert sieben Jahren (Abbildung 1).

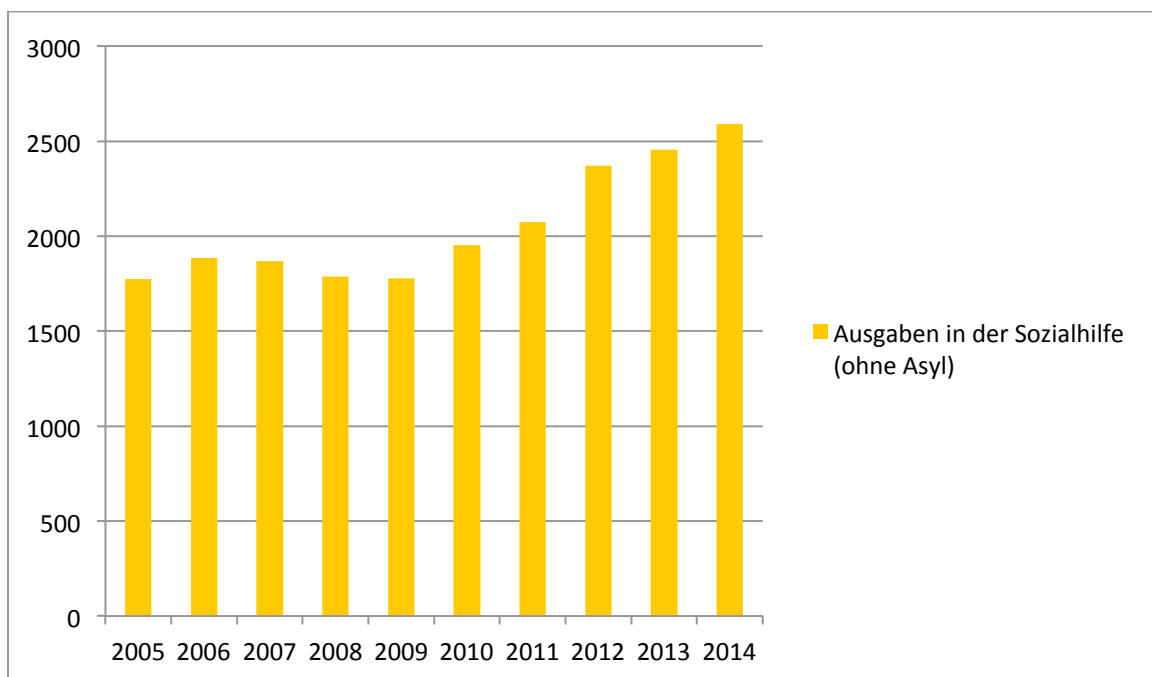
Abbildung 1: Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen 2005–2014



Quelle: Bundesamt für Statistik

Diese Dynamik spiegelt sich auch in der Ausgabenentwicklung bei der Sozialhilfe. Lagen diese (ohne die Ausgaben im Asylbereich) 2008 noch bei 1,78 Milliarden Franken, so erreichten sie 2012 bereits ein Niveau von 2,37 Milliarden Franken. 2014 wurde die Grenze von 2,5 Milliarden Franken mit Gesamtausgaben für die Sozialhilfe in der Schweiz von 2'588,3 Millionen Franken erstmals überschritten sein (Abbildung 2).

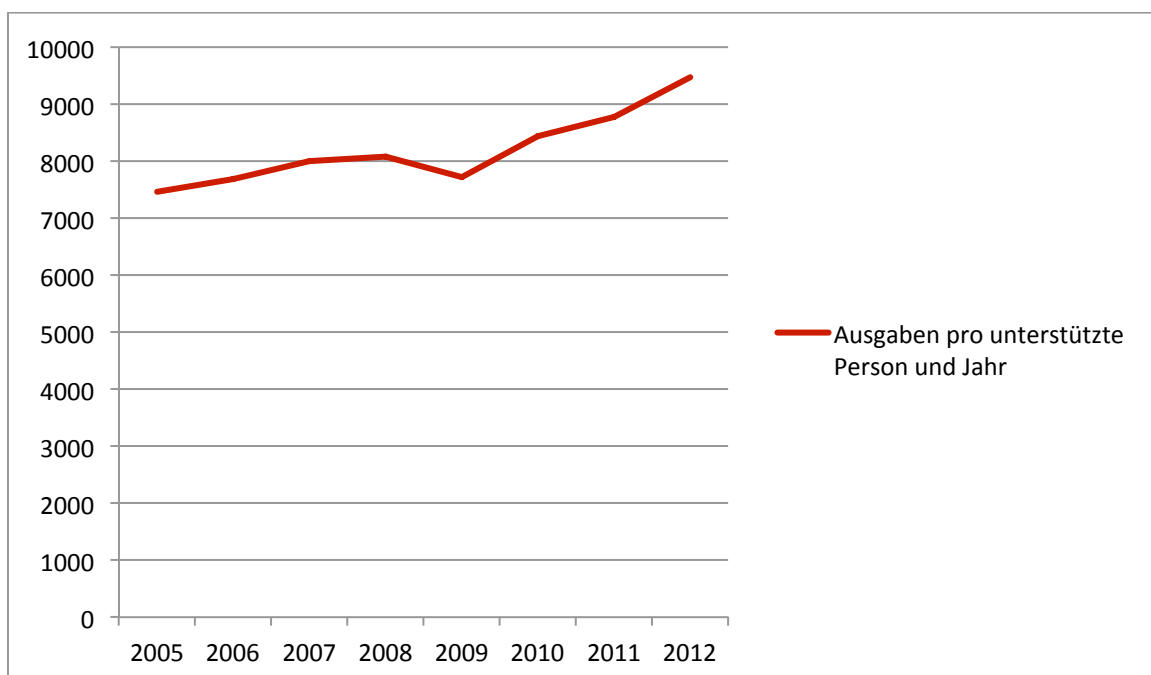
Abbildung 2: Ausgaben in der Sozialhilfe (ohne Asyl) 2005–2012, in Mio. Fr.



Quelle: Bundesamt für Statistik

Intensiv wird aber vor allem der Parameter der Ausgaben pro unterstützte Person diskutiert. Auch hier ist ein ansteigender Verlauf zu beobachten. 2008 betrug der durchschnittlich bezogene Betrag für eine sozialhilfebeziehende Person im Jahr noch 8'000 Franken, 2012 belaufen sich die Ausgaben bereits auf rund 9'500 Franken pro Person und Jahr (Abbildung 3). Fachleute vermuten hinter diesen Zahlen vor allem steigende Ausgaben für Miete und Krankenkassenprämie. Der länger werdende Bezug von Sozialhilfeleistungen darf aber auch nicht ausser Acht gelassen werden. (Städteinitiative Sozialpolitik 2014).

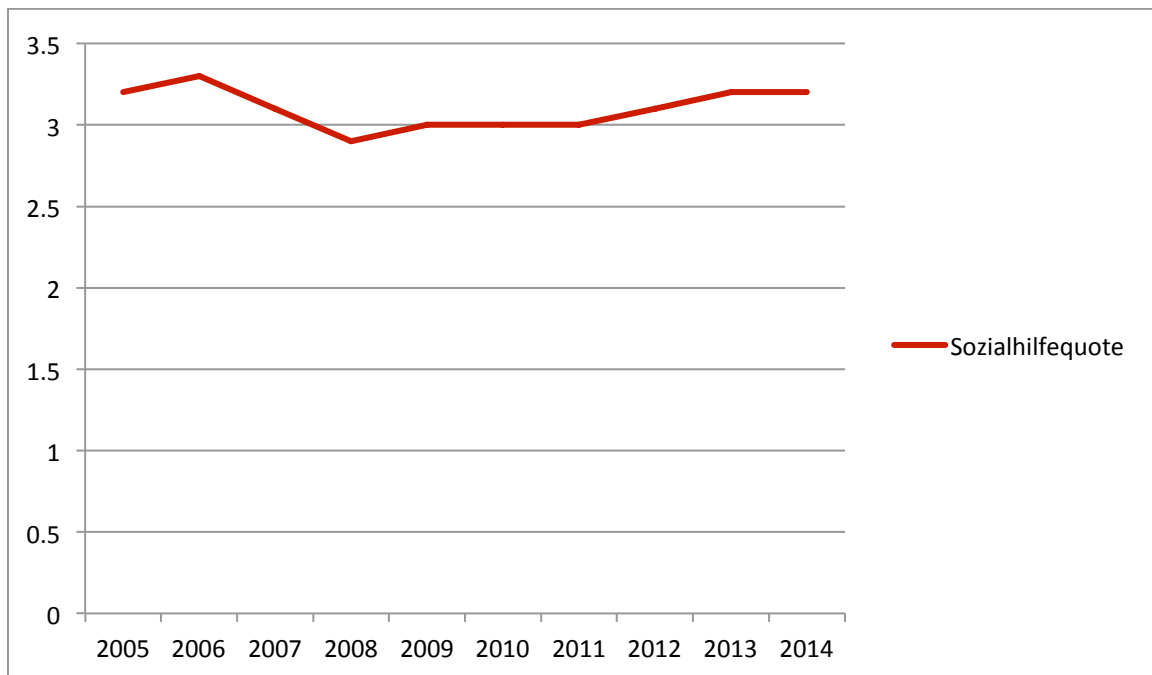
Abbildung 3: Ausgaben pro unterstützte Person und Jahr 2005–2012



Quelle: Bundesamt für Statistik

In einem gewissen Kontrast zu der eben beschriebenen Entwicklung steht der Verlauf der Sozialhilfequote. Dieser weist zwar auch eine geringe Zunahme von 2,9 Prozent (2008) auf 3,2 Prozent (2014) auf (Abbildung 4). Allerdings überzeichnet diese Zunahme die tatsächliche Entwicklung, weil der Nenner, die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz nur verzögert nachgeführt wird.

Abbildung 4: Sozialhilfequote 2005–2014



Quelle: Bundesamt für Statistik

Insgesamt betrachtet machen die vier Indikatoren aber in ihrem Verlauf deutlich, dass die Sozialhilfe in den letzten Jahren deutlich mehr und länger in Anspruch genommen wird. Vieles spricht dafür, dass sich hinter dieser Entwicklung strukturelle Veränderungen im Arbeitsmarkt, im sozialen Zusammenleben und vor allem auch in der Sozialpolitik des Bundes verbergen, mithin die Sozialhilfe nicht mehr nur eine vorübergehende Hilfe in individuellen Notlagen, sondern mehr und mehr die Funktion einer langfristigen Existenzsicherung übernimmt (Städteinitiative Sozialpolitik 2014). Dass damit wachsende Belastungen der Kantone und Kommunen einhergehen, und dies in einer Zeit, in der einmal mehr Sparprogramme lanciert werden, um die Lücken, welche die Steuersenkungen in die Budgets gerissen haben, zu schliessen, kann nicht überraschen. Entsprechend wächst der Druck, auch bei den Sozialdiensten zu sparen, wie noch im nachfolgenden Kapitel näher beschrieben wird.

2.3 Die beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien 2005 und 2015/2016

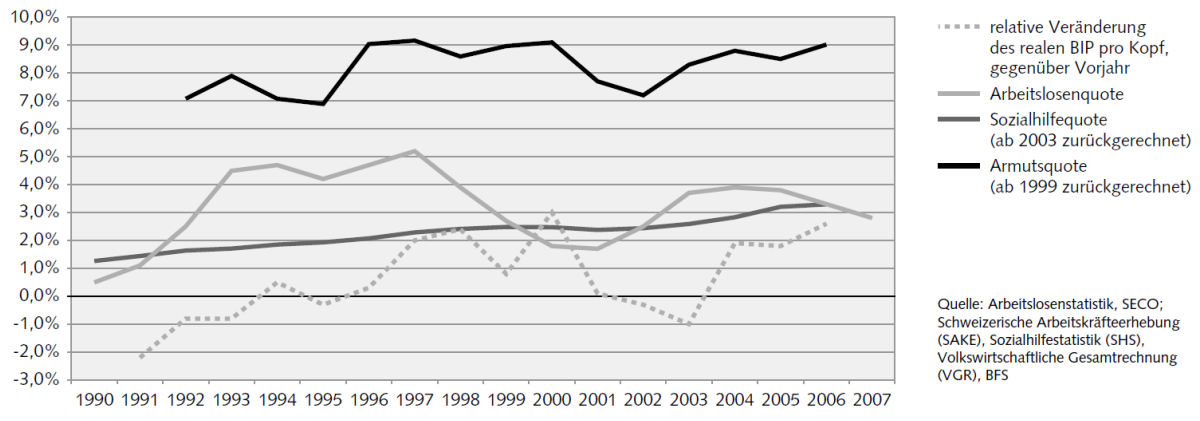
Die vorliegende Studie bezieht sich auf die Entwicklungen der öffentlichen Sozialhilfe im Zeitraum zwischen 2005 und 2015. Der Anfang und das Ende dieser Zeitspanne werden, wie bereits einleitend erwähnt, durch zwei Revisionen der SKOS-Richtlinien markiert. Die Revision der SKOS-Richtlinien 2005 hat ihre Vorgeschichte. Die Schweiz erlebte in den 90er-Jahren die längste wirtschaftliche Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Mitte der 90er-Jahre erreichten die Arbeitslosenzahlen Höchststände. Die Arbeitslosenquote stieg auf nie dagewesene 5 Prozent (Abbildung 5). Dann beruhigte sich die Lage allmählich. Mit zeitlicher Verzögerung auf die wirtschaftliche Erholung ging Ende der 90er-Jahre auch die Arbeitslosenquote wieder zurück, während sich die Zahl der Sozialhilfebeziehenden erst so richtig aufbaute. Kurz nach der Jahrtausendwende wiederholte sich das Szenario. Der erneute Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums mit einer kurzen Rezession trieb die Arbeitslo-

senquote wieder auf 3 Prozent, und in der Folge auch die Sozialhilfequote auf einen neuen Höchststand.

Abbildung 5: Wirtschaftliche Entwicklung und Verlauf der Arbeitslosen-, Armuts- und Sozialhilfequote

Wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitslosen-, Sozialhilfe- und Armutsquote, 1990–2007

G 3



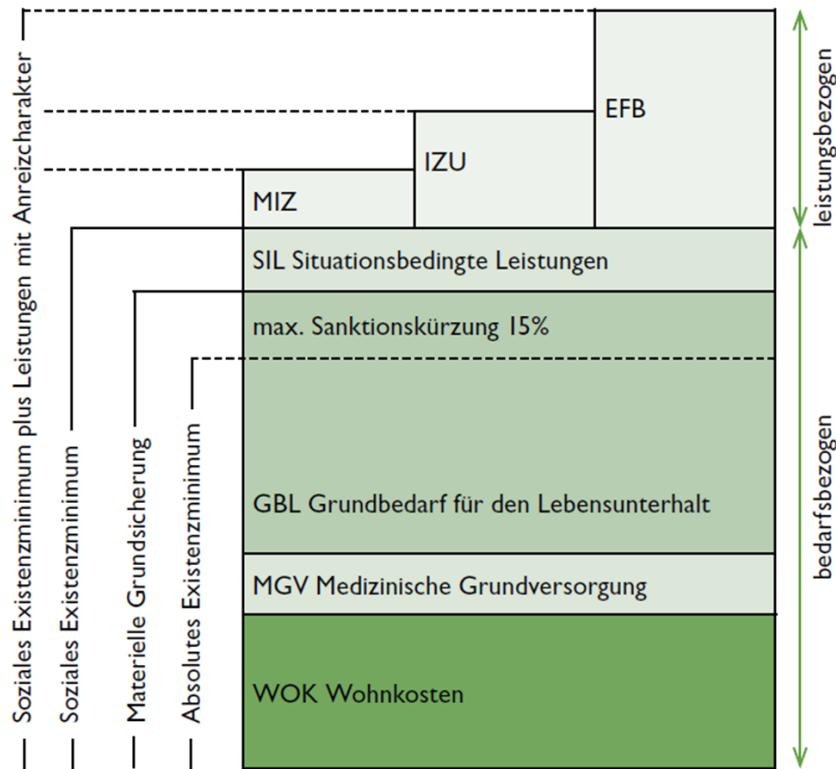
Quelle: Bundesamt für Statistik 2009

Die Politik war sich einig, dass die Wirtschaftskrise nicht einfach konjunktureller Art war, sondern dass sich in dieser Zeit die Struktur der Schweizer Wirtschaft grundlegend verändert hatte. Entsprechend hoch wurde der Anteil jener, die mit ihrer noch vorhandenen beruflichen Qualifikation keine Stelle mehr fanden, obwohl die Unternehmen nach Fachkräften riefen. Vermehrt war die Rede von einer strukturellen Arbeitslosigkeit und einem wachsenden Sockel von Erwerbslosen.

Die Antwort auf diese Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt fand die Politik im Konzept des "aktivierenden Sozialstaates" (Bonoli/Bertozzi 2008). Der Sozialstaat sollte nicht mehr nur die materielle Existenz bei einem Erwerbsausfall sichern, sondern mit entsprechenden Massnahmen die rasche Reintegration in den Arbeitsmarkt fördern und fordern. Ein erstes Mal kam dieses Konzept bei der Revision der Arbeitslosenversicherung noch in den 90er-Jahren zur Anwendung. Mit aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen wollte man die Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden verbessern und so eine Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden.

Wenige Jahre später zog die Sozialhilfe nach. Sie stand unter grossem politischen und medialen Druck, die materiellen Leistungen zurückzunehmen. Gleichzeitig wurden Forderungen laut, die verlangten, dass sich Erwerbsarbeit auch in der Sozialhilfe lohnen sollte. Zudem experimentierten einzelne Kantone mit einer Segmentierung der Sozialhilfebeziehenden. Entscheidend für die Art der Förderung und die Wahl der Massnahmen war die Einschätzung, wie gross die Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt waren. Obwohl sich die Entwicklung der Fallzahlen bereits wieder etwas beruhigt hatte, sah sich die SKOS in dieser Konstellation gehalten, eine grundlegende Revision ihrer Richtlinien voranzutreiben. Nach intensiven Vorarbeiten und langen Auseinandersetzungen in den Gremien der SKOS wurde ein neues Konzept der materiellen Hilfe verabschiedet. Dieses Konzept kann in folgende drei Punkte zusammengefasst werden.

Abbildung 6: SKOS-Richtlinien 2005



Quelle: SKOS

- Das soziale Existenzminimum ergibt sich neu aus der Summe der Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung, dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt und den situationsbedingten Leistungen. Der Grundbedarf wird gegenüber den alten Richtlinien um 100 Franken für einen Ein-Personenhaushalt gekürzt. Über die Äquivalenzskala kommt es bei allen Haushalten nach ihrer Grösse zu einer entsprechenden Kürzung.
- Auf diesen bedarfsbezogenen Sockel der Existenzsicherung wird ein leistungsbezogenes Anreizsystem aufgesetzt. Dieses sieht eine minimale Integrationszulage – kurz MIZ – von 100 Franken, eine minimale Integrationszulage für Alleinerziehende von 200 Franken, eine Integrationszulage von 100–300 Franken und einen Einkommensfreibetrag von 400–700 Franken vor. Mit den angegebenen Spannweiten will man den Kantonen den gewünschten Spielraum für eine eigene Ausgestaltung des Anreizsystems geben.
- Entscheidend ist die engere Verknüpfung der beiden Ziele der Sozialhilfe: Existenzsicherung und Integration. Die maximale Sanktionskürzung wird neu bei 15 Prozent des Grundbedarfs fixiert. Sanktioniert werden können Personen, die auf das Anreizsystem nicht im gewünschten Ausmass reagieren. Ihnen wird eine Verletzung der Schadensminderungspflicht vorgehalten, die entsprechende Sanktionen legitimiert. Darum wird in der Folge auch häufig von einem Bonus-Malus-System in der Sozialhilfe die Rede sein. Das Ausmass an materieller Hilfe hängt nunmehr von den Integrationsbemühungen ab.

In den kommenden Jahren werden die neuen SKOS-Richtlinien mehr oder weniger umfassend in die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übernommen. Evaluationen zeigen allerdings, dass nicht alle Kantone der neuen Konzeption folgen und in der Praxis danach handeln. In manchen Kantonen kommt insbesondere das Anreizsystem kaum zur Anwendung, und dort, wo diesem nachgelebt wird, orientieren sich die Auszahlungen an den unteren Grenzen der Vorgaben (Pfister 2009).

In den kommenden zehn Jahren haben die SKOS-Richtlinien in diesen Grundzügen Bestand. Es kommt nur noch zu einer markanten Neuerung. Die SKOS entscheidet 2009, dass der Grundbedarf zeitgleich und in gleicher Höhe der Teuerung angepasst wird wie jener bei den Ergänzungsleistungen zur IV und AHV. Auch hier zeichnet sich bald ab, dass längst nicht alle Kantone dieser Entscheidung des Vorstandes Folge leisten (SKOS 2014). Nur weil die Preisentwicklung in den folgenden Jahren gering ausfällt, gar negative Werte ausweist, fallen die sich abzeichnenden Differenzen zwischen den Kantonen beim Grundbedarf nicht allzu sehr ins Gewicht. Trotzdem mangelt es der Sozialhilfe in der Schweiz zunehmend an Kohärenz und die SKOS-Richtlinien als Orientierungspunkt verlieren an Strahlkraft.

Die Geschichte wiederholt sich. Es folgt der massive Einbruch der Wirtschaft im Kontext der globalen Finanzkrise, die Arbeitslosenzahlen schnellen in die Höhe. Wenig später steigen die Sozialhilfeszahlen an. Die Sozialpolitik in den Kantonen reagiert auf ihre Weise. Der Kanton Bern schlägt in einer Ständesinitiative die Besteuerung aller Bedarfsleistungen und die Steuerbefreiung des Existenzminimums vor (Knöpfel 2015). Der gleiche Kanton führt im Stile des *new public management* ein Bonus-Malus-System für die kommunalen und regionalen Sozialdienste ein, manche Gemeinden lagern ihr Sozialhilfe-Inkasso an private Organisationen aus, der Kanton Solothurn verschärft im Alleingang die Sanktionen. Neu kann der Grundbedarf dort um 30 Prozent gekürzt werden. Andernorts wird der Grundbedarf für junge Erwachsene gekürzt. Die Debatte über den Missbrauch in der Sozialhilfe bricht wieder auf, wieder ist von der sozialen Hängematte die Rede.

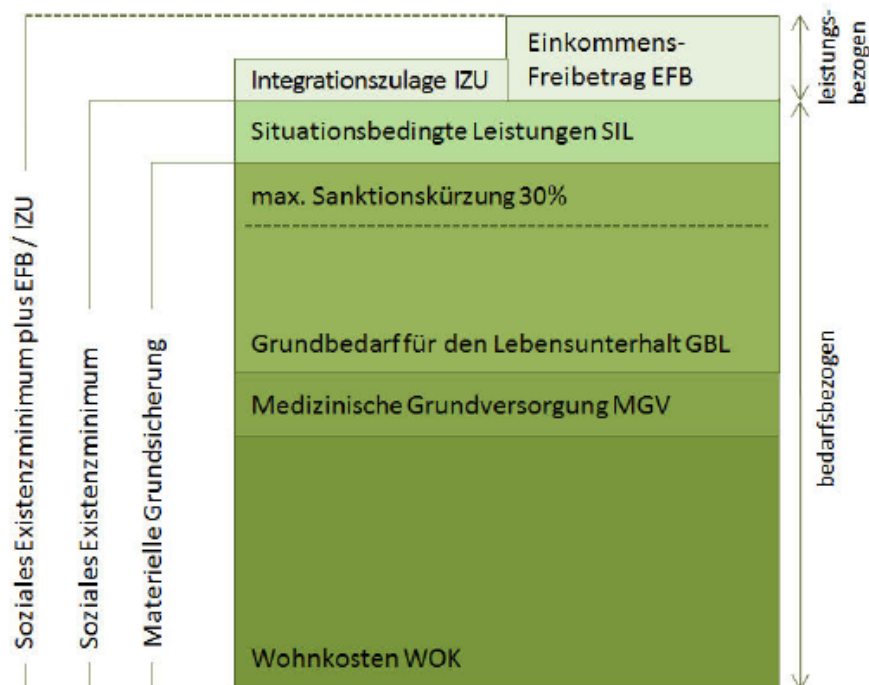
Die SKOS beschliesst, ihre Richtlinien erneut einer Prüfung zu unterziehen. Ziel ist es, den Richtlinien wieder mehr Geltung zu verschaffen und die sozialpolitische Auseinandersetzung über die Sozialhilfe zu beruhigen. Zwei Studien bringen bemerkenswerte Resultate (Bundesamt für Statistik 2014; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien 2014). Die eine Untersuchung beschäftigt sich mit der Höhe des Grundbedarfs. Es wird deutlich, dass diese für einen Einpersonenhaushalt zu tief angesetzt ist, wenn man davon ausgeht, dass dieser der Einkommenssituation der zehn Prozent ärmsten Haushalten in der Schweiz entsprechen soll. Leider sind die Resultate für grössere Haushalte nicht sehr robust. Die Äquivalenzskala kann damit nicht überprüft werden. Die andere Studie ist der Bedeutung des Anreizsystems gewidmet. Die Praxis beurteilt die Wirkung der Anreize sehr unterschiedlich. Faktisch kann nicht gezeigt werden, ob diese zu einer verstärkten Partizipation am Arbeitsmarkt beitragen. Trotzdem werden sie von den meisten Fachleuten begrüsst, weil damit dem Grundsatz, wonach sich Arbeit auch in der Sozialhilfe lohnen soll, nachgelebt werden kann.

Die SKOS sucht als Folge den politischen Rückhalt bei der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren – kurz SODK. Diese übernimmt die Verantwortung und verabschiedet, auch unter dem Eindruck der Diskussion über ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe auf Bundesebene, in zwei Schritten die neuen SKOS-Richtlinien. In einem ersten Schritt werden die folgenden vier zentralen Anpassungen vorgenommen:

- Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab sechs Personen um 76 Franken pro Person und Monat reduziert.
- Der Grundbedarf für junge Erwachsene bis 25 Jahren mit eigenem Haushalt wird um 20 Prozent reduziert und beträgt neu noch 789 Franken.
- In schwerwiegenden Fällen kann der Grundbedarf um bis zu 30 Prozent gekürzt werden. Damit besteht neu eine Bandbreite für Sanktionen von 5 bis 30 Prozent.
- Die MIZ wird gestrichen. Mit der Integrationszulage – kurz IZU – werden Leistungen anerkannt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen oder erhalten.

Daraus ergibt sich ein neues Bild der SKOS-Richtlinien (Abbildung 7).

Abbildung 7: SKOS-Richtlinien 2015



Quelle: SKOS

In einem zweiten Schritt kommt es zu weiteren Präzisierungen der SKOS-Richtlinien.

- Die situationsbedingten Leistungen – kurz SIL – werden überarbeitet und genauer gefasst.
- Die Unterschiede zwischen der Sozialhilfe und der Nothilfe werden definiert. Die Nothilfe wird in den Asylbereich verwiesen.
- Kriterien werden aufgeführt, nach denen die Behörden Wohnverhältnisse beurteilen und Obergrenzen bei den Wohnkosten ermitteln können.
- Empfehlungen zur Arbeitsintegration von Müttern werden formuliert.
- Das System des Teuerungsausgleichs beim Grundbedarf wird überprüft und bestätigt.

Der erste Teil der Anpassung der SKOS-Richtlinien wird von der SODK auf den 1. Januar 2016, der zweite Teil auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt. Die Kantone sind gehalten, diese Neuerungen in ihren Sozialhilfegesetzen, in den dazu gehörenden Verordnungen und in den Praxishandbüchern nachzuvollziehen. Eine erste Übersicht der SKOS zeigt, dass die grosse Mehrheit der Kantone bemüht ist, den neuen Richtlinien zu folgen. Für einige gab es gar keinen Anpassungsbedarf, weil sie längst in der Praxis so handelten, wie es die SKOS-Richtlinien nun vorsehen.

Ein Ziel scheinen die SKOS und die SODK zu erreichen. Die Kohärenz konnte wieder hergestellt werden, die Kantone liegen mit ihrer Sozialhilfepraxis wieder näher beieinander. Wie lange dieser Zustand währt, muss offen bleiben. Im Kanton Bern wird bereits über einen Vorstoss verhandelt, der erreichen will, dass der Grundbedarf bei Eintritt in die Sozialhilfe für jene, die arbeitsfähig sind, abgesenkt wird (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2016).

Damit ist der Rahmen abgesteckt und der Kontext ausgeleuchtet, in dem die vorliegende Studie über die Hilfswerke und die öffentliche Sozialhilfe situiert ist. Vor diesem Hintergrund muss nun gefragt werden, inwiefern die Entwicklungen bei den Sozialdiensten auch das Verhältnis zwischen diesen und den Hilfswerken verändert hat. Die Begrenzungen bei der Sozialhilfe öffnen einen Raum für die Hilfswerke. Ob sie diesen füllen wollen und können, muss vorerst offen bleiben.

3 Präsentation der Studienergebnisse

Die Ergebnisse der Studie werden im vorliegenden Kapitel in der Reihenfolge ihrer Erarbeitung präsentiert. Die drei Elemente des Untersuchungsdesigns stehen zueinander in Bezug. Die durchgeführten Fallstudien greifen nochmals Aspekte auf, die in der Online-Befragung bereits deutlich wurden, mit den Expertinnen- und Experteninterviews können wiederum die Aussagen aus den ersten beiden Teilstudien validiert werden.

3.1 Online-Befragung

Bevor die Ergebnisse der Online-Befragung dargestellt werden, erfolgt eine Beschreibung zum methodischen Vorgehen der im Rahmen der vorliegenden Studie generierten Daten. Eine Zusammenfassung der Kernaussagen rundet dieses Unterkapitel ab.

3.1.1 Methodisches Vorgehen

Die Kooperationspartnerinnen und -partner der drei Hilfswerke stellten den Kontakt zu den Fachpersonen der verschiedenen Organisationen in der deutschen und französischen Schweiz her, die für eine Online-Befragung kontaktiert werden konnten.

Das Sampling gestaltete sich mehrheitlich einfach. Allerdings war der Zeitraum der Umfrage vom 19. 01. 2016 – 19. 02. 2016 aufgrund von Ferienabwesenheiten, Jahresbeginn und dem vorherrschenden Zeitdruck – bedingt durch die aktuelle Flüchtlingsthematik – nicht optimal. Wie dem Gesamtsample (vgl. Tab. 1) zu entnehmen ist, haben nicht alle angefragten Personen an der Umfrage teilgenommen und diese auch beendet. Die Beteiligung lag bei 48 Prozent der angeschriebenen Personen. Diese Zahl entspricht dem zu Beginn erwarteten Rücklauf.

Tabelle 1: Überblick Sample

	Anzahl Personen für Teilnahme angeschrieben	Anzahl Personen Umfrage beendet	Beteiligungsquote
Gesamtsample	183	88	48%
Deutschschweiz	126	64	51%
Westschweiz	57	24	42%

Als Vorbereitung für die Erstellung des Fragebogens für die Online-Befragung wurde zunächst eine Dokumentenanalyse vorgenommen. Diese beinhaltete die Sichtung von Literatur und Dokumenten aus einer Internetrecherche. Dabei wurde eine Sammlung von Texten für die letzten zehn Jahre zusammengestellt, um die Entwicklungen bei der Sozialhilfe darzustellen, aber auch, um den sozialpolitischen Diskurs innerhalb der Schweiz zu erfassen (siehe vorangegangenes Kapitel).

Auf dieser Grundlage wurde im Projektteam der Fragebogen schrittweise entwickelt. Der Fokus richtete sich dabei auf die Anzahl Fälle beziehungsweise die Frage nach der Zunahme der Sozialhilfebeziehenden (1), den Gründen, warum Hilfswerke aufgesucht werden (2) und den Formen von Kooperation zwischen den Hilfswerken und der öffentlichen Sozialhilfe (3). Nach Absprache mit den Auftrag gebenden Hilfswerken konzentriert sich die Befragung auf die "normale" Sozialhilfe. Der Asyl- und Flüchtlingsbereich wird nicht thematisiert.

Die Online Befragung wurde mit der Umfragesoftware UNIPARK von Questback – EFS Survey aufbereitet und durchgeführt (vgl. <http://www.unipark.com/de/>).

Die marktführende Software ist für diese Anzahl von Teilnehmenden wie auch für eine zweisprachige Umfrage geeignet. Allerdings zeigten sich auch kleinere Probleme, beispielsweise beim Auslösen des Versands aller Umfrage-Links. Mit einer Nachsendung per Mail konnten alle Teilnehmenden dann doch erreicht werden.

Die Online-Befragung hatte als primäres Ziel, die subjektive Einschätzung von Fachpersonen über das Verhältnis zwischen der Sozialhilfe und den Hilfswerken einzufangen. Um eine hohe Beteiligungsquote zu erzielen, wurde sie dennoch anonymisiert durchgeführt. Lediglich die Landesregion, in der die antwortgebende Person arbeitet, wurde zu Beginn des Gesprächs erfragt. Somit kann zwar keine Auswertung nach den drei Auftrag gebenden Hilfswerken, wohl aber nach den beiden Landesteilen der deutschen und französischen Schweiz vorgenommen werden.

Die Auswertung der Online-Befragung wurde zum einen bei den geschlossenen Fragen entlang des Statistik-Programms, welches in der Umfragesoftware integriert ist, zum anderen bei den offenen Fragen nach der Methode der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring 2002) durchgeführt.

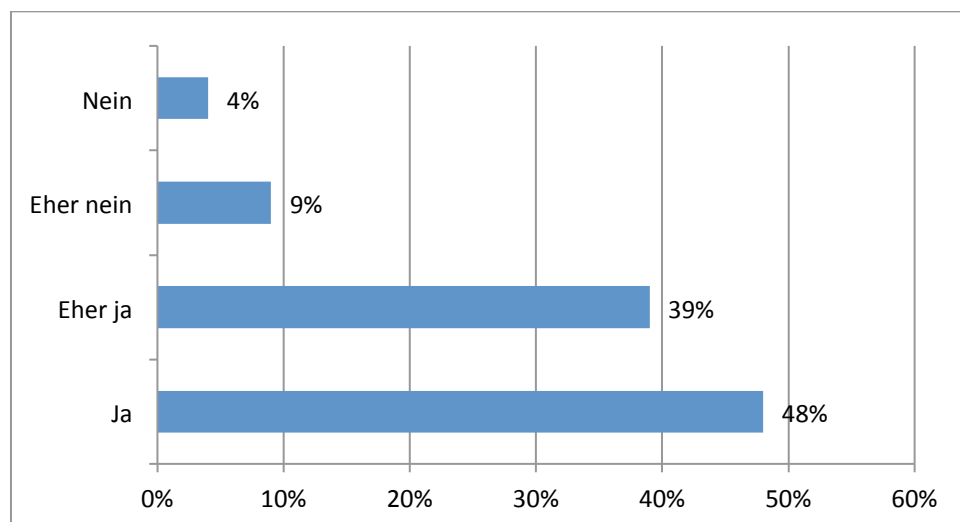
3.1.2 Ergebnisse

Die Ergebnisse werden dem Fragebogen folgend präsentiert. Die Auswertung der Online-Befragung zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Landesteilen. Die Ergebnisse werden darum nicht nur gesamthaft, sondern vor allem entlang den Resultaten aus der deutschen und französischen Schweiz dargestellt.

Zu Beginn der Online-Befragung sollte bei den Fachpersonen mit der ersten rückblickenden Frage, ob während der letzten zehn Jahre (beziehungsweise während des Zeitraums der Tätigkeit in diesem Bereich) ganz allgemein immer mehr Personen aus eigenem Antrieb Hilfswerke aufsuchten, die berufliche Erfahrung in Bezug zur Fragestellung der Studie dokumentiert werden. Fast die Hälfte aller Befragten beantworteten diese Frage mit "ja", nochmals mehr als ein Drittel mit "eher ja". Somit bestätigten rund 9 von 10 befragten Fachpersonen aus den drei Hilfswerken, dass die Nachfrage nach Unterstützung bei ihnen in den letzten Jahren zugenommen hat.

Abbildung 8a: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (ganzes Sample)

Frage 1: Wenn Sie auf die letzten 10 Jahre zurückblicken (oder auf die Zeit Ihrer Tätigkeit in diesem Bereich): suchen mehr Personen bei Ihrem Hilfswerk aus eigenem Antrieb nach Unterstützung? (N= 88)



Vergleicht man nun die Antworten aus der deutschen und der französischen Schweiz, werden Unterschiede erkennbar. Die deutschschweizerischen Fachpersonen waren zurückhaltender als ihre wel-

schen Kolleginnen und Kollegen. So wurde in der Deutschschweiz diese Frage von 39 Prozent der Befragten mit einem Ja beantwortet, während in der Westschweiz 71 Prozent ohne Einschränkung zustimmten.

Abbildung 8b: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (Deutschschweiz)

Frage 1: Wenn Sie auf die letzten 10 Jahre zurückblicken (oder auf die Zeit Ihrer Tätigkeit in diesem Bereich): suchen mehr Personen bei Ihrem Hilfswerk aus eigenem Antrieb nach Unterstützung?

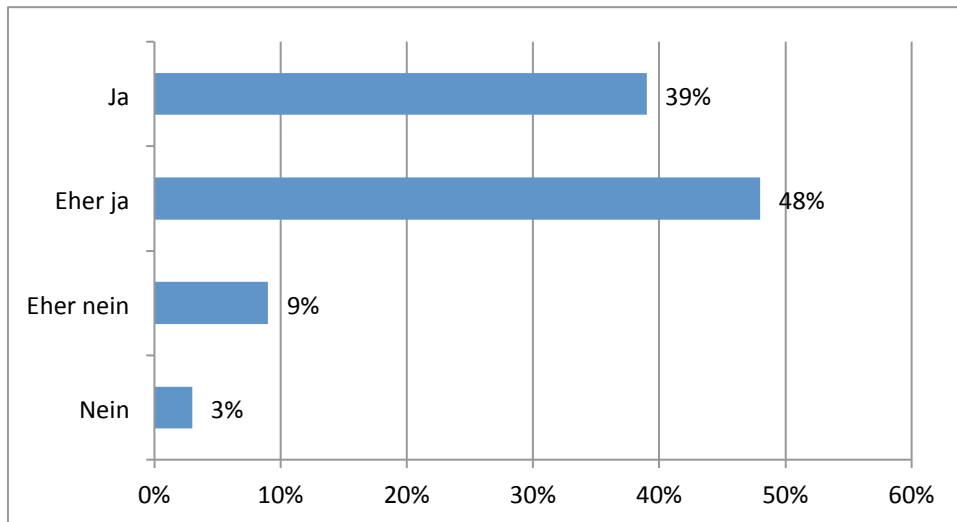
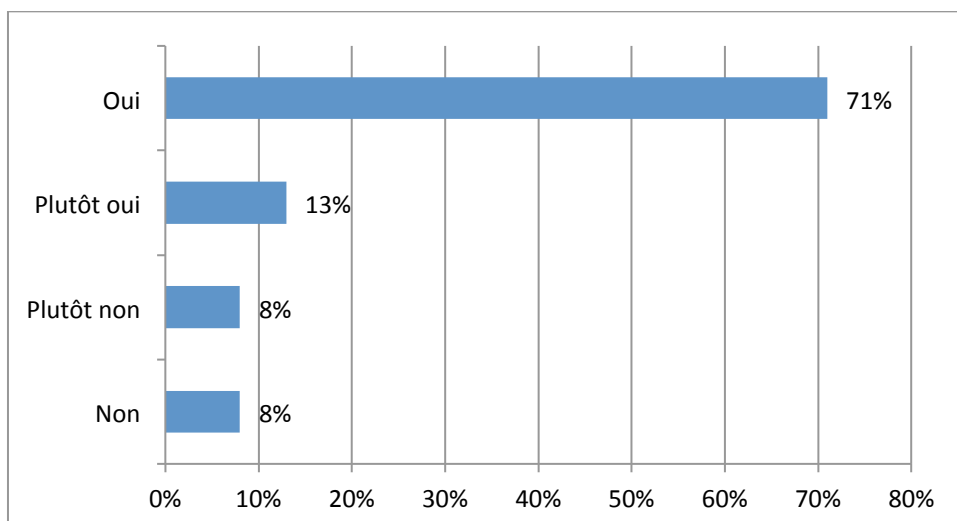


Abbildung 8c: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (französische Schweiz)

Question 1: Au cours des 10 dernières années (ou au cours de la période de votre activité dans ce domaine), le chiffre des personnes qui ont cherché (de leur propre initiative) de l'aide chez votre organisation caritative, a-t'il augmenté?



Die zweite Frage geht den Gründen für diese Zunahme nach. Befragt wurden nur diejenigen, die bei der ersten Frage mit "ja" oder "eher ja" geantwortet haben. Mehrfachantworten waren hierbei möglich.

In beiden Landesregionen wird deutlich, dass sich die Zahl der hilfesuchenden Personen erhöht hat. Damit wurde der Eindruck aus der ersten Frage nochmals bestätigt.

Auch beim zweithäufigsten Grund stimmten die befragten Fachpersonen aus den beiden Landesregionen überein. Kürzungen von Leistungen seitens der öffentlichen Sozialhilfe führten regelmässig zu mehr Nachfragen nach Unterstützung bei den Hilfswerken. Im Weiteren wurde die Ausweitung des Angebots bei den Hilfswerken genannt. Die Angst vor Stigmatisierung als Sozialhilfebeziehende oder der niederschwellige Zugang zu den Hilfswerken wurden dann vor allem in der Deutschschweiz als weitere wichtige Gründe angeführt.

Abbildung 9a: Gründe für die Zunahme in der Deutschschweiz

Frage 2: Was sind Ihrer Erfahrung nach die Gründe für diese Zunahme?

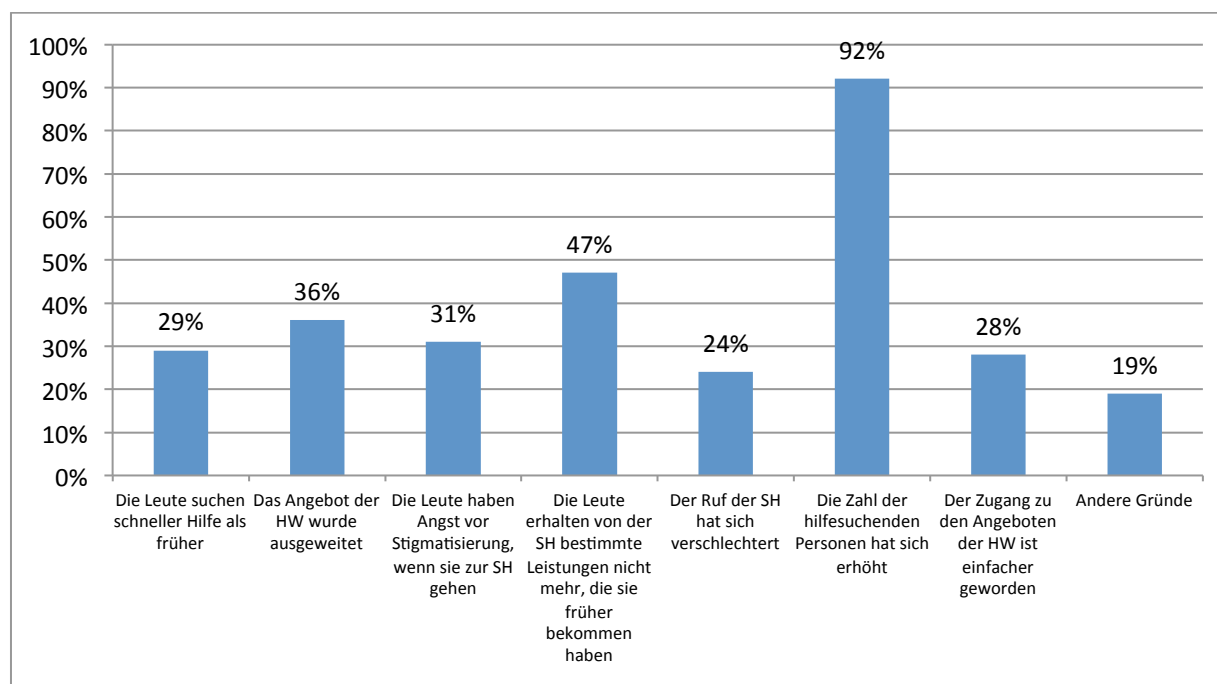
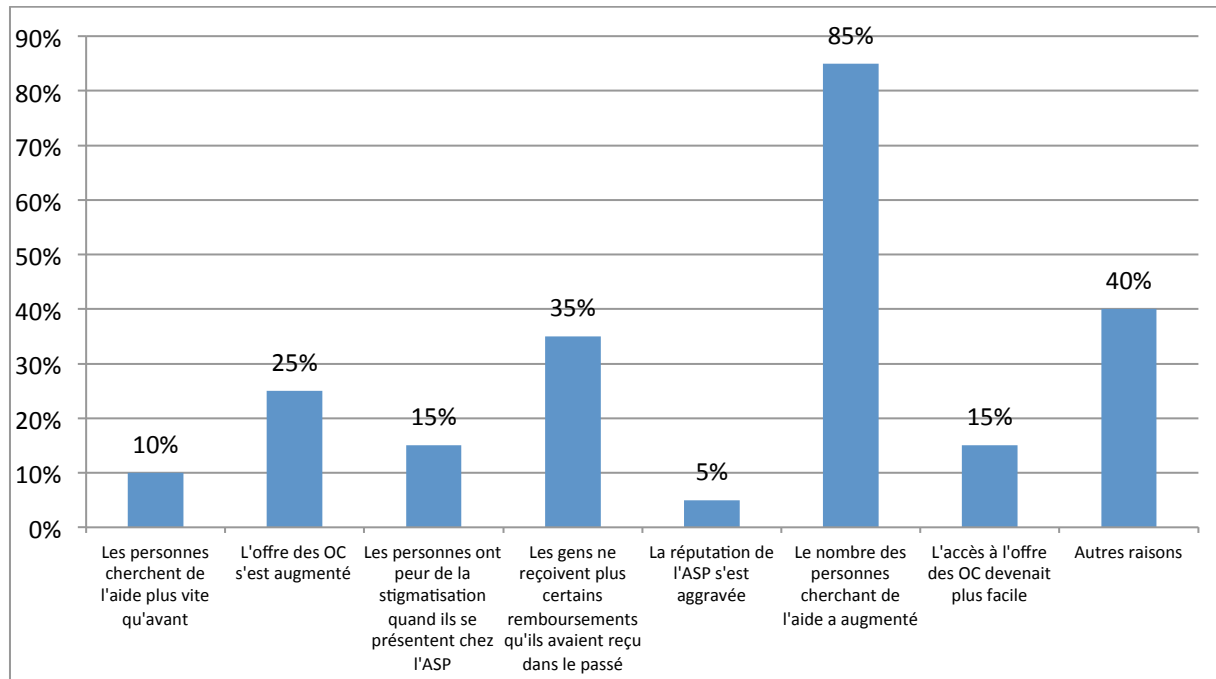


Abbildung 9b: Gründe für die Zunahme in der französischen Schweiz

Question 2: D'après vous, quelles sont les raisons pour cette augmentation?



Mit der Frage 3 konnten noch andere Gründe für die Zunahme der Nachfrage nach Unterstützung bei den Hilfswerken angegeben werden. Zehn Personen aus der Deutschschweiz und sieben Personen aus der Westschweiz hatten diese Gelegenheit genutzt. Sie hoben folgende weitere Gründe hervor:

- der Drehtüreffekt führt Menschen von der Sozialhilfe (oder anderen Institutionen) zu den Hilfswerken;
- die zeitlichen Ressourcen für Begleitung und Beratung werden bei der öffentlichen Sozialhilfe massiv eingeschränkt (Spardruck);
- die Wohnungs- beziehungsweise Wohnsitzproblematik (zu teure Mieten oder kein Wohnsitz und dadurch kein Recht auf Sozialhilfe);
- die steigende Anzahl von Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen, Sans-Papiers (letztere in der französischen Schweiz);
- die wachsende Zahl von Alleinerziehenden, Seniorinnen und Senioren, working poor-Haushalten, Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung und Migrantinnen und Migranten (ohne Kenntnisse des Systems), sowie Menschen mit psychischen Krankheiten.

Mit der Frage 4 sollte in Erfahrung gebracht werden, ob einzelne dieser Gründe an Bedeutung gewonnen beziehungsweise verloren haben. In der Tat zeigte sich, dass sich die Gründe, warum Menschen bei Hilfswerken Unterstützung suchen, in den letzten Jahren gewandelt haben.

Vier von fünf Fachpersonen bestätigten, dass sie eine solche Verschiebung beobachten konnten. In der Deutschschweiz waren es 77 Prozent, die mit „ja“ antworteten, in der französischen Schweiz sogar

95 Prozent. Heute kommen demnach Hilfesuchende häufiger, weil sich das Angebot bei den Hilfswerken erweitert hat und die Sozialhilfe in ihrem Handeln restriktiver geworden ist.

Den Ursachen für diese Verschiebungen bei den Gründen, warum Menschen bei Hilfswerken um Unterstützung bitten, wurde in Frage 5 nachgegangen. Dabei hatten 40 Teilnehmende der Deutschschweiz und 19 Teilnehmende der französischen Schweiz folgendes geantwortet:

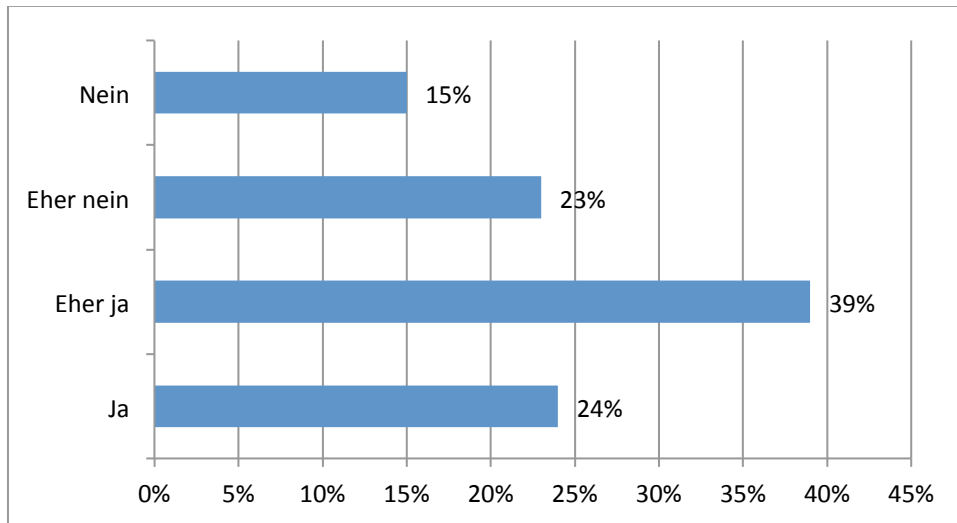
- Die Bevölkerung spürt den gesellschaftlichen Wandel, der mit einer wachsenden sozialen Ungleichheit einhergeht. Prekäre Lebenslagen werden komplexer und sind schwieriger zu bewältigen.
- Komplexe Lebenslagen beanspruchen mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen bei der Sozialhilfe. Trotzdem werden diese aber unter dem aktuellen Spardruck, zum Teil aber auch als Reaktion auf den öffentlichen (negativen) Diskurs gekürzt.
- Zudem werden administrative Schwellen bei den Sozialdiensten erhöht (zum Beispiel muss die Bezugsberechtigung heute sehr viel detaillierter belegt werden, ohne dass dafür Unterstützung gewährt würde), was dazu führt, dass die potenzielle Klientel direkt die Hilfswerke aufsucht.
- Die Bevölkerungszunahme in der Schweiz erfordert mehr Ressourcen im Sozialwesen, insbesondere auch, weil diese Zunahme vor allem auf eine steigende Arbeitsmigration mit der ihr eigenen Integrationsproblematik zurückzuführen ist.
- Die wachsende Verschuldung der Haushalte, weil die Ausgaben für Miete und Krankenkasse schneller steigen als die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe.
- Die grössere Flexibilität der Hilfswerke, die auch als anhaltende Kooperationsbereitschaft verstanden werden will.
- In der französischen Schweiz wird zudem besonders hervorgehoben, dass vor allem die Zunahme der Sans-Papiers und Alleinerziehenden, höhere Scheidungsraten, tiefes Bildungsniveau, aber auch die Revisionen der Sozialhilfegesetze in einzelnen Kantonen zur neuen Gewichtung der Gründe geführt hat.

Überblickt man diese Antworten, so lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Zahl der verschiedenen sozialen Risikogruppen, die bei den Hilfswerken Unterstützung suchen, deutlich zugenommen hat. Der beschleunigte gesellschaftliche Wandel führt zu einer Zunahme prekärer Lebenslagen, der die öffentliche Sozialhilfe tendenziell eher abwehrend entgegensteht. Umso wichtiger werden die Unterstützungsangebote der Hilfswerke.

Mit Frage 6 wurde weiter erkundet, ob in den letzten Jahren immer mehr Personen von den Sozialdiensten an die Hilfswerke verwiesen werden. 24 Prozent aller befragten Fachpersonen stimmten der Aussage zu, weitere 39 Prozent antworteten mit "eher ja". Damit geht eine qualifizierte Mehrheit von 63 Prozent davon aus, dass die Sozialhilfe heute häufiger als früher Personen, die weitere Unterstützung benötigen, an die Hilfswerke verweisen.

Abbildung 10a: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke (ganzes Sample)

Frage 6: Wenn Sie auf die letzten 10 Jahre zurückblicken (oder auf die Zeit Ihrer Tätigkeit in diesem Bereich): werden mehr Personen von Sozialdienste zu ihrem Hilfswerk geschickt? (N= 88)



Die Zustimmung zu dieser zentralen Frage der Untersuchung fällt in den beiden Landesteilen unterschiedlich deutlich aus. In der Deutschschweiz bejahten 27 Prozent der Fachpersonen diese Entwicklung. Mit "eher ja" stimmten weitere 39 Prozent dieser Vermutung tendenziell zu. In der französischen Schweiz waren es hingegen nur 17 Prozent, die ohne Vorbehalte die Frage bejahen, weitere 38 Prozent antworteten mit "eher ja". Damit stimmten zwei Drittel der Deutschschweizer, aber nur etwas mehr als die Hälfte der welschen Fachpersonen der These zu, dass die Sozialdienste vermehrt ihre Klientel an die Hilfswerke verweisen.

Abbildung 10b: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke in der Deutschschweiz

Frage 6: Wenn Sie auf die letzten 10 Jahre zurückblicken (oder auf die Zeit Ihrer Tätigkeit in diesem Bereich): werden mehr Personen von Sozialdiensten zu Ihrem Hilfswerk geschickt?

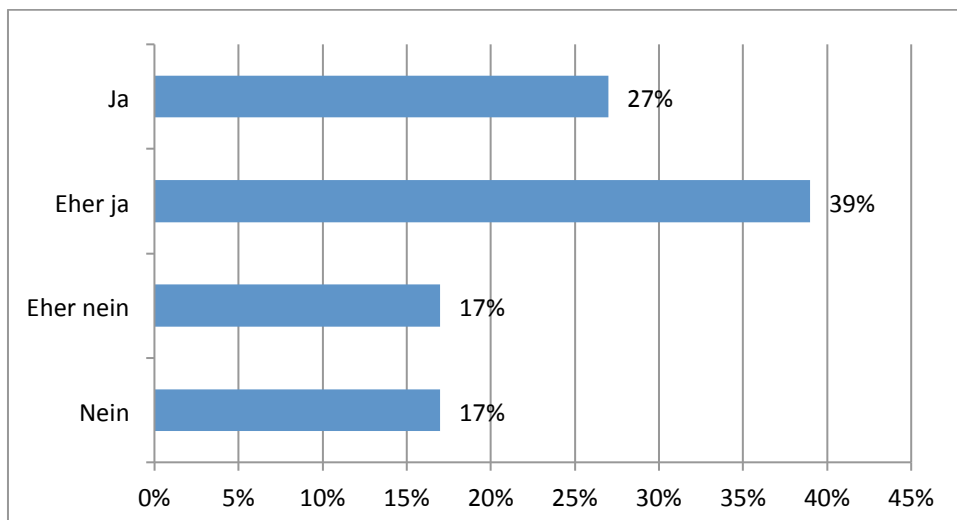
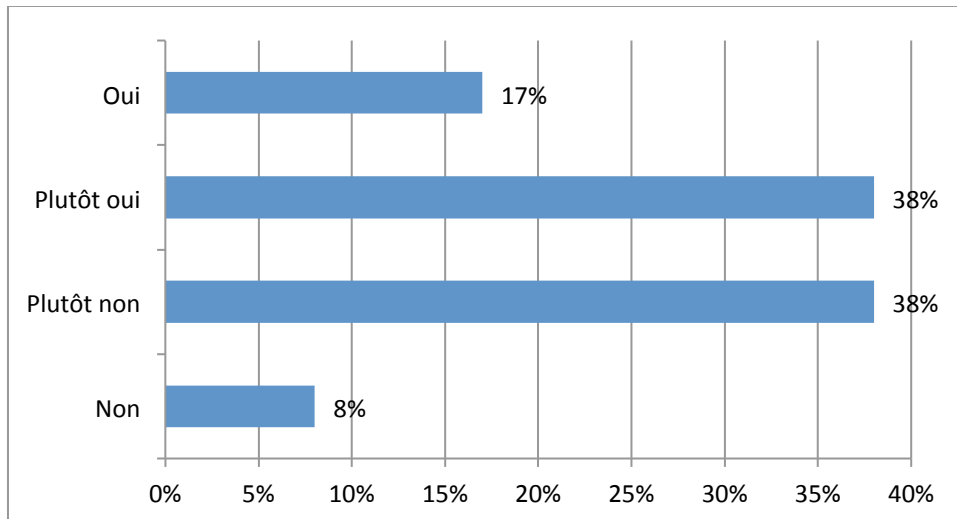


Abbildung 10c: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke in der Französischen Schweiz

Question 6: Durant les dernières 10 années (ou au cours de votre activité dans ce domaine), est-ce que le nombre des personnes qui avaient été envoyés de la part de l'aide sociale publique aux organisations caritatives s'augmentaient?



Die Frage 7 untersuchte die Gründe für diese Zunahme. Auch hier konnten nur diejenigen Fachpersonen, die Frage 6 mit "ja" oder "eher ja" beantworteten, Angaben machen. Mehrfachantworten waren dabei möglich.

Abbildung 11a: Gründe für Überweisungen in der Deutschschweiz

Frage 7: Was sind Ihrer Erfahrung nach die Gründe für diese Zunahme?

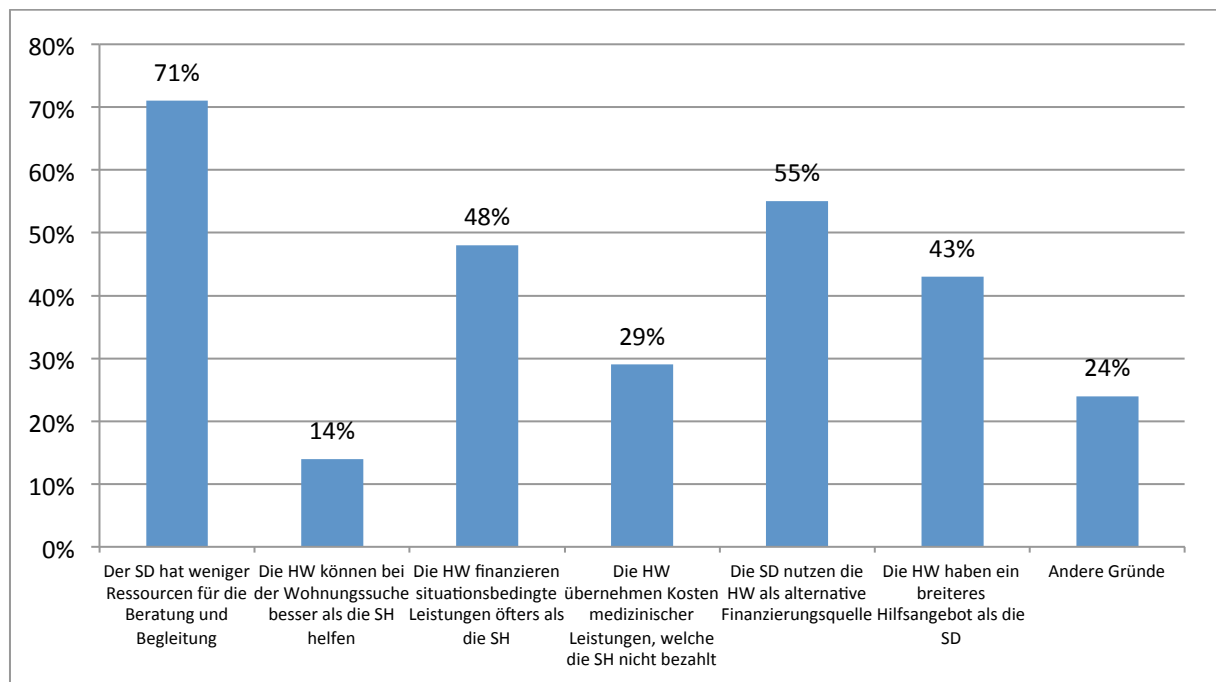
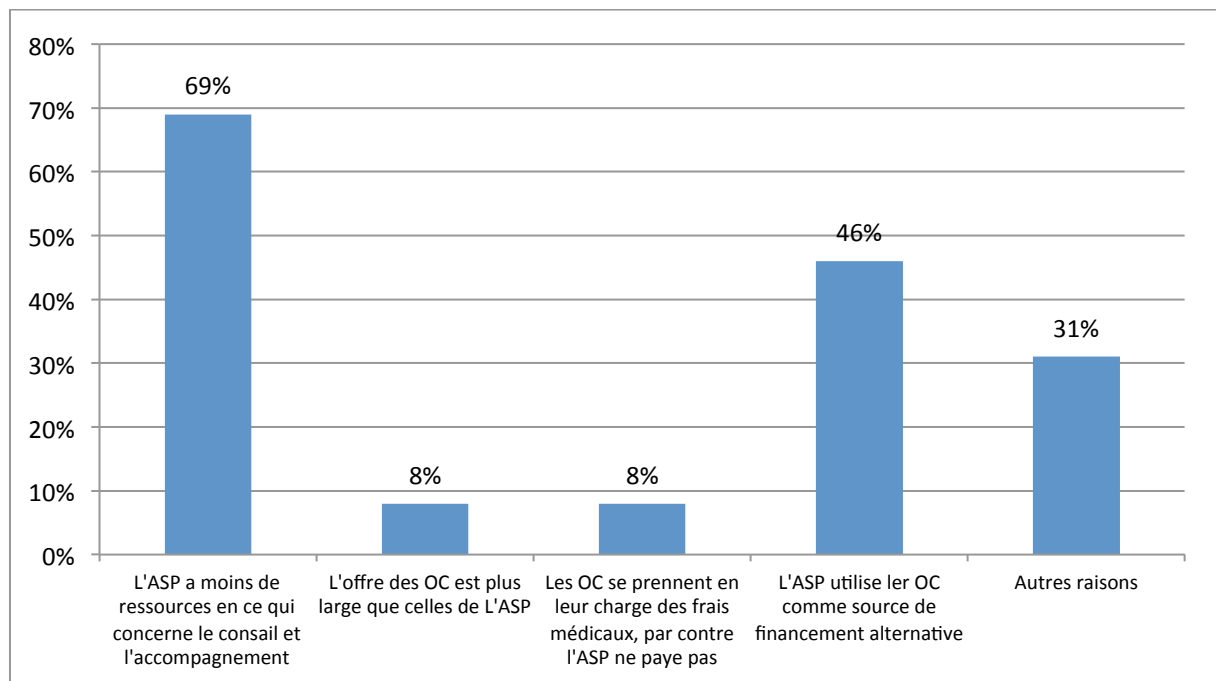


Abbildung 11b: Gründe für Überweisungen in der französischen Schweiz

Question 7: D'après vos expériences, quelles sont les raisons pour cette augmentation?



Zwei Gründe dominieren das Bild in beiden Landesteilen. An erster Stelle wird der Mangel an Ressourcen für die Beratung und Begleitung bei der öffentlichen Sozialhilfe genannt, der dazu führt, dass Personen von den Sozialdiensten zu den Hilfswerken kommen. An zweiter Stelle geht es aber auch um finanzielle Hilfen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Wohnungssuche (Kautionen) und mit medizinischen Behandlungen, die nicht über die Krankenversicherung abgerechnet werden können (im wesentlichen Zahnbehandlungen, die nicht als Notfälle deklariert werden können).

Die Teilnehmenden hatten hier erneut die Möglichkeit, auch andere als die vorgegebenen Gründe anzugeben. Davon haben sechs Personen aus der Deutschschweiz und vier Personen aus der französischen Schweiz Gebrauch gemacht. Sie erwähnen die folgenden Punkte:

- Sozialdienste würden bewusst die Klientel an die Hilfswerke verweisen.
- Die Hilfswerke haben nicht nur ein erweitertes Angebot, welches kontinuierlich angepasst wird, sondern auch mehr zeitliche Ressourcen.
- Der niederschwellige Zugang zu den Hilfswerken.

Bei Frage 8 wurde zunächst erfragt, ob einzelne dieser Gründe an Bedeutung gewonnen beziehungsweise verloren hätten. In der Deutschschweiz antworteten 88 Prozent mit "ja", in der französischen Schweiz nur 50 Prozent.

Abbildung 12a: Verschiebung der Gründe in der Deutschschweiz

Frage 8: Haben Ihrer Erfahrung nach in den letzten 10 Jahren (oder in der Zeit Ihrer Tätigkeit in diesem Bereich) einzelne dieser Gründe an Bedeutung gewonnen bzw. verloren?

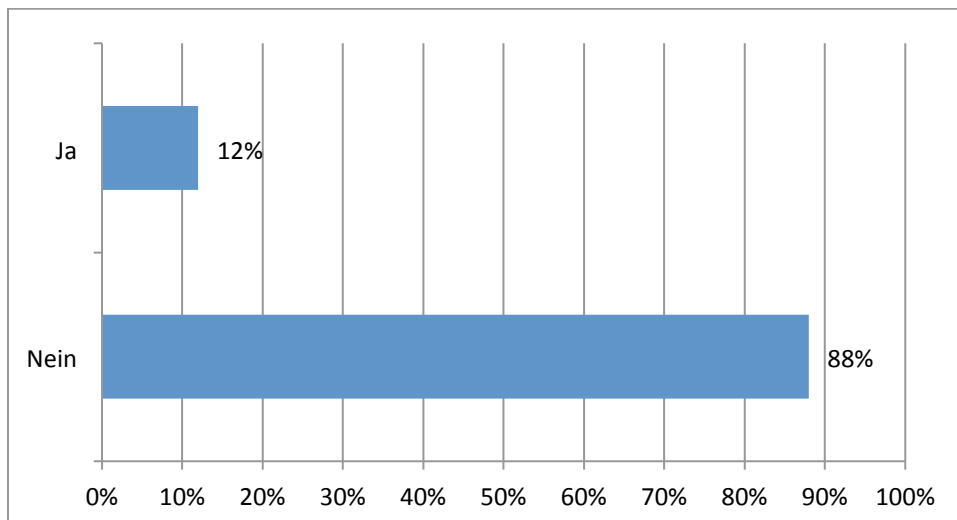
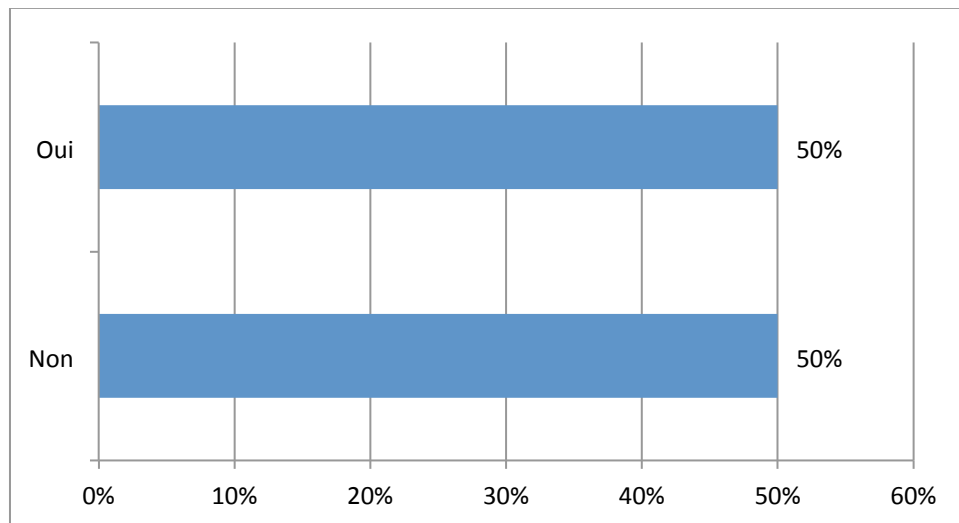


Abbildung 12b: Verschiebung der Gründe in der französischen Schweiz

Question 8: Au cours des 10 dernières années (ou au cours de la période de votre activité dans ce domaine), est-ce que certains de ces raisons ont perdu, resp. gagné en importance?



Im Weiteren wurde mit der Frage 9 nach den Gründen für diese Veränderungen gefragt. 34 Fachpersonen aus der Deutschschweiz und 21 aus der Westschweiz hatten darauf geantwortet.

Auch hier zeigte sich, dass:

- der Spardruck bei der öffentlichen Sozialhilfe und der daraus folgende Mangel an zeitlichen Ressourcen für Beratung und Begleitung an erster Stelle der genannten Gründe steht;
- nicht nur die Klientel von sich aus vermehrt die niederschweligen Angebote der Hilfswerke nutzt, sondern die Sozialdienste bewusst und gezielt Personen an die Hilfswerke verweisen;
- und dass dies auch mit der wachsenden Zahl von Sozialhilfebeziehenden zu tun hat, denen offenbar die Sozialdienste nicht in genügendem Ausmass gerecht werden können.

Mit der Frage 10 sollten zum Schluss die aktuellen Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen den Hilfswerken und der öffentlichen Sozialhilfe in Erfahrung gebracht werden. Fast alle Fachpersonen (60 Personen aus der Deutschschweiz, 20 Personen aus der Westschweiz) reagierten auf diese Frage.

Die Antworten können in fünf Punkten zusammengefasst werden:

- In beiden Landesteilen werden erneut der Mangel an zeitlichen Ressourcen und der Spardruck auf Seiten öffentliche Sozialhilfe erwähnt, der auch die Hilfswerke herausfordert, ihre Rolle zu klären.
- Eine weitere Herausforderung wird darin gesehen, dass immer weniger Fachpersonal bei den Sozialdiensten eingesetzt würde und somit der Fokus auf den administrativen Teil anstelle der Beratung und Begleitung gerichtet sei.
- Besonders hervorgehoben wird aber auch der Wunsch nach einer besseren Kooperation, Koordination, Kommunikation und Vernetzung zwischen den Sozialdiensten und den Hilfswerken (lo-

kal und kantonsübergreifend), damit auf gleicher Augenhöhe zusammengearbeitet werden kann. In diesem Wunsch kommt damit ein "arbeitsteiliges" Verständnis der Fachpersonen zum Ausdruck, dass sich nicht im "gegeneinander" aufreibt, sondern sich im "miteinander" sinnvoll und zu Gunsten der Betroffenen ergänzt. Ziel einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und den Hilfswerken muss sein, eine nachhaltige(re) Integration der Klienten und Klientinnen zu erreichen.

- Dabei ist man sich bewusst, dass einer besseren Kooperation (unter anderem) die Auflagen zum Datenschutz, welche die Sozialdienste einzuhalten haben, entgegenstehen.

Abschliessend erhielten die Teilnehmenden die Möglichkeit, mit eigenen Anmerkungen den Fragebogen zu ergänzen. 31 Personen aus der Deutschschweiz und 7 Personen aus der Westschweiz machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Am häufigsten wurden folgende drei Punkte erwähnt:

- Die Wichtigkeit der Kooperation und Koordination zwischen den Hilfswerken und den Sozialdiensten.
- Die Problematik des Mangels zeitlicher Ressourcen, welcher aufgrund des Spardrucks bei den Sozialdiensten besteht.
- Im Weiteren stellen die Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus der EU aktuell eine grosse Herausforderung dar und erfordern mehr zeitliche Ressourcen für die Beratung.

Fazit: Die Ergebnisse aus der Befragung der Fachpersonen aus den drei Auftrag gebenden Hilfswerken können entlang dem Fragebogen in acht häufig erwähnten Punkten und zentralen Aussagen zusammengefasst werden:

1. In den letzten zehn Jahren hat die Zahl der hilfeschuchenden Personen bei den Sozialdiensten und den Hilfswerken zugenommen.
2. Die Zunahme bei den Hilfswerken hat zum einen mit einer Ausweitung des Angebots (besonders prägnant in der Westschweiz), zum anderen aber auch mit den Sparmassnahmen bei den Sozialdiensten zu tun.
3. Die genannten Entwicklungen (Punkt 1 und 2) spiegeln den rasch voranschreitenden gesellschaftlichen Wandel und die damit einhergehende Prekarisierung der Lebenslagen einer grösser werdenden Zahl von sozialen Risikogruppen wider. Dazu zählen insbesondere Alleinerziehende, geschiedene Alleinlebende sowie Seniorinnen und Senioren. Weiter wird wiederholt auf die Menschen mit Migrationshintergrund (Arbeitsmigrantinnen und -migranten, Flüchtlinge, Sans-Papiers) verwiesen, auch wenn diese nicht Gegenstand der Online-Befragung waren.
4. Angesichts steigender Sozialzahlen und gleichzeitiger Sparbemühungen auch im sozialen Bereich kommt es nicht nur zu einer knapper werdenden finanziellen und personellen Ressourcenausstattung bei den Sozialdiensten, sondern auch zu einer Verschiebung der Prioritäten. Im Vordergrund steht die Administration der Fälle, während für die Begleitung und Beratung immer weniger Zeit und für situationsbedingte Leistungen – kurz SIL – immer weniger Mittel zur Verfügung stehen.
5. In der Folge verweisen die Sozialdienste vermehrt ihre Klientel an die Hilfswerke und nutzen diese als "alternative" Quelle materieller und immaterieller Unterstützungsleistungen.

6. Hinzu kommt, dass die Hilfswerke nicht nur ihr Angebot weiterentwickelt haben, sondern zusätzlich auch situationsbedingte Leistungen anbieten. So zum Beispiel die Begleitung bei der Wohnungssuche (vor allem in der Deutschschweiz) oder die Übernahme medizinischer Kosten (vor allem in der Westschweiz).
7. Die grösste aktuelle Herausforderung für die Zusammenarbeit zwischen den Hilfswerken und den Sozialdiensten, die in der Online-Befragung genannt wurde, stellt in beiden Landesteilen der Mangel an Ressourcen beziehungsweise der Spardruck bei den Sozialdiensten dar.
8. Abschliessend wird der Wunsch nach einer verbesserten Kooperation zwischen den Sozialdiensten und den Hilfswerken betont.

3.2 Fallstudien

Im Rahmen der Online-Befragung konnten sich die befragten Fachpersonen melden, wenn sie bereit waren, Fallstudien zu konkreten Fällen vorzulegen, in denen es zu einem besonderen "Zusammenspiel" zwischen Sozialdienst und Hilfswerk kam. Aus der Liste der Personen, die sich zur Verfügung stellten, wurden in Absprache mit den Auftrag gebenden Hilfswerken zehn Personen aus der Deutschschweiz und zwei Personen aus der Westschweiz ausgewählt. Insgesamt konnten 10 Fallbeispiele in die Studie aufgenommen werden.

Die Erarbeitung der Fälle gestaltete sich schwierig. Die kontaktierten Personen wollten verständlicherweise die betroffenen Personen schützen. Die nachfolgenden Fallbeschreibungen beruhen somit auf mündlichen Ausführungen von Seiten der befragten Fachpersonen. Sie konzentrieren sich auf die wichtigen Fakten, um das Fallbeispiel zu verstehen. Auf weitere Hintergrundinformationen wurde verzichtet, um keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen zu ermöglichen. Entsprechend kurz fallen die Fallbeschreibungen aus.

3.2.1 Fallbeispiele

Die folgenden Fallbeispiele sind – soweit es möglich war – gleich aufgebaut. Zunächst werden Informationen zu den betroffenen Personen wiedergegeben, danach der Fall beschrieben. Ziel war es, das Verhalten der Sozialdienste und die Reaktionen der Hilfswerke exemplarisch aufzuzeigen. Die zehn Fallbeispiele können in drei thematische Gruppen aufgeteilt werden. Die ersten drei Fallbeispiele drehen sich um Fragen der Rechtssicherheit im Rahmen der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe. Die betreffenden Hilfswerke müssen intervenieren, damit die Unterstützungsleistungen gewährt werden. Die folgenden drei Beispiele zeigen die Problematik der situationsbedingten Leistungen. Wiederholt übernehmen die Hilfswerke Rechnungen, weil die Sozialdienste keine Möglichkeiten sehen, diese zu bezahlen. Schliesslich illustrieren die letzten vier Fallbeispiele, wie wichtig die Beratung und Begleitung der hilfeschenden Personen durch die Sozialarbeitenden der Hilfswerke sind und wie begrenzt hier die Ressourcen der Sozialdienste bereits sind.

Rechtssicherheit bei der Existenzsicherung (Fallbeispiele 1–3)

Fallbeispiel 1

Fallbeschreibung: Frau A.

Frau A. ist Schweizerin. Sie lebte über 20 Jahren mit ihrem Ehepartner in einem EU-Land. Aufgrund ihrer aktuellen Lebenssituation sind sie in die Schweiz zurückgekommen. Der Ehepartner ist Nicht-Schweizer. Das Ehepaar verfügt über keinerlei finanzielle Mittel und ist obdachlos. Sie besitzen einzig ein Auto, in welchem sie auch „wohnen“. Frau A. ist krank.

Frau A. kontaktiert den Sozialdienst, um Sozialhilfe zu beantragen. Der Antrag auf materielle Hilfe wird aus für das Hilfswerk unbekanntem Gründen vom Sozialdienst zwei Mal abgelehnt. Zur selben Zeit wird auch noch ihr Ehepartner ausgewiesen. In der Folge sucht Frau A. das Hilfswerk auf und bittet um Unterstützung. Das Hilfswerk leistet zunächst eine einmalige individuelle Hilfe von 1000 Franken. Weil Frau A. das Recht auf freie Niederlassung in der Schweiz und somit auch das Recht auf Sozialhilfe hat, interveniert das Hilfswerk beim zuständigen Sozialdienst. Dieses verweigert die Kommunikation und reagiert nicht auf die mehrfachen Versuche zur Kontaktaufnahme seitens des Hilfswerks. Das Hilfswerk schlägt darum einen anderen Weg ein. Es wendet sich an das übergeordnete Amt. Dieses interveniert nun ebenfalls beim zuständigen Sozialdienst. Dieser lenkt schliesslich ein und gewährt Frau A. die beantragte finanzielle Unterstützung. Allerdings ist Frau A. zu diesem Zeitpunkt bereits weitergereist. Die Gründe für die Weiterreise sind dem Hilfswerk nicht bekannt.

Fallbeispiel 2

Fallbeschreibung: Herr D.

Herr D., ursprünglich aus Afrika, ist seit längerem in der Schweiz eingebürgert. Seine Sprachkenntnisse in Deutsch und Französisch sind sehr gut. Herr D. ist in eine prekäre Lebenssituation geraten. Er hat seine Wohnung verloren und ist arbeitslos. Er sucht den Sozialdienst für eine finanzielle Unterstützung auf. Sein Gesuch wird abgelehnt. Er wird an das Hilfswerk verwiesen. Herr D. erhält hier zunächst eine individuelle Beratung. Ein Aufenthalt in einem sogenannten Passantenheim wird für ihn organisiert. Parallel dazu insistiert das Hilfswerk beim Sozialdienst und fordert für den Klienten materielle Hilfe. Weil der Sozialdienst auf die mehrfachen Kontaktaufnahmen nicht reagiert, wird das übergeordnete Amt eingeschaltet. Aufgrund der Rechtslage kontaktiert dieses wiederum den Sozialdienst, welcher in Folge, nach insgesamt zwei Monaten, die finanzielle Unterstützung doch noch gewährleistet.

Fallbeispiel 3

Fallbeschreibung: Herr W.

Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten sucht Herr W. den Sozialdienst auf. Obwohl Herr W. das Recht auf Unterstützung hat, lehnt der Sozialdienst seinen Antrag ab und verweist ihn an das Hilfswerk. Der

Sozialdienst weist Herrn W. darauf hin, dass sein Gesuch nicht korrekt ausgefüllt sei. Herr W. sucht daraufhin das Hilfswerk auf, um sich beraten zu lassen, und bittet um finanzielle Unterstützung. Nach interner Abklärung teilt ihm das Hilfswerk mit, dass das Gesuch komplett und korrekt ausgefüllt sei und der Sozialdienst es nicht hätte ablehnen dürfen. Das Hilfswerk unterstützt Herrn W., indem es das komplette Gesuch direkt an die übergeordnete Stelle sendet. Weil das zuständige Gremium sich nur sechs Mal im Jahr trifft, ist mit einer grösseren Wartezeit bis zur Entscheidung zu rechnen. Im Weiteren wird darum eine Abtretungsvereinbarung zwischen Herrn W. und dem Hilfswerk unterzeichnet. Mit dieser Vereinbarung werden vorübergehend die Lebenskosten wie der Mietzins oder die Ausgaben für den Grundbedarf übernommen. Sollte sich die finanzielle Situation von Herrn W. stabilisieren, kann eine Rückzahlung in Erwägung gezogen werden.

Übernahme von situationsbedingte Leistungen (Fallbeispiele 4–6)

Fallbeispiel 4

Fallbeschreibung: Herr L.

Herr L. ist zum Zeitpunkt der Fallbearbeitung erwerbstätig und Klient beim Sozialdienst. Zunächst geht es um die Finanzierung einer neuen Brille für Herrn L. Der Sozialdienst ist nur zur teilweisen Übernahme der Kosten bereit. Herr L. kann den restlichen Betrag nicht bezahlen. Er wendet sich an eine Schuldenberatungsstelle. Diese wiederum verweist Herrn L. an das Hilfswerk und stellt den Kontakt her. Zur gleichen Zeit stellt der Sozialdienst beim Hilfswerk den Antrag auf eine finanzielle Überbrückung für einen Monat, weil Herr L. und seine Familie kein Geld mehr haben. Herr L. sei der Lohn abhandengekommen, den er jeweils bar ausbezahlt bekommt. Bevor das Hilfswerk entscheidet, sind die nötigen Abklärungen zu treffen. Vorweg ist es nur bereit, für eine Woche finanzielle Hilfe zu leisten. Herr L. wird aufgefordert, eine Anzeige bei der Polizei zu machen, damit mindestens dieser Beleg vorliegt. Zudem möchte sich das Hilfswerk an den Arbeitgeber, die Krankenkasse und den Vermieter wenden, um die tatsächlich vorliegende finanzielle Situation von Herrn L. zu klären. Herr L. erlaubt dem Hilfswerke die Kontaktaufnahme mit dem Arbeitgeber, lehnt aber eine weitere Kontaktaufnahme mit seiner Krankenkasse und seinem Vermieter explizit ab.

Fallbeispiel 5

Fallbeschreibung: Frau M.

Frau M. ist Ausländerin und alleinerziehende Mutter in einer ländlichen Gegend, wo sie über kein soziales Netzwerk verfügt. Frau M. bezieht aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit Sozialhilfe und erhält vom Kindsvater Alimente. Frau M. hat eine Krankheit und muss regelmässig Therapien und Ärzte aufsuchen. Zu diesen Terminen kann sie ihr Kind nicht mitnehmen und nimmt darum eine Kinderbetreuung in Anspruch. Sie hat deswegen beim Sozialdienst die Kostenübernahme für die Kinderbetreuung beantragt. Diese wurde abgelehnt. Daraufhin wendet sie sich an das Hilfswerk. Sie bittet um Einzelfallhilfe. Das Hilfswerk übernimmt die Kinderbetreuung mit eigenen Einsätzen. Dafür muss Frau M.

nichts bezahlen, obwohl die monatlichen Kosten sich auf 100 bis 150 Franken belaufen, bei einem Ansatz von 10 Franken pro Einsatz.

Das Hilfswerk geht davon aus, dass Frau M. wegen der Sprachbarriere Schwierigkeiten hat, Arbeit zu finden. Für eine rasche Arbeitsintegration verlangt der Sozialdienst von ihr, dass sie einen Deutschkurs besucht, lehnt aber zugleich eine Kostenübernahme ab. Erneut stellt sich die Frage, ob das Hilfswerk einspringen soll. Diesmal besteht das Hilfswerk darauf, dass der Sozialdienst für diese Kosten aufkommen muss.

Fallbeispiel 6

Frau P. ist die Mutter von zwei Kindern im Schulalter. Sie ist von ihrem Mann geschieden und arbeitslos. Die Mutter findet seit längerem keine Arbeitsstelle mehr und gerät in eine finanzielle Notlage. In der Zwischenzeit wird sie seit zwei Jahren von der zuständigen Sozialhilfe unterstützt. Die Anfrage von Seiten des Sozialdienstes an das Hilfswerk erfolgte aufgrund einer bevorstehenden Zahnbehandlung. Denn einem der Kinder von Frau P. steht ein grösserer Eingriff bevor. Die hierfür im Vorfeld berechneten Kosten belaufen sich auf 7'000 bis 9'000 CHF. Die Sozialhilfe übernimmt zwar situationsbedingt Zahnarztkosten, diejenigen von der Familie P. sind allerdings sehr hoch, weshalb der zuständige Sozialdienst das Hilfswerk um eine Kostenbeteiligung anfragte. Auf Nachfrage des Hilfswerks wurde festgestellt, dass die gesamten Kosten für die Zahnbehandlung von der Sozialhilfe übernommen werden müssen, da keine subsidiäre Unterstützung vorliegt. Folglich wurde das Gesuch abgelehnt.

Beratung und Begleitung

Fallbeispiel 7

Fallbeschreibung: Herr G.

Herr G. ist Schweizer Staatsbürger. Er hat eine langjährige Beziehung mit einer Frau, mit der er aber nicht im selben Haushalt lebt. Als 5-jähriger Junge erlebte Herr G. ein traumatisches Erlebnis innerhalb der Familie. Die psychischen Folgen aus diesem Trauma sind zunehmende Depressionen, welche zu einer „Abwärtsspirale“ führten und eine Krise auslösten, die sich stetig verstärkte. Im Erwachsenenalter stirbt seine Mutter, was den gesundheitlichen Zustand von Herrn G. deutlich verschlechtert. Herr G. reagiert auf seine Situation und kontaktiert im Jahr 2012 den Sozialdienst. Zu diesem Zeitpunkt ist er nicht mehr in der Lage, seinen Alltag selbstständig zu bewältigen. Heute ist Herr G. arbeitslos und die Achtsamkeit sich selbst gegenüber hat stark nachgelassen, was sich auch in seiner Art der Haushaltsführung zeigt.

Herr G. verfügt über sehr gute kognitive Fähigkeiten, was ihm faktisch den Zugang zu verschiedenen Stellen ermöglichen würde. Der Sozialdienst nimmt mit der IV-Stelle Kontakt auf. Sie stellt ein Gesuch für ein Bewerbungscoaching. Das Gesuch wird im Rahmen der Früherkennung von der IV-Stelle gut-

geheissen. Über den Sozialdienst hat Herr G. inzwischen einen Arbeitsplatz gefunden. Seit eineinhalb Jahren ist er wieder erwerbstätig.

Der Sozialdienst hat gleich nach den ersten Besprechungen mit Herrn G. um Unterstützung beim Hilfswerk nachgefragt. Der Sozialdienst und das Hilfswerk gestalten mit Herrn G. einen kooperativen Begleitungsprozess. Herrn G. wird es ermöglicht, in ein Wohnhaus des Hilfswerks einzuziehen. Dort wird er von Beginn an durch ein Betreuersteam intensiv in seiner Lebensführung begleitet. Diese Begleitung ist umfassend. Es geht um Fragen der täglichen Hygiene, insbesondere auch der Zahnhygiene. Eine Schuldensanierung wird angestrebt, eine Identitätskarte beantragt. Herr G. lernt wieder, sich an den Tag- und Nachtrhythmus zu gewöhnen und seine sozialen Kompetenzen zu nutzen. Bei der Wohnungssuche wird er nicht nur durch das Hilfswerk, sondern auch im Rahmen des Case Managements durch den Sozialdienst unterstützt und begleitet.

Fallbeispiel 8

Fallbeschreibung: Familie F.

Das Elternpaar ist unverheiratet. Frau F. ist Polin und verfügt aufgrund einer früheren Ehe über den Schweizerpass. Herr F. ist aus England, ist Doppelbürger (GB/D) und ausgesteuert. Familie F. hat 5-jährige Zwillinge. Frau F. erhält für sich und die Zwillinge Sozialhilfe. Herr F. ist Student, hat gelegentlich einen Zwischenverdienst und möchte keine Sozialhilfe beziehen.

Frau F. besucht mit ihren Kindern regelmässig ein Gemeinschaftszentrum. Dort hat sich das Hilfswerk im Rahmen eines Pilotprojektes stundenweise in Räume eingemietet, um armutsbetroffene Haushalte besser zu erreichen. Frau F. nutzt diese Gelegenheit und fragt an, ob das Hilfswerk bereit wäre, für ihre Kinder die Teilnahme in einer Waldspielgruppe und an einem Turnkurs zu finanzieren. Beides wurde bereits vom Sozialdienst abgelehnt.

Vor Ort lädt das Hilfswerk Frau F. mit ihrem Partner zu einem Erstgespräch am Hauptsitz ein. Rasch stellt sich heraus, dass ein grosser Beziehungskonflikt zwischen dem Ehepaar wegen der angespannten finanziellen Situation besteht.

Der Inhalt der Beratung konzentriert sich darum zunächst auf das Familienbudget. Geklärt wird, wer, was und wie viel dazu beizutragen hat. Während des Gesprächs stellt sich im Weiteren heraus, dass eine Trennung zentrales Thema zwischen den Ehepartnern ist. Als Ergebnis der Beratung wird eine „Triage“ in die Wege geleitet. Frau und Herr F. gehen in eine Paartherapie. Die ersten fünf Einheiten werden vom Hilfswerk finanziert.

Parallel dazu arbeitet das Hilfswerk mit dem Paar einen Unterhaltsvertrag für die Zwillinge aus, welcher anschliessend noch von der kantonalen Fachstelle geprüft und bewilligt werden muss.

Fallbeispiel 9

Fallbeschreibung: Herr K.

Herr K. ist alleinstehend und im mittleren Alter. Nach einem Zusammenbruch mit anschliessendem Klinikaufenthalt erhält Herr K. während zwei Monaten eine Lohnfortzahlung von Seiten seines Arbeitgebers. Mit Hilfe des Kliniksozialdienstes meldete er sich bei der zuständigen Wohngemeinde für die Sozialhilfe an. Diese sagte ihm, dass er erst sein Vermögen bis auf CHF 4'000 CHF aufbrauchen müsse, bevor er Sozialhilfeleistungen erhalte. Als er sein Vermögen schliesslich aufbrauchte und bereits von der Sozialhilfe unterstützt wurde, erhielt er eine Steuerrechnung für das vorangegangene Jahr. Hierbei handelte es sich um eine Nachzahlung von knapp CHF 7'000 CHF.

Um diese Steueraufforderung bezahlen zu können, kontaktierte der zuständige Sozialdienst insgesamt sechs Stiftungen inklusive das betreffende Hilfswerk und fragte nach Unterstützungsleistungen.

Herr K. ist nun dabei, sich wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren – Schritt für Schritt. Durch die besagte Steuerschuld, die er nicht zahlen kann, weil er sein Vermögen aufbrauchen musste, steht er erneut unter einem grossen Druck. Das Hilfswerk konnte keinen Beitrag an die Steuerschulden leisten, da generell keine Schuldensanierungen von Seiten des Hilfswerks vorgenommen werden. Der Sozialdienst hat folglich versäumt zu schauen, was an offenen Rechnungen vorhanden ist.

Fallbeispiel 10

Herr S. ist 70 Jahre alt und pensioniert. Er ist stark sehbehindert. Trotzdem hatte er eine Lehre als Topfgärtner erfolgreich absolviert. Der erste Kontakt zum Hilfswerk entstand 2001. Herr S. war zum damaligen Zeitpunkt bereits seit einigen Jahren obdachlos. Die Krankenkassenprämien wurden von der letzten Wohngemeinde bezahlt – jedoch keine weiteren Auslagen. Herr S. war in den Obdachlosenkreisen bekannt. Auch das Fernsehen wurde aufgrund seiner besonderen Persönlichkeit auf ihn aufmerksam. Denn er hatte Strategien entwickelt, wie er sich seinen Lebensunterhalt verdienen konnte. Dazu gehörten Gelegenheitsjobs und Sammeltouren bei Pfarrhäusern, aber gelegentlich auch Ladendiebstahl. Die Geldnot war dennoch ein Dauerzustand, weshalb das Hilfswerk Herrn S. 2001 zum Sozialdienst begleitete, um ein Gesuch für Sozialhilfe zu stellen. Bis zu diesem Zeitpunkt lebte Herr S. ohne festen Wohnsitz und Anmeldung. In Absprache mit dem Sozialdienst übernahm das Hilfswerk die Verwaltung und Auszahlung der Sozialhilfe. Fortan lebte Herr S. mal in einer Unterkunft, mal auf der Strasse. Dies deshalb, da er sich stets nach einiger Zeit mit seiner Umgebung verkrachte.

2010 erlitt Herr S. einen schweren Schlaganfall. Er wurde palliativ in ein Pflegezentrum verlegt und eine Erwachsenenschutzbegleitung errichtet, da Herr S. nicht ansprechbar war. Die Frage nach der Zuständigkeit der Beistandschaft stellte sich sowohl auf Seiten des Sozialdienstes wie auch auf Seiten des Hilfswerks. Letztendlich entschied sich die fallführende Person des Hilfswerks, die Beistandschaft von Herrn S. zu übernehmen, da sie seit Jahren die einzige Bezugsperson von Herrn S. war. Dieses Vorgehen entsprach nicht der Regel und wurde von der fallführenden Person aus privater Motivation heraus durchgeführt. Herr S. erholte sich langsam und kam durch beharrliches Bemühen wieder auf die Beine. Er lernte wieder gehen und auch die Aussprache ist heute verständlich. Zurzeit lebt Herr S. in einer geführten Institution, leidet aber noch immer unter gesundheitlichen Problemen.

3.2.2 Fazit aus der Online-Befragung und den Fallstudien

Das Fazit fasst die Ergebnisse der Online-Befragung und der Fallstudien zusammen. Das Hauptaugenmerk gilt der Praxis der Sozialdienste und der Hilfswerke. Wo finden sich Gemeinsamkeiten, wo Unterschiede im Verhalten, Entscheiden und Handeln? Wo sind Kooperationen anzutreffen, wo fehlen eingespielte Formen der Zusammenarbeit?

Niederschwelliger Zugang zu den Hilfswerken versus administrative Hürden bei den öffentlichen Sozialdiensten

Die Ergebnisse der Online-Befragung und der Fallstudien zeigen deutlich auf, dass bei den Sozialdiensten in den vergangenen Jahren zusätzliche administrative Hürden aufgebaut wurden. Diese Hürden erschweren den hilfeschenden Personen teilweise bereits die Kontaktaufnahme. In manchen Fällen müssen die Hilfswerke ungewöhnliche Wege über höher gestellte Ämter gehen, damit die Betroffenen ihren Rechtsanspruch einfordern können. Wo allerdings eine auf Vertrauen basierende Kooperation zwischen Hilfswerk und Sozialdienst besteht, werden diese Fehleinschätzungen rasch korrigiert.

Personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen

Die Ergebnisse der Online-Befragung und der Fallstudien zeigen deutlich, dass der Spardruck, der bei den Sozialdiensten besteht, erkennbare Folgen für die Hilfeschenden hat. Der Spielraum für Kooperationen zwischen den Hilfswerken und den Sozialdiensten wird enger, die Ressourcen für die persönliche Hilfe werden beschnitten und die situationsbedingten Leistungen für Menschen in prekären Lebenslagen begrenzt.

Aufgrund der personellen Ressourcenkürzungen bei den öffentlichen Sozialdiensten kann den hilfeschenden Personen keine kontinuierliche Beratung und Begleitung mehr gewährt werden. Dies wird vor allem bei den Fallbesprechungen thematisiert. Die Fachpersonen weisen darauf hin, dass sich die Lebenslage bei Klientinnen und Klienten, die keine individuelle und konstante Begleitung erhalten, rasch weiter verschlechtert. Aufgrund der finanziellen Ressourcenkürzungen werden zudem die Möglichkeiten für situationsbedingte Leistungen meist nicht ausgeschöpft. Vielmehr werden die Klientinnen und Klienten von den Sozialdiensten oftmals an die Hilfswerke verwiesen. Bei eingespielten Formen der Kooperation zwischen Sozialdiensten und Hilfswerken finden auch direkte Kontaktaufnahmen statt.

Rechtmässigkeit

Bei den Fallbesprechungen, nicht aber bei der Online-Befragung, wird mehrfach das Nichteinhalten der gesetzlichen Vorgaben durch die Sozialdienste thematisiert. Auch wenn die Klientin oder der Klient das Recht auf Sozialhilfebezug oder teilweise Unterstützung hat, kommt es vor, dass die hilfeschenden Personen abgewiesen werden. In allen besprochenen Fällen, bei denen diese Erfahrungen geschildert wurden, musste das Hilfswerk bei übergeordneten Stellen intervenieren, um das Recht der Betroffenen einzufordern.

Inhalte der Beratungen bei den Hilfswerken

In den Sozialberatungen bei den Hilfswerken geht es in den meisten Fällen um Anfragen, die sich auf situationsbedingte Leistungen beziehen. Aber auch Überbrückungshilfen, zum Beispiel die vorübergehende Übernahme von Mietzinsen oder Krankenkassenprämien, sind häufig Thema von Beratungsgesprächen. Oft werden diese Kosten von den Hilfswerken übernommen, weil sie von den Sozialdiensten abgelehnt wurden, obwohl ein offensichtlicher Anspruch bestanden hätte.

Kooperation zwischen den Hilfswerken und den Sozialdiensten

Ausmass und Art von Kooperationen zwischen Sozialdiensten und Hilfswerken sind offenbar sehr davon abhängig, ob die Hilfswerke mit Fachkräften der Sozialen Arbeit oder mit kaufmännisch ausgebildetem Personal zusammenarbeiten müssen. Die Fachpersonen, die uns Fälle beschrieben, weisen auch darauf hin, dass Kenntnisse der Sozialen Arbeit die Kooperation erfahrungsgemäss erleichtern.

Oftmals wird die Klientel vom Sozialdienst an das Hilfswerk verwiesen, obwohl rechtmässig der Sozialdienst zuständig wäre. Dann steht das Hilfswerk gegenüber dem Sozialdienst für die Betroffenen ein.

3.3 Expertinnen- und Experteninterviews

Die Informationen aus der Online-Befragung und den Fallstudien werden mit Expertinnen- und Experteninterviews "validiert". Die Expertinnen und Experten sollten die Ergebnisse auf ihre Bedeutung hin einschätzen und bewerten. Mit diesen Befragungen von Fachpersonen konnten auch Institutionen und Organisationen einbezogen werden, die nicht zur Auftraggeberschaft gehören.

Das Spektrum der befragten Expertinnen und Experten ist weit gefasst. Es reicht von der Sozialhilfe bis zur Rechtsberatung, von der Berufsorganisation bis zur Wissenschaft (Tabelle 3)

Tabelle 3: Übersicht über die Expertinnen und Experteninterviews

Wer	Funktion	Wann
Ernst Schedler	Ehemaliger Leiter des städtischen Sozialdienstes Winterthur; heute selbständiger Berater, unter anderem der SKOS bei der Revision der Richtlinien	21. Juni 2016, Zürich
Andreas Hediger	Geschäftsführer der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht	21. Juni 2016, Zürich
Isabelle Borer	Leiterin des städtischen Sozialdienstes Murten	4. Juli 2016, Murten
Emilie Graf	Co-Leiterin von AvenirSocial	5. Juli 2016, Bern
Renate Salzgeber	Dozentin an der BFH, Verfasserin der Kennzahlenberichte der Städte-Initiative Sozialpolitik	7. Juli 2016, Bern

Die Expertinnen- und Experteninterviews folgten einem Interview-Leitfaden (siehe Anhang 3). Thematisiert wurde die Entwicklung der öffentlichen Sozialhilfe und deren Bedeutung für die Hilfswerke, im Rückblick, in Bezug auf die heutige Situation und im Ausblick auf die kommenden Jahre. Nicht alle Personen konnten dabei zu den verschiedenen Fragen gleichermaßen Stellung beziehen. Die Weite und Tiefe der Ausführungen der verschiedenen Expertinnen und Experten hingen vom beruflichen Hintergrund und der Erfahrung im Feld der Sozialhilfe ab.

Die Aussagen der befragten Fachleute ergänzen sich zu einem widerspruchsfreien Bild und stimmen in entscheidenden Fragen weitgehend überein. Sie werden hier in wenigen Punkten zusammengefasst wiedergegeben, ohne diese zu kommentieren. Wo Aussagen originalgetreu zitiert werden, werden sie mit Anführungs- und Schlusszeichen besonders hervorgehoben. Weil den Fachpersonen Anonymität zugesichert wurde, wird auf eine namentliche Nennung bei den Zitaten verzichtet.

Entwicklungen in der Sozialhilfe

Was in der Sozialhilfe passiert, kann, ohne den Kontext zu berücksichtigen, nicht verstanden werden. Zum einen sind damit die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt angesprochen, wo die strukturelle Arbeitslosigkeit immer sichtbarer wird. Offensichtlich muss mehr für die arbeitsmarktliche Integration gemacht werden. Die SKOS reagierte darauf mit ihrer Revision der Richtlinien im Jahr 2005, indem sie ein Anreizsystem zur Integration einführte. Diese Revision im Jahr 2005 weckte hohe Erwartungen über mögliche Integrationserfolge, obwohl in Fachkreisen schon damals bekannt war, dass damit nur einem kleinen Teil der Sozialhilfebeziehenden geholfen werden kann. Als sichtbar wird, dass längst nicht alle Sozialhilfebeziehende wieder zur wirtschaftlichen Selbständigkeit zurückfinden, wächst der Druck auf die Sozialdienste. "Die SKOS hatte es verpasst, auch auf die grosse Bedeutung der persönlichen Hilfe hinzuweisen."

Zum anderen geht es um politische Entwicklungen. Die öffentliche Sozialhilfe steht seit vielen Jahren unter politischem Druck. Verstärkte Kontrollen und der Kampf gegen den Missbrauch, das Denken in Leistung und Gegenleistung und der permanente Druck, so wenig Geld wie möglich auszugeben, prägen den Alltag der Sozialarbeitenden.

Die SKOS versuchte, mit den beiden Revisionen von 2005 und 2015/16 sich politisch "etwas Luft zu verschaffen". Beide Revisionen laufen aber faktisch auf materielle Kürzungen der Unterstützungsleistungen generell und für spezifische Klientengruppen hinaus.

Die Revision 2015/2016 relativiert das Anreizsystem wieder und betont die Sanktionen. Für viele Haushalte wird auch das zu einer weiteren Absenkung der Unterstützungsleistungen führen, weil sie die Bedingungen für die enger gefasste Integrationszulage – kurz IZU – nicht erfüllen können. "Alle diese Aspekte können aus fachlicher Sicht in Frage gestellt werden."

Darüber hinaus ringt die SKOS um Kohärenz in der kantonalen Sozialhilfepolitik. Es gelingt ihr mit den Revisionen nur bedingt, mehr Einheitlichkeit in der Sozialhilfepraxis herzustellen. Auch der Beschluss für einen automatischen Teuerungsausgleich bleibt umstritten. Dies zeigt sich bei Erhebungen über die Umsetzung der neuen Richtlinien und anderer Beschlüsse. Längst nicht alle Kantone führen das differenzierte Anreizsystem vollumfänglich in ihren Sozialhilfegesetzen ein, längst nicht alle gleichen

die Inflation im Grundbedarf aus. Dazu kommt ein teilweise sehr zurückhaltender Einsatz dieses Instrumentariums in der Praxis der Sozialdienste.

Der Spardruck ist konstant hoch. Die Sozialdienste konzentrieren die knappen Mittel auf die materielle Hilfe. Schon bei den situationsbedingten Leistungen stossen sie an Grenzen, ganz zu schweigen von den Integrationsmassnahmen. Dafür werden zunehmend Drittmittel akquiriert, um sinnvolle, aber über die Sozialhilfe nicht mehr finanzierbare Leistungen erbringen zu können. Insbesondere wenden sich die Sozialdienste dabei an Stiftungen, zum Beispiel an jene des Beobachters. Dabei geht es vor allem um die Auszahlung von situationsbedingten Leistungen, die immer strenger gehandhabt werden. Angesprochen sind die Finanzierung von Autos, Ferien oder zahnärztlichen Behandlungen, die über das absolut Notwendige hinausgehen.

Trotzdem hat die Sozialhilfe nach Einschätzung der befragten Fachleute in dieser Zeit "einen guten Job gemacht". Es gelingt ihr, flexibel auf die neuen Herausforderungen zu reagieren. Immer wieder neue Klientengruppen tauchen auf, das Angebot muss erheblich ausdifferenziert, die Prozesse neu gestaltet werden. Über diese Jahre bleibt die Sozialhilfequote nahezu konstant. Das kann man als Erfolg taxieren. Dabei muss die Sozialhilfe Problemlagen bewältigen, die struktureller Art sind und für die sich keine Sozialversicherung zuständig erklärt.

Auswirkungen auf die Sozialarbeitenden in den Sozialdiensten

Die Praxis der Sozialdienste und das Verhalten der Sozialarbeitenden ist von einer hohen Arbeitsbelastung geprägt. Die knappen personellen Ressourcen erlauben es immer weniger, die persönliche Hilfe zu gewährleisten. Beratung und Begleitung werden oftmals auf ein Minimum zurückgefahren. Der Ermessensspielraum wird kaum mehr zu Gunsten der Betroffenen ausgelotet. "In vorauseilendem Gehorsam" – diese Formulierung fällt mehrmals – verzichten die Sozialarbeitenden auf Anträge an die Sozialkommissionen oder Sozialbehörden in der Erwartung, dass situationsbedingte Leistungen, die über das absolut Notwendige hinausreichen, sowieso abgelehnt werden. Auch auf die Überweisung in Integrationsprogramme wird immer häufiger verzichtet. Ähnliches ist in Bezug auf Anträge an die Invalidenversicherung zu beobachten. Auch hier fürchtet man erstinstanzliche Ablehnungen und den hohen Arbeitsaufwand für erfolgversprechende Rekurse.

Eine neue Entwicklung bahnt sich bei der Zusammenarbeit mit den Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden – kurz KESB – an. Für die "schwierigen" Fälle werden rasch Anträge auf Beistandschaft gestellt, um die eigene Beratungsleistung zu entlasten.

Oftmals wird die sinkende Qualität der Arbeit in den Sozialdiensten beklagt. Die angeführten Gründe sind vielfältiger Natur. Es fallen Hinweise auf eine mangelhafte Ausbildung, insbesondere in Rechtsfragen. Dann wird auch die nicht adäquate Aufteilung der Arbeit zwischen den Sozialarbeitenden und dem kaufmännisch ausgebildeten Personal erwähnt. Schliesslich wird auf das Phänomen der hohen Rotation verwiesen, die insbesondere dazu führt, dass die gut qualifizierten und motivierten Leute der Sozialhilfe "davonlaufen", weil sie sich mit den Vorgaben nicht mehr einverstanden erklären können.

Die Ausbildung zur Sozialen Arbeit ist noch stark von romantischen Vorstellungen der "sozialen Kompetenz" geprägt. Dabei geht es in der sozialarbeiterischen Praxis auf den Sozialdiensten auch um Strenge, Druck und Sanktionen. Auf diese Berufssituation sind die Sozialarbeitenden zu wenig vorbereitet.

Auswirkungen auf die Hilfesuchenden

Die Sozialhilfebeziehenden haben das sich verschärfende Klima längst wahrgenommen. Viele kommen (zu) spät, entschuldigen sich für die Inanspruchnahme von Hilfe und betonen, dass sie keinen Missbrauch betreiben.

Die Betroffenen werden nicht in genügendem Ausmass über ihre Pflichten und Rechte informiert. Oft führt dies zu Fehlverhalten und einer begrenzten Wahrnehmung der Ansprüche an die Sozialhilfe. Unter dem Spardruck kommt es neben den direkten Kürzungen von Leistungen so auch zu "versteckten Leistungsreduktionen" durch Nichtgewährung von Leistungen und der vollen Ausschöpfung der Sanktionsbreite.

Zudem zeigt sich, dass viele Haushalte immer grössere Schwierigkeiten bekunden, mit den Unterstützungsbeiträgen der Sozialhilfe über die Runden zu kommen. Das hat zum einen mit dem oftmals und seit längerem nicht gewährten Teuerungsausgleich zu tun, zum anderen mit den steigenden Mieten, die durch die Deckelung der Mietbeiträge (trotz dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum) nicht mehr voll finanziert werden und damit über den Grundbedarf mitgetragen werden müssen. Zum dritten fallen weitere Ausgaben an, etwa ein Fernsehanschluss, der früher in den Mietnebenkosten integriert war und heute extra gezahlt werden muss, ohne dass sich dies im Grundbedarf niederschlagen hätte. Dazu passt, dass sich die Beobachtungen mehren, dass Eltern wieder häufiger ihre Kinder nach der Grundschule "zum Arbeiten anhalten", statt ihnen eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Damit wird die Gefahr einer Vererbung von Armut akzentuiert.

Auswirkungen auf die Hilfswerke

Nach der Jahrtausendwende verfolgen die Hilfswerke unter dem Eindruck eines schärfer werdenden Wettbewerbs um Spenden, Legate und staatliche Aufträge eigene Ziele. Sie weiten ihre Angebote auf Zielgruppen aus, die auch von der Sozialhilfe nicht erreicht werden: working poor knapp über der Armutsgrenze, Jahresaufenthalter, Sans-Papiers.

Zu einem massiven Abschieben der Klientel durch die Sozialhilfe an die Hilfswerke kommt es im Bereich der materiellen Leistungen nicht. Vielleicht gibt es aber einzelne Fälle bei den situationsbedingten Leistungen SIL.

Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und den Hilfswerken ist vielschichtig. Hilfswerke werden als Dienstleistungsunternehmen wahrgenommen, die Projekte der gesellschaftlichen Teilhabe realisieren. Hin und wieder ist von "Partnerschaft" die Rede. Beispiele koordinierten Vorgehens bei bestimmten Angeboten für spezifische soziale Risikogruppen werden angeführt. Oftmals sind deren Angebote aber räumlich zu weit weg, um von den armutsbetroffenen Haushalten wahrgenommen werden zu können. Dann wird die Nähe zu den Kirchgemeinden und Pfarreien gesucht. Diesen kommt in der Begleitung von armutsbetroffenen Haushalten noch immer eine grosse Bedeutung zu.

Ein Blick in die Zukunft der öffentlichen Sozialhilfe

Im Blick auf die kommenden Entwicklungen in der öffentlichen Sozialhilfe herrscht Einigkeit bei den interviewten Expertinnen und Experten. Die Kantone und Gemeinden werden bei der Sozialhilfe noch mehr sparen. Dies hat vielfältige Folgen für die sozialdienstliche Praxis. Man geht davon aus, dass weitere Einschränkungen der materiellen Hilfe erfolgen werden, dass die verschiedenen sozialen

Gruppen, die Sozialhilfe beziehen, immer unterschiedlicher unterstützt werden, dass die Sparmassnahmen die personelle Ressourcenknappheit weiter verstärken wird und damit der Handlungsspielraum für die persönliche Hilfe inexistent zu werden droht. Am Horizont zeichnet sich eine neue Zweiteilung in gute und richtige Arme und in schlechte und scheinbare Arme ab.

Zudem wird eine "Verrohung" der Erlasse befürchtet, die durch eine Ignoranz der rechtlichen Grundlagen provoziert wird. Es fehlt an gesetzlichen Grundlagen, es werden keine rekursfähigen Verfügungen erlassen und es kommt zu keiner Rechtsmittelbelehrung für die Betroffenen.

Angesagt ist der "Kampf um den Erhalt des Status quo". Es drohen aber weitere Kürzungen der materiellen Hilfe.

Die Sozialhilfe steht vor einer strategischen Entscheidung. Sie wird ihrem Auftrag der arbeitsmarktlichen Integration nicht weiter gerecht werden können, weil der Arbeitsmarkt dies nicht mehr zulässt. Zieht sie sich auf die materielle Existenzsicherung zurück oder profiliert sie sich im Themenfeld "gesellschaftliche Teilhabe"? Oder überlässt sie dieses Feld den Hilfswerken, die sich mit den Themen "gesellschaftlicher Zusammenhalt" und "sozialer Frieden" profilieren können?

Der Rückzug der öffentlichen Sozialhilfe wird von den meisten befragten Fachpersonen als "Chance und Gefahr" zugleich für die Hilfswerke interpretiert. Als Chance, weil sich die Hilfswerke als Förderer der gesellschaftlichen Teilhabe und des sozialen Zusammenhalts profilieren können, als Gefahr, weil sie damit riskieren, als Teil der öffentlichen Sozialhilfe wahrgenommen und in die (Mit-) Verantwortung für Fehlentwicklungen genommen zu werden.

Insbesondere, wenn die öffentliche Sozialhilfe Leistungsverträge mit den Hilfswerken abschliesst (was eher in der Deutschschweiz und weniger in der Westschweiz vorkommt), können sich diese nicht mehr frei zu solchen Fehlentwicklungen äussern. Diese Form der Einbindung droht die Hilfswerke vor allem auf kantonaler und kommunaler Ebene politisch "mundtot" zu machen, obwohl gerade dort grösste Dringlichkeit für eine gute politische Arbeit besteht. Die Erwartungen an die Hilfswerke gehen über die konkreten Hilfsangebote klar hinaus. Betont wird das politische Mandat. Man möchte, dass sich die Hilfswerke stärker in der sozialpolitischen Arena anwaltschaftlich engagieren und das aus- und ansprechen, was den Mitarbeitenden in den Sozialdiensten offenbar nicht möglich ist. Diese halten still, statt sich zu wehren und aus professioneller Sicht aufzuzeigen, wo die politischen Vorgaben und Erwartungen umsetzbar sind und wo nicht.

Es ist darum aus Sicht der Expertinnen und Experten wichtig, dass eine Rollenklärung vorgenommen wird: Was sind in Zukunft die Aufgaben der Sozialhilfe, was diejenigen der Hilfswerke? Dabei muss die Sozialhilfe insbesondere den Integrationsauftrag überdenken. Diesen kann sie eigentlich nicht erfüllen. Trotzdem tut sie so "als ob" und erhöht den Druck auf die Betroffenen; strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes werden zu individuellem Fehlverhalten umdefiniert.

"Die SKOS wird an Bedeutung verlieren": Die Absetzbewegung in den Kantonen und Gemeinden könnte Dimensionen annehmen, die zum Verlust der Richtlinien als Orientierung für die Bemessung der Leistungen führen könnten. Die SODK wird ausserdem zunehmend nach politischen Überlegungen die Richtlinien anpassen, Fachlichkeit wird an Relevanz verlieren. "Paradoxe Weise könnte dies den Weg hin zu einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe ebnen", wenn damit der Grundsatz der Rechtsgleichheit immer stärker verletzt wird.

Mit diesen zentralen Aussagen bestätigen die befragten Expertinnen und Experten die wichtigsten Ergebnisse aus der Online-Befragung und den kurzen Fallstudien.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die im vorangegangenen Kapitel erläuterten Resultate zeigen, dass sich das Verhältnis, die Form der Zusammenarbeit und die Entwicklung der materiellen und immateriellen Hilfe der öffentlichen Sozialhilfe und der Hilfswerke in den letzten zehn Jahren in zwei sehr verschiedene Richtungen entwickelt hat. Die öffentliche Sozialhilfe muss sich mehr und mehr auf die Auszahlung der finanziellen Unterstützungsleistungen konzentrieren, die Arbeit in den Sozialdiensten ist von Spar- und Zeitdruck geprägt, für eine längerfristige Begleitung und Betreuung fehlt immer häufiger die Zeit. In der gleichen Phase haben die Hilfswerke ihre Angebotspalette ausgeweitet, die Sozialberatung da und dort gestärkt und sich zunehmend auch mit Fragen des Sozialhilferechts beschäftigt.

Von einer systematischen Abschiebung von Fällen auf Anweisung durch die Sozialdienste an die Hilfswerke kann nicht die Rede sein. Doch wo die Sozialdienste ihren Auftrag nicht wahrnehmen, suchen die Betroffenen die Hilfswerke auf. Hin und wieder sind sicher aber auch entsprechende Hinweise von Sozialarbeitenden auf den Sozialdiensten im Spiel. Oftmals erweist sich dann allerdings die Abweisung als unrechtmässig und muss über die hierarchischen Strukturen in den Kommunen korrigiert werden. Die Abklärung von Rechtsansprüchen bindet immer häufiger die Zeit der Sozialberatungsstellen der Hilfswerke. Festgestellt wird, dass die Hilfesuchenden ungenügend über ihre Pflichten und Rechten informiert sind, dass die Sozialdienste Entscheide ohne Rechtsmittelbelehrung erlassen und grundlegende Regeln des Verwaltungsrechts verletzen oder zu wenig beachten. Dies wird in der Deutschschweiz häufiger beobachtet als in der Westschweiz.

Häufig wird aber auch beklagt, dass die Sozialdienste in der Praxis zunehmend restriktiver werden, wenn es um situationsbedingte Leistungen geht. Hier springen aber offenbar nicht zuerst die Hilfswerke, sondern Stiftungen in die Bresche, die mancherorts von den Sozialdiensten direkt angegangen werden. Dieser Sachverhalt ist ambivalenter Natur. Mit diesen Anträgen signalisieren die Sozialdienste eine Notwendigkeit, für die ihnen aber von den Kantonen und Gemeinden die Mittel vorenthalten werden. Damit werden finanzielle Ressourcen bei den Stiftungen beansprucht, die andernorts dann wieder fehlen. Es zeichnet sich zudem ab, dass auch die Stiftungen zunehmend weniger Geld zur Verfügung haben, weil die Erträge angesichts der andauernden kritischen Lage auf den Finanzmärkten schrumpfen.

Ein kritisches Moment ist die persönliche Hilfe. Nicht nur die Sozialdienste, auch die Hilfswerke haben weder genügend Zeit noch Geld, um in ausreichendem Masse Begleitung und Betreuung anbieten zu können. Sie können die längerfristige Hilfe nicht flächendeckend anbieten. Hier spielt die kirchliche Sozialarbeit ergänzend noch immer eine wichtige Rolle.

Die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass sich diese Entwicklung in die nahe Zukunft fortsetzen wird. Die Sozialdienste werden sich weiter auf die Prüfung der materiellen Hilfe konzentrieren müssen. Ihnen werden mehr und mehr die Mittel für Integrationsmassnahmen, eine längerfristige Hilfe und situationsbedingte Leistungen fehlen. Hier öffnet sich ein Handlungsraum, den die Hilfs-

werke füllen könnten, wenn sie denn wollten. Dazu müssten sie ihre Rolle im Gefüge der sozialen Sicherheit neu überdenken, Angebote weiter ausdifferenzieren, mehr Mittel beschaffen und neue Formen der Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten etablieren, etwa im Rahmen von Leistungsaufträgen. Die Gefahr besteht dabei, dass die Hilfswerke in eine Situation geraten, in der sie quasi-staatliche Aufgaben übernehmen, für die sie weder legitimiert, noch finanziert sind.

Die Alternative dazu ist eine Stärkung der öffentlichen Sozialhilfe, die endlich aus der Defensive herausfinden und selbstbewusst ihre Rolle im System der sozialen Sicherheit der Schweiz beanspruchen müsste. Die SKOS-Richtlinien skizzieren in Artikel A.11 die Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und den Hilfswerken (Anhang 1). Diese soll vom Geist der Kooperation geprägt sein. Angesichts der aktuellen Entwicklungen, wie sie in diesem Bericht beschrieben werden, stellt sich die Frage, ob dieser Artikel überarbeitet werden muss. Zumindest sollte er, etwa an einer Tagung der SKOS, in Erinnerung gerufen und mit *best practice*-Beispielen illustriert werden.

Vor diesem Hintergrund können für die Auftrag gebenden Hilfswerke vier Handlungsempfehlungen formuliert werden.

Handlungsempfehlung 1: Rechtsstaatlichkeit in der Sozialhilfe sichern

Der Rechtsstaatlichkeit muss in der Sozialhilfe garantiert werden. Ob dies über eine weitere Ausdifferenzierung der Arbeit in den Sozialdiensten oder über eine bessere Ausbildung und Instruktion der Angestellten erreicht werden kann, ist abzuklären.

Die Hilfswerke müssen den Auf- und Ausbau von Beratungsstellen im Bereich des Sozialhilferechts vorantreiben. Analog zur Praxis der Rechtsberatung im Asylwesen kann sogar an Hilfswerkvertreterinnen und -vertreter (HWV) gedacht werden, welche die Hilfesuchenden auf die Sozialdienste begleiten. Zu prüfen ist auch, ob eine Empfehlung an die kantonalen und kommunalen Sozialdienste in den SKOS-Richtlinien für eine solche Beratungsstelle anzustreben ist, in einer analogen Weise, wie sie für die Schuldenberatung bereits formuliert ist.

Handlungsempfehlung 2: Persönliche Hilfe einfordern

Die persönliche Hilfe, also die Beratung und Begleitung der Armutsbetroffenen, muss auf den Sozialdiensten wieder mehr Gewicht bekommen. Der (zu) starke Focus auf die arbeitsmarktliche Integration muss korrigiert und die persönliche Hilfe in den Vordergrund gestellt werden. Die Sozialhilfe ist angehalten, dieses Thema verstärkt aufzugreifen und der Öffentlichkeit in Erinnerung zu rufen, dass die überwiegende Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden primär neben der materiellen Unterstützung eben diese persönliche Hilfe benötigt. Dazu müssen wieder mehr finanzielle Mittel für die Sozialhilfe zur Verfügung gestellt werden.

Wo der Auftrag zur persönlichen Hilfe durch die Sozialdienste nicht in genügendem Ausmass wahrgenommen werden kann, sind Leistungsaufträge mit den Hilfswerken zu prüfen, in denen verbindlich geregelt ist, in welchem Rahmen diese persönliche Hilfe für Sozialhilfebeziehende zu erbringen haben.

Handlungsempfehlung 3: Situationsbedingte Leistungen gewähren

Die Finanzierung der situationsbedingten Leistungen muss überdacht werden. Wo diese im Rahmen der Abklärung bei den Sozialdiensten als notwendig erachtet werden, müssen sie auch aus den Mit-

teln der Sozialhilfe finanziert werden. Die Beanspruchung von Stiftungsgeldern ist zu überprüfen. Der damit einhergehende Verdrängungseffekt, indem Stiftungsmittel für staatliche Aufgaben statt für private Anliegen verwendet werden, muss diskutiert werden.

Die Hilfswerke haben ihre Einzelfallhilfe zu überdenken. Diese sollte erst gewährt werden, wenn abgeklärt ist, dass nicht die Sozialhilfe diese Leistung erbringen müsste.

Handlungsempfehlung 4: Politische Anwaltschaft stärken

Die Zukunft der Sozialhilfe entscheidet sich in der politischen Arena. Die Hilfswerke sind aufgefordert, sich noch sehr viel stärker und häufiger zu Wort zu melden, wenn Fehlentwicklungen bei der Sozialhilfe beobachtet werden und die Vermeidung und Bekämpfung von Armut von der sozialpolitischen Agenda zu verschwinden droht.

Dazu ist zu klären, ob dies die Hilfswerke je im Alleingang machen sollen, oder ob es nicht Möglichkeiten der Zusammenarbeit geben könnte, etwa im Rahmen einer "*alliance social*" oder einer "Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitik".

5 Literaturverzeichnis

- Bonoli, Giuliano/Bertozi, Fabio (Hrsg.) (2008):* Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Bern: Haupt. *Bundesamt für Statistik (Hrsg.):* 10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik. Neuchâtel, 2016.
- Bundesamt für Statistik (2009).* Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014).* SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel.
- Bundesrat (2015):* Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats "Rahmengesetz für die Sozialhilfe" vom 6. November 2013. Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2014):* Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2013):* Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept. Bern.
- http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente/Konzept_d_Programm%2BArmut_bek%C3%A4mpfung.pdf (Zugriff am 27. 07. 2016).
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2016):* Runder Tisch zur SHG-Revision im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe. Ergebnis zuhanden der Adressaten der Konsultation. Bern.
- Knöpfel Carlo (2015):* Steuergerechtigkeit – wenig Grundsätzliches, viel Nebulöses in der Schweiz. In: Caritas Luxemburg: Sozialalmanach 2015, Schwerpunkt Steuergerechtigkeit, Luxemburg, S. 331–343.
- Mayring, Philipp (2002):* Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. Auflage. Beltz Verlag, Weinheim und Basel.
- Pfister Natalie (2009):* Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Bern.
- Schweizerische Volkspartei (2015):* Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen. Zur Sicherung der Hilfe für die wirklich Bedürftigen. Positionspapier. Bern.
- SKOS (2016):* Richtlinienrevision 2015 – Umsetzung zweite Etappe (per 1. Januar 2017). Bern.
- http://skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/richtlinien/Revision/2016_RLRevision_2Etappe-d.pdf (Zugriff am 26. 07. 2016).
- SKOS (2014):* Anwendung der SKOS-Richtlinien in den Kantonen am 1.1.14. Monitoring Sozialhilfe 2014. Bern. http://skos.ch/uploads/media/2015_Anwendung_RL_Kantonshauptorte.pdf (Zugriff am 27. 07. 2016).
- Städteinitiative Sozialpolitik (Hrsg.)(2014):* Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe der Städte. Sozialhilfe wird für viele zur langfristigen Existenzsicherung. Medienmitteilung, Bern.
- http://staedteinitiative.ch/cmsfiles/mm_kennzahlen_sozialhilfe_staedte_2013.pdf. (Zugriff am 26. 07. 2016).

6 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen 2005–2014

Abbildung 2: Ausgaben in der Sozialhilfe (ohne Asyl) 2005–2012, in Mio. Fr.

Abbildung 3: Ausgaben pro unterstützte Person und Jahr 2005–2012

Abbildung 4: Sozialhilfequote 2005–2014

Abbildung 5: Wirtschaftliche Entwicklung und Verlauf der Arbeitslosen-, Armuts- und Sozialhilfequote

Abbildung 6: SKOS-Richtlinien 2005

Abbildung 7: SKOS-Richtlinien 2015

Abbildung 8a: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (ganzes Sample)

Abbildung 8b: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (Deutschschweiz)

Abbildung 8c: Steigende Nachfrage bei den Hilfswerken (Französische Schweiz)

Abbildung 9a: Gründe für die Zunahme in der Deutschschweiz

Abbildung 9b: Gründe für die Zunahme in der Französischen Schweiz

Abbildung 10a: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke (ganzes Sample)

Abbildung 10b: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke in der Deutschschweiz

Abbildung 10c: Überweisungen von Sozialdiensten an Hilfswerke in der französischen Schweiz

Abbildung 11a: Gründe für die Überweisung in der Deutschschweiz

Abbildung 11b: Gründe für die Überweisung in der Westschweiz

Abbildung 12a: Verschiebung der Gründe in der Deutschschweiz

Abbildung 12b: Verschiebung der Gründe in der Französischen Schweiz

Tabelle 1: Überblick Sample

Tabelle 2: Beispiel Auswertungsmethode nach Mayring

Tabelle 3: Übersicht über die Experteninterviews

Anhang 1: SKOS-Richtlinien, Ziffer A.11: Zusammenarbeit zwischen der privaten und öffentlichen Sozialhilfe

A.11.1 Ausgangslage

Die Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und nichtstaatlichen, nicht gewinnorientierten sozialen Institutionen hat heute komplementären Charakter. Das Ausmass der privaten Ausgaben im Funktionsbereich der Sozialhilfe beläuft sich auf rund ein Drittel der Ausgaben der öffentlichen Hand. Private Institutionen stellen nicht wegzudenkende soziale Angebote und Dienstleistungen zur Verfügung. Dieser namhaften Rolle ist Rechnung zu tragen.

Deshalb gilt es, die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Institutionen im Hinblick auf das Ziel der sozialen und beruflichen Integration von hilfeschenden Personen partnerschaftlich zu gestalten.

A.11.2 Grundsätze

Die Koordination der öffentlichen und privaten Sozialhilfe hat zum Ziel, die sozialen Leistungen für die Betroffenen zu verbessern. Dieses Ziel wird erreicht durch

- die Schaffung eines kohärenten und harmonisierten Netzwerks von öffentlichen und privaten Diensten;
- den Austausch von Informationen, Wissen und Kompetenzen (unter Einhaltung der Bestimmungen des Datenschutzes);
- die Teilnahme der privaten Institutionen an der Ausgestaltung und Realisierung der Sozialpolitik;
- den Zugang bedürftiger Personen zu geeigneten sozialen Stellen.

A.11.3 Massnahmen

▪ Leistungsaufträge

Die Ausgestaltung von Leistungsaufträgen mit verbindlichen Zielvereinbarungen zwischen Institutionen erfolgt auf partnerschaftlicher Basis

▪ Gesetzliche Grundlagen

Der Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Sozialinstitutionen wird in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen.

▪ Öffentlichkeitsarbeit

Um die Kenntnisse über Ausmass und Charakter der privaten sozialen Hilfe zu fördern, wird eine offensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben.

▪ Vertrauensbildende Massnahmen

Öffentliche und private Institutionen fördern den Fachaustausch und etablieren einen reibungslosen Informationsfluss.

- **Koordination**

Mit der flächendeckenden Schaffung von Koordinations- und Kompetenzzentren wird ein interdisziplinärer Integrationsansatz verfolgt.

Anhang 2: Fragebogen der Online-Befragung

Online-Fragebogen – Version Deutsch

1. Einleitung

Liebe Frau xy / Lieber Herr xy

Sie haben sich bereit erklärt, an der Studie „öffentliche Sozialhilfe und Hilfswerke“ teilzunehmen. Dafür danken wir Ihnen!

Die Studie wird im Auftrag der privaten Hilfswerke Caritas Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz und Heilsarmee unter der Leitung von Prof. Dr. Carlo Knöpfel, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW durchgeführt.

Die Online-Befragung dauert maximal 15 Minuten.

Wir bitten Sie, an der Online-Befragung bis Freitag, den 05. Februar 2016 teilzunehmen.

Sämtliche Daten werden anonymisiert und nach Projektabschluss vernichtet.

Die öffentliche Sozialhilfe bietet neben der wirtschaftlichen Unterstützung ein vielfältiges Angebot von Beratungen und Integrationsangeboten. In den letzten Jahren wurde der Spielraum der öffentlichen Sozialhilfe allerdings durch die Politik mehr und mehr eingeschränkt.

Seit je her spielen die Hilfswerke gegenüber der öffentlichen Sozialhilfe eine komplementäre Rolle. Mit ihren Beratungsstellen, Dienstleistungsangeboten und in der Einzelfallhilfe können sie den arbeitsbetroffenen Menschen etwas Luft verschaffen und deren Handlungsräume vergrössern.

Diese Online-Befragung ist ebendiesen Entwicklungen gewidmet. Uns interessiert Ihre Einschätzung der Beziehungen zwischen der öffentlichen Sozialhilfe und den Hilfswerken (ohne Asyl- und Flüchtlingsbereich) vor dem Hintergrund Ihrer Praxiserfahrung.

2. D/F

In welcher Sprache möchten Sie den Fragebogen beantworten?

(En quelle langue aimeriez-vous répondre à ce questionnaire?)

Deutsch

Français

3. (Frage 1)

Wenn Sie auf die letzten 10 Jahre zurückblicken, hat sich dann die Zahl der bei Ihrem Hilfswerk Unterstützung suchenden Personen erhöht?

Ja/Nein

3.1.1 (Filterfrage 2)

Was sind Ihrer Ansicht nach die Gründe für diese Zunahme? (Mehrfachnennung möglich)

- Die Leute suchen schneller Hilfe als früher
- Die Zahl der hilfesuchenden Personen hat sich erhöht
- Das Angebot der Hilfswerke wurde ausgeweitet
- Der Zugang zu den Angeboten der Hilfswerke ist einfacher geworden
- Die Leute haben Angst vor einer Stigmatisierung, wenn sie zur Sozialhilfe gehen
- Der Ruf der Sozialhilfe hat sich verschlechtert
- Andere Gründe

3.1.1.1.1 (Filter)

Welches sind die anderen Gründe für die Zunahme?

.....

3.1.2 (Standardseite)

Hat sich die Bedeutung dieser Gründe Ihrer Erfahrung nach verändert?

Ja/Nein

3.1.2.1.1 (Filter)

Was sind die Ursachen für diese Veränderungen?

.....

4. (These)

In den letzten 10 Jahren hat die Zahl der Personen, welche von den Sozialdiensten zu den Hilfswerken geschickt werden, deutlich zugenommen. Trifft diese These Ihrer Erfahrung nach zu?

- stimmt gar nicht
- stimmt eher weniger
- stimmt teilweise
- stimmt durchwegs

4.1.1 (Filter)

Was sind Ihrer Erfahrung nach die Gründe für diese Zunahme? (Mehrfachnennung möglich)

- Der Sozialdienst hat weniger Ressourcen für die Beratung und Begleitung
- Die Hilfswerke haben ein breiteres Hilfsangebot als die Sozialdienste

- Die Hilfswerke können bei der Wohnungssuche besser als die Sozialhilfe helfen.
- Die Hilfswerke finanzieren situationsbedingte Leistungen öfter als die Sozialhilfe
- Die Hilfswerke übernehmen Kosten medizinischer Leistungen, welche die Sozialhilfe nicht bezahlt
- Andere Gründe

4.1.1.1.1. (Filter)

Welches sind die anderen Gründe für diese Zunahme?

.....

4.1.2 (Standardseite)

Hat sich die Bedeutung dieser Gründe Ihrer Erfahrung nach verändert?

Ja/Nein

4.1.2.1.1 (Filter)

Was sind die Ursachen für diese Veränderungen?

.....

5. Was sind Ihres Erachtens die aktuellen Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen den Hilfswerken und der öffentlichen Sozialhilfe?

Nennen Sie bitte die drei für Sie wichtigsten Herausforderungen:

.....

6. Der Fragebogen ist nun beendet. Dürfen wir Sie an dieser Stelle noch um folgende Angaben bitten?

(Kanton Funktion)

In welchem Kanton, für welches Hilfswerk und in welcher Funktion arbeiten Sie?

Kanton.....

Hilfswerk.....

Funktion.....

7. Die Online-Befragung wird ergänzt durch Fallstudien, in denen Personen zunächst die Unterstützung bei einem Sozialdienst suchten und sich dann an ein Hilfswerk wendeten. Können Sie dem Projektteam solche Fallbeispiele schildern, dürfen wir Sie gegebenenfalls für ein kurzes Gespräch kontaktieren?

Ja/Nein

7.1. (Standardseite)

Vielen Dank, dass Sie sich für ein Gespräch zur Verfügung stellen!

8. Endseite

Vielen Dank, dass Sie sich für die Umfrage Zeit genommen haben!

Für Rückfragen steht Ihnen Patricia Frei, Wissenschaftliche Assistentin, zur Verfügung. Kontakt: patricia.frei@fhnw.ch

Anhang 3: Leitfaden für die Expertinnen- und Experteninterviews

Teil 1 Der Blick zurück

Schauen wir auf die letzten zehn Jahre zurück. Wie hat sich die Sozialhilfe seit 2005 entwickelt? Was hat sich bei ihrem Auftrag verändert? Was waren die grössten Herausforderungen in diesen Jahren? Wie sind die Leistungen der Sozialhilfe einzuschätzen?

Welche Organisationen waren in diesen Jahren die wichtigsten Partner der Sozialdienste, wenn wir auf den Kernauftrag "Existenzsicherung und Integration" blicken. Wie hat sich das Verhältnis zu diesen Partnern in diesen Jahren entwickelt?

Welche Rolle kommt den Hilfswerken bei der Erfüllung dieses Kernauftrags zu? Wie sind deren Leistungen aus Sicht der Sozialhilfe einzuschätzen?

Teil 2 Der Blick auf das Hier und Jetzt

Welche Bedeutung kommt heute der Sozialhilfe im Sozialwesen zu? Welche Rolle spielt sie heute im System der sozialen Sicherheit? Was sind die aktuellen Probleme, mit denen die Sozialhilfe heute zu kämpfen hat?

Welche Bedeutung kommt heute den Hilfswerken im sozialen Bereich zu?

Wie lässt sich heute das Verhältnis der Sozialhilfe zu den Hilfswerken beschreiben?

Teil 3 Der Blick in die Zukunft

Wie wird sich die Sozialhilfe in den nächsten fünf, zehn Jahren entwickeln? Welche Rolle wird sie zukünftig im System der sozialen Sicherheit einnehmen?

Und wie sollte sie sich in den nächsten fünf, zehn Jahren entwickeln? Was würde es brauchen, damit sich diese wünschenswerte Entwicklung ergeben könnte?

Welche Bedeutung wird den Hilfswerken im sozialen Bereich in Zukunft zukommen?

Wie wird sich das Verhältnis von Sozialdiensten und Hilfswerken in den nächsten fünf, zehn Jahren entwickeln?