

Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der
Hochschule für Soziale Arbeit Zürich

Renate Gafner

Sozialhilfe-Missbrauch!?!

Eine umsichtige Auseinandersetzung mit Handlungsansätzen

Masterthesis der Hochschule für Soziale Arbeit Zürich. 2007

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

**Schriftenreihe Bachelor- und Masterthesen der
Hochschule für Soziale Arbeit Zürich**

In dieser Reihe veröffentlicht die Hochschule für Soziale Arbeit Zürich ausgewählte Arbeiten von Studierenden, wissenschaftlich Mitarbeitenden und Dozierenden. Dazu gehören in erster Linie Abschluss- und Diplomarbeiten von Studierenden mit dem Prädikat „hervorragend“ sowie Beiträge zur Praxis- und Theorieentwicklung und Forschungsberichte

Renate Gafner: Sozialhilfe-Missbrauch!?! Eine umsichtige Auseinandersetzung mit Handlungsansätzen

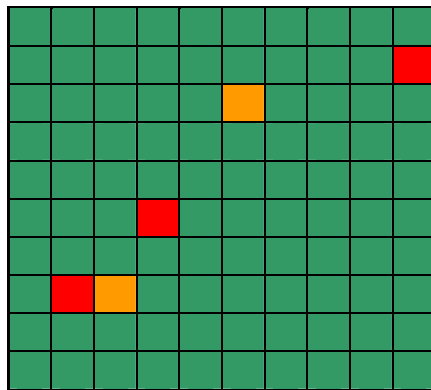
© 2011 «Edition Soziothek» Bern
ISBN 978-3-03796-413-2

Verlag Edition Soziothek
c/o Verein Bildungsstätte für Soziale Arbeit Bern
Hallerstrasse 10
3012 Bern
www.soziothek.ch

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

Sozialhilfe-Missbrauch !?!

Eine umsichtige Auseinandersetzung mit Handlungsansätzen



Renate Gafner, Winterthur

MAS Sozialmanagement
Hochschule für Soziale Arbeit Zürich
2007

INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis	3
Abstract	4
Abkürzungen	5
Gesetzliche Grundlagen	5
1 Einleitung	6
2 Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe	8
2.1 Ziel und Zweck der Sozialhilfe – der gesetzliche Auftrag	8
2.2 Das Sozialhilfegesetz des Kanton Zürich	9
2.3 Die Grundprinzipien der Sozialhilfe	9
2.4 Das Finalitätsprinzip – im Brennpunkt der Diskussion	10
2.5 Das neue Sozialhilfegesetz – Blick in die Zukunft	12
3 Sozialhilfe-Missbrauch – Begriffsklärung	13
3.1 Begriffliche Annäherung	13
3.1.1 Zu sanktionierender Sozialhilfe-Missbrauch?	13
3.1.2 Gesellschaftlich legitimerter Sozialhilfe-Missbrauch!	14
3.1.3 Sozialhilfe-Missbrauch durch staatliche Organe!	15
3.2 Sozialhilfe-Missbrauch – Definitionen	15
3.2.1 Missbräuchlicher, strafrechtlich relevanter Sozialhilfebezug	16
3.2.2 Unrechtmässiger Sozialhilfebezug	17
3.2.3 Kein Missbrauch: Passivität und Aufrechterhalten einer Notlage	17
3.3 Künftige Verwendung des Begriffes Sozialhilfe-Missbrauch	17
3.4 Fazit: „Öffentliche“ und fachliche Definitionen	18
4 Konzeptionelle Einbettung: Das neue St. Galler Managementmodell	19
4.1 Umweltsphären	21
4.2 Anspruchsgruppen	21
4.3 Interaktionsthemen	25
4.4 Ordnungsmomente	25
4.4.1 Strategie	26
4.4.2 Strukturen	26
4.4.3 Kultur	27
4.5 Prozesse	29
4.5.1 Managementprozesse	31
4.5.2 Geschäftsprozesse	34
4.5.3 Unterstützungsprozesse	35
4.6 Entwicklungsmodi	35
4.7 Fazit: Die relevanten Kategorien des SGMM	36
5 Qualität in der öffentlichen Sozialhilfe	37
5.1 Dimensionen der Qualität	37
5.2 Qualität in der Logik des Input-Output-Modells	40
5.3 Festgelegte Qualitätsziele - eine Grundvoraussetzung	41
5.3.1 Qualitätsziel „Null-Toleranz“ - und dessen Auswirkungen	41
5.4 Qualität bei prozessorientierten Arbeitsabläufen	42
5.4.1 Erfolgskriterien	43
5.4.2 Qualitätsstandards	44
5.5 Fazit: Die relevanten Qualitätsaspekte	48
6 Folgerungen, Massnahmen und Instrumente	49
6.1 Ebene Anspruchsgruppen	50
6.1.1 Politik und Fürsorgebehörde	50
6.1.2 Medien	51

6.1.3	Mitarbeitende.....	52
6.1.4	Klientel.....	52
6.2	Ebenen Input und Output.....	52
6.3	Ebene Prozesse	53
6.4	Ebene Struktur.....	54
6.5	Ebene Kultur	54
6.6	Fazit: Empfehlenswerte Massnahmen und Instrumente.....	54
7	Persönliche Schlussfolgerung.....	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grundprinzipien der Sozialhilfe	10
Abbildung 2: Auswirkungen des revidierten Sozialhilfegesetzes	12
Abbildung 3: Definition missbräuchlicher, strafrechtlich relevanter Leistungsbezug	16
Abbildung 4: Definition unrechtmässiger Sozialhilfebezug	17
Abbildung 5: Das neue St. Galler Managementmodell	20
Abbildung 6: Anspruchsgruppenanalyse in Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch.	23
Abbildung 7: Zirkulärer Kreislauf von lokalen Theorien auf die Strukturentwicklung	29
Abbildung 8: Elemente eines Prozesses.....	30
Abbildung 9: Prozessarchitektur (Wertschöpfungskette) innerhalb der Sozialhilfe..	31
Abbildung 10: Der Controlling-Kreislauf innerhalb von Prozessen	33
Abbildung 11: Inhalte und Aufgaben der Managementprozess-Kategorien.....	34
Abbildung 12: Dimensionen der Qualität Sozialer Arbeit	37
Abbildung 13: Qualität: Dimensionen und Auswirkungen	39
Abbildung 14: Qualität in der Logik des Input-Output-Modells.....	40
Abbildung 15: Auswirkungen des Qualitätsziels „Null-Toleranz“.....	42
Abbildung 16: Erfolgskriterien innerhalb der Sozialhilfe.....	44
Abbildung 17: Qualitätsstandards in Bezug auf Sozialhilfe-Missbrauch	47
Abbildung 18: Sozialhilfe-Missbrauch: Relevante Aspekte und Zusammenhänge ..	49
Abbildung 19 Massnahmen und Instrumente.....	55

Abstract

Der Missbrauch von Sozialhilfe-Leistungen ist in den letzten Monaten ins Zentrum von medialen Berichterstattungen gerückt. Die Folge davon sind politische, gesellschaftliche, fachliche Diskussionen und Dispute. Bleiben solche Debatten innerhalb eines fairen Rahmens, haben sie durchaus positive Auswirkungen. Einerseits wird die Sensibilität innerhalb der Organisation in Bezug auf das Thema erhöht und löst - bewusst oder unbewusst – organisationale Entwicklungsprozesse aus. Andererseits sind Sozialhilfe-Beziehende zusätzlich und aus übergeordneter Perspektive über ihre Informations- und Deklarationspflicht orientiert. Eine weitere positive Auswirkung ist auch darin zu sehen, dass die Menschen, welche sich individuell oder strukturell bedingt in einer Notlage befinden, erst dadurch gesellschaftlich bedacht und beachtet werden. Negative und kontraproduktive Auswirkungen können mediale und gesellschaftspolitische Attacken dann haben, wenn sie niveaulos, anschuldigend und vorverurteilend sind.

In der vorliegenden Arbeit wird aufgezeigt, dass der Begriff Sozialhilfe-Missbrauch nicht so eindeutig ist, wie er auf den ersten Blick scheint. Fachlich lassen sich zwei Formen von Sozialhilfe-Missbrauch heraus differenzieren, nämlich die des missbräuchlichen und strafrechtlich relevanten und die des unrechtmässigen Leistungsbezuges.

Aus der Analyse des neuen St. Galler Managementmodells von Rüegg-Stürm (2003) geht hervor, dass für die Bearbeitung des Themas Sozialhilfe-Missbrauch die Anspruchsgruppen, die Ordnungsmomente Struktur und Kultur sowie die Prozesse in besonderem Masse berücksichtigt werden müssen.

Aus qualitativer Sicht sind die vier Qualitätsebenen des Input-Output-Modells von Engelhardt (2001, S. 59) zu beachten, sowohl in Bezug auf eine effiziente und effektive Leistungserbringung als auch auf die Bekämpfung des Missbrauches.

Als Massnahmen und Instrumente, dem Missbrauch von Sozialhilfe-Leistungen adäquat zu begegnen, sind strukturelle Festlegungen in Form von Konzepten notwendig, die einerseits den Umgang mit dem Missbrauch und andererseits die Kommunikation zu den Anspruchsgruppen regeln. Controlling-Prozesse und Qualitätsstandards fördern und fordern innerhalb von prozessorientierten Abläufen ein bewusstes und zielgerichtetes Handeln.

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ALV	Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
f. / ff.	folgend / fortfolgend
HSA	Hochschule für Soziale Arbeit
HSSAZ	Hochschule für Soziale Arbeit Zürich
IV	Invalidenversicherung
LS	Loseblattsammlung (Gesetze Kanton Zürich)
OE	Organisationsentwicklung
PE	Personalentwicklung
QM	Qualitätsmanagement
SAR	Sozialarbeiterin, Sozialarbeiter
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Fachverband)
SR	Schriftenreihe (Gesetze Bund)
SSGM	St. Galler Management Modell
StGB	Strafgesetzbuch
usw.	und so weiter
uvm.	und vieles mehr
u.a.	unter anderem
Verf.	Verfasser, Verfasserin
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
Zit.	zitiert
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz)

Gesetzliche Grundlagen

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

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
(SR: 210)

Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger
(Zuständigkeitsgesetz) vom 24. Juni 1977
(SR: 851.1)

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
(SR: 311.0)

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
(LS: 101)

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981
(LS: 851.1)

Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981
(LS: 851.11)

1 Einleitung

Der Gemeinderat der Stadt Opfikon (Legislative) hat in seiner Debatte über das Budget 2007 einen Antrag der Rechnungsprüfungskommission (RPK) gutgeheissen, der Sozialabteilung Fr. 30'000.00 für die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches zu sprechen. In Anbetracht dessen, dass Budget-Aufwendungen grundsätzlich eher kritisch hinterfragt werden, hat diese Praxis erstaunt – nicht aber überrascht.

Der Missbrauch von Sozialhilfeleistungen wird in den letzten Monaten breit, schlagzeilenfüllend und entsprechend emotional geführt. In den Diskussionen werden für die in Verdacht Geratenen abwertend geprägte Worte wie „Sozialschmarotzer“ ins Feld geführt und bei etwelchen Beiträgen entsteht der Eindruck, dass damit alle, ein grosser Teil oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe der Leistungsbeziehenden gemeint ist.

Das Thema Sozialhilfe-Missbrauch ist weder als mediale, politische Debatte noch als realer Tatbestand neu. Seit es Sozialleistungen gibt, so schreibt Rudolf Martens in einem Artikel in der deutschen Fachzeitschrift *Soziale Sicherheit* (2005, S. 357), existiert der reale Missbrauch bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen und ebenso lange auch die Diskussionen und Debatten darüber. Daraus lässt sich wohl ableiten, dass es Missbrauch oder Übertretungen bereits bei oder mit der Einführung von staatlichen Regelungen und Gesetzen gibt, sei dies in der Sozialhilfe, im Sozialversicherungsbereich, im Strassenverkehr, in den Bereichen von Steuern und Abgaben oder beim staatlichen Subventionswesen.

In den tagespolitischen Diskussionen um den Missbrauch im Bereich der Sozialhilfe fällt auf, dass einerseits effektive Tatbestände an sich und andererseits vermutete Missbrauchsmomente miteinander vermischt werden. Hinzu kommt, dass vor allem Leistungsempfangende sowie die politisch und allenfalls operativ Tätigen ausschliesslich im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung unter Beschuss genommen werden. Nicht ins Blickfeld gerät hingegen behördliches und/oder operatives Fehlverhalten im Zusammenhang mit ungesetzlicher Leistungsverweigerung oder –kürzung (vgl. Martens, 2005, S. 357). Ähnlich hält Diane Wogawa in ihrer wissenschaftlichen Arbeit über den Missbrauch im Sozialstaat (2000, S. 13/14) fest, dass im Bereich Schwarzarbeit immer die potentiellen oder realen Sozialhilfe-Empfangenden als Missbrauchende

wahrgenommen und seltener die Arbeitgebenden, die Kommunen und andere Akteure als Missbrauchende in Erscheinung treten.

Als Leiterin der Sozialberatung der Stadt Opfikon und als langjährig im Bereich Sozialhilfe Tätige widme ich mich innerhalb dieser Masterthesis dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch. Er existiert mit Sicherheit – und muss mit verhältnismässigen Mitteln aufgedeckt und geahndet werden.

In dieser Arbeit möchte ich nicht das Konzept für die von der Legislative geforderten Massnahme erstellen, sondern vielmehr vorgängig – im Sinne des normativen Managements - die theoretischen Grundlagen erarbeiten und darauf aufbauend geeignete Massnahmen ableiten. Innerhalb dieser Masterthesis sollen folgende Fragestellungen bearbeitet und schlussendlich beantwortet werden:

1. Was heisst Sozialhilfe-Missbrauch – beziehungsweise was wird allgemein darunter verstanden und was ist die fachliche Definition davon? (*Kapitel 3*)
2. Welche Kategorien des neuen St. Galler Managementmodells (Rüegg-Stürm, 2003) sind in Bezug auf die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches zu berücksichtigen? (*Kapitel 4*)
3. In wie weit spielt die Qualität bei der Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches eine Rolle? Wie kann die qualitativ gute Sozialhilfe dem Missbrauch präventiv, erkennend und sanktionierend begegnen? (*Kapitel 5*)
4. Welche Massnahmen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten? (*Kapitel 6*)

Abschliessend halte ich fest, dass es – wie in allen staatlich geregelten Bereichen – kaum gelingen wird, den Missbrauch von Leistungen oder Übertretungen zu hundert Prozent zu verhindern. Gelänge dies, wären gesetzliche Regelungen nicht nötig. Für die Sozialhilfe würde das heissen, dass ein Bancomat für den Leistungsbezug genügen würde, dies natürlich unter der Voraussetzung, dass es keine komplexen, mehrdimensionalen, sozialen, psychosozialen, gesundheitlichen, arbeits-, wohn- und (sozial-)versicherungsspezifischen Problemlagen gäbe. Im Strassenverkehr könnten sämtliche Verkehrsregeln aufgehoben werden und bei den Steuern und Abgaben würde jeder und jede den angemessenen Teil abgeben oder aber – sie würden insgesamt hinfällig, weil die Aufgaben des Staates freiwillig und gerecht von den Bürgerinnen und Bürgern übernommen würden. In diesem Sinne: Utopia lässt grüssen.

2 Grundlagen der öffentlichen Sozialhilfe

2.1 Ziel und Zweck der Sozialhilfe – der gesetzliche Auftrag

Die Sozialhilfe beruht in der Schweiz auf Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), worin das Recht auf Hilfe in einer Notlage verbrieft ist. Die Gewährleistung dieses Rechts auf Existenzsicherung bildet die Grundlage wie auch den Auftrag der schweizerischen Sozialhilfe.

In Artikel 41 greift die Bundesverfassung zudem unter dem Titel „Sozialziele“ Themen auf, in welchen sich Bund und Kantone – in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative – Leitlinien und Ziele in Bezug auf die soziale Sicherheit, auf Gesundheit und Pflege, Kinder und Familien, auf Bildung, Ausbildung, Wohnen, Arbeiten und auf die Entwicklung und Förderung der sozialen, kulturellen und politischen Integration setzen.

Innerhalb der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates wird die Unterstützung Bedürftiger an die Kantone delegiert (Art. 115 BV), die konkreten Bestimmungen dazu sind im Zuständigkeitsgesetz für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) enthalten.

Der Kanton Zürich hat die Sozialhilfe in seiner neuen, per 01.01.2006 in Kraft getretenen Verfassung ausgeführt. Darin heisst es, dass Kanton und Gemeinden dafür sorgen, „dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten“ (Art. 111 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich). In Abs. 2 des selben Gesetzesartikels ist zudem bestimmt, dass „die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess“ gefördert wird – und in Abs. 3 ist festgelegt, dass für die „Bekämpfung von sozialer Not und Armut die Hilfe zur Selbsthilfe“ (Art. 111 Verfassung des Kantons Zürich) angewandt wird.

In der kantonalen Verfassung sind zudem die in der Bundesverfassung formulierten Sozialziele übernommen und mit weiteren Zielen zu Gunsten von Familien mit Kleinkindern und älteren Menschen erweitert.

2.2 Das Sozialhilfegesetz des Kanton Zürich

Die konkreten Ausführungen und Bestimmungen zur öffentlichen Sozialhilfe im Kanton Zürich sind im Sozialhilfegesetz (SHG) und in der zugehörigen Verordnung (SHV) geregelt. Das Gesetz und die Verordnung regeln unter anderem die Zusammensetzung und die Aufgaben der gewählten Fürsorgebehörden in Bezug auf die Gewährleistung der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe. In der Sozialhilfe gilt das Finalitätsprinzip, das heisst, unabhängig von Ursache und Verschulden wird unterstützende Hilfe geleistet (siehe dazu Kapitel 2.4). Die Hilfesuchenden ihrerseits sind verpflichtet, wahrheitsgemäss Auskunft über ihre Situation zu erteilen, Einsicht in die notwendigen Unterlagen zu gewährleisten (§ 18 SHG) und bei der Zusammenarbeit aktiv mitzuwirken (§ 3 SHG). Die Fürsorgebehörde kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbinden, welche sich auf die richtige Verwendung der finanziellen Leistungen beziehen oder als geeignet erachtet werden, die Lage der Hilfeempfangenden und deren Angehörigen zu verbessern (§ 21 SHG). Werden Anordnungen der Behörde nicht befolgt, keine oder falsche Auskünfte erteilt, die Leistungen unzweckmässig verwendet oder wird die Einsichtnahme in die Unterlagen verweigert, können Leistungen gekürzt werden, sofern die leistungsempfangende Person vorgängig schriftlich auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung hingewiesen worden ist (§ 24 SHG).

Das Sozialhilfegesetz vom 14.06.1981 ist vollständig revidiert worden; die neuen Bestimmungen werden voraussichtlich per 01.01.2008 in Kraft treten. Einen Ausblick auf die gesetzlichen Neuerungen beinhaltet Kapitel 2.5.

2.3 Die Grundprinzipien der Sozialhilfe

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Fachverband, welcher sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, Bund und privaten sozialen Organisationen zusammensetzt und sich – breit abgestützt – für die professionelle Sozialhilfe engagiert, gibt Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus (SKOS-Richtlinien). Diese Richtlinien sind im Kanton Zürich – vorbehältlich begründeter Abweichungen - als verbindlich (§ 17 SHV) erklärt.

Die nachfolgenden, expliziten und impliziten Grundprinzipien der Sozialhilfe, welche die SKOS aus Verfassung und Gesetzen herausgeschält hat, sind für das Verständnis der Sozialhilfe bedeutsam.

Grundprinzipien der Sozialhilfe sind

- die **Wahrung der Menschenwürde**, welche besagt, dass jede Person ihres Menschseins willen die Sicherung ihrer Existenz vom Gemeinwesen fordern darf und ihr dabei ein Mitspracherecht zusteht, damit sie nicht staatlich objektisiert und degradiert wird,
- die **Subsidiarität**, welche Hilfestellungen gewährt, wenn die Person sich nicht selber helfen oder die Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen kann, wobei kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe besteht,
- die **Individualisierung**, welche bedingt, dass die Hilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst werden und damit eine systemische Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation voraussetzt,
- die **Bedarfsdeckung**, die eine zukunfts- und nicht vergangenheitsorientierte Hilfestellung und eine konkrete, aktuelle Hilfeleistung beinhaltet,
- die **Angemessenheit der Hilfe**, die den Umstand berücksichtigt, dass unterstützte Personen materiell nicht besser gestellt sind, als in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebende Personen,
- die **Professionalität**, die eine umfassende Abklärung der sozialen Situation fordert und bei der Hilfestellung die grösstmögliche Autonomie und die bestmögliche berufliche und soziale Integration anstrebt,
- die **Wirtschaftlichkeit**, welche Abläufe optimiert und standardisiert, über Ressourcen verfügt und diese effizient und effektiv einsetzt
und - last but not least -
- das **Leistungs-/Gegenleistungsprinzip**, welches die engagierte Mitwirkung der Hilfesuchenden honoriert und damit Anreize schafft.

Abbildung 1: Grundprinzipien der Sozialhilfe
(in Anlehnung an die SKOS, 2005, S. A.4-1 – A.4-4)

2.4 Das Finalitätsprinzip – im Brennpunkt der Diskussion

Innerhalb der schweizerischen *Konzeption der Sozialen Sicherheit* kommt der öffentlichen Sozialhilfe die Funktion des „letzten tragenden Netzes“ zu. Aus diesem Grunde ist ihr das *Finalitätsprinzip*¹ zugeordnet. Das heisst, unabhängig von

¹ Im Gegensatz dazu wird bei den Sozialversicherungen hauptsächlich das *Kausalitätsprinzip* angewendet. Dieses beruht auf einem *direkten* Ursache-Wirkungszusammenhang. Beispielsweise deckt die IV ausschliesslich das Risiko der unfall- oder krankheitsbedingten Invalidität ab, die AHV nur Alter und Hinterlassenschaft usw.).

Ursache und Verschulden der Notlage soll persönliche und wirtschaftliche Hilfe geleistet und damit die soziale Existenz der Betroffenen gesichert werden. Dies ist in den Verfassungen von Bund und Kantonen sowie in den kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert.

In den Diskussionen über den Missbrauch im Bereich der Sozialhilfe entsteht vielfach der Eindruck, dass die Anwendung dieses Finalitätsprinzips angezweifelt und in Frage gestellt wird.

Walter Schmid, Rektor der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern und Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, führt die regelmässig wiederkehrenden Missbrauchsdebatten im Bereich der Sozialhilfe auf zwei „historische Relikte“ zurück, welche immer wieder in neuer Form aufbrechen und innere Haltungen und Diskussionen prägen würden (Schmid, 2007, Punkt III).

Einerseits, so Schmid (2007, Punkt III), seien da die ausländischen Sozialhilfe-Beziehenden, welche von je her in doppelter Hinsicht dem Missbrauchsverdacht ausgesetzt gewesen seien. Dies weil sie einerseits nicht vollumfänglich als zugehörig empfunden und andererseits ihnen kein innerer Bezug zu unserem Leistungssystem attestiert worden sei. Er zieht einen Vergleich zu den anfangs des letzten Jahrhunderts leistungsbeziehenden und damit in Verdacht geratenen italienischen Gastarbeitern, welche sich schlaue, verantwortungslos, trickreich und entsprechend unrechtmässig an den Armengütern bereichert hätten und in einer damaligen Fachzeitschrift als „Kassenmarder“ bezeichnet worden sind.

Das zweite, bis in die heutige Zeit hineinragende Relikt, wie Schmid in seinem Referat vom 29.03.2007 anlässlich der Tagung an der HSA Luzern zum Thema „Sozialhilfe-Missbrauch – Was fördert das Vertrauen in die Sozialhilfe?“ (2007, Punkt III) ausführt, ist die gesellschaftspolitische Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen, zwischen unverschuldeten und selbstverschuldeten Notlagen und damit zwischen richtiger und falscher Lebensführung. Dass diese Grenzziehung zwischen gut und böse, weiss und schwarz, richtig und falsch ein hilfloses, unscharfes, willkürliches, moralisierendes und rechtlich unhaltbares Vehikel darstellt, liegt auf der Hand.

Aus dieser erweiterten Perspektive betrachtet, stellt das verfassungsmässig und gesetzlich verankerte Finalitätsprinzip eine Errungenschaft dar, welche es zu wahren, zu bewahren gilt.

2.5 Das neue Sozialhilfegesetz – Blick in die Zukunft

Die Legislative des Kantons Zürich (Kantonsrat) hat an ihrer Sitzung vom 19.03.2007 einem revidierten Sozialhilfegesetz zugestimmt. Das Gesetz wird voraussichtlich per 01.01.2008 in Kraft treten. Die wesentlichen Änderungen speziell in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch sind nachfolgend zusammengefasst.

Auswirkungen des revidierten Sozialhilfegesetzes

in Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch

- Von Hilfesuchenden können integrationsfördernde Gegenleistungen verlangt werden (Pflicht der Bezügerinnen und Bezüger)
- Den Hilfesuchenden sind geeignete Teilnahmemöglichkeiten an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen zu ermöglichen (Auftrag an Gemeinden)
- Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (zwischen ALV, IV, Berufsberatung, Sozialhilfe) wird gefördert (Auftrag an Kanton und Gemeinden)
- Gesetzliche Verankerung von Leistungskürzungen
(explizit festgelegt: Leistungskürzung bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder einer Bildungs- und Beschäftigungsmassnahme)
- Ausführliche Regelung, wie unter Berücksichtigung von Art. 12 BV vom Recht auf Existenzsicherung abgewichen werden kann
- Verankerung der Möglichkeit, Bussen an fehlbare Hilfesuchende zu erteilen (Antrag seitens der Behörden an die jeweiligen Statthalterämter)

Abbildung 2: Auswirkungen des revidierten Sozialhilfegesetzes
(in Anlehnung an Lauffer, 2007, S. 2-3)

Zusammenfassend zu diesen Neuerungen kann gesagt werden, dass dem Gemeinwesen und der öffentlichen Sozialhilfe neue Verantwortlichkeiten (Pflicht der aktiven Integrationsförderung) und Instrumente (Erweiterung der Gründe für Leistungskürzungen, Möglichkeiten der Leistungseinstellung) zukommen, welche sich auf die Prävention, das Aufdecken und das Sanktionieren des Sozialhilfe-Missbrauches auswirken werden.

3 Sozialhilfe-Missbrauch – Begriffsklärung

Der viel diskutierte Begriff Sozialhilfe-Missbrauch scheint auf den ersten Blick eindeutig und klar. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, werden meist Bilder von Sozialhilfe beziehenden Personen projiziert – die unser System hinterlistig, boshaft und unrechtmässig ausnutzen.

Nicht alles, was jedoch alltagssprachlich als Sozialhilfe-Missbrauch bezeichnet wird, ist tatsächlich ein Rechtsmissbrauch² in juristischem Sinne, der auf Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) zurückgeht. Ebenfalls erfüllt nicht jeder missbräuchliche Bezug die Tatbestände des Betruges³, wie sie in Art. 146 des Strafgesetzbuches (StGB) definiert sind (Wisler Albrecht, 2006, S. 4f).

In diesem Kapitel geht es darum, dem häufig verwendeten und in der Öffentlichkeit präsenten Begriff eine fachliche Definition zukommen zu lassen (*Fragestellung 1*).

3.1 Begriffliche Annäherung

Neben obgenannter juristischer Interpretation kann die Unterscheidung eines missbräuchlichen von einem nicht-missbräuchlichen oder tolerierbaren Leistungsbezug – je nach eingenommenem Standpunkt und persönlicher Haltung – sehr unterschiedlich ausfallen. Dies soll anhand nachfolgender Situationen illustriert werden.

3.1.1 Zu sanktionierender Sozialhilfe-Missbrauch?

Situation 1: Eine Sozialhilfe beziehende Klientin mit Kleinkind erhält in unregelmässigen Abständen von ihren Eltern Fr. 200.00 für den Lebensunterhalt in bar oder in Naturalien. Über diesen familiären Zustupf informiert sie die zuständige Sozialarbeiterin nicht. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips (siehe Kapitel 2.3, Abbildung 1) müssen jedoch sämtliche Einnahmen deklariert und die Unterhaltsberechnung einbezogen werden.

Situation 2: Eine Sozialhilfe beziehende Familie besitzt ein 12-jähriges Auto im Wert von Fr. 4500.00, was innerhalb des Vermögensfreibetrages liegt. Die Versicherungs- und Unterhaltskosten belaufen sich auf ca. Fr. 200.00/Monat und

² ZGB Art. 2 Abs. 2: kein Rechtsschutz bei Missbrauch eines Rechtes

³ StGB Art. 146: Tatbestände Betrug: Bereicherungsabsicht, arglistige Täuschung, Vermögensschädigung

werden aus der Anreizpauschale (Einkommensfreibetrag oder Integrationspauschale) finanziert, welche aufgrund einer konkreten Gegenleistung gewährt wird.

Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass die Situation in Bezug auf Missbräuchlichkeit unterschiedlich gewertet werden können. Im ersten Beispiel ist sich vermutlich die Mehrheit einig, dass es sich dabei um eine akzeptierte und nicht zu sanktionierende Situation handelt, wobei die Frage, wo die Grenze des Tolerierbaren liegt, vermutlich unterschiedliche Meinungen zu Tage fördern wird (bei Fr. 200.00 oder 500.00; pro Quartal oder pro Semester?). Ebenso wird die mit der zweiten Situation aufgeworfene Frage - ob eine Sozialhilfe beziehende Person vom Grundsatz her über ein Auto verfügen darf - vermutlich äusserst kontrovers geführt.

3.1.2 Gesellschaftlich legitimerter Sozialhilfe-Missbrauch!

Situation 3: Ein getrennt oder geschieden lebender Mann kommt seinen Unterhaltsverpflichtungen (Frauen- und Kinderalimente) im Betrag von Fr. 2000.00 pro Monat pünktlich nach. Lohnerhöhungen und andere Zulagen verschweigt er jedoch gegenüber der subsidiär auf Sozialhilfe angewiesenen Familie und teilt diese nicht auf dieselbe auf, um damit deren Leistungen aus der Sozialhilfe zu mindern.

Situation 4: Eine erwerbslose, Sozialhilfe beziehende Person findet nach intensiver Stellensuche einen Arbeitsvertrag auf Abruf oder eine Teilzeitanstellung, welche das Existenzminimum nicht deckt. Seitens Arbeitgeber wird die Option geäussert, bei gutem Geschäftsgang eine Festanstellung oder eine Pensumerhöhung zu vereinbaren. Bedingt durch eine stagnierende Geschäftsentwicklung oder durch andere für den Arbeitgeber relevante Gründe wird das Pensum jedoch nicht erhöht, so dass die Person während Monaten subsidiär auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist.

In den beiden geschilderten Situationen profitieren an und für sich Dritte, also nicht unterstützte Personen, vom Existenz sichernden öffentlichen Auftrag der Sozialhilfe. In bestimmten Situationen könnte auch hier von einem Missbrauch gesprochen werden. In der öffentlichen Meinung werden solche „Dritt-Missbräuche“ kaum wahrgenommen. Die Frage, welche durch das letzte Beispiel aufgeworfen wird, ob das Geschäftsrisiko durch solche Vorgehensweisen geschickt auf die öffentliche Hand abgewälzt wird beziehungsweise abgewälzt werden darf, ist aufgrund der Komplexität nicht einfach zu beantworten.

Mit der oben geschilderten Fragestellung eng verbunden ist auch die grundlegende Thematik der Nicht-Existenz-sichernden-Löhne. Die Einkommen dieser „working poor“⁴ werden durch die öffentliche Sozialhilfe auf das soziale Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien ergänzt. Konkret bedeutet das, dass einige Erwerbsbereiche – vor allem dort wo Hilfskräfte benötigt werden – durch die öffentliche Hand sozusagen quer-subventioniert werden.

3.1.3 Sozialhilfe-Missbrauch durch staatliche Organe!

In der öffentlichen oder politischen Meinung ebenfalls wenig präsent ist (vgl. Martens, 2005, S. 357/358), dass auch Sozialhilfeorgane häufig des Missbrauchs bezichtigt werden könnten. Dies beispielsweise durch mangelndes Wahrnehmen ihrer Beratungs- und Informationspflicht, durch Missachtung von Verfahrensvorschriften oder durch unrechtmässige Anspruchsschmälerung oder -verweigerung.

Auch diese Form von Sozialhilfe-Missbrauch muss seitens Praxis – vor allem bedingt durch die massiven Fallzunahmen der vergangenen Jahre – bestätigt beziehungsweise eingestanden werden.

3.2 Sozialhilfe-Missbrauch – Definitionen

Wie das vorangegangene Kapitel gezeigt hat, ist der häufig verwendete, prägnant und eindeutig scheinende Begriff nicht ganz so zweifelsfrei einzuordnen. Der Begriff bedarf einer klärenden, fachlichen Definition.

In Fachkreisen werden drei Arten von rechtswidrigem oder missbräuchlichem Leistungsbezug thematisiert. Die nachfolgende Begriffsklärung bezieht sich auf die Praxis-Hilfe Kontrollen und Sanktionen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (2006, S. 3) und auf jene der Stadt Zürich, erläutert in einem Protokoll des Stadtrates (2006, S. 1).

- *Unrechtmässiger Leistungsbezug durch falsche oder unvollständige Angaben*
- *Zweckwidrige Verwendung von Leistungen*
- *Aufrechterhalten der Notlage*

Die Stadt Winterthur erkennt im Grundsatz ebenfalls die oben beschriebenen Formen. Begrifflich unterscheidet sie jedoch in ihrer Praxisanweisung zum Thema Missbrauch (2006, S. 2) zwischen *missbräuchlichem* und *unrechtmässigem* Bezug.

⁴ „Working poor“ ist ein etablierter Fachbegriff für Erwerbstätige, welche trotz vollem Arbeitspensum (etwa 42 Stunden pro Woche) das soziale Existenzminimum nach SKOS-Richtlinien nicht erreichen.

Zudem hält sie im selbigen Arbeitspapier fest, was *nicht als Missbrauch* gewertet wird. Diese Unterscheidung und Konkretisierung scheint sinnvoll, da daraus die unterschiedlichen Massnahmen und Konsequenzen abgeleitet werden können.

Die nachfolgend vorgeschlagenen Definitionen beruhen auf den oben erwähnten Grundlagen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe und der Städte Zürich und Winterthur. Ob diese Begriffe und Definitionen genau so oder etwas anders formuliert werden, soll jede Organisation für sich entscheiden. Wichtig erscheint, dass eine gemeinsame, auf allen Ebenen (Fürsorgebehörde, Leitung, Sozialarbeitende) bekannte und akzeptierte Definition über den Sozialhilfe-Missbrauch festgelegt ist. Nur so kann dem Thema adäquat und konsequent begegnet werden.

Ergänzend und vielleicht relativierend sei an dieser Stelle vermerkt, dass das Zuordnen einer konkreten Klienten- oder Klientinnensituation und vor allem das Ableiten der zu erfolgenden Konsequenzen auch bei vorhandener Definition immer ein Ausloten und Abwägen beinhalten wird, das fachlich haltbare, situationsadäquate, vernünftige und zukunftsorientierte Lösungen suchen muss.

3.2.1 Missbräuchlicher, strafrechtlich relevanter Sozialhilfebezug

Beim missbräuchlichen Leistungsbezug handelt es sich wohl um die klassische Form des Sozialhilfe-Missbrauchs. Ein solcher liegt beispielsweise vor, wenn eine leistungsbeziehende Person Einnahmen oder Vermögen verschweigt oder ihrer Meldepflicht nicht nachkommt. Die Definition kann somit wie folgt lauten:

Definition: Missbräuchlicher, strafrechtlich relevanter Leistungsbezug

Ein missbräuchlicher und strafrechtlich relevanter Leistungsbezug liegt vor, wenn

- eine hilfeschuchende Person durch aktives Tun (Lügen, Täuschen, Fälschen von Dokumenten, usw.)
- oder durch
- vorsätzliches oder versehentliches Unterlassen der Melde- und Auskunftspflicht (Verschweigen von Einnahmen, Vermögen, Wohnverhältnissen, Heirat, usw.)

zu finanziellen Leistungen der Sozialhilfe gelangt.

Abbildung 3: Definition missbräuchlicher, strafrechtlich relevanter Leistungsbezug (Empfehlung)

3.2.2 Unrechtmässiger Sozialhilfebezug

Beim unrechtmässigen Leistungsbezug hat die unterstützte Person zwar grundsätzlich das Anrecht auf eine ausbezahlte und zweckbestimmte Leistung, führt diese jedoch nicht diesem Bestimmungszweck zu. In der Praxis kann das heissen, dass sie beispielsweise statt der Mietzinszahlung eine private Schuldentilgung vornimmt und damit die bezogene Leistung unrechtmässig bezogen hat. Die Definition dieser Form von Sozialhilfe-Missbrauch kann wie folgt lauten:

Definition: unrechtmässiger Sozialhilfebezug

Ein unrechtmässiger Leistungsbezug liegt vor, wenn

- eine hilfeschende Person die ihr rechtmässig zustehenden Leistungen nicht ihrem Bestimmungszweck (z.B. für Mietzins, Kostenbeteiligung Krankenkasse usw.) zuführt und damit eine neue Notlage provoziert
oder wenn
- seitens Sozialhilfeorgan irrtümlich eine unrechtmässige Leistung ausgerichtet wird (z.B. zu spätes Stoppen eines Dauerauftrages).

Abbildung 4: Definition unrechtmässiger Sozialhilfebezug
(Empfehlung)

3.2.3 Kein Missbrauch: Passivität und Aufrechterhalten einer Notlage

Das Aufrechterhalten einer Notlage beinhaltet ein passives und/oder unkooperatives Verhalten einer Sozialhilfe beziehenden Person in Bezug auf ihre Pflicht, die Notlage selber und aktiv zu verbessern (Schadensminderungspflicht). Ein solches Verhalten wird weder als unrechtmässig noch als missbräuchlich definiert (siehe dazu auch Kapitel 2.4), zieht jedoch Konsequenzen (Kürzung des Grundbedarfes, Streichen von situationsbedingten Leistungen) gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (2005, S. A.8-3) nach sich.

3.3 **Künftige Verwendung des Begriffes Sozialhilfe-Missbrauch**

Im nachfolgenden Text – wie auch im Titel und in den einleitenden Kapiteln – wird der Begriff Sozialhilfe-Missbrauch (weiterhin) verwendet. Dies obwohl sich differenzierte Formen abzeichnen lassen (siehe Kapitel 3.2).

Dennoch hat sich der Begriff in der Öffentlichkeit – zwar mit unterschiedlichen Vorstellungen und Meinungen darüber - wie auch in der sozialarbeiterischen Praxis eingeprägt.

In der vorliegenden Arbeit sind mit dem Oberbegriff „Sozialhilfe-Missbrauch“ immer die beiden vorgängig definierten Formen, nämlich die des „missbräuchlichen, strafrechtlich relevanten“ (Kapitel 3.2.1) sowie die des „unrechtmässigen“ (Kapitel 3.2.2) Leistungsbezuges gemeint.

3.4 Fazit: „Öffentliche“ und fachliche Definitionen

Fragestellung 1: Was heisst Sozialhilfe-Missbrauch – beziehungsweise was wird allgemein darunter verstanden und was ist die fachliche Definition davon?

Der Begriff Sozialhilfe-Missbrauch scheint auf den ersten Blick eindeutig. Beim genauen Hinsehen wird jedoch klar, dass der Begriff – je nach eingenommener Perspektive – sehr unterschiedlich definiert werden kann.

In Fachkreisen werden aktuell zwei Formen von Sozialhilfe-Missbrauch thematisiert, nämlich die des missbräuchlichen, strafrechtlich relevanten sowie die des unrechtmässigen Leistungsbezuges. Entsprechende Definitionen im Sinne von Empfehlungen beinhalten Kapitel 3.2.1 und 3.2.2.

4 Konzeptionelle Einbettung: Das neue St. Galler Managementmodell

Das Thema Sozialhilfe-Missbrauch berührt - wie einleitend erwähnt - emotional. Hier und dort wird gestritten und gezankt, wer wohl was und wie falsch mache – und innerhalb bestimmter Debatten wird deutlich, dass es sich weniger um ein Sachthema denn um ein politisches Trumpfen geht.

Als konzeptionelle Einbettung und um das Thema in den gebührend grösseren Zusammenhang zu setzen, eignet sich das neue St. Galler Managementmodell von Johannes Rüegg-Stürm (2003). Das Modell – in nachfolgender Abbildung 5 zur Veranschaulichung abgebildet - bildet einen Ordnungs- und Orientierungsrahmen, mit welchem mehrdeutige Zusammenhänge vereinfacht und komplexitätsreduziert dargestellt werden. Es ist geprägt von „systemtheoretischen Grundvorstellungen“ und begreift die Unternehmung beziehungsweise die Organisation als „komplexes System“. Unter System wird eine „geordnete Ganzheit“ von einzelnen Elementen verstanden – und komplex ist ein System, wenn die einzelnen Systemelemente in einer dynamischen, vielfältig interagierenden und nicht ohne weiteres überschaubaren Beziehung und Wechselwirkung zu einander stehen (Rüegg-Stürm, 2003, S. 17f.).

Das Modell unterscheidet sechs zentrale Begriffskategorien, nämlich *Umweltsphären*, *Anspruchsgruppen*, *Interaktionsthemen*, *Ordnungsmomente*, *Prozesse und Entwicklungsmodi*, welche sich ihrerseits in einzelne Teilbereiche unterscheiden lassen.

In den darauf folgenden Unterkapiteln werden die entsprechenden Kategorien kurz erläutert und darauf hin geprüft, in wie weit sie in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch von Bedeutung sind (*Fragestellung 2*).

Im Sinne einer Vorbemerkung soll an dieser Stelle auf folgendes hingewiesen werden. Im St. Galler Managementmodell wird häufig von „Unternehmung“ gesprochen. Da diese Begrifflichkeit eher den „Profit-Bereich“ abzudecken scheint, wird er im nachfolgenden Text mit dem weiter gefassten Begriff „Organisation“ ergänzt oder ersetzt (siehe dazu auch Rüegg-Stürm, 2003, S. 22).

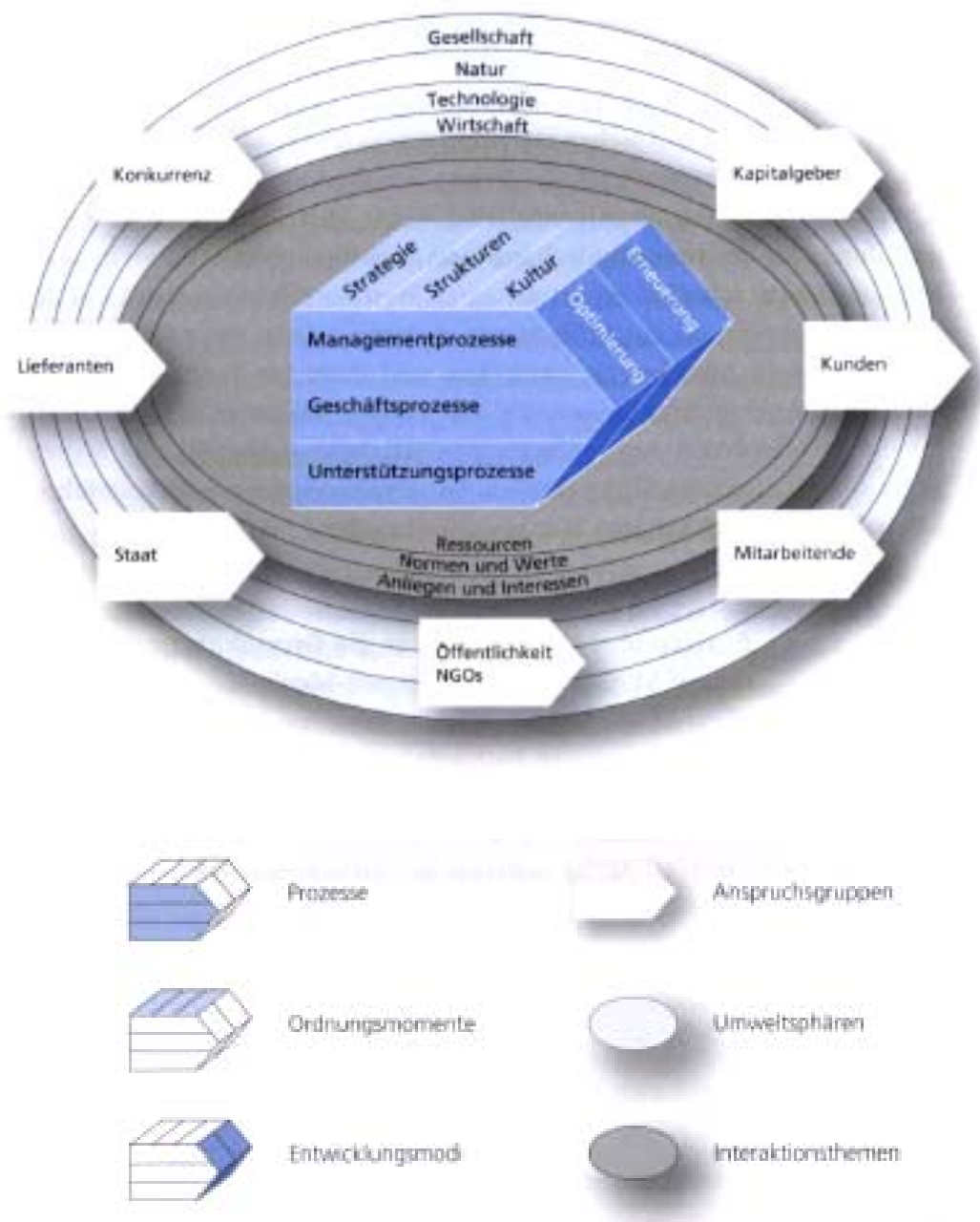


Abbildung 5: Das neue St. Galler Managementmodell
(Rüegg-Stürm, 2003, S. 22)

4.1 Umweltsphären

Die vier Umweltsphären *Gesellschaft, Natur, Technologie und Wirtschaft* versteht Rüegg-Stürm als „zentrale Kontexte der unternehmerischen Tätigkeit“ (2003, S. 23), welche es hinsichtlich Veränderungen zu beachten und zu analysieren gilt.

Als umfassendste Umweltsphäre wird die Gesellschaft beschrieben, sind es doch „gesellschaftliche Diskurse“ welche darüber befinden, welcher Stellenwert der Natur zugeschrieben wird und in welcher Form technologische Entwicklung und wirtschaftliche Wertschöpfung stattfindet (Rüegg-Stürm, 2003, S. 25).

Die einflussreichste Umweltsphäre in Bezug auf den Missbrauch im Bereich der Sozialhilfe ist ohne Zweifel ebenfalls die Gesellschaft. Hier werden Bilder, Vorstellungen, allenfalls Clichés über die Sozialhilfe im allgemeinen und über Sozialhilfe beziehende Menschen im speziellen definiert und geprägt.

Ein direkter Zusammenhang zur öffentlichen Sozialhilfe kann auch den beiden Umweltsphären Technologie und Wirtschaft attestiert werden. Der massive Anstieg der Sozialhilfe Empfangenden in den vergangenen zwanzig Jahren ist zu einem beachtlichen Teil auf das Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen zurückzuführen, was wiederum als Folge der globalisierten Märkte und der technologischen Entwicklungen und Errungenschaften anzusehen ist.

4.2 Anspruchsgruppen

„Eine Unternehmung ist niemals Selbstzweck, sondern sie erbringt ihre Geschäftstätigkeit, die einen gesellschaftlichen Nutzen stiften muss, in aktiver Interaktion mit verschiedensten Anspruchsgruppen“ (Rüegg-Stürm, 2003, S. 29). Als Anspruchsgruppen sind jene Gruppen, Unternehmen oder Organisationen zu verstehen, welche von der unternehmerischen Wert- oder allenfalls Schadschöpfung betroffen sind. Jede Unternehmung oder Organisation muss somit ihre Anspruchsgruppen eigenständig definieren und unter Umständen sogar auf den jeweiligen Kontext anpassen.

Es werden Anspruchsgruppen ausgemacht, welche Ressourcen oder Rahmenbedingungen bereitstellen und solche, welche mittel- oder unmittelbar vom unternehmerischen Erfolg betroffen sind. Grundsätzlich ist ein „faires Nehmen und Geben“ zu den Anspruchsgruppen anzustreben (Rüegg-Stürm, 2003, S. 29).

Im Bereich der Sozialhilfe und in Bezugsetzung zum Thema Sozialhilfe-Missbrauch sind folgende Anspruchsgruppen (Stakeholder) auszumachen:

- Staat (gesetzliche Rahmenbedingungen, Exekutive und Judikative)
- Öffentlichkeit (Steuerzahlende, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger)
- Medien (speziell in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch)
- Politik (Mitglieder der Legislative inkl. Kommissionen)
- Fürsorgebehörde
- Mitarbeitende (speziell in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch)
- Klientinnen und Klienten

Um die unterschiedlichen und allenfalls divergierenden Ansprüche dieser Stakeholder transparent zu machen, empfiehlt sich eine Anspruchsgruppen-Analyse.

In der Literatur werden verschiedene Anspruchsgruppenkonzepte behandelt. Während das normativ-kritische (ethische) Anspruchsgruppenkonzept (P. Ulrich, 2001; zit. nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 30) grundsätzlich alle Gruppierungen, unabhängig von ihrer Einflussgrösse als einzubeziehende Anspruchsgruppen anerkennt und würdigt, konzentriert sich das strategische Anspruchsgruppenkonzept (Freeman, 1984; zit. nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 29) hauptsächlich auf jene wirkmächtigen Anspruchsgruppen, welche aufgrund ihrer Machtstellung die Zukunft der Unternehmung oder Organisation massgeblich, in positiver wie in negativer Weise, beeinflussen können.

Um die teilweise widersprüchlichen Ansprüche an die Organisation in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch prägnant zu erarbeiten, eignet sich das strategische Anspruchsgruppenkonzept. Als wirkmächtige Anspruchsgruppen sind Medien, Politik, Mitarbeitende sowie Klientinnen und Klienten auszumachen.

Da die öffentliche Sozialhilfe auf einer gesetzlichen Grundlage mit Rechtsanspruch basiert (siehe Kapitel 2.2) und keine „freiwillige und liebenswürdige Geste“ beinhaltet, ist an und für sich auch der Staat (Gesetze, Exekutive, Judikative) als wirkmächtige Anspruchsgruppe anzusehen. In der nachfolgenden Analyse wird diese Instanz jedoch bewusst weggelassen, da es innerhalb der aktuellen Diskussionen um den Sozialhilfe-Missbrauch vorderhand um legislativ-politische denn um gesetzlich-strukturelle (exekutiv-/judikativ-politische) Dimension geht.

Weggelassen ist auch die an und für sich wirkmächtige Anspruchsgruppe Fürsorgebehörde. Da es sich diesbezüglich um ein der Politik nahe stehendes Amt handelt, können deren Anliegen und Interessen zum grossen Teil unter jener Anspruchsgruppe subsumiert werden.

Anspruchsgruppenanalyse in Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch	
Strategisch (wirkmächtige) Anspruchsgruppen	Anliegen und Interessen
Medien	<ul style="list-style-type: none"> • sich auf dem Medienmarkt etablieren und bewähren • proaktiv und „Themen gebend“ agieren • „gute“, emotional berührende Berichte und Stories bringen, um Kundinnen und Kunden (Leser-, Zuschauer- und Zuhörerschaft) zu binden oder zu gewinnen • persönliche, journalistische Profilierung
Politik	<ul style="list-style-type: none"> • „gute“, gehörte, einflussreiche Politik machen • parteipolitische Interessen vertreten (in Bezug auf Sozial-, Migrations-, Steuerpolitik usw.) <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Linkspolitische Interessen: Erhalt und Ausbau der Sozialen Sicherheit; multikulturelle Vielfalt; steuerlich ausgleichende, soziale Gerechtigkeit</i> ○ <i>Rechtspolitische Interessen: Erhalt und Abbau der Sozialen Sicherheit; „kulturelle Einheit“ bewahren; Steuern senken und Selbstverantwortung fordern</i> • persönliche, politische Profilierung
Mitarbeitende	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfesuchende professionell und innerhalb des gesetzlichen Rahmens beraten und unterstützen • allfälligen Missbrauch erkennen und sanktionieren (sich nicht „über den Tisch ziehen lassen“) • „gute“, anerkannte Arbeit für Gesellschaft, Gemeinwesen und sozial Benachteiligte leisten • adäquate Arbeitsbedingungen (personell, strukturell) • negative Schlagzeilen vermeiden • persönliche, berufliche Profilierung
Klientinnen und Klienten	<ul style="list-style-type: none"> • „gerechte“, ausreichende, wirtschaftliche und persönliche Hilfestellung in einer Notlage, ohne „Bittgang“ • sich in der persönlichen Situation ernst genommen fühlen (keinem Generalverdacht unterworfen werden) • gesundheitliche Erwerbsfähigkeit und/oder Teilhabe am Erwerbsleben erlangen • wirtschaftliche und persönliche Unabhängigkeit • <i>Wenige: eine „Nehmer-Haltung“ kultivieren und sich ohne Gegenleistung am Staat, am System der Sozialen Sicherheit bereichern</i>

Abbildung 6: Anspruchsgruppenanalyse in Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch

Die oben erwähnten, wirkmächtigen Stakeholder der öffentlichen Sozialhilfe hegen insgesamt verständliche oder in sich legitime Interessen an die Organisation. Die kontroversen und widersprüchlichen Anliegen hingegen verursachen Dispute, Misstrauen und Missverständnisse auf allen Ebenen.

Es sei an dieser Stelle wiederholt, dass langfristig nur ein faires Verhältnis zu allen Anspruchsgruppen erfolgreich sein wird. Auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch übertragen heisst dies:

- Wird beispielsweise seitens Organisation grundsätzlich negiert, dass es den missbräuchlichen und unrechtmässigen Bezug in der Sozialhilfe – wie in jedem anderen staatlich geregelten Bereich - gibt, kann dies zu Misstrauen beziehungsweise Vertrauensverlusten auf Seiten der Anspruchsgruppen Politik und Medien führen. Diese fühlen sich dadurch herausgefordert, gegenteilige, medienwirksam aufbereitete „Beweise“ zu lancieren.
- Im Gegensatz dazu ist festzuhalten, dass sich Klientinnen und Klienten degradiert, missverstanden und entwürdigt fühlen, wenn sie aus ihrer individuell⁵ oder strukturell⁶ bedingten Notlage ihren gesetzlich verankerten Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen müssen und sich dabei generell mit einem Missbrauchsvorwurf konfrontiert sehen. Es liegt auf der Hand, dass sich eine solche Haltung und ein solches Verhalten gegenüber gesellschaftlich, gesundheitlich, erwerbs- oder bildungsmässig an den Rand gedrängten Menschen nachteilig auf die Zusammenarbeit und deren Motivation sich aktiv für und in der Gesellschaft zu engagieren auswirken kann.
- Werden die Ansprüche und Interessen der Mitarbeitenden konsequent mit den Füssen getreten, wird eines der wichtigsten Instrumente der Missbrauchsbekämpfung, nämlich das professionelle Handeln unter Einbezug fachlicher, methodischer, sozialer und persönlicher Kompetenzen, vernachlässigt und nur mangelhaft beziehungsweise zu wenig effektiv genutzt. Diese Aussage geht von der Annahme aus, dass Verdachtsmomente auf Sozialhilfe-Missbrauch häufig in der persönlichen Beratungs- und Unterstützungsarbeit aufkommen und erst dadurch bearbeitbar werden.

⁵ beispielsweise durch Unfall, Krankheit oder familiär bedingt

⁶ beispielsweise bei Stellenabbau, Betriebsschliessung, nicht Existenz sicherndem Lohn (working-poor)

4.3 Interaktionsthemen

Die vielfältigen und allenfalls konfligierenden Austauschbeziehungen zwischen der Organisation und ihren Anspruchsgruppen erläutert das St. Galler Managementmodell (Rüegg-Stürm, 2003, S. 32ff.) mittels der Interaktionsthemen.

Die *Anliegen und Interessen*, die *Normen und Werte* sowie die *Ressourcen* werden innerhalb dem gültigen gesellschaftlichen Kontext (Umweltsphären) durch ihre Anspruchsgruppen an die Organisation herangetragen.

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Sozialhilfe werden die Anliegen und Interessen sowie die Normen und Werte hauptsächlich durch die Anspruchsgruppe Politik, zum Teil vehement fordernd, in die Organisation eingebracht. Nicht zu unterschätzen dabei ist die Rolle der Anspruchsgruppe Medien, welche darüber befindet, in welcher Art und Weise Themen aufgegriffen und bearbeitet werden. Ihr kommt dadurch eine gewisse Machtstellung zu.

Das Interaktionsthema Ressourcen (personeller und finanzieller Art) wird im Bereich der Sozialhilfe von der Anspruchsgruppe Politik zur Verfügung gestellt und schlussendlich von der Öffentlichkeit finanziert. Auf diese Besonderheit von öffentlichen Verwaltungen wird in Kapiteln 5.2 und 6.2 nochmals eingegangen.

In Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch sind auch die Anliegen und Interessen der Sozialhilfe-Beziehenden von Bedeutung. Ein gesellschaftspolitisches Klima des generellen Missbrauchsverdachts mit entsprechenden Vor-Verurteilungen wirkt sich hemmend auf die Mitwirkungsfähigkeit (Selbstvertrauen) und –bereitschaft (passive Haltung) aus.

Wie mit diesen konfligierenden Interaktionsthemen umgegangen werden kann, wird im nachfolgenden Kapitel 6.1 aufgenommen. Da sich die Sozialhilfe jedoch immer in einem politischen Umfeld bewegt und die Politik von gegensätzlichen Meinungen „lebt“, werden die unterschiedlichen Betrachtungsweisen nie in sich verschmelzen, was erkannt und akzeptiert sein muss.

4.4 Ordnungsmomente

Damit sich eine Organisation langfristig und effizient im Marktgeschehen bewegen kann, muss sie drei Leistungen erbringen (Rüegg-Stürm, 2003, S. 37). Sie muss sich erstens laufend „strategisches Orientierungswissen“ erarbeiten und darauf eine

Strategie⁷ aufbauen. Zweitens muss sie effiziente Strukturen⁸ schaffen und drittens muss sie, um die an sie gestellten Aufgaben in „gelingender Kooperation“ zu erfüllen, einen „gemeinsamen Sinnhorizont“ entwickeln. So lauten die Ordnungsmomente des St. Galler Managementmodells *Strategie, Strukturen und Kultur* (Rüegg-Stürm, 2003, S. 37ff.).

Auch bei den Ordnungsmomenten handelt es sich für Unternehmungen wie auch für soziale und öffentlich-rechtliche Organisationen um erfolgskritische Elemente. Aus diesem Grunde sollen sie nachfolgend vertiefter besprochen und in direkten Zusammenhang mit dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch gesetzt werden.

4.4.1 Strategie

Bezugnehmend auf die Strategie und deren umsichtige, nachhaltige Entwicklung und Umsetzung innerhalb von Non-Profit-Organisationen sei an dieser Stelle auf das spezifische Handbuch von Sander und Bauer (2006) verwiesen. Die für den Bereich Sozialhilfe geeigneten Instrumente sind innerhalb einer Zertifikatsarbeit an der HSSAZ (Gafner, 2006) erarbeitet worden.

Die Thematik des Sozialhilfe-Missbrauches ist in den laufenden oder künftigen Prozess der Strategieentwicklung einzubeziehen. Dem Ordnungsmoment Strategie kommt damit eine eher indirekte Bedeutung zu.

4.4.2 Strukturen

Eine wichtige Funktion kommt dem Ordnungsmoment Struktur zu. „Strukturen halten all das fest, was eine gewisse *zeitliche Konstanz* [Hervorhebung v. Verf.] aufweist“ (Rüegg-Stürm, 2003, S. 49).

Beim Ordnungsmoment Struktur handelt es sich somit um alle organisatorischen und konzeptuellen Festlegungen einer Organisation. In den Strukturen wird festgelegt, was als effizient (optimaler Ressourceneinsatz) und effektiv (optimale Zielgenauigkeit) erachtet wird. Dabei geht es schlussendlich immer um die Frage, wie mit möglichst wenig Input (Effizienz) ein grösstmöglicher Output (Effektivität) beziehungsweise Kundennutzen realisiert werden kann. Oder anders gesagt: Ziel der Strukturen ist, mittels angemessener Arbeitsteilung (Differenzieren) und

⁷ „die *richtigen* [Hervorhebung v. Verf.] Dinge tun“ (Drucker, 1967; zit. nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 37)

⁸ „die Dinge *richtig* [Hervorhebung v. Verf.] tun“ (Drucker, 1967; zit. nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 37)

geschickt koordiniertem zusammenfügen der einzelnen Teilleistungen (Integrieren) ein optimales Ganzes zu erreichen (Rüegg-Stürm, 2003, S. 49).

In der Literatur werden zwei strukturelle Kategorien unterschieden. Die *Aufbaustruktur* beinhaltet die „sachliche Zusammenfassung und Koordination“ der verschiedenen Aufgaben und wird häufig mittels Organigramm dargestellt (Rüegg-Stürm, 2003, S. 49). Die *Ablauf- oder Prozessstruktur* legt im Gegensatz oder in Ergänzung dazu die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Teilaufgaben fest und dient der zeitlich geschickt koordinierten, pünktlichen und zuverlässigen Aufgabenerfüllung (Rüegg-Stürm, 2003, S. 50).

Wirksame Strukturen entstehen nicht aus dem Nichts und werden auch nicht im „stillen Kämmerlein“ gebildet. Das Gestalten von Strukturen ist ein anspruchsvoller Prozess – und die einmal festgelegte Organisation oder „Ordnung“ muss laufend überprüft und weiterentwickelt werden. Rüegg-Stürm (2003, S. 53) spricht in diesem Zusammenhang von einem zirkulären Kreislauf, der darauf beruht, dass die bestehenden, gewachsenen Strukturen Rahmenbedingungen für die Prozesse der Strukturierung bilden, welche ihrerseits wieder zu neuen gewachsenen Strukturen führen. Dieser Kreislauf ist im nachfolgendem Kapitel in Abbildung 7 nochmals aufgenommen und mit dem beeinflussenden Element der Kultur ergänzt.

Für die Bearbeitung des Thema Sozialhilfe-Missbrauch scheinen zwei relevante Struktur-Elemente oder „konzeptionelle Festlegungen“ zentral. Zum einen ist ein Konzept erforderlich, das den Umgang hinsichtlich präventiven, aufdeckenden und sanktionierenden Massnahmen regelt. Zum anderen ist ein Kommunikationskonzept notwendig, das die Kontakte und Austauschbeziehungen zu den Anspruchsgruppen pflegt und dabei den konfligierenden Interessen gerecht wird (siehe Kapitel 4.2 und 4.3).

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang das Bewusstsein, dass sich diese strukturellen Festlegungen – obwohl auf eine gewisse zeitliche Konstanz ausgerichtet - laufend (weiter)entwickeln und an die neuen Gegebenheiten angepasst werden sollen.

4.4.3 Kultur

Neben den Ordnungsmomenten Strategie und Strukturen spielt ohne Zweifel auch das Ordnungsmoment Kultur eine entscheidende Rolle. Strukturelle Festlegungen

alleine reichen nicht aus, um mit den „vielfältigen Anliegen, Interessen und Impulsen aus der Aussen- und Innenwelt fertig zu werden“ (Rüegg-Stürm, 2003, S. 54).

Menschen haben grundsätzlich das Bedürfnis sich über das Alltagsgeschehen, über Sachverhalte und Gegebenheiten auszutauschen. Innerhalb dieses Austauschprozesses destilliert sich allmählich eine aus dem Kontext heraus sinnmachende, kollektiv und kommunikativ erarbeitete Interpretation der Dinge heraus, die unhinterfragt als gültig und richtig erachtet wird. Aus diesen diskursiven Auseinandersetzungen oder Austauschprozessen bilden sich mit der Zeit lokal gültige „Standard-Beschreibungen“ oder „lokale Theorien“ heraus, die Fragen der Identität, Formen der Führung, der Arbeitsgestaltung oder –teilung, den Umgang mit Kundinnen und Kunden oder die Handhabung von bestimmten Sachthemen festlegen (Rüegg-Stürm, 2003, S. 58f.).

Es handelt sich hierbei um eine fortwährende, kollektive Interpretationsarbeit, die als „Ausdifferenzierung der Kultur“ bezeichnet wird (Rüegg-Stürm, 2003, S. 56f.).

Auf eine Organisation der öffentlichen Sozialhilfe übertragen heisst das, dass die aktuellen Impulse in Form von Medienberichten und politischen Debatten über das Thema Sozialhilfe-Missbrauch von der Organisation beziehungsweise deren Mitarbeitenden laufend interpretiert und in kommunikativen – meist unbewussten - Prozessen zu „lokalen Theorien“ geformt werden.

Wie sich diese lokal gebildeten Theorien und kulturellen Werte schlussendlich auf den Prozess der Strukturierung und damit auf die Strukturen der Organisation auswirken, soll mit nachfolgender Abbildung illustriert werden.

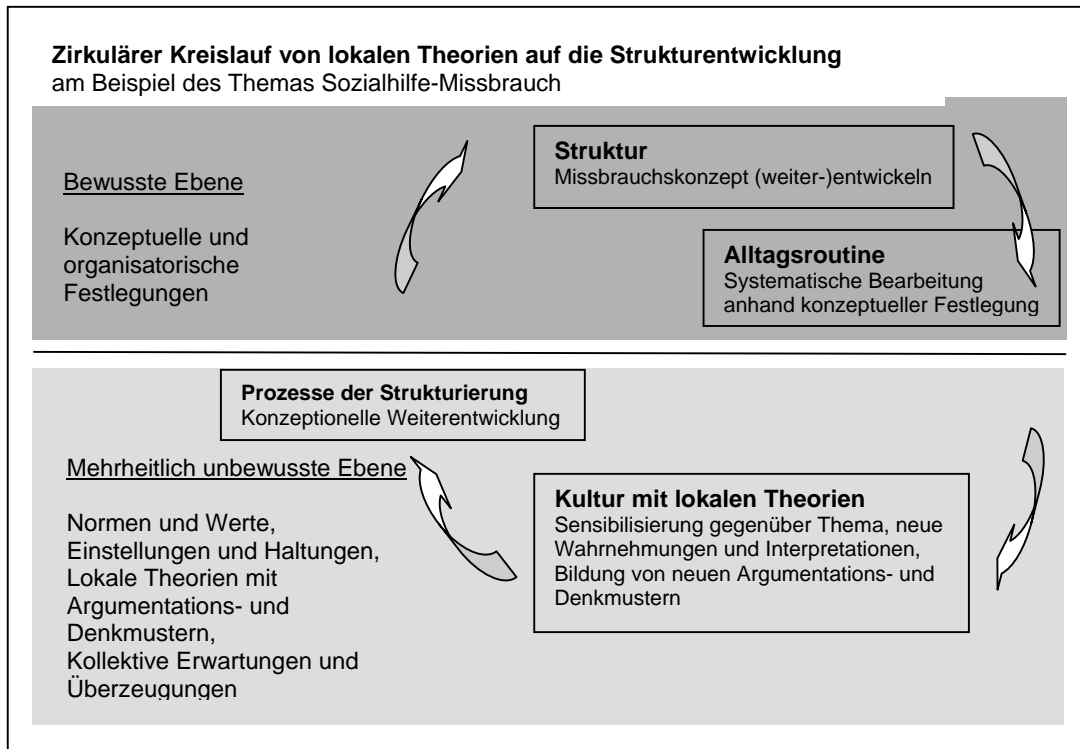


Abbildung 7: Zirkulärer Kreislauf von lokalen Theorien auf die Strukturentwicklung am Beispiel des Themas Sozialhilfe-Missbrauch (in Anlehnung an Rüegg-Stürm, 2003, S. 60)

Die Quintessenz daraus lautet: Kultur und Strukturen stehen – ob willentlich gewollt oder nicht – in einem unaufhaltsamen beeinflussenden Entwicklungsprozess.

4.5 Prozesse

Im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit einer Unternehmung hat der Faktor Zeit eine immer bedeutendere Rolle gespielt. Damit ist die Gestaltung von Prozessen und das unternehmerische Denken und Handeln in Ablauf- oder Prozessstrukturen ins Zentrum gerückt. In der Folge hat die *horizontale, prozessorientierte Ausrichtung* anhand der Wertschöpfungskette (Ablauf-, Prozessstruktur) die vertikale, funktionsbezogene Gliederung (Aufbaustruktur) ergänzt oder teilweise gar ersetzt (Rüegg-Stürm, 2003, S. 65).

Rüegg-Stürm (2003, S. 66) versteht unter einem Prozess „eine Menge (oder ein System) von Aufgaben, die in einer mehr oder weniger standardmässig vorgegebenen Abfolge zu erledigen sind (Aufgabenkette) und deren Bewältigung durch den Einsatz von Informationssystemen massgeblich unterstützt werden kann“ (Rüegg-Stürm, 2003, S. 66).

Innerhalb dieser Aufgabenketten oder Abläufen sollen fehlerhafte Schnittstellen und Blindleistungen⁹ eliminiert und die Konzentration auf Kernkompetenzen und Wertschöpfung gelegt werden (Rüegg-Stürm, 2003, S. 65).

Ein Prozess lässt sich in fünf Elemente gliedern, nämlich in einzelne Aufgaben, in eine Aufgabenkette, in ein Informationssystem sowie in die Prozessführung und –entwicklung (Rüegg-Stürm, 2003, S. 66f.). Die erwähnten Elemente werden in nachfolgender Abbildung kurz beschrieben.

Elemente eines Prozesses
<ul style="list-style-type: none">• Die einzelnen Aufgaben beinhalten betriebliche Funktionen, die von Mensch und/oder Maschine ausgeführt und in Abhängigkeit von Inputleistungen in Form von Material und/oder Daten zu einem Output, einer materiellen und/oder immateriellen Leistung führen.• Die Aufgabenkette zeigt die wichtigsten Aufgaben und ihre Abfolge auf, wobei eine Makro- (zeigt den Überblick) und eine Mikro-Ebene (detaillierte Beschreibung) unterschieden werden kann.• Die Aufgabenerfüllung kann durch ein Informationssystem unterstützt werden.• Die Prozessführung legt die zeitliche Priorisierung der Aufgaben, die Feinabstimmung der laufenden Aufgabenerfüllung sowie die Optimierung der Ressourcen fest. Um die qualitative Prozessführung systematisch zu verbessern müssen Führungskenngrößen definiert werden.• Die Prozessentwicklung dient der Gestaltung und Weiterentwicklung der Prozesse.

Abbildung 8: Elemente eines Prozesses
(nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 66f.)

Werden Prozesse aus dem beschriebenen Hintergrund verstanden, so kann eine Organisation oder ein Unternehmen als „System von Prozessen“ begriffen werden, zwischen welchen eine vielfache und wechselseitige Abhängigkeit sowie Beziehungen zu Kunden und Lieferanten bestehen (Rüegg-Stürm 2003, S. 67).

Nach der Beschreibung der einzelnen Prozesselemente soll nun auf die verschiedenen Arten von Prozessen einer Unternehmung oder Organisation eingegangen werden.

⁹ mit Blindleistungen - oder „non value adding work“ - sind jene Leistungen gemeint, welche keinen Kundennutzen generieren

Im St. Galler Managementmodell werden drei Hauptkategorien von übergeordneten Prozessen unterschieden. Es sind dies die Management-, die Geschäfts- sowie die Unterstützungsprozesse (Rüegg-Stürm, 2003, S. 68). Diese drei Hauptkategorien ihrerseits bestehen wiederum aus verschiedenen (Teil-)Prozessen.

Die Darstellung der verschiedenen Prozesse wird oft als Prozessarchitektur bezeichnet, welche in verschiedenen Auflösungs- beziehungsweise Detaillierungsgraden (Makro- oder Mikroebene) veranschaulicht werden können (Rüegg-Stürm, 2003, S. 69).

Für eine kleine bis mittlere Organisation der öffentlichen Sozialhilfe können die Prozesse (auf der Makroebene) wie folgt dargestellt werden.

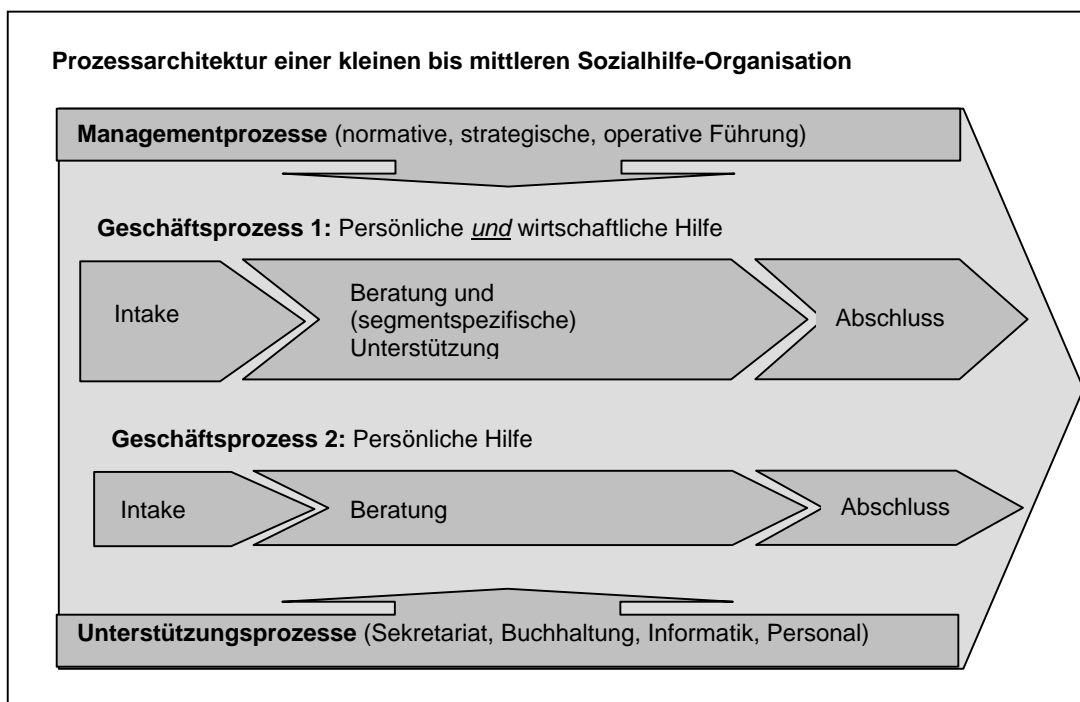


Abbildung 9: Prozessarchitektur (Wertschöpfungskette) innerhalb der Sozialhilfe
(in Anlehnung an Sander & Bauer, 2006, S. 99)

4.5.1 Managementprozesse

Die Managementprozesse beinhalten alle umfassenden Management- oder Führungsaufgaben. Sie beziehen sich auf die „Gestaltung, Lenkung (Steuerung) und Entwicklung einer zweckorientierten soziotechnischen Organisation“ (H. Ulrich, 1984; zit. nach Rüegg-Stürm, 2003, S. 70).

Die Managementprozesse ihrerseits lassen sich in normatives, strategisches und operatives Management unterscheiden (Rüegg-Stürm, 2003, S.70). Diese

Managementprozess-Kategorien sollen nachfolgend ausgeführt und am Ende des Kapitels in den Bezug zum Thema Sozialhilfe-Missbrauch gesetzt werden.

Das *normative Management* befasst sich vor allem mit der ethischen Wertehaltung und Legitimierung der unternehmerischen Tätigkeit. Normative Orientierungsprozesse beinhalten das Nachdenken über den Umgang mit den Anspruchsgruppen und deren allenfalls konfligierenden Anliegen und Interessen. Innerhalb normativer Managementprozesse werden diesbezügliche Prioritäten gesetzt und Grundlagen für die „unternehmerische Legitimations- und Verständigungspotentiale“ erarbeitet (Rüegg-Stürm, 2003, S. 71f.).

Beim *strategischen Management* handelt es sich vor allem um die langfristige Zukunftssicherung einer Organisation. Dabei geht es darum, die Komplexität der Marktbedingungen umfassend, weitsichtig und zukunftsorientiert zu erfassen und darauf aufbauend nachhaltige Wettbewerbsvorteile zu entwickeln (Rüegg-Stürm, 2003, S. 71f.). Die Prozessentwicklung, welche auf den normativ getroffenen Grundentscheidungen basiert, beinhaltet einen Teilprozess des strategischen Managements. Es handelt sich dabei um einen anspruchsvollen, komplexen Prozess, welcher in vielfältiger und tief greifender Weise in die Struktur und die Kultur der Organisation hinein greift und damit die Mitarbeitenden, deren Fähigkeiten und Kompetenzen fördern soll (Rüegg-Stürm, 2003, S. 76f.).

Im *operativen Management* wird der konkreten Bewältigung der Alltagsgeschäfte Rechnung getragen. Operative Führungsprozesse beinhalten grundsätzlich die Prozessführung der Geschäfts- und Unterstützungsprozesse. Dabei geht es darum, effiziente Arbeitsabläufe zu gewährleisten. Zum operativen Management werden die Prozesse der Mitarbeiterführung, der finanziellen Führung sowie des Qualitätsmanagements gezählt (Rüegg-Stürm, 2003, S. 71f.).

Jeder Managementprozess – ob normativ klärend, strategisch vorausschauend oder operativ umsetzend – beinhaltet idealtypisch vier Teilprozesse, nämlich die Orientierung, die Planung, die Umsetzung sowie die Kontrolle (Rüegg-Stürm, 2003, S. 72f.).

Dieser für Prozesse wichtige Kreislauf (Controlling-Kreislauf) ist nachfolgend abgebildet. Er unterstützt und fordert ein bewusstes, zielorientiertes Handeln sowie die fortwährende (Weiter-)Entwicklung der Prozesse einerseits und der ganzen Organisation andererseits.

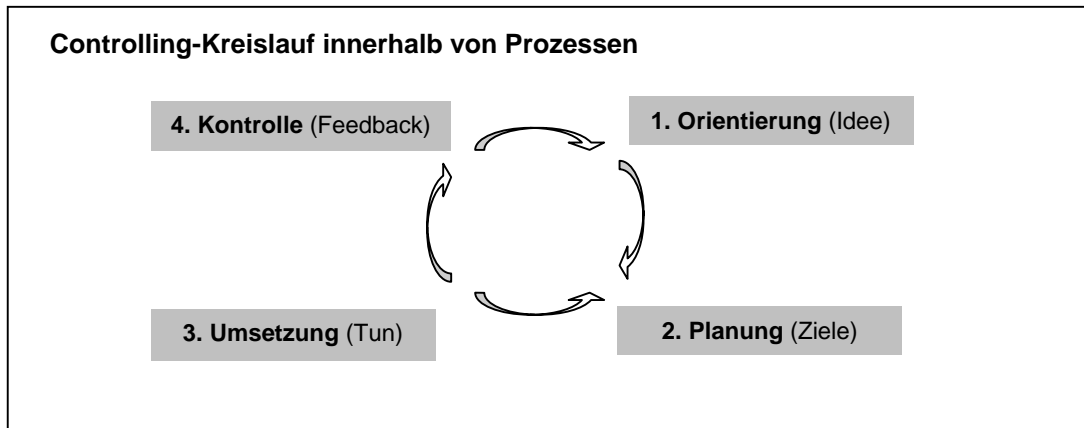


Abbildung 10: Der Controlling-Kreislauf innerhalb von Prozessen
(in Anlehnung an Rüegg-Stürm, 2003, S. 73)

Während im *Orientierungsprozess* Kreativität, Offenheit und Selbstkritik benötigt wird, geht es beim *Planungsprozess* um Selbstverpflichtung, Ehrlichkeit und Flexibilität. Der *Umsetzungsprozess* hingegen erfordert Selbstdisziplin, Loyalität und die Bereitschaft, sich selbst zu verändern (Rüegg-Stürm, 2003, S. 73). Im *Kontroll- oder Feedback-Prozess* geht es darum, die gemachten Erfahrungen zu sammeln, zu bündeln, zu interpretieren und die daraus gewonnenen Ergebnisse in den neuen Orientierungsprozess einzuspeisen.

Mittels nachfolgender Darstellung wird aufgezeigt, mit welchen Inhalten und Aufgaben sich die beschriebenen Managementprozess-Kategorien im Zusammenhang mit Sozialhilfe-Missbrauch auseinander setzen müssen.

Managementprozess-Kategorien: Inhalte und Aufgaben am Beispiel Sozialhilfe-Missbrauch	
Normatives Management	<ul style="list-style-type: none"> • Reflexions- und Klärungsarbeit zum Thema • Erarbeiten von Grundlagen, wie mit den konfligierenden Anliegen und Interessen (siehe Kapitel 4.2, Abbildung 6) umgegangen werden soll. Wichtig: eine ausgewogene Berücksichtigung der Anliegen und Interessen aller Anspruchsgruppen beinhaltet ein erfolgskritisches Moment <p><u>Beispiele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jeder aufgedeckte missbräuchliche Leistungsbezug über Fr. 2000.00 wird strafrechtlich verfolgt • Eine interne Revisionsstelle überprüft jährlich sämtliche Dossiers • usw.
Strategisches Management	<ul style="list-style-type: none"> • Einbezug des Themas innerhalb des laufenden und/oder künftigen Strategieentwicklungsprozesses • Konzeptionelle Festlegung (Prozessentwicklung), welche auf den normativ erarbeiteten Grundlagen basiert und den Umgang in Bezug auf Prävention sowie auf das Aufdecken und das Sanktionieren von Missbrauch regelt
Operatives Management	<ul style="list-style-type: none"> • Prozessführung und deren kontinuierliche Optimierung im Hinblick auf eine effiziente Aufgabenerfüllung • Verantwortung für die Konzeptumsetzung im Alltag; „Fine-Tuning“ im Sinne von situativen Einzelentscheiden, welche nicht explizit geregelt sind • Führung der Mitarbeitenden bei der effizienten Aufgabenerfüllung • Controlling und Reporting zu Händen der internen und externen Anspruchsgruppen

Abbildung 11: Inhalte und Aufgaben der Managementprozess-Kategorien in Bezug zum Thema Sozialhilfe-Missbrauch

4.5.2 Geschäftsprozesse

Die Geschäftsprozesse beinhalten jene Aktivitäten der Unternehmung oder Organisation, welche unmittelbar auf den Kundennutzen ausgerichtet sind. Rüegg-Stürm (2003, S. 74) gliedert die Geschäftsprozesse ihrerseits wiederum in drei Bereiche. Es handelt sich dabei um die *Kundenprozesse*, welche die Kundenakquisition, Kundenbindung und Markenführung beinhaltet, die effektive *Leistungserstellung* mit den Teilprozessen Beschaffung, Logistik und Produktion sowie die *Leistungsinnovation* mit den Bereichen Forschung und Entwicklung.

Die Geschäftsprozesse in der öffentlichen Sozialhilfe sind im Bereich Leistungserstellung anzusiedeln. In einer kleinen bis mittleren Sozialhilfe-Organisation können diese in zwei Bereiche gegliedert werden, nämlich in die (ausschliessliche) persönliche Hilfe sowie in die persönliche *und* wirtschaftliche Hilfe (siehe dazu Abbildung 9 zu Beginn dieses Kapitels).

Die Gestaltung der Geschäftsprozesse wird im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung beziehungsweise –entwicklung in Kapitel 5.4 aufgenommen.

4.5.3 Unterstützungsprozesse

Innerhalb der Unterstützungsprozesse werden die Infrastruktur sowie interne Dienstleistungen bereitgestellt, welche für eine effektive und effiziente Leistungserbringung innerhalb der Geschäftsprozesse notwendig ist. Die Unterstützungsprozesse beinhalten folgende Teilprozesse: Personal- und Bildungsarbeit, Bewirtschaftung der Infrastruktur, Informationsbewältigung (Betriebs- und Finanzdaten), Kommunikation, Risikobewältigung sowie Prozesse des Rechts (Rüegg-Stürm, 2003, S. 75f.).

Würde beispielsweise innerhalb dem normativen Management darüber befunden, dass eine interne Revisions- oder Ermittlungsstelle alle Verdachtsfälle in Bezug auf Sozialhilfe-Missbrauch prüft, würde diese im Bereich der Unterstützungsprozesse angesiedelt sein.

4.6 **Entwicklungsmodi**

Das neue St. Galler Managementmodell (Rüegg-Stürm, 2003, S. 80f.) benennt zwei Entwicklungsmodi, nämlich die *Optimierung* und die *Erneuerung*. Während die Optimierung eher einem „Fine-Tuning“ gleichkommt, handelt es sich bei der Erneuerung um grundlegende Veränderungen innerhalb der vorhandenen Denk-, Deutungs- und Verhaltensmuster.

Die öffentliche Sozialhilfe hat sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren markant gewandelt. Während sie bis anfangs der 90er Jahre meistens vorübergehend, dem Sozialversicherungssystem vorgelagert und zur Bewältigung von individuellen Notlagen herangezogen werden musste, hat sie heute oftmals dauerhaften Charakter. Sie bewältigt damit - als Folge des wirtschaftlichen und technologischen Wandels - nicht nur individuelle, sondern vor allem auch strukturelle Notlagen. Einen

adäquaten Umgang mit den dadurch massiv gestiegenen Fallzahlen zu finden, war Herausforderung und Aufgabe einer jeden Stelle der öffentlichen Sozialhilfe.

Jede Organisation war bereits von je her mit dem Sozialhilfe-Missbrauch konfrontiert, hat Rückforderungen von missbräuchlichen oder unrechtmässigen Leistungen gestellt, Leistungen gekürzt, eingestellt oder an Auflagen gebunden sowie allerlei Kontrollen und Prüfungen vorgenommen. Die (emotionale) Aktualität des Themas Sozialhilfe-Missbrauch und der konkrete Umgang damit fordert keine eigentliche Erneuerung, sondern eher einen kontinuierlichen, systematischen und prozessorientierten Einbezug, was dem Entwicklungsmodus Optimierung entspricht.

4.7 Fazit: Die relevanten Kategorien des SGMM

Fragestellung 2: Welche Kategorien des neuen St. Galler Managementmodells (Rüegg-Stürm, 2003) sind in Bezug auf die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches zu berücksichtigen?

- Den konfligierenden Anliegen und Interessen der Anspruchsgruppen (siehe Kapitel 4.2) ist in ausgleichendem, fairem Sinne Beachtung zu schenken.
- Das Ordnungsmoment Struktur (Kapitel 4.4.2) steht in direktem Zusammenhang mit dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch. Es sind zwei „strukturelle Festlegungen“ in der Form eines Missbrauchskonzeptes und eines Kommunikationskonzeptes erforderlich.
- Das Ordnungsmoment Kultur (Kapitel 4.4.3) steht in direktem Zusammenhang mit dem Thema und beeinflusst die Struktur der Organisation unaufhaltsam.
- Der Kategorie der Prozesse (Kapitel 4.5) soll ebenfalls Beachtung geschenkt werden. Innerhalb der Managementprozesse wird der Umgang mit dem Thema festgelegt und definiert. In die Geschäftsprozesse müssen qualitative Elemente einfließen (Kapitel 5.4).

5 Qualität in der öffentlichen Sozialhilfe

Nach der konzeptionellen Einbettung des Themas Sozialhilfe-Missbrauch anhand des neuen St. Galler Managementmodells und den sich daraus ergebenden theoretischen Inputs sollen in diesem Kapitel weitere relevante Grundlagen erarbeitet und besprochen werden.

Beim Nachdenken über den Missbrauch in der Sozialhilfe steht unweigerlich das Thema Qualität im Raum. Was macht gute Qualität in der Sozialhilfe aus? In wie weit spielt sie bei der Bekämpfung des Missbrauchs eine Rolle? (*Fragestellung 3*).

5.1 Dimensionen der Qualität

Zu Beginn soll kurz umrissen werden, was die Qualität innerhalb von sozialen Tätigkeitsfeldern beeinflusst. Danach werden die gewonnenen Erkenntnisse auf die öffentliche Sozialhilfe übertragen.

In der Sozialen Arbeit beruht Qualität auf verschiedenen Ebenen. Engelhardt (2001, S. 42) führt acht Dimensionen auf, welche Qualität ausmachen beziehungsweise beeinflussen. Die einzelnen Dimensionen werden aus nachfolgender Abbildung ersichtlich.

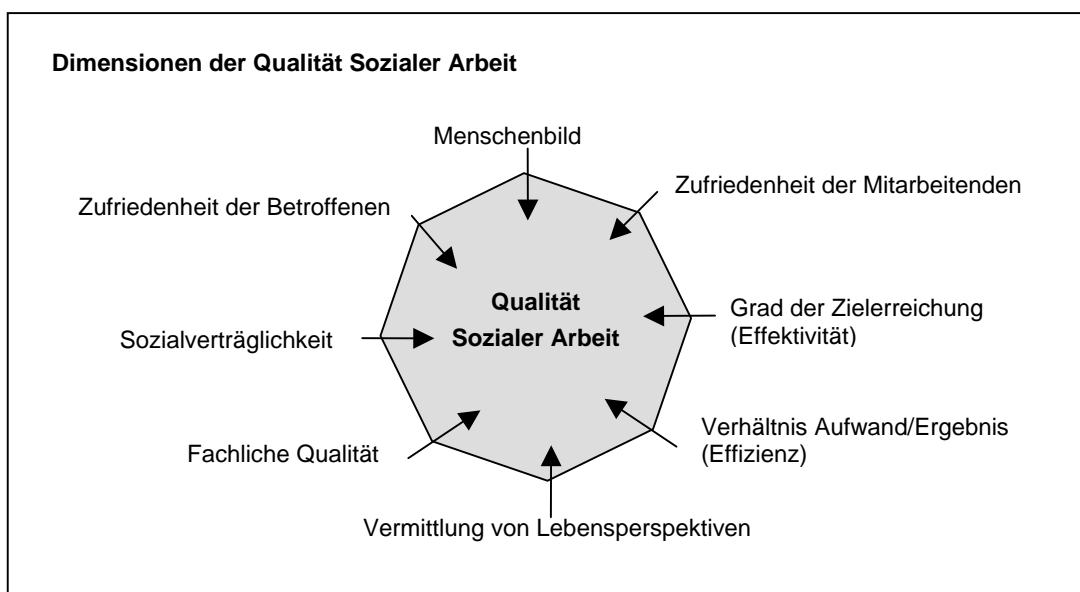


Abbildung 12: Dimensionen der Qualität Sozialer Arbeit
(in Anlehnung an Engelhardt, 2001, S. 42)

Diese acht Qualitäts-Dimensionen sind auch für den Bereich der Sozialhilfe relevant. Um eine qualitativ gute, wirksame Dienstleistung (persönliche und/oder wirtschaftliche Hilfe) anzubieten, soll den jeweiligen Aspekten Beachtung geschenkt werden.

Mittels nachfolgender Darstellung wird aufgezeigt, was diese einzelnen Dimensionen innerhalb der öffentlichen Sozialhilfe beinhalten und wie sich eine allenfalls mangelhaft einbezogene Dimension auf den missbräuchlichen, unrechtmässigen oder passiven Sozialhilfebezug auswirken kann. Dabei sei erwähnt, dass es sich nicht um ein vollständiges und abschliessendes Bild handelt und dass sich die einzelnen Dimensionen auch nicht trennscharf voneinander unterscheiden lassen.

Dimensionen der Qualität (nach Engelhardt, 2001, S. 42)	Auswirkungen auf den Bereich Sozialhilfe
<p>Menschenbild z.B. Wertschätzung gegenüber Klientel und Mitarbeitenden</p>	<p>Ein positives, ressourcenorientiertes und wertschätzendes Menschenbild fördert das gegenseitige Vertrauen und unterstützt den Prozess der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den involvierten Ebenen (Fürsorgebehörde, Leitung, Mitarbeitende, Klientel).</p> <p>Risikofaktor: Ein Mangel an Vertrauen und Wertschätzung führt auf der Ebene der Klientel zu Frustrationsgefühlen, was ein „Vergeltungs-Bedürfnis“ beziehungsweise den Wunsch die Sozialhilfe zu betrügen, schüren kann. Weitere Folgen eines negativ geprägten Menschenbildes sind Effizienz- und Effektivitätsverlust auf allen Ebenen.</p>
<p>Zufriedenheit der Betroffenen z.B. Wohlbefinden, Anerkennung, Mitwirkung</p>	<p>Fühlen sich die Klientinnen und Klienten ernst genommen und aktiv in die Bewältigung ihrer Problemlage(n) einbezogen, wirkt sich dies positiv auf ihr Wohlbefinden und ihr Selbstvertrauen aus und fördert ihre Kooperationsfähigkeit und –bereitschaft.</p> <p>Risikofaktor: Ein Mangel an Zufriedenheit schmälert die Kooperationsbereitschaft und kann Nährboden für missbräuchlichen, unrechtmässigen oder passiven Leistungsbezug beinhalten.</p>
<p>Sozialverträglichkeit z.B. der Nutzen überwiegt mögliche negative Folgen für andere Personen und -gruppen</p>	<p>Bei der Sozialhilfe handelt es sich um ein gesellschaftlich verankertes Instrument der Sozialen Sicherheit, das neben dem individuellen Nutzen (Hilfe in einer Notlage) auch erwünschte strukturelle Aspekte erfüllt (Einschränkung von Kriminalität und Armut; Erhalt der Sozialen Sicherheit und ethischer Grundwerte). Die Sozialverträglichkeit muss somit gegenüber allen Anspruchsgruppen (vgl. Kapitel 4.2) gegeben sein.</p> <p>Risikofaktor: Ein Mangel an Sozialverträglichkeit führt allseitig zu Vertrauensverlusten und Frustrationen, was</p>

	zu emotional geführten politischen Debatten einerseits und zu Destabilisierung der Klientel andererseits führt.
Fachliche Qualität z.B. Rechtskonformität, adäquate Methodenwahl, gute Beziehungsqualität, Lebensweltnähe	Fachliche Qualität innerhalb der Sozialhilfe bedeutet professionelles Handeln (fachlich, methodisch, sozial, persönlich) auf der individuellen Beratungs- und Unterstützungsebene. Gleichzeitig fordert fachliche Qualität Wachsamkeit und Flexibilität hinsichtlich der verändernden Umwelt (vgl. Kapitel 4.1 bis 4.3) in Bezug auf strategische und operative Anpassungen. Risikofaktor: Fehlende Professionalität fördert passives und unkooperatives Verhalten der Klientel und beinhaltet Vertrauensverluste auf allen Ebenen.
Vermittlung von Lebensperspektiven z.B. Lebensmut und Selbsthilfe fördern	Lebensperspektiven beinhalten herausfordernde und lohnenswerte Ziele, welche Hoffnung, Selbstachtung und Selbstvertrauen fördern. Risikofaktor: Perspektivlosigkeit setzt passive oder destruktive Energien frei und kann desintegrative Prozesse in Gang setzen.
Verhältnis von Aufwand und Ergebnis (Effizienz) z.B. Ausgewogenes Preis-Leistungs-Verhältnis, angemessene Aufbau-/Ablauforganisation	Das Aufwand-/Ergebnisverhältnis muss sowohl auf gesellschaftlicher, politischer, organisations- und klientelspezifischer Ebene ausgewogen oder optimal im Sinne des Pareto-Kriteriums ¹⁰ sein. Risikofaktor: Ein inadäquates Verhältnis von Aufwand und Ergebnis ist demotivierend für alle Ebenen und schürt eine allseitige Misstrauenskultur.
Grad der Zielerreichung (Effektivität) z.B. das Erreichen von vereinbarten Zielen bewirkt zufriedene Adressat/-innen und Kosten-träger, fachliche Anerkennung	Das Erreichen von lohnenswerten und realistischen Zielen motiviert, ermutigt und fördert das Selbstvertrauen der Klientel, was sich positiv auf deren Integrationsprozess und auf die Motivation der Mitarbeitenden auswirkt. Auf gesellschaftlicher Ebene wirkt sich das Erreichen der Zielsetzungen (siehe auch Sozialverträglichkeit) vertrauensbildend und –fördernd aus. Risikofaktor: Überfordernde Ziele demotivieren und schüren Unzufriedenheit und passive Haltungen.
Zufriedenheit der Mitarbeiter/-innen z.B. Arbeitsfreude, Engagement, Lernbereitschaft, Handlungsspielräume	Geeignete Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 5.2) wirken sich förderlich auf die Motivation, die Effizienz und die Effektivität aus. Risikofaktor: Inadäquate Rahmenbedingungen lassen die professionellen Ressourcen der Sozialarbeitenden ungenutzt, was sich direkt und negativ auf den Sozialhilfe-Missbrauch auswirkt.

Abbildung 13: Qualität: Dimensionen und Auswirkungen

¹⁰ Das Pareto-Kriterium – benannt nach dem italienischen Ökonomen und Soziologen Vilfredo Pareto, 1848-1923 - beinhaltet den so genannten pareto-optimalen Zustand, welcher besagt, dass keiner der Betroffenen mehr besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird (Thommen, 2000, S. 410).

5.2 Qualität in der Logik des Input-Output-Modells

Im nachfolgenden Kapitel wird eine weitere Spezifizierung von Qualität vorgenommen und in den Zusammenhang mit dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch gestellt.

Qualität wird in der Literatur (Engelhardt, 2001, S. 45) üblicherweise auf drei Ebenen beschrieben. Es geht um *Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität*. Dabei stehen diese Ebenen in einem beeinflussenden Zusammenhang, Engelhardt spricht von einer „lockeren Verkopplung“ (2001, S. 46).

In seinem Input-Output-Modell fügt Engelhardt (2001, S. 59) eine vierte, die so genannte *Input-Qualität*, hinzu. Damit möchte er unter anderem den Unterschied der Struktur- und Input-Qualität deutlich herausheben.

Die nachfolgende Darstellung veranschaulicht, was unter den spezifischen Qualitäts-Ebenen zu verstehen ist. Ausserdem wird deutlich, dass die Input-Qualität – bedingt durch gesetzliche Rahmenbedingungen und zur Verfügung gestellter Ressourcen personeller und finanzieller Art - auch Einfluss auf die Ebenen der Prozess-, Struktur- und Ergebnisqualität nimmt.

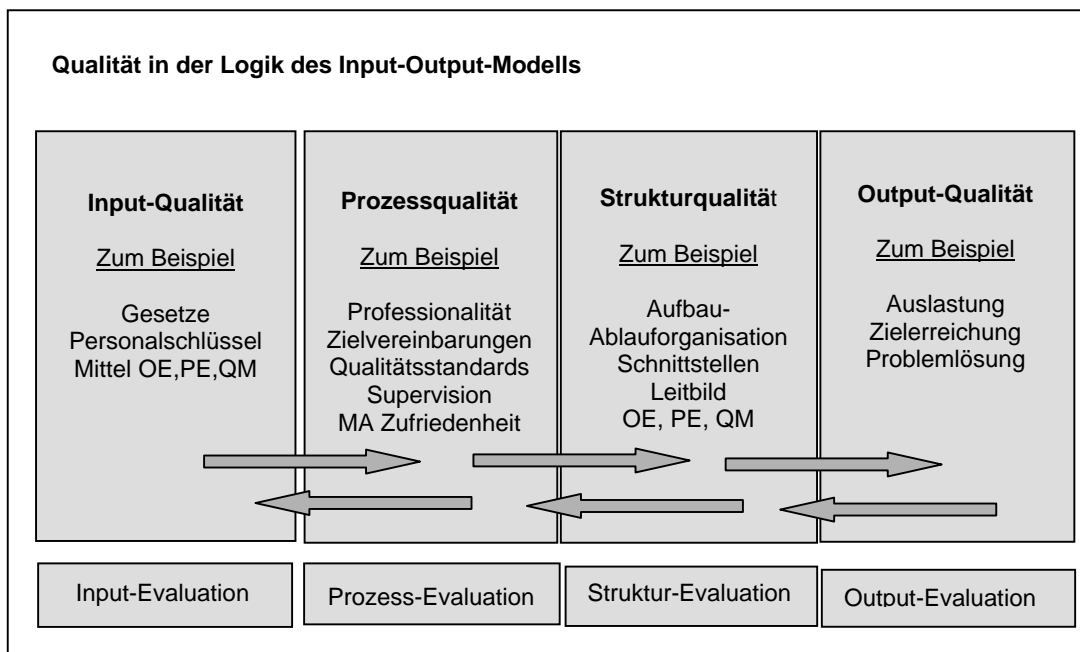


Abbildung 14: Qualität in der Logik des Input-Output-Modells
(in Anlehnung an Engelhardt, 2001, S. 59)

Dieses Modell scheint speziell für traditionell¹¹ geführte öffentliche Verwaltungen wichtig, da die Input-Qualität zu einem grossen Teil nicht von der Organisation selber, sondern von der wirkmächtigen Anspruchsgruppe Politik (Legislative) – und dies wiederum aufgrund des föderalistischen Systems auf verschiedenen Zuständigkeitsebenen wie Bund, Kantone, Gemeinden – bestimmt wird.

Zusammenfassend kann somit folgendes festgehalten werden: Wenn es darum geht, dem Missbrauch von Sozialhilfe-Leistungen zu begegnen, ist neben der Prozess- und Strukturqualität (siehe auch Kapitel 4.4 und 4.5) auch der Input-Qualität Beachtung zu schenken.

5.3 Festgelegte Qualitätsziele - eine Grundvoraussetzung

Der viel diskutierte Qualitätsbegriff bedarf einer wichtigen, oftmals nicht bewusst wahrgenommenen Grundvoraussetzung. Engelhardt (2001, S. 46) hält fest, dass Qualität nur auf der Basis von im Voraus festgelegter, konkreter Zielsetzungen beschrieben, umgesetzt und überprüft werden kann. Erst auf der Grundlage dieser definierten Ziele kann ein fachliches Konzept mit den erforderlichen Prozessen und Strukturen aufgebaut werden.

Verknüpft mit der Logik des im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Input-Output-Modells heisst das, dass auch die Input-Qualität über die entsprechenden, zieladäquaten Merkmale und Ressourcen verfügen muss. Oder, von der anderen Seite her betrachtet: Um eine bestimmte, zum Voraus festgelegte Output-Qualität zu erreichen, müssen dementsprechende Input-Ressourcen zur Verfügung gestellt sein.

Der Inhalt dieser Aussage soll nachfolgend anhand einer irrationalen – weil ineffizienten und unverhältnismässigen - Vorstellung einer „Null-Toleranz-Vorgabe“ in Sachen Sozialhilfe-Missbrauch verdeutlicht werden.

5.3.1 Qualitätsziel „Null-Toleranz“ - und dessen Auswirkungen

Die folgende Abbildung zeigt ansatzweise auf, welche Auswirkungen ein gesellschaftspolitisch definiertes Qualitätsziel „Null-Toleranz“ in Sachen Sozialhilfe-Missbrauch hätte.

¹¹ Im Gegensatz zu Verwaltungen, welche nach dem Ansatz des New Public Management (NPM) geführt werden und dabei den Fokus auf die Ergebnis- beziehungsweise Output-Qualität richten.

Auswirkungen des Qualitätszieles „Null-Toleranz“ gegenüber Sozialhilfe-Missbrauch	
<u>Qualitätsziel</u>	Null-Toleranz gegenüber Sozialhilfe-Missbrauch
Input-Qualität:	Bereitstellen der nötigen Ressourcen <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlagen¹² • Erhöhung des Personalbestandes (u.a. intensive Überwachung) • Erhöhte Mittel für Prinzipien der Gegenleistung (z.B. Projekte) • und anderes
Prozess-Qualität:	Zieladäquate Prozesse und Standards definieren <ul style="list-style-type: none"> • intensivierete Beratungsfrequenz (allenfalls täglich/wöchentlich) • intensivierete Controlling- und Mehraugenprinzipien • konsequentes Verfolgen von jeglichen Verdachtsmomenten • und anderes
Struktur-Qualität:	Zieladäquate Strukturen definieren <ul style="list-style-type: none"> • Konzept der Missbrauchs-Bekämpfung • standardisierte Produkte zur laufenden Datenerhebung • und anderes

Abbildung 15: Auswirkungen des Qualitätszieles „Null-Toleranz“

Innerhalb einer realistischen Betrachtungsweise wird deutlich, dass es sich bei einem festgelegten Qualitätsziel „Null-Toleranz“ kaum um ein verhältnismässiges, sozialverträgliches und effizientes - im Sinne eines ausgeglichenen Preis-Leistungsverhältnisses - Modell handeln kann (siehe dazu 5.1, Abbildung 13).

5.4 Qualität bei prozessorientierten Arbeitsabläufen

In der Sozialen Arbeit im allgemeinen, wie auch im Bereich der Sozialhilfe im speziellen, handelt es sich zu einem grossen Teil um prozessorientierte Arbeitsabläufe, die es zu gestalten und zu bearbeiten gilt.

Prozessorientiert heisst, „dass wichtige Aussagen und Entscheidungen über Ausgangslage, Ziele und Methoden der Arbeit erst im Verlauf des Arbeitsprozesses erarbeitet, festgelegt und durch wiederholte Rückkopplungsschleifen auch verändert werden können“ (Engelhardt, 2001, S. 100).

Prozessorientierte Arbeitsabläufe beruhen selten in einer eindeutigen Ursache-Wirkungsbeziehung nach dem Prinzip wenn-dann und im Gegensatz zu „hochgradig rationalen, standardisierten Arbeitsabläufen spielen auch Gefühle, Wertorientierungen, biographische, psychosoziale und kreative Aspekte“ (Engelhardt, 2001, S. 55) in die Arbeit hinein. Mit andern Worten, in der Sozialen

¹² Zum Beispiel: Datenschutz, Bankgeheimnis, Verfassungen Bund/Kantone, Sozialhilfegesetze uvm.

Arbeit mischen sich zweckrationale Elemente mit gefühlsmässigen, intuitiven und methodisch nicht zuverlässig vermittelbaren Handlungsweisen (vgl. Engelhardt, 2001, S. 93).

Übertragen auf das alltägliche Beratungsgeschehen heisst das, dass sich Lebens- und damit Beratungssituationen oft unerwartet und grundlegend verändern und zu neuen, komplexen und manchmal diffusen Ausgangslagen führen. Solche Situationen bergen die Gefahr, dass der Überblick und/oder das avisierte Ziel verloren gehen, was innerhalb der öffentlichen Sozialhilfe eine Gefahr für missbräuchlichen oder unrechtmässigen Leistungsbezug sein kann.

Damit die Qualität auch bei prozessorientierten Arbeitsabläufen geprüft und gesichert werden kann, streicht Engelhardt (2001, S. 101) zwei unterschiedliche Methoden heraus, nämlich die Entwicklung von *Erfolgskriterien* einerseits und die Formulierung von *Qualitätsstandards* andererseits. Bei beiden Zugangsweisen handelt es sich vor allem um die Beschreibung von qualitativen Merkmalen.

Die Soziale Arbeit wird in diesem Zusammenhang als professionelle Tätigkeit verstanden, welche ihre Aufgabenstellungen unter Einbezug fachlicher, methodischer, sozialer und persönlicher Erfahrungs- und Wissensbestände bearbeitet und systematisch begründen kann (Engelhardt, 2001, S. 102).

5.4.1 Erfolgskriterien

Unter Erfolgskriterien werden Indikatoren verstanden, welche ein präzise formuliertes Prozessziel überprüfbar machen und dadurch Auskunft über den Grad der Zielerreichung geben können (Engelhardt 2001, S. 102).

Beim Ermitteln von Erfolgskriterien oder -indikatoren geht es somit um die Fragestellung, woran konkret festgestellt werden kann, dass ein definiertes (Prozess-) Ziel erreicht worden ist.

Illustrativ sind nachfolgend Erfolgskriterien anhand eines möglichen Prozessziels und einer darauf basierenden Fragestellung aus dem Bereich der Sozialhilfe aufgeführt. Dabei gilt festzuhalten, dass diese Kriterien gemeinsam innerhalb eines operativ tätigen Teams erarbeitet werden sollen, damit der Einbezug eines breiten Erfahrungs- und Wissenshintergrundes gewährleistet ist und damit sich eine gemeinsame Haltung zum Thema entwickeln kann. Zudem werden damit auch lokale oder organisationale Gegebenheiten mitberücksichtigt (siehe dazu Kapitel 4.4.3).

Erfolgskriterien innerhalb der Sozialhilfe	
Ziel	Herr/Frau X entwickelt sozial- und erwerbskompatible Umgangsformen
Fragestellung	Woran wird festgestellt, dass das Prozessziel erreicht worden ist?
Erfolgskriterien	<ul style="list-style-type: none">- angenehmer Umgangston (sprachlich, kommunikativ)- angenehme Umgangsform (soziale Kompetenzen)- angenehme Erscheinung (Kleidung, Hygiene)- pünktliches Erscheinen zu Beratungsgesprächen- verbindliche Abmachungen werden eingehalten- realistische, den Fähigkeiten entsprechende Bewerbungen- resultierende Vorstellungsgespräche finden statt- spürbare persönliche Motivation für (einzelne) Stellen- ist über den Stand der einzelnen Bewerbungsphasen orientiert- positive Rückmeldungen bei Nachhaken durch beratende Person (in Absprache mit Klientel)- und weitere

Abbildung 16: Erfolgskriterien innerhalb der Sozialhilfe

Das Entwickeln von Erfolgskriterien im Bereich des Sozialhilfe-Missbrauches scheint ein eher schwieriges und ungeeignetes Unterfangen zu sein. Darüber, woran konkret festgestellt werden kann, dass beispielsweise die Sozialhilfe missbräuchlich bezogen wird, können allenfalls Vermutungen aber keine verlässlichen Kriterien angestellt werden (siehe dazu auch Engelhardt, 2001, S. 104).

Um die qualitativen Prozessziele gleichwohl verlässlich im Auge zu behalten und regelmässig zu überprüfen, sollen deshalb Qualitätsstandards definiert werden, welche auf der Grundlage von Erfahrungen und *Erfolgsvermutungen* beruhen (Engelhardt, 2001, S. 102).

5.4.2 Qualitätsstandards

Unter Qualitätsstandards werden beurteilende Wertmassstäbe verstanden, welche innerhalb einer Organisation auf möglichst breit abgestützten Wissens- und Erfahrungsbeständen beruhen.

Im Zusammenhang mit prozessorientierten Arbeitsabläufen wie sie im Bereich der Sozialen Arbeit und innerhalb der Sozialhilfe häufig zu finden sind, handelt es sich

bei Qualitätsstandards um „Wertmassstäbe für die Durchführungsqualität professioneller Arbeitsmethoden auf der Grundlage langjähriger arbeitsfeldbezogener Erfahrung und Reflexion sowie wissenschaftlicher Untersuchungen“ (Engelhardt, 2001, S. 104).

Als Leitgedanken für das Formulieren von Qualitätsstandards empfiehlt Engelhardt (2001, S. 104) folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Qualitätsstandards sollen innerhalb der Organisation im Konsens festgelegt, lebensnah und praktikabel sein,
- sie sollen über den Einzelfall hinaus reichen und generell für vergleichbare Fälle einsetzbar sein und
- sie sollen vielfältige, professionelle Erfahrungen einbeziehen, rasch abrufbar und benutzungsfreundlich sein.

Qualitätsstandards werden meist auf Arbeitspapieren festgehalten, welche in Form von Checklisten, Fragen, Diagrammen usw. bestehen können. Zur Illustration von unterschiedlichen Ausdrucksmöglichkeiten sei an dieser Stelle auf Engelhardt (2001, S. 104ff.) verwiesen.

Um dem Missbrauch innerhalb der öffentlichen Sozialhilfe einerseits präventiv zu begegnen und um andererseits einen Missbrauch zu erkennen und daraufhin zu sanktionieren, sollen spezifische Qualitätsstandards innerhalb der verschiedenen Beratungs- und Unterstützungsphasen gesetzt werden.

Wie solche Standards innerhalb der Sozialhilfe und in Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch definiert werden können, wird in Abbildung 17 dargestellt.

- Im ersten Teil handelt es sich um allgemeine an die Beratenden gestellten Anforderungen, welche es sich in regelmässigen Abständen zu vergegenwärtigen gilt (siehe dazu auch Kapitel 5.1 und Abbildung 13),
- im zweiten Teil sind Qualitätsstandards zu den äusseren Bedingungen dargelegt,
- der dritte Teil beinhaltet Standards zur Gestaltung des Intake-Prozesses und
- im vierten Teil werden nützliche Standards für die Vor- und allenfalls Nachbearbeitung von Beratungsgesprächen vorgestellt. Dabei wird spezifisch eine Antwort abgerufen, ob ein Verdachtsmoment auf Sozialhilfe-Missbrauch vorliegt.

Qualitätsstandards

in Bezug auf Sozialhilfe-Missbrauch verhindern, aufdecken und sanktionieren

Anforderungen an sozialarbeitende Person (siehe Kapitel 5.1 und Abbildung 13).

- Positives, ressourcenorientiertes, wertschätzendes Menschenbild
- Freundliche, emphatische, respektvolle Haltung
- Transparente, situations- und personadäquate Kommunikation (innerhalb und ausserhalb¹³ des Systems der Hilfsempfangenden)
- Know-how (fachlich, methodisch, sozial, persönlich)
- Geduld, Zielstrebigkeit, Flexibilität und Kreativität
- Intake:
Bewusste, transparente Konzentration auf die Abklärung wirtschaftlicher Hilfe, kein „Ablenken“ durch schwierige persönliche Situation
- Beratung und Unterstützung:
Konsequente Konzentration auf die gemeinsam festgelegten Zielsetzungen; allenfalls transparente, bewusst vorgenommene, adäquate Änderungen, kein „Ablenken“ durch konfuse Situationen

Qualitätsstandards zu äusseren Bedingungen (Intake, Beratung und Unterstützung)

- Ausreichenden Zeitrahmen festlegen
- Angenehme, vertrauensfördernde Atmosphäre schaffen
- Störungsfreien Ablauf gewährleisten
- Gesuchstellende bzw. Hilfsempfangende und deren Anliegen ernst nehmen

Intake - Qualitätsstandards innerhalb des Intake-Prozesses

- Zuständigkeitsprüfung (örtlich, fachlich)
- Ablauf erläutern (Intake-Phase; allfälliger Übertritt in Team Beratung/Unterstützung)
- Informationen mündlich und schriftlich¹⁴ über
 - Ziel der Sozialhilfe
 - Rechte und Pflichten
 - gemeinde-/stadtspezifischen Umgang bei
 - missbräuchlichem,
 - unrechtmässigem,
 - passivem, unkooperativem Leistungsbezug¹⁵
- Abgabe und Erläuterung des Sozialhilfe-Gesuches
- Abgabe und Erläuterungen zur Unterlagenliste

Interne Kontrollen nach Eingang des Gesuches

- Vollständigkeitsprüfung der eingereichten Unterlagen
 - Gesuch vollständig ausgefüllt und unterzeichnet¹⁶
 - Schriftliche Empfangsbestätigung der Informationen
 - Standard-Unterlagen
 - spezifisch eingeforderte Unterlagen
- Plausibilitätskontrollen von eingereichten Unterlagen (beispielsweise)

¹³ beispielsweise mit Personenkreis aus andern Anspruchsgruppen

¹⁴ übersetzt in verschiedene Sprachen

¹⁵ z.B. strafrechtliche Dimension, verdeckte Ermittlung, jährliche Revision, Leistungskürzungen, usw.

¹⁶ bei Ehe-/Konkubinats-/eingetragener-Partnerschafts-Paaren von beiden Teilen

<input type="checkbox"/>	sind alle Kontoeingänge belegt und nachvollziehbar		
<input type="checkbox"/>	sind alle Kontoausgänge nachvollziehbar (grössere Ausgaben, Kredite?)		
<input type="checkbox"/>	ist Mietzins- und Krankenkassenzahlung aus dem Konto ersichtlich?		
<input type="checkbox"/>	Besteht ein Verdachtsmoment auf missbräuchlichen Leistungsbezug?		
Zweitgespräch			
<input type="checkbox"/>	Bei Bedarf: Differenziertes, transparentes Nachfragen		
<input type="checkbox"/>	Bei Bedarf: Einfordern allfälliger weiterer Unterlagen		
<input type="checkbox"/>	Bei Bedarf: Zuzug weiterer Fachperson (Vier-Augen-Prinzip)		
<u>Beratung und Unterstützung - Qualitätsstandards für Beratungsprozess</u>			
Prävention (Sozialhilfe-Missbrauch verhindern)		ja	nein
<input type="checkbox"/>	Realistische, hoffnungsvolle Perspektiven vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Projekte zur sprachlichen, sozialen, beruflichen Integration		
<input type="checkbox"/>	Konkrete Zielvereinbarung (gemeinsam vereinbarte, lohnenswerte Ziele)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Fachlich und methodische Wachsamkeit vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Vertrauensbasis vorhanden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Besteht ein Verdachtsmoment auf missbräuchlichen Leistungsbezug?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wenn ja: Verdacht deklarieren (anhand gemeinsam definierter Liste)			
<input type="checkbox"/>	Lebensstandard/Lebenskosten unverhältnismässig hoch		
	o Auto / Auto-Leasing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Hohe Mietzins-Eigenbeteiligung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Ferien / Flugticket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Unterstützung Familienangehöriger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Anderer Fact	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Einnahmen diffus/unklar; spät, falsch oder nicht deklariert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Transaktionen auf Bank/Post nicht nachvollziehbar/plausibel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Wohnverhältnisse unklar/diffus und/oder ständig wechselnd		
	o Personenzahl, Beziehungen, Verwandtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Untervermietung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	o Anderer Fact	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Terminvereinbarungen unflexibel (z.B. nur Randzeiten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	keine Reaktion bei Leistungsrückhalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Beratungsprozess blockiert; „ungutes Gefühl“ seitens SAR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Information von Dritten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Information Leitung; Absprache Vorgehensweise		
	<input type="checkbox"/> Konfrontationsgespräch SAR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Konfrontationsgespräch zu zweit (mit Leitung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Unterlagen auf schriftlichem Wege einfordern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> IK-Auszug anfordern (Individuelles Konto AHV)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Sozialhilfe-Leistungen vorübergehend einstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Rechtliches Gehör gewähren (in schriftlicher Form)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Arbeitsprojekt anbieten (Lohn-Projekt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> Überwachung (Sozialdetektiv) engagieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> (und so weiter)		

Abbildung 17: Qualitätsstandards in Bezug auf Sozialhilfe-Missbrauch (verhindern, aufdecken und sanktionieren)

Bei der obigen Darstellung handelt es sich um Beispiele, wie Qualitätsstandards in der Sozialhilfe und in Bezug auf einen allfälligen Missbrauch festgelegt werden können. Sie unterstützen und fordern innerhalb von prozessorientierten Abläufen ein bewusstes und zielorientiertes Vorgehen.

5.5 Fazit: Die relevanten Qualitätsaspekte

Fragestellung 3: In wie weit spielt die Qualität bei der Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches eine Rolle? Wie kann die qualitativ gute Sozialhilfe dem Missbrauch präventiv, erkennend und sanktionierend begegnen?

- Die acht Dimensionen der Qualität müssen in Bezug auf die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches berücksichtigt werden (Kapitel 5.1).
- Die Inputqualität – zu einem grossen Teil durch die Anspruchsgruppe Politik beeinflusst – steht neben der Prozess- und Strukturqualität in einem direkten Zusammenhang mit dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch (Kapitel 5.2).
- Innerhalb der professionellen Sozialhilfe sind Qualitätsstandards notwendig, um dem Thema Sozialhilfe-Missbrauch präventiv, erkennend und sanktionierend zu begegnen (Kapitel 5.4.2).

6 Folgerungen, Massnahmen und Instrumente

In diesem letzten Teil geht es nun darum, die aus den vorangegangenen Kapiteln 2 bis 5 resultierenden Erkenntnisse zusammenzutragen und mit Massnahmen und allfälligen Instrumenten zu verknüpfen (*Fragestellung 4*).

Zusätzlich wird an dieser Stelle auf die beiden Arbeitspapiere der SKOS mit dem Titel „Kontrolle und Sanktionen in der Sozialhilfe“ (2006) und „Good Practice für Sozialdienste“ (2007) verwiesen, welche Grundlagen und Empfehlungen für das rechtskonforme, effiziente und effektive Ausrichten der Sozialhilfe beinhalten.

Mittels nachfolgender Abbildung werden die relevanten Elemente aus den verwendeten Modellen – dem neuen St. Galler Managementmodell von Rüegg-Stürm (2003) einerseits sowie dem Input-Output-Modell von Engelhardt (2003, S. 59) andererseits - und deren Beeinflussungen dargestellt.

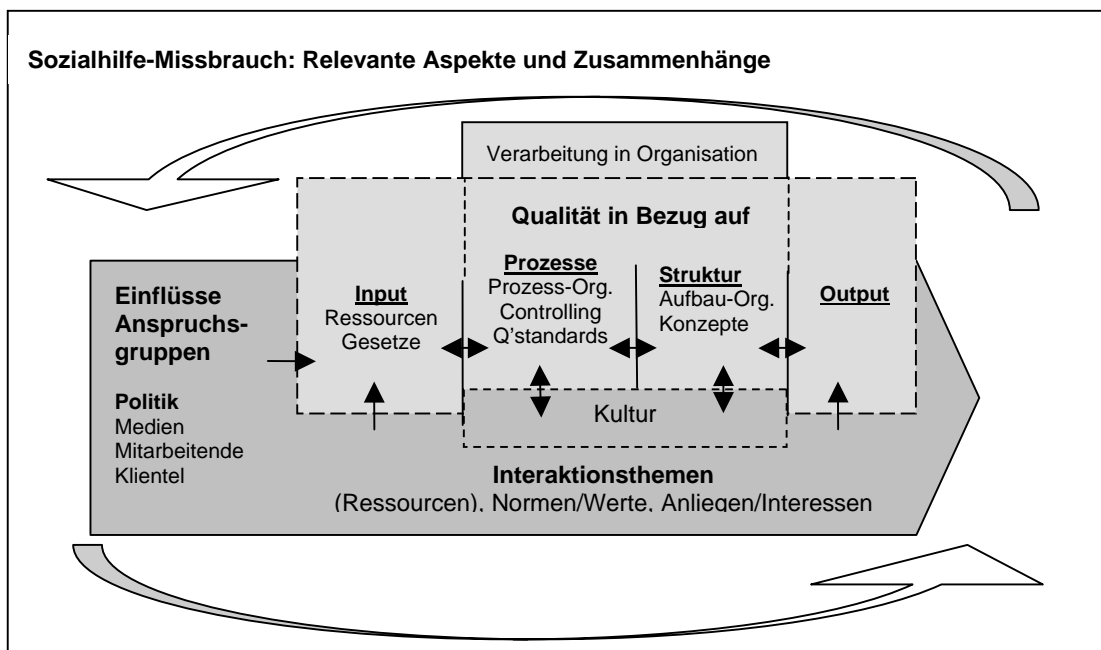


Abbildung 18: Sozialhilfe-Missbrauch: Relevante Aspekte und Zusammenhänge (eigene Darstellung)

Die obige Abbildung illustriert folgendes: Die Input-Qualität beinhaltet Ressourcen und Gesetze, welche hauptsächlich durch die Anspruchsgruppe Politik gesteuert werden. Alle Qualitätsebenen (Input, Prozess, Struktur, Output) stehen in einem

beeinflussenden Zusammenhang zueinander, wobei Prozesse und Struktur innerhalb der organisationalen Verarbeitung liegen. Durch die Kultur-Ebene – welche interne wie externe Einflüsse verarbeitet und interpretiert – werden Prozesse und Strukturen auch von äusseren Einflüssen geprägt (Kapitel 4.4.3).

Die Aspekte und Ebenen aus obiger Abbildung werden nachfolgend aufgenommen und mit entsprechenden Massnahmen und Instrumenten ergänzt.

6.1 Ebene Anspruchsgruppen

Die Anliegen und Interessen an die öffentliche Sozialhilfe sind, wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, kontrovers und bergen in sich einiges an Konfliktpotenzial.

Damit das vielfach erwähnte, ausgleichende und faire Verhältnis unter und zu den Anspruchsgruppen realisiert werden kann, muss die Organisation einen bewussten Umgang mit diesen unterschiedlichen Bedürfnissen, Anliegen und Interessen finden.

Für die Kontaktpflege beziehungsweise für die Vertrauensbildung und -förderung ist ein *Kommunikationskonzept* erforderlich (siehe auch Kapitel 4.4.2). Dabei geht es darum, sachlich, transparent und vor allem auch proaktiv zu informieren und zu kommunizieren. Optimal wird damit eine Annäherung der verschiedenen Positionen angestrebt und minimal eine Basis für die gegenseitige Akzeptanz ausgehandelt.

6.1.1 Politik und Fürsorgebehörde

Die Anspruchsgruppe Politik ist in regelmässigen Abständen – allenfalls viertel- oder halbjährlich – über Zahlen und Fakten der Sozialhilfe in Kenntnis zu setzen. Diese Informationen sollen sowohl allgemeine Daten¹⁷ der Sozialhilfe wie auch Zahlen und Fakten in Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch¹⁸ beinhalten. Dabei ist der Datenschutz zu gewährleisten.

Es versteht sich von selbst, dass auch die Anspruchsgruppe Fürsorgebehörde, welche der Politik anverwandt ist (siehe Kapitel 4.2) und innerhalb eines politischen Amtes in strategischer Verantwortung für die lokale Sozialhilfe steht, laufend – vorzugsweise an den ordentlichen Behördensitzungen – über Zahlen und Fakten in

¹⁷ Anzahl Dossiers; Zu-/Abgänge; hauptsächliche Unterstützungs-/Abschlussgründe usw.

¹⁸ Anzahl Fälle und Summe von unrechtmässigem, strafrechtlich relevantem oder zweckentfremdetem Leistungsbezug; Art und Weise der Interventionen für ein Entkräften beziehungsweise Erhärten eines Missbrauchs-Verdacht; Anzahl Rückforderungen und bereits verrechnete oder rückvergütete Summen; Anzahl Strafanzeigen und deren Ergebnisse usw.

Kenntnis gesetzt wird. Da die Mitglieder der Fürsorgebehörde ihrerseits dem Datenschutz verpflichtet sind, können sie konkret und fallspezifisch informiert werden.

6.1.2 Medien

Wie die Politik übt auch die Anspruchsgruppe Medien einen bedeutenden Einfluss auf die öffentliche Sozialhilfe aus – dies vor allem dann, wenn sie medial ins Zentrum der Berichterstattungen gerückt wird. Die Existenz, das Wirken und die teilweise mehrdimensionalen Aufgabenstellungen der Sozialhilfe – ansonsten oftmals unbedacht und unbeachtet – wird erst dadurch gesellschaftlich sichtbar, erkannt und diskutiert. Unter dem Schlagwort „Sozialhilfe-Missbrauch“ werden teilweise auch tendenziös aufbereitete Diskussionen ausgelöst, was mit den spezifischen Anliegen und Interessen der Medien begründet sein kann (siehe Kapitel 4.2, Abbildung 6). Mediale Berichterstattungen beinhalten somit förderlich inspirierende wie auch verhalten destruktive Momente, was nachfolgend kurz aufgezeigt werden soll:

- Förderliche und positive Auswirkungen der aktuellen Diskussionen zum Sozialhilfe-Missbrauch ist die verstärkte Sensibilisierung gegenüber dem Thema innerhalb der Organisation, mit dem Ergebnis, dass die konzeptuellen Festlegungen systematisch entwickelt und/oder weiterentwickelt werden (siehe Kapitel 4.4.3, Abbildung 7). Ebenso wirken sich gesellschaftliche Diskurse präventiv auf einen allfälligen missbräuchlichen Bezug aus, indem allseits bekundet ist, dass dieser nicht geduldet wird.
- Destruktive und negative Auswirkungen können die unzimperlichen, massiven und medial verbreiteten Anschuldigungen von Sozialhilfe-Beziehenden einerseits und operativ und/oder strategisch Tätigen andererseits sein. Fehlende gesellschaftliche Akzeptanz von persönlichen und/oder wirtschaftlichen Notlagen und damit mangelnde Anerkennung von professionell und engagiert geleisteter Sozialer Arbeit wirken sich weder förderlich auf die Auftragserfüllung noch auf die Motivation und das Selbstvertrauen der Klientel aus (siehe dazu Kapitel 5.1, Abbildung 12). Zumindest lässt sich in Frage stellen, ob all zu massive Attacken eine fruchtbare Grundlage für die Bekämpfung des Missbrauchs darstellen.

Daraus lässt sich folgern, dass der Kontakt zur Anspruchsgruppe Medien ebenfalls bewusst und proaktiv gepflegt werden muss. Mittels *Pressemitteilungen* oder anlässlich von *Pressekonferenzen* sollen statistische Daten vorgestellt und präsentiert werden. Fließen diese Informationen in die Berichterstattungen der Medien ein, können die positiven Auswirkungen der Medienpräsenz konstruktiv genutzt werden.

6.1.3 Mitarbeitende

Auch die Anspruchsgruppe der Mitarbeitenden bedarf eines bewussten kommunikativen Umgangs, damit sie sich weiterhin für die Aufgabenerfüllung - inklusive der Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches - engagiert einsetzen können. Ihr Wissen und ihre Erfahrungen sind bei der Struktur- und Prozessentwicklung einzubeziehen, was sich positiv auf ihre Motivation und schlussendlich auf die Effizienz und Effektivität ihres Schaffens auswirken wird (Kapitel 4.2, Abbildung 6; Kapitel 5.1, Abbildung 13).

6.1.4 Klientel

In Bezug auf den Sozialhilfe-Missbrauch wird auch mit der Klientel regelmässig kommuniziert. Auf einer allgemeinen Ebene werden sie durch die Medienberichte sensibilisiert (Kapitel 6.1.2). Auf der individuellen Ebene sollen die Sozialhilfe-Beziehenden während der Aufnahme-Phase (Intake) auf ihre Rechte und Pflichten sowie auf die Sanktionen bei einem allfälligen Missbrauch hingewiesen werden. Kommen innerhalb der Beratungssituation Verdachtsmomente eines Missbrauches auf, so sollen diese überprüft und entkräftet oder erhärtet werden (Kapitel 5.4.2).

6.2 Ebenen Input und Output

Neben einem legitimen Anspruch an Informationen kommt der Anspruchsgruppe Politik (Legislative) aufgrund des Input-Output-Modells von Engelhardt (2001, S. 59) auch eine verpflichtende Rolle zu.

Wie erwähnt befindet die Politik über die finanziellen und gesetzlichen Ressourcen. Mit diesem Input steuert sie indirekt¹⁹ zu einem beachtlichen Teil den Output beziehungsweise die Ergebnisse der Organisation. Was dies konkret in Bezug auf

¹⁹ Eine direkte Steuerung ist bei Verwaltungen, welche nach dem Ansatz des New-Public-Management geföhrt werden, vorgesehen. Hier wird seitens Politik/Legislative nicht über einzelne Budgetbeträge sondern hauptsächlich über die erwünschten Ergebnisse (Output) gelenkt.

das Thema Sozialhilfe-Missbrauch heisst, soll anhand von zwei Beispielen kurz illustriert werden:

- Wird seitens Politik bei der Finanzierung von spezifischen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration Zurückhaltung geboten, kann das Prinzip der Gegenleistung (Kapitel 2.3) nicht eingefordert werden. Dies wiederum beinhaltet Risikofaktoren für einen Sozialhilfe-Missbrauch (Kapitel 5.1, Abbildung 13).
- Liegt die Anzahl Fälle, welche innerhalb eines Pensums von hundert Stellenprozenten Sozialarbeit zu bewältigen ist, während längerer Zeit über dem empfohlenen Mittel²⁰, kann ein professionelles und methodisches Arbeiten nur mangelhaft und wenig effizient und effektiv eingelöst werden. Auch dies birgt Risikofaktoren in Bezug auf missbräuchlichen oder zweckentfremdeten Leistungsbezug (Kapitel 5.1, Abbildung 13).

Um professionelle und sozialverträgliche Leistungen innerhalb der Sozialhilfe anzubieten - sowohl in Bezug auf ein effektives und effizientes Fördern und Fordern als auch in Bezug auf die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches – sind die der Organisation zur Verfügung gestellten Ressourcen zentral.

Die *Korrelation zwischen Input und Output* ist bei einer Antragstellung um finanzielle Mittel an die Ressourcen sprechende Anspruchsgruppe Politik deutlich darzulegen.

6.3 Ebene Prozesse

Die Ablauf- und Prozessorganisation liegt in der Verantwortung der Organisation. Allerdings steht sie, wie bereits erläutert, in einem beeinflussenden Zusammenhang zu den übrigen Qualitätsebenen (Input, Struktur, Output). Steht beispielsweise eine mangelhafte Input-Qualität in Form von zu wenig personellen Ressourcen zur Verfügung, kann dieses Defizit durch gut organisierte Prozesse nicht kompensiert werden.

In Bezug auf den Umgang mit dem Sozialhilfe-Missbrauch ist die *Prozessentwicklung* – basierend auf den normativ festgelegten Grundlagen – innerhalb des strategischen Managementprozesses festzulegen (Kapitel 4.5.1, Abbildung 11). Der Einbezug des Wissens und der Erfahrungen der Mitarbeitenden ist in diesem Schritt eminent wichtig (Kapitel 6.1.3), da konkrete Verdachtsmomente

²⁰ 80 – 100 Fälle pro fallführende Person; höchstens 40 Fälle innerhalb der Intake-Abklärung oder von Case-Management Beratung (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2007, S. 4)

häufig innerhalb der Beratungssituationen entstehen und erst dadurch bearbeitbar werden.

Ein wichtiges Instrument für die Bekämpfung des Sozialhilfe-Missbrauches ist der Aufbau eines *fallspezifischen Controllings* (Kapitel 4.5.1, Abbildung 10). Dadurch wird ein zielorientiertes Arbeiten gefordert und die bewusste (Weiter-)Entwicklung der Organisation gefördert. Effizient und effektiv dürften Controlling-Abläufe vor allem dann sein, wenn diesbezüglich *Mehraugenprinzipien* eingebaut werden.

Um innerhalb von prozessorientierten Arbeitsabläufen den Überblick und das Ziel zu bewahren, empfiehlt es sich unter Einbezug der Mitarbeitenden *Qualitätsstandards* zu entwickeln (Kapitel 5.4.2, Abbildung 17).

6.4 Ebene Struktur

Die Struktur-Ebene - wie die Prozess-Ebene in der Verantwortung der Organisation liegend - beinhaltet alle strukturellen Festlegungen. Innerhalb der Strukturen wird einerseits der Aufbau der Organisation definiert – und andererseits finden sich hier Regelungen, Weisungen und Konzepte.

In Bezug auf das Thema Sozialhilfe-Missbrauch sind es die beiden bereits erwähnten *Kommunikations- und Sozialhilfe-Missbrauchskonzepte* (Kapitel 4.4.2 und 6.1). Wichtig in diesem Zusammenhang ist das Bewusstsein, dass diese Festlegungen – obwohl auf zeitliche Konstanz angelegt - niemals statisch und fixiert sein dürfen, sondern hinsichtlich ihres Veränderungsbedarfes laufend überprüft sein sollen.

6.5 Ebene Kultur

Der Einfluss der Kultur auf Prozess- und Struktur-Qualität einer Organisation ist in Kapitel 4.4.3 dargestellt. Da dieser Einfluss oftmals auf einer unbewussten Ebene geschieht, ist eine bewusste Reflektion dieser Erkenntnis empfehlenswert.

6.6 Fazit: Empfehlenswerte Massnahmen und Instrumente

Fragestellung 4: Welche Massnahmen lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten?

In nachfolgender Abbildung sind empfehlenswerte Massnahmen und Instrumente übersichtlich dargestellt.

Massnahmen und Instrumente um dem Sozialhilfe-Missbrauch präventiv, erkennend und sanktionierend zu begegnen
Kommunikationskonzept (strukturelle Festlegung) Politik (Legislative) und Fürsorgebehörde <ul style="list-style-type: none">○ Regelmässige Information über Zahlen und Fakten (sachlich, transparent, proaktiv) Medien <ul style="list-style-type: none">○ Regelmässige Pressemitteilungen und/oder –konferenzen Mitarbeitende <ul style="list-style-type: none">○ Erhalt und Förderung der Motivation mittels Einbezug○ Austausch von Wissens und Erfahrungen proaktiv suchen Klientel <ul style="list-style-type: none">○ Sensibilisierung über die Medien○ Transparente Information über Rechte und Pflichten○ Transparente Information über den Umgang bei Sozialhilfe-Missbrauch○ Kontrollen und Überprüfungen bei vorhandenem Verdachtsmoment
Genügend Ressourcen bereitstellen (Input-Output orientiert) Korrelation Input-Output innerhalb Budgetierungsprozessen bewusst aufzeigen <ul style="list-style-type: none">○ Geeignete Angebote zur Einforderung des Gegenleistungsprinzips (berufliche, soziale, sprachliche Integrations-Projekte)○ Gezieltes Einsetzen von Projekt-Arbeitsplätzen bei Verdachtsmoment auf nicht deklarierte Einnahmen („Schwarzarbeit“)○ Ausreichende personelle Ressourcen für Kernprozesse und Unterstützungsprozesse (Sozialarbeit, Kontrollstelle usw.)○ Finanzielle Ressourcen für verdeckte Ermittlungsaufträge
Prozessentwicklung Unter Einbezug der Mitarbeitenden: <ul style="list-style-type: none">○ Fallspezifische, zielorientierte Controlling-Prozesse entwickeln○ Mehraugenprinzipien einbauen○ Qualitätsstandards entwickeln○ Verschiedene, situationsadäquate Vorgehensweisen bei Verdacht definieren○ Handlungsanweisungen für die Sanktionierung festlegen
Sozialhilfe-Missbrauchskonzept (strukturelle Festlegungen) Die entwickelten Festlegungen (siehe Prozessentwicklung) finden Einklang in einem Konzept, das den Umgang mit Sozialhilfe-Missbrauch regelt.

Abbildung 19 Massnahmen und Instrumente
um dem Sozialhilfe-Missbrauch präventiv, erkennend und sanktionierend zu begegnen

7 Persönliche Schlussfolgerung

Der Missbrauch von Sozialhilfe-Leistungen existiert – und muss, wie eingangs erwähnt, mit verhältnismässigen und sozialverträglichen Mitteln bekämpft und sanktioniert werden.

Wird eine qualitativ hoch stehende Sozialhilfe angeboten, kann davon ausgegangen werden, dass dadurch ein Höchstmass an Prävention gewährleistet wird. Dies ist im Kontakt zu *allen* Anspruchsgruppen regelmässig zu kommunizieren.

Es wird kaum gelingen, den Sozialhilfe-Missbrauch restlos auszuschliessen, was - zwar zähneknirschend - zur Kenntnis zu nehmen ist.

Literaturverzeichnis

Engelhardt H.D. (2001). *Total Quality Management. TQM: Konzept – Verfahren – Diskussion*. Augsburg: Ziel.

Drucker, P. (1967). *Die ideale Führungskraft*. Düsseldorf: Econ.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Gafner, R. (2006). *Strategisches Management. Leitfaden für die Strategieentwicklung in der Sozialabteilung*. Unveröff. Zertifikatsarbeit, Hochschule für Soziale Arbeit Zürich, Nachdiplomkurs Leiten in Non-Profit-Organisationen.

Lauffer, U. (2007). Das neue Sozialhilfegesetz auf einen Blick. *Sozialkonferenz des Kantons Zürich. Informationen, 2007* (1), 2-3.

Martens, R. (2005). Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II. *Soziale Sicherheit, 54* (11), 357 – 362.

Rüegg-Stürm J. (2003). *Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorien einer integrierten Managementlehre. Der HSG-Ansatz* (2. durchgesehene Auflage). Bern: Haupt.

Sander, G. & Bauer, E. (2006). *Strategieentwicklung kurz und klar. Das Handbuch für Non-Profit-Organisationen*. Bern: Haupt.

Schmid, W. (2007). Zur Missbrauchsdebatte in der Sozialhilfe: Eine Übersicht. *Tagungsunterlagen vom 29.03.2007. Sozialhilfe-Missbrauch. Was fördert das Vertrauen in die Sozialhilfe?* Abgerufen am 19.05.2007 unter: www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/Tagung_Sozialhilfemissbrauch_Ref er at_Schmid.pdf

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe* (4. überarbeitete Ausgabe). Bern: Selbstverlag.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2006). *SKOS Praxishilfe. Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch*. Abgerufen am 30.04.2007 unter: www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagendokumente/Kontrolle_und_Sanktionen.pdf

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2007). *Version I der SKOS-Arbeitsgruppe für Organisationsentwicklung und Finanzen. Good Practice für Sozialdienste*. Abgerufen am 30.04.2007 unter: www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/referate/oef_0107/good_practice.pdf

Stadt Winterthur. (2006). *Missbrauch Praxisanweisung*. (internes Arbeitspapier vom 17.02.2000, letzte Aktualisierung 14.12.2006).

Stadt Zürich. (2006). *Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 06.09.2006*. Abgerufen am 8.06.2007 unter: www.stadt-zuerich.ch/internet/mm/home/mm_06/09_06/060914b.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0037.File.pdf/Auszug%20Protokoll.pdf

Thommen, J.-P. (2000). *Lexikon der Betriebswirtschaft. Management-Kompetenz von A bis Z* (2. Auflage). Zürich: Versus

Ulrich, H. (1984). *Management*. Bern: Haupt

Ulrich, P. (1990). Symbolisches Management – ethisch-kritische Anmerkungen zur gegenwärtigen Diskussion über Unternehmenskultur. In Lattmann (1990) (Hrsg.), *Unternehmenskultur*. Heidelberg: Physica.

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.
Abgerufen am 18.08.2007 unter: www.admin.ch/ch/d/sr/131_211/index.html

Wisler Albrecht, A (2006). Was heisst Sozialhilfemissbrauch? Damit klar ist, wovon wir reden. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 2006 (2), 4-5

Wogawa D. (2000). *Missbrauch im Sozialstaat*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.