

Peter Neuenschwander/Rosmarie Ruder

## Der Zugang zur Sozialhilfe: Aufnahmeverfahren zwischen Offenheit und Restriktion

### 1 Einleitung

Die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen wird heute kaum noch problematisiert. Gerade bei Sozialleistungen, die eine verteilte Überprüfung der Einkommens- und Vermögenssituation erfordern – wie insbesondere bei der Sozialhilfe – gilt jedoch die Nichtbezugsquote als sehr hoch. In Deutschland wurden in den Jahren 1991 bis 1996 durchgeführte Erhebungen darauf hin, dass zwischen 44 Prozent und 63 Prozent der Anspruchsberechtigten keine Sozialhilfe beziehen (Becker/Hauser, 2005: 18). Die Autoren gehen davon aus, dass auf drei Sozialhilfebeziehende deutscher Nationalität zwei bis drei weitere Bezugsberechtigte kommen, wobei die Quote verdeckter Armut bei der ausländischen Bevölkerung deutlich höher ausfällt (ebd.: 135). Insgesamt entspricht das eigentliche Anspruchsvolumen rund einem Drittel bis der Hälfte der ausgeschütteten Sozialhilfeeinheiten (ebd.: 221). Während bei Alleinerziehenden die Nichtbezugsquote relativ gering ist, sind alleinstehende Frauen ab 60 Jahren besonders häufig von verdeckter Armut betroffen. In der Stadt wird zudem der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen eher geltend gemacht als auf dem Land. Grundsätzlich wird festgehalten, dass die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe »für alle sozio-ökonomischen Gruppen in erheblichem Maß feststellbar« ist (ebd.: 222).

In der Schweiz sieht die Situation nicht viel besser aus. In einer nationalen Armutsstudie wird die Höhe der Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe auf 45 Prozent bis 86 Prozent geschätzt (Leu/Burri/Priester, 1997). Fluder und Stremow (1999) kommen bei ihren Berechnungen, die sich auf Erhebungen der 90er Jahre stützen, auf eine Nichtbezugsquote von 66 Pro-

zent. Im Jahre 2005 gibt laut einer Untersuchung des Bundesamts für Statistik über ein Viertel (28,2 %) der Armutsbevölkerung an, keine Sozialhilfe zu beziehen (Crettaz, 2009). Obwohl die einzelnen Berechnungen nicht vergleichbar sind und die Nichtbezugsquote in der Tendenz zu sinken scheint, bleibt sie hoch.

Damit wird die Wirksamkeit der Sozialhilfe als sozialpolitisches Instrument der Armutsbekämpfung infrage gestellt, da dieses Ziel nur teilweise erreicht wird. Die Erhöhung der Bezugsquote von Sozialleistungen stellt deshalb ein wichtiges Instrument der Armutsbekämpfung dar (Leu/Burri/Priester, 1997: 171). Auch unter Gerechtigkeitsaspekten wirft die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen Fragen auf, da sie zu einer faktischen Ungleichheit der Versorgungslage unter den Bezugsberechtigten führt. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn der Nichtbezug aufgrund fehlender Informationen erfolgt oder wenn dadurch Dritte (z.B. Kinder) betroffen sind (Becker/Hauser, 2005: 14-15).

### 2 Verschiedene Faktoren beeinflussen die Inanspruchnahme von Sozialleistungen

Ob Sozialleistungen in Anspruch genommen werden (können) oder nicht, ist nicht einfach eine individuelle Entscheidung. In der Literatur werden verschiedene, miteinander zusammenhängende Faktoren genannt, die die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen beeinflussen. Neben individuellen Faktoren spielen dabei die

politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Einflussgrößen auf der Verwaltungsebene eine zentrale Rolle (van Oorschot 1991, 1994; Becker/Hauser, 2005; Minas, 2005).

Die gesetzlichen Grundlagen definieren den Kontext, in welchem das Zusammentreffen von potenziell Anspruchsberechtigten und der Verwaltung stattfindet. Strengmann-Kuhn (2003) erwähnt in diesem Zusammenhang drei zentrale Faktoren, die sich auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen auswirken. Erstens sind die Bedingungen, unter denen Leistungen ausgerichtet werden, von Bedeutung. Die detaillierte Überprüfung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse (wie bei der Sozialhilfe) setzt die Schwelle für die Inanspruchnahme von bedarfsabhängigen Leistungen hoch an. Diese Hürde ist umso schwieriger zu überwinden, je stärker Dritte (z.B. Partner/Partnerin, Kinder, Eltern, Verwandte) in die Antragsprüfung involviert sind. Zweitens spielt die Art der Leistungsgewährung eine Rolle, wobei zwischen pauschalisierten und individualisierten Leistungen unterschieden werden kann. Bei pauschalisierten Sozialleistungen handelt es sich um fixe Beträge, die den effektiven Bedarf manchmal nicht vollständig decken oder aber diesen sogar übersteigen. Im Gegensatz dazu richten sich individualisierte Leistungen nach dem ausgewiesenen individuellen Bedarf. Ihre Ausrichtung ist mit einem viel größeren Verwaltungsaufwand verbunden, da der individuelle Bedarf genau überprüft und berechnet werden muss, um den misbräuchlichen Bezug solcher Leistungen vorzubeugen. Drittens ist auch die für die Ausrichtung von Sozialleistungen zuständige Institution von Bedeutung, da sie unterschiedlich ausgeprägte Schamgefühle und Stigmatisierung auslöst. Vielen Menschen fällt es leichter, sich zum Beispiel an die Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung zu wenden und dort eine Versicherungsleistung zu beantragen, als in einer finanziellen Notlage bei einem kommunalen Sozialdienst vorstellig zu werden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen sinkt, je komplizierter und undurchsichtiger die Antragsregeln sind, je

mehr Eigeninitiative von den Antragstellenden verlangt und je genauer ihre persönliche Situation abgeklärt wird, und je kleiner und unregelmässiger die Leistungen bemessen sind (van Oorschot, 1994; Strengmann-Kuhn, 2003).

Auf der Verwaltungsebene haben unter anderem die Öffnungs- und Wartezeiten der Sozialdiensts, die Ausbildung der Mitarbeitenden (u.a. Fremdsprachenkenntnisse) und ihre Haltung gegenüber den Antragstellenden einen Einfluss darauf, ob Sozialleistungen in Anspruch genommen werden (Becker/Hauser, 2005). Ein weiterer Faktor ist die Ausgestaltung des Zugangs und der Räumlichkeiten der Sozialdienste, da Antragstellende die Besuche beim Sozialdienst und die dort stattfindenden Informations- und Beratungsgespräche als räumliches Erlebnis definieren (Mae-der/Nadai, 2004). Die Autoren stellen fest, dass »bereits vor dem eigentlichen Kontakt mit dem Personal des Sozialamts der Erwartungs- und Handlungsspielraum der Klienten und Klienten durch die materielle Ausstattung und räumliche Anordnung stark strukturiert und kanalisiert wird.« (ebd.: 55). Die Symbolik, die sich in der Gestaltung des Zugangs und der Innenausstattung der Sozialdienste manifestiert, verdeutlicht den Antragstellenden ihre Situation als Klientin oder Klient und strukturiert ihr Handeln in diesem Kontext. Die Autoren sprechen von einem »Dispositiv der Macht, einer Inszenierung des Sozialstaats für seine arme Bürgerinnen und Bürger.« (ebd.: 43). Weitere auf der Verwaltungsebene angesiedelte Faktoren betreffen die Kontaktaufnahme mit dem Sozialdienst sowie das in der Regel rund einstündige Aufnahmegespräch. In einer schwedischen Studie beispielsweise wird nachgewiesen, dass die in Schweden normalerweise telefonisch durchgeführten Erklärungen für die Wahrscheinlichkeit eines Leistungsbezugs ebenso relevant sind wie das ausführliche Aufnahmegespräch (Minas, 2005). In Bezug auf die Aufnahmegespräche wirkt sich negativ aus, wenn die Beratungs- und Kontrollfunktion derselben oder derselben Sozialarbeitenden wahrgenommen wird (Kähler, 2001). Schlusslich stellt das Wissen um die Existenz von Sozialleistungen eine zwingende Vorbedingung

dar, einen Antrag in Erwägung zu ziehen und zu stellen. In welchem Ausmass dieses Vorwissen in der Bevölkerung verankert ist, hängt nicht zuletzt von der Informationsstrategie von Politik und Verwaltung ab (van Oorschot, 1991; 1994).

Auf der individuellen Ebene schliesslich spielen unter anderem das Ausmass der finanziellen Notlage bzw. deren Wahrnehmung sowie die Einschätzung der eigenen Anspruchsberechtigung eine wichtige Rolle, ob Sozialleistungen in Anspruch genommen werden oder nicht. Daneben gelten in der Literatur die folgenden Faktoren als zentral: ein grundsätzliches Wissen um die Möglichkeit des Leistungsbezugs, Schamgefühle und Stigmatisierungängste, Einstellungen gegenüber einer finanziellen Abhängigkeit vom Staat, materielle und immaterielle Kosten-Nutzen-Überlegungen, aber auch einfach nur Schwierigkeiten, die notwendigen Formulare auszufüllen und die eingeforderten Dokumente zu beschaffen (van Oorschot, 1994).

### 3 Untersuchungsgegenstand und Methode

Ob Menschen in finanzieller Not ihren Anspruch auf staatliche Unterstützung einfordern und sich deshalb an einen Sozialdienst wenden, hängt also von verschiedenen Faktoren ab. Was aber geschieht danach, wenn der Kontakt mit dem Sozialdienst hergestellt ist? Wie verhalten sich die Antragstellenden im Abklärungsprozess? Diese Fragen sind bis jetzt weitgehend unerforscht. Deshalb hat sich die Berner Fachhochschule entschieden, den im Bereich der Sozialhilfe stattfindenden Prozess vom Zeitpunkt der Kontaktaufnahme bis zu einem allfälligen Leistungsbezug zu untersuchen.<sup>1</sup>

In der Studie wurden die Aufnahmeverfahren zum Bezug von Sozialhilfe von fünf Deutsch-

<sup>1</sup> Der vorliegende Artikel beruht auf Ergebnissen dieser Studie, die im September 2012 unter dem Titel »Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben« publiziert wurde (Neuenschwander/Hümbein/Kalbermatter/Ruder, 2012).

schweizer Sozialdiensten analysiert: Chur, Langenthal, Luzern, Ostermündigen und Winterthur. Im Zentrum der Untersuchung standen die beiden weitestgehenden Phasen in diesem Verfahren: die Kontaktaufnahme mit einem dieser Sozialdienste sowie die Durchführung des Aufnahmegesprächs. In der ersten Phase der Vorabklärung geht es darum, die Erwartungen und Bedürfnisse der Antragstellenden zu erheben und zu entscheiden, ob diese mit dem Auftrag des Sozialdienstes kompatibel sind. Bei der Kontaktaufnahme wird zuerst geprüft, ob die ratsuchende Person hinsichtlich ihres Wohnsitzes und Aufenthaltsstatus überhaupt berechtigt ist, einen Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe einzureichen. Weiter wird abgeklärt, ob sich die Person mit ihrem Anliegen bei der dafür zuständigen Institution gemeldet hat oder aber an eine andere Stelle verwiesen werden muss. Der Erstkontakt ist für den weiteren Verlauf des Aufnahmeverfahrens von zentraler Bedeutung und entscheidet darüber, ob die Antragstellenden bereits in diesem Frühstadium das Verfahren beenden oder es weiter durchlaufen (van Oorschot, 1994; Minas, 2005). In diesem Kontext wurden zwei Fragestellungen untersucht: Aus welchen Gründen melden sich Personen bei einem Sozialdienst? Wie ist ihr Wissensstand hinsichtlich der öffentlichen Sozialhilfe, welche Einstellungen, Erwartungen und Erfahrungen haben sie diesbezüglich?

In der zweiten Phase der Anspruchsprüfung wird mit den Antragstellenden ein Aufnahmegespräch durchgeführt. Dabei wird auf der Grundlage verschiedenster Dokumente und persönlicher Auskünfte die berufliche, soziale und finanzielle Situation der Antragstellenden vertieft abgeklärt. Aus dem rund einstündigen, teilstandardisierten Aufnahmegespräch resultiert ein vorläufiger, mitunter bereits definitiver Entscheid über den Anspruch auf Sozialhilfe. In diesem Zusammenhang interessierte hauptsächlich die Frage, wie Aufnahmeverfahren erlebt werden und welche Schwierigkeiten damit verbunden sind. Zusätzlich wurde die Frage untersucht, ob unterschiedlich strukturierte Aufnahmeverfahren die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, dass

ein Aufnahmegespräch durchgeführt wird und dass Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden. Die Antworten auf diese Fragen werden im vierten Abschnitt dieses Artikels erläutert.

Diese untersuchungsleitenden Fragestellungen wurden mittels eines dreistufigen Forschungsdesigns bearbeitet (Neuenschwander/Hümbein/Kalbermatter/Ruder, 2012: 34-40). In einem ersten Schritt wurden Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der fünf an der Studie beteiligten Sozialdienste durchgeführt. Dabei wurden Informationen über zentrale Eigenschaften der untersuchten Sozialdienste und deren Aufnahmeverfahren erhoben. Auf der Grundlage dieser Gespräche und bereitgestellter Dokumente wurde für jeden Sozialdienst ein Ablaufdiagramm angefertigt, das die einzelnen Verfahrensschritte mit der dafür zuständigen Personalkategorie (Verwaltungspersonal, Sozialarbeitende) vom Zeitpunkt der Kontaktaufnahme bis zu einem allfälligen Leistungsbezug abbildet. Weiter dienten die Gespräche dazu, den Ablauf der weiteren Datenerhebungen festzulegen und zu planen.

In einem zweiten Schritt wurden in einem Zeitraum von mindestens vier bis maximal 13 Monaten soziodemografische und weitere Daten von 1328 Personen erfasst, die sich wegen einer finanziellen Notlage an einen der fünf Sozialdienste wandten. Diese Daten wurden von Mitarbeiterinnen der Sozialdienste mittels eines schriftlichen Fragebogens erhoben. Bei dieser Gelegenheit wurden die Antragstellenden über die Durchführung der Studie informiert. Gleichzeitig wurde ihnen ein in verschiedenen Sprachen vorliegender Flyer mit weiteren Informationen und Kontaktangaben der Berner Fachhochschule ausgehändigt. Da die Teilnahme an der telefonischen Befragung auf freiwilliger Basis erfolgte, wurde als Motivationsprize ein Einkaufsgutschein in der Höhe von CHF 80.- in Aussicht gestellt. Durchschnittlich 27 Prozent der erfassten Antragstellenden stellten sich schliesslich für die telefonische Befragung zur Verfügung.

Insgesamt wurden mit 356 Antragstellenden der fünf Sozialdienste ausführliche, standardisierte Telefoninterviews in acht Sprachen (deutsch,

französisch, italienisch, spanisch, portugiesisch, albanisch, serbokroatisch und türkisch) durchgeführt, die durchschnittlich 45 Minuten dauerten. Die Befragung fand sechs bis acht Wochen nach der Kontaktaufnahme statt. Dabei folgte die Reihenfolge der Fragen weitgehend der Logik des Prozesses während eines Aufnahmeverfahrens: von den Ereignissen, die dem Gang auf den Sozialdienst vorangingen, eigenen Bewältigungsstrategien über die Kontaktaufnahme bis zum Ausgang des Verfahrens. Diese Telefoninterviews bilden die Datengrundlage für die in diesem Artikel erläuterten Ergebnisse.

### 4 Wie Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe erlebt werden

In diesem Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse der Studie erläutert (vgl. Neuenschwander/Hümbein/Kalbermatter/Ruder, 2012: 53-101). Die theoretische Einbettung und Interpretation der durch die Telefonbefragung gewonnenen Daten erfolgte in mehreren Diskussionsrunden mit einer internen Projektbegleitgruppe sowie in einem Workshop, an dem die Vertreterinnen und Vertreter der fünf beteiligten Sozialdienste teilnahmen. Die Strukturierung dieses abschliessenden Abschnitts folgte den weiter oben beschriebenen Fragestellungen.

#### 4.1 Der Wunsch nach Beratung steht an erster Stelle

Personen in finanziellen Schwierigkeiten wenden sich nur ungern und im äussersten Notfall an den Sozialdienst. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Kontaktaufnahme mit einem Sozialdienst oft sehr lange hinausgezögert wird. Sind sich die Betroffenen ihrer Notlage bewusst geworden, vergehen im Durchschnitt beinahe 100 Tage bis zu einer Kontaktaufnahme, also mehr als drei Monate. Bei einem Viertele der Befragten beträgt diese Zeitspanne sogar ein Jahr oder länger. Betroffene versuchen ihren finanziellen Engpass zu überbrücken, indem sie bei den Ausgaben des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Kleider, etc.) sparen. Zudem wird auf größere

Anschaffungen, auf Restaurant- und Kinobesuche sowie auf Ferien verzichtet. Über die Hälfte der Befragten (57 %) schränkt ihre Arzt- und Zahnarztkonsultationen auf ein Minimum ein, was nicht unproblematisch ist, zählen doch gesundheitliche Probleme bei Sozialhilfebeziehenden zu den wichtigsten Problemfeldern überhaupt (vgl. Neukomm/Salzgeber, 2011; Läsch/Pfiffer/Wild-Näf, 2011; Läsch, 2012). Die späte Kontaktaufnahme mit dem Sozialdienst führt bei vielen arbeitsgefährdeten Menschen zu einer Verschärfung ihrer Problemlagen: Oft wächst in der Zwischenzeit ein Schuldenberg aus Steuerschulden, offenen Arztrechnungen oder unbezahlten Krankenkassenprämien an.<sup>2</sup> Nicht zuletzt deshalb wäre aus Sicht der Sozialarbeit zu wünschen, dass sich Menschen in finanziellen Schwierigkeiten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt an den Sozialdienst wenden, um mit entsprechenden Massnahmen zu verhindern, dass sich die Situation verschlimmert.

Die Antragsstellenenden wurden in den Telefoninterviews zu ihren Erwartungen an die Sozialdienste befragt. Obschon sich die Befragten in einer schwierigen finanziellen Situation befinden, steht erstaunlicherweise nicht die Erwartung, Geld zu erhalten, an erster Stelle. Im Vordergrund steht vielmehr die Erwartung, vom Sozialdienst bei der Bewältigung der persönlichen Probleme beraten zu werden (Neuschwander/Humbelin/Kalbermatter/Ruder, 2012: 60-63). Die verzögerte Kontaktaufnahme mit dem Sozialdienst sowie die an erster Stelle genannte Erwartung, beraten zu werden, widersprechen dem Bild von Sozialhilfebeziehenden als Schmarotzer und Missbrauchende, das in der Vergangenheit in einzelnen Schweizer Medien kolportiert wurde: Menschen in finanziellen Schwierigkeiten sind zuallererst daran interessiert, bei der Lösung ihrer Probleme beraten zu werden.

<sup>2</sup> In der Schweiz werden die Steuern und die Krankenkassenprämien nicht direkt vom Lohn abgebogen, sondern müssen von den Betroffenen bezahlt werden.

male stark voneinander unterscheiden (Neuschwander/Humbelin/Kalbermatter/Ruder, 2012: 70-78). Diese Unterschiede werden auch bei der Befragung der Antragsstellenden evident, ergibt doch die Datenauswertung bezüglich statistisch signifikante Unterschiede zwischen den fünf Sozialdiensten. Am besten bewertet werden die Wartezeiten in den Sozialdiensten, womit im Durchschnitt 68 Prozent der Befragten zufrieden sind. Die Öffnungszeiten (58 % Zufriedenheit) und die telefonische Erreichbarkeit der Sozialdienste (54 % Zufriedenheit) werden hingegen bereits deutlich schlechter bewertet. Wie werden der Eingangsbereich und die Räumlichkeiten der fünf Sozialdienste beurteilt? Der Aussage »die Einrichtung des Sozialamts macht auf mich einen einladenden Eindruck« stimmt nur eine Minderheit (45 %) der Befragten zu. Besonders schlecht kommen dabei gut sichtbare Sicherheitsvorkehrungen wie zum Beispiel ein Metalldekor an. Verschiedene Befragte fühlen sich dabei an einen »Hochsicherheitstrakt« oder ein »Gefängnis« erinnert. Demgegenüber wird die modern und kundenfreundlich eingerichtete Anlaufstelle in Luzern, die in einem ehemaligen Kino untergebracht ist, von den Befragten explizit gelobt: »Ich fand das toll, dass sie diese erste Situation in so einem lockeren Umfeld realisiert haben.«

Während strukturelle Merkmale wie die Öffnungszeiten und Wartezeiten oder die Räumlichkeiten beiden Befragten eher schlecht abschnitten, stellen sie das Informations- und Beratungsangebot der Sozialdienste in einem durchwegs positiven Licht dar. Durchschnittlich 88 Prozent der Befragten sind mit dem ersten persönlichen oder telefonischen Kontakt mit dem für sie zuständigen Sozialdienst eher bis ganz zufrieden. Auch das in der Regel einstündige, teilstandardisierte Aufnahmegespräch, in dem die finanzielle und persönliche Situation der Antragsstellenden vertieft abgeklärt werden, wird positiv beurteilt: Durchschnittlich 79 Prozent der Befragten sind damit zufrieden bis sehr zufrieden. Ihrer Ansicht nach haben sich die Sozialarbeitenden bei dieser Besprechung genügend Zeit genommen, und auch ihre Anliegen seien ernst genommen

worden. Im Gegensatz zur Beurteilung der strukturellen Merkmale können bei der Bewertung der Informations- und Beratungsleistungen zwischen den fünf Sozialdiensten keine statistisch signifikanten Unterschiede festgestellt werden (vgl. Neuschwander/Humbelin, 2011). Jedoch zeigen die Auswertungen, dass es zwischen dem von den Befragten gefällten Urteil über die Räumlichkeiten und der Einschätzung der von den Sozialdiensten erbrachten sozialen Dienstleistungen einen statistisch signifikanten Zusammenhang gibt. Konkret: Je schlechter die Ausgestaltung des Zugangs und der Räumlichkeiten eines Sozialdienstes bewertet wird, desto schlechter schneidet auch die Einschätzung des Informations- und Beratungsangebots ab. Dieses Ergebnis bekräftigt die Feststellung von Maeder und Nadai (2004), die besagt, dass Gespräche bei Sozialdiensten von Klientinnen und Klienten als räumliches Geschehen wahrgenommen werden. Offensichtlich hat also eine negativ wahrgenommene Raumausstattung unzufriedene Klientinnen und Klienten zur Folge. Geht man davon aus, dass sich diese bei den Abklärungen unkooperativer verhalten als zufriedene Antragstellende – was bei den Sozialdiensten einen Mehraufwand verursachen kann – gewinnt die Frage der räumlichen Gestaltung der Sozialdienste an Bedeutung. Die räumliche Situation beeinflusst die Kooperationsbereitschaft der Antragstellenden und damit nicht zuletzt die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden. Vor dem Hintergrund der in der Schweiz aufgrund einzelner Gewaltverbrechen geführten Diskussion um die Sicherheit der Sozialdienstmitarbeitenden hat diese Schlussfolgerung eine gewisse Brisanz: Eine Inszenierung des Misstrauens gegenüber den auf staatliche Unterstützung angewiesenen Personen entfällt eine Scheinsicherheit. Vielversprechender sind Massnahmen, die bei der Einrichtung der Sozialdienste, aber auch im Umgang mit Klientinnen und Klienten Deeskalationen schwieriger Situationen ermöglichen. Tatsache ist, dass es den »vollkommenen Schutz« (AvenirSocial, 2011) sowieso nie geben wird.

#### 4-3 Die Bedeutung struktureller Merkmale

Die Analyse der fünf Aufnahmeverfahren zeigt, dass sich diese nicht nur hinsichtlich organisatorischer und administrativer Abläufe, sondern auch hinsichtlich struktureller Merkmale

4-4 Der Wohnsitz beeinflusst die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs

Wie Aufnahmeverfahren in der stark föderalisierten Schweiz organisiert sind, wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Die kantonale Gesetzgebung, lokalpolitische Besonderheiten, historische Entwicklungen und nicht zuletzt unterschiedliche Fallbelastungen der Sozialdienste spielen dabei eine wichtige Rolle. Diese Unterschiede (vgl. Neuschwander/Hübelin/Kalbermatter/Ruder, 2012: 41-52) zeigen sich auch in den untersuchten Aufnahmeverfahren und zeitigen unmittelbaren Folgen für die Antragstellenden: Je nachdem, in welchem Ort ein Antrag auf Sozialhilfe eingereicht wird, ist die Wahrscheinlichkeit unterschiedlich hoch, dass innerhalb einer Zeitspanne von sechs bis acht Wochen ein Aufnahmegespräch stattfindet und dass die Betroffenen Sozialhilfeleistungen erhalten. Auf der Grundlage der Dokumentenanalyse und mittels statistischer Berechnungen wurde eine Typologie von Aufnahmeverfahren gebildet, die drei Verfahrenstypen umfasst (Neuschwander/Hübelin/Kalbermatter/Ruder, 2012: 83-85).

Dass bereits die Zulassung zu einem Aufnahmegespräch für Antragstellende eine hohe administrative Hürde bedeuten kann, ist ein typisches Merkmal des *Flaschenhalsverfahrens*. Diese Hürde erweist sich deshalb als so hoch, weil zuerst alle eingeforderten Unterlagen vollständig eingereicht werden müssen, bevor ein Termin für ein Aufnahmegespräch vereinbart wird. Offenbar bereitet es vielen Menschen Schwierigkeiten, die für die Prüfung ihres Antrags erforderlichen Unterlagen innert nutzlicher Frist zusammenzutragen, finden doch bei diesem Verfahrenstyp innert sechs bis acht Wochen statistisch signifikant weniger Aufnahmegespräche statt als bei den anderen Sozialdiensten. Aus Sicht einer möglichst effizienten Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe mag ein solches Vorgehen durchaus sinnvoll sein. Tatsächlich ist in denjenigen Fällen, in denen es zu einem Aufnahmegespräch kommt, die Wahrscheinlichkeit

sehr hoch, dass im Anschluss daran Sozialhilfe gewährt wird.

Im Gegensatz dazu zeichnet sich das bei einem für 23 Gemeinden zuständigen regionalen Sozialdienst angewandte *Trichterverfahren* dadurch aus, dass keine hohen Hürden für das Aufnahmegespräch vorhanden sind. Personen in finanziellen Schwierigkeiten soll ein relativ niederschwelliger Zugang zu einem Beratungsgespräch ermöglicht werden, bei dem nicht ausschliesslich die Abklärung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe im Zentrum stehen muss. Dadurch, dass der Entscheid über die Ausrichtung von Sozialhilfe nicht vom regionalen Sozialdienst, sondern dezentral in den Wohnortgemeinden der Antragstellenden gefällt wird, kommt es bei diesem Verfahren zu Verzögerungen. Dies hat zur Folge, dass sechs bis acht Wochen nach der Kontaktaufnahme überdurchschnittlich viele Antragstellende auf einen Entscheid warten, oder dass sie in der Zwischenzeit den Kontakt zum Sozialdienst abgebrochen haben. Aus einer Verwaltungsperspektive ist das Trichterverfahren doppelt ineffizient: Zum einen werden relativ viele unnötige – was die Prüfung der Anspruchsberechtigung betrifft – Aufnahmegespräche durchgeführt, zum anderen bewirkt die dezentrale Beschlussfassung Verzögerungen. Zwar kommt dieses Verfahren dem Wunsch nach Beratung entgegen, jedoch hat die lange Frist bis zum Entscheid zur Folge, dass viele Antragstellende vorzeitig den Kontakt zu den für ihre Anliegen zuständigen Behörden abbrechen.<sup>3</sup>

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass der stark ausgeprägte Föderalismus in der Schweiz bewirkt, dass die Zugangsmöglichkeiten zu der auf kommunaler Ebene geregelten Sozialhilfe

3 In der Studie wurde ein dritter Verfahrenstyp – das Durchschnittsverfahren – eruiert. Wie die Bezeichnung bereits andeutet, zeichnet es sich dadurch aus, dass sich sowohl in der Phase von der Kontaktaufnahme bis zum Aufnahmegespräch, wie in der Phase nach dem Aufnahmegespräch bis zum Zeitpunkt der Befragung im Vergleich zu allen anderen Aufnahmeverfahren keine statistisch signifikanten Unterschiede zeigen.

nicht zuletzt davon abhängen, in welcher Gemeinde bzw. in welchem Kanton eine Person wohnhaft ist. Wie bereits andere Studien feststellt haben (OECD, 1999; Pfister, 2009), führt die föderale Struktur zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis und hat eine dadurch verursachte Ungleichbehandlung der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz zur Folge.

5 Fazit

In diesem Artikel wurde aufgezeigt, dass die Inanspruchnahme von Sozialleistungen von vielen, miteinander verknüpften Faktoren abhängig ist. Ein wichtiger Grund, weshalb Sozialleistungen nicht geltend gemacht werden, sind die gerade in der Sozialhilfe stark ausgeprägten Schamgefühle und Stigmatisierungssängste, die bei vielen Befragten durch den Gang zum Sozialdienst ausgetöst werden. Häufig führt jedoch eine hinausgezögerte Kontaktaufnahme zu einer Verschärfung der Problemlagen und damit letztlich zu einem Mehraufwand bei den Sozialdiensten. In diesem Kontext sollte der Frage eines erleichterten Zugangs zur Sozialhilfe wieder vermehrt Beachtung geschenkt werden. Tatsächlich wurden Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre

von vielen Sozialdiensten in der Schweiz grosse Anstrengungen unternommen, ihr Beratungsangebot einer breiten Bevölkerung zugänglich zu machen. Diese Bemühungen wurden jedoch ab Mitte der 90er Jahre aufgrund der starken Fallzunahme rasch zunichtegemacht. Seither stehen die materielle Existenzsicherung sowie die soziale und berufliche Integration der Klientinnen und Klienten im Zentrum der Bemühungen der Sozialdienste. Es ist zu überlegen, ob dieser einseitigen Ausrichtung der Sozialdienste nicht mit niederschwelligem Anlaufstellen entgegenge wirkt werden sollte, in denen sich die Bevölkerung über alle möglichen Fragen im Sozial- und allenfalls Gesundheitswesen informieren kann (Bachmann/Müller/Balthasar, 2005). Das Angebot an materiellen und immateriellen Sozialleistungen in der Schweiz ist gross, unübersichtlich und für Antragstellende nicht leicht zu durchschauen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit könnte ein solches niederschwelliges Informations- und Beratungsangebot dazu beitragen, die Situation von Ratsuchenden frühzeitig zu erfassen und notwendige Massnahmen rechtzeitig einzuleiten. Ob allerdings eine solche Neuausrichtung der Sozialdienste in Zeiten angespannter öffentlicher Finanzhaushalte von der Politik unterstützt wird, ist zu bezweifeln.

Literatur

AvenirSocial, 2011: Mond in Pfäffikon: Wir sind tief betroffen. Unter: www.avenirsocial.ch, Stand: 15. Oktober 2011  
 Bachmann, R./Müller, F./Balthasar, A., 2005: Soziale Anlaufstelle. Schlussbericht Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 1/05. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung  
 Becker, J./Hauser, R., 2005: Dunkelziffer der Armut. Ausmass und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin  
 Cretaz, E., 2009: Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik  
 Kähler, H.D., 2001: Erstgespräche in der sozialen Einzelhilfe. 4. Auflage. Freiburg im Breisgau  
 Lässig, D./Pfiffer, R./Wild-Näf, M., 2011: Die Gesundheit sozialhilfebeziehender Erwerbsloser in der Stadt Bern. Schlussbericht zuhanden des Auftraggebers. Bern  
 Lässig, D., 2012: Arbeitslosigkeit und Gesundheit: Einsichten in den Teufelskreis. In: SozialAktuell. Heft 1/2012: 30-37  
 Leu, R.E./Buri, S./Priester, T., 1997: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, z.z. überarbeitete Auflage. Bern  
 Maeder, C./Nadai, E., 2004: Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenschaftlicher Sicht. Konstanz  
 Minns, R., 2005: Administration of poverty. Studies of intake organization and social assistance in Sweden. Stockholm: Stockholms universitet  
 Neukomm, S./Salzgeber, R., 2011: Gesundheitliche Belastungen bei älteren Sozialhilfebeziehenden. In: SozialAktuell. Heft 2/2011: 28-29  
 Neuschwander, P./Hübelin, O., 2011: Zwischen Offenheit und Restriktion. Aufnahmeverfahren in der

Sozialhilfe: die Bedeutung der Strukturqualität in sozialdienstlichen Abklärungen. In: SozialAktuell. Heft 9/2011: 30-31.  
 Neuenschwander, P./Hübelin, O./Kalbermatter, M./Ruder, R., 2012: Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe erleben. Zürich  
 OECD, 1999. Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. Bern: BSV (Bundesamt für Sozialversicherung) (Hrsg.)  
 Pfister, N., 2009: Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS

basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiens-ten. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hrsg.)  
 Strengmann-Kühn, W., 2003: Armut trotz Erwerbstätigkeit, Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt am Main  
 van Oorschot, W., 1991: Non-take-up of social security benefits in Europe. In: Journal of European Social Policy 1 (Q): 35-30  
 van Oorschot, W., 1994: Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits. Tilburg: Tilburg University Press

Verf.: Dr. phil. Peter Neuenschwander, Projektleiter Forschung & Dozent am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule  
 E-Mail: peter.neuenschwander@bfh.ch  
 Rosmarie Ruder, akad. geprüfte Sozialmanagerin der Wirtschaftsuniversität Wien, Lehrbeauftragte am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule  
 E-Mail: rosmarie.ruder@bfh.ch

In dieser Sektion will die np Absolventen und Absolventinnen von MA-Studiengängen im Gesamtbereich der Sozialen Arbeit die Möglichkeit geben, sich mit Veröffentlichungen frühzeitig an Fachdiskussionen zu beteiligen, um damit die Entwicklung von Disziplin und Profession auf breiter Basis zu unterstützen. Veröffentlichungen in dieser Sektion werden nicht in das »double blind review« Verfahren eingegeben. Stattdessen unterlegen sie aber in jedem Fall der redaktionellen Prüfung.

Johanna Thoma

## Einsamkeit – Blick auf ein multidimensionales Phänomen im Kontext Sozialer Arbeit

Die Erfahrung von Einsamkeit wird den meisten Menschen nicht völlig fremd sein. Trennungen, Veränderungen von Lebenssituationen und Lebensumständen oder der Eindruck, von anderen nicht verstanden zu werden, sind nur wenige Beispiele, die Gefühle von Einsamkeit hervorrufen können. Wenn es jedoch nicht bei einer vorübergehenden Erfahrung bleibt und wenn bei den betroffenen Personen ein grosser Leidensdruck entsteht, dann schränkt Einsamkeit die Lebensqualität deutlich ein. Mit solch problematischen Zügen von Einsamkeit werden viele Sozialarbeiterinnen im Lauf ihrer Tätigkeit in Berührung gekommen sein. In Wissenschaft und Forschung wurde die Thematik lange Zeit eher stiefmütterlich behandelt. In den 70er Jahren konstatierte Robert Weiss eine traurige Wahrheit: »Loneliness is much more often commented on by songwriters than by social scientists« (Weiss, 1973: 9). In den letzten Jahrzehnten sind jedoch einige wissenschaftliche Beiträge vor allem von psychologischer Seite, zu verzeichnen. Interessant und erschreckend zugleich ist, dass die Soziale Arbeit das Thema Einsamkeit kaum kommentiert hat. Dadurch drängt sich die Frage auf, ob Soziale Arbeit bei Einsamkeit überhaupt zuständig ist oder ob sie diesbezüglich einen wichtigen Handlungsauftrag vernachlässigt. In diesem Artikel wird Einsamkeit als multidimensionales Phänomen im Gegenstandsbereich und Fallverständnis Sozialer Arbeit verortet. Am Beispiel des ambulanten psychosozialen Bereiches werden Leitlinien für den Umgang mit Einsamkeit entwickelt.

Einsamkeit als Handlungsauftrag?

1 Im fortlaufenden Text werden die weibliche und die männliche Form im Wechsel gebraucht, das jeweils andere Geschlecht ist dabei stets mit gemeint. Dass nicht beide Geschlechter gleichzeitig berücksichtigt werden, dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit.