

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW  
Hochschule für Soziale Arbeit HSA  
Bachelor-Studium in Sozialer Arbeit  
Olten

## **Die soziale Gerechtigkeit in der Sozialhilfe**

Inwiefern werden die Forderungen der sozialen  
Gerechtigkeit in der Sozialhilfe berücksichtigt?

Bachelor-Thesis von  
Adrian Meyer  
14-475-107

Eingereicht bei  
Dr. phil. Tobias Studer  
Olten, am 29. Juni 2018

## **Abstract**

Diese Arbeit handelt von der sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe. Es wird danach gefragt, inwiefern die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe berücksichtigt werden. Mithilfe eines Analyserasters der sozialen Gerechtigkeit, mit diversen Theoriepositionen zur sozialen Gerechtigkeit und einer theoretischen Bezugnahme auf den Schweizer Staat wird die Sozialhilfe entlang drei Forderungsebenen analysiert. Forderungen an die Ebene des Rechtsstaats, des Verfahrens und an die Ebene der Staatsangehörigen beziehungsweise Bürgerinnen und Bürger stellen dabei wesentliche Dimensionen dar, entlang derer die Sozialhilfe beurteilt wird. Es zeigt sich aufgrund verschiedener Beispiele und deren Interpretation mit dem Analyseraster, dass die soziale Gerechtigkeit in der Sozialhilfe ungenügend Beachtung erfährt. Diesem Umstand sind diverse Aspekte geschuldet, welche in der Arbeit erwähnt und ausgeführt werden. Schliesslich werden im Fazit weiterführende Überlegungen zur Implementierung der sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe angestellt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Theoretische Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit</b> .....	<b>6</b>
1.1 Die normativen Auffassungen sozialer Gerechtigkeit.....	8
1.1.1 John Rawls .....	8
1.1.2 Amartya Sen und Martha Nussbaum.....	11
1.1.3 David Miller .....	15
1.2 Empirische Erkenntnisse zur sozialen Gerechtigkeit .....	21
1.2.1 Individuelle Interessen versus Sozialpolitische Änderungen .....	21
1.2.2 Beeinflussende Faktoren bei der Gerechtigkeitsurteilbildung.....	23
<b>2 Ein Analyseraster der sozialen Gerechtigkeit</b> .....	<b>25</b>
2.1 Der Schweizer Staat und die Einbettung der Sozialhilfe .....	25
2.2 Forderungen der sozialen Gerechtigkeit .....	28
2.2.1 An den Rechtsstaat .....	28
2.2.2 An das Verfahren .....	29
2.2.3 Für Staatsangehörige .....	30
<b>3 Von Welfare zu Workfare</b> .....	<b>32</b>
3.1 Welfare .....	32
3.2 Der Neoliberale Wandel .....	33
3.3 Workfare.....	34
<b>4 Die Sozialhilfe</b> .....	<b>35</b>
4.1 Die Sozialhilfe: Eine Übersicht .....	35
4.1.1 Verknüpfung mit der Forderung an den Rechtsstaat.....	36
4.2 Die wesentlichen Revisionspunkte der SKOS-Richtlinien.....	37
4.2.1 Verknüpfung mit der Forderung an das Verfahren .....	40
4.2.2 Verknüpfung mit der Forderung für Staatsangehörige .....	43
4.3 Ausgestaltung der Sozialhilfe .....	44
4.3.1 Verknüpfung mit der Forderung an das Verfahren .....	46
<b>5 Schlussfolgerungen</b> .....	<b>48</b>
5.1 Fazit.....	48
<b>6 Quellenangaben</b> .....	<b>54</b>
6.1 Literaturverzeichnis .....	54
6.2 Abbildungsverzeichnis.....	57
<b>Ehrenwörtliche Erklärung</b> .....	<b>58</b>

## Einleitung

Der Berufskodex für die Soziale Arbeit von AvenirSocial sagt aus, dass die Soziale Arbeit einem dreifachen Mandat verpflichtet ist. Ein Mandat steht für die Verpflichtung gegenüber Individuen, welche die Soziale Arbeit nutzen. Die Gesellschaft stellt ein weiteres Mandat dar. Als letztes Mandat nennt der Berufskodex die Verpflichtung gegenüber dem eigenen Professionswissen, der Berufsethik, den Menschenrechten wie auch gegenüber der sozialen Gerechtigkeit (vgl. Berufskodex 2010: 7). Die soziale Gerechtigkeit leitet für die Soziale Arbeit wesentliche Verpflichtungen ab. Dazu zählen unter anderem die Zurückweisung von Diskriminierung, die Anerkennung von Verschiedenheiten und nicht zuletzt auch die Verpflichtung zur gerechten Verteilung von Ressourcen (vgl. ebd.: 9f.).

In der Schweiz hat im letzten Jahrhundert die Überzeugung geherrscht, dass jedes Individuum Schutz gegen Risiken wie Erwerbslosigkeit, Alter oder Krankheit erfahren soll. Dieser Schutz sollte über Steuern gewährleistet werden und eine Solidarität zwischen den Individuen herstellen. So sind nach und nach sozialstaatliche Lücken geschlossen worden. Dies hat nicht zuletzt die Sozialausgabequote in der Schweiz gesteigert und die heutigen Tendenzen zeigen weiter in Richtung steigender Kosten. Sind vor 20 Jahren noch 55 Milliarden für die soziale Umverteilung aufgewendet worden, so hat die Schweiz im Jahr 2016 bereits 124 Milliarden in die Umverteilung investiert (vgl. Bessard 2016: 35f.). Aus diesen Zahlen könnte man schliessen, dass Individuen bei Bedürftigkeit genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt würden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Knöpfel schreibt, dass das System der sozialen Sicherheit schlecht aufeinander abgestimmt ist. So sind die Fallzahlen mit einem einhergehenden Spardruck gestiegen, was dazu führt, dass sich die Institutionen wie beispielsweise die Invalidenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung auf Kosten der Anderen sanieren. In dieser Dynamik hat die Sozialhilfe jeweils eine schwache Position inne (vgl. Knöpfel 2006: 161). Dies zeigt sich bei näherer Betrachtung in der medialen Berichterstattung über die Sozialhilfe. Die Themen handeln meist davon, dass die Sozialhilfe finanziell zunehmend unter Druck gerät und Lösungen gefunden werden müssen, finanzielle Mittel richtig einzusetzen. Allzu oft werden dabei Vorschläge auf Kosten der hilfsbedürftigen Individuen aufs Parkett gebracht. So steht im Tages Anzeiger vom April 2018 (vgl. Alabor, April 2018: o.S.), dass der Kanton Bern den Grundbedarf in der Sozialhilfe für die betroffenen Individuen um acht Prozent kürzt. Auch der Kanton Aargau plant einen ähnlichen Vorstoss. Dieser beinhaltet eine generelle Kür-

zung des Grundbedarfs auf 70 Prozent der heute geltenden Richtlinien. Die restlichen 30 Prozent des heutigen Grundbedarfs erhält nur, wer sich integrationswillig zeigt.

Die Soziale Arbeit findet sich mit ihrem dreifachen Mandat und insbesondere dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit herbeizuführen, in einem schwierigen Kontext in der Sozialhilfe wieder. Besonders die Ressourcenverteilung löst fundamentale Gerechtigkeitsfragen aus. Schmid (vgl. 2010: 10) schreibt, dass sich in der gegenwärtigen Debatte um den aktivierenden Sozialstaat eine verhängnisvolle und zu wenig reflektierte Verschiebung von der Bedürfnisgerechtigkeit hin zur Leistungsgerechtigkeit zeigt und dass die Unterstützung von Notleidenden je länger je mehr von deren Gegenleistungswillen abhängig gemacht wird. „Dieser aktivierende Ansatz verfehlt im Kern das Selbstverständnis der Sozialen Arbeit und bedroht mehr und mehr den Leistungsauftrag der SA, insofern der Sanktionsgedanke die Kooperationsbereitschaft der Klienten lähmt.“ (Chopard/Schmid 2010: 99) Wie mit den Einschränkungen der Finanzierungsbereitschaft sozialstaatlicher Leistungen bereits angedeutet wurde, steht die Soziale Arbeit in der Gesellschaft ständig unter einem Legitimationsdruck und muss sich gleichzeitig immer wieder davor hüten, selbst in die Logik des aktivierenden Sozialstaates zu verfallen. Gemäss Hosemann und Trippmacher (2003: 80) hat die Soziale Arbeit ihre ursprüngliche Funktion, unter anderem Soziale Gerechtigkeit herbeizuführen, bereits verfehlt: „Soziale Arbeit leistet Beiträge zu sozialer Ungerechtigkeit. In den Beziehungsformen, die betrachtet werden, sind sie ersichtlich: Funktionale Ungerechtigkeit im Sinne einer Verstärkung des Ausschlusses von Personen, leistungsbezogenen Ungerechtigkeiten, wie dass soziale Differenzen nicht abgebaut, sondern erhöht werden, oder dass Klienten in Interaktionen Unrecht und Demütigungen erfahren.“ Dies lässt darauf schliessen, dass sich Individuen in einem System sozialer Ungerechtigkeiten wiederfinden und die Soziale Arbeit diese Ungerechtigkeit gar mitträgt. Diese Umstände führen zum Thema dieser Arbeit. Es soll eruiert werden, ob die soziale Gerechtigkeit tatsächlich bereits verfehlt worden ist, wie Hosemann und Trippmacher in ihrem Zitat andeuten. Die Sozialhilfe als wichtiges Instrument des Sozialstaates bietet sich aufgrund der wiederkehrenden Diskurse bezüglich der Ressourcenknappheit als Untersuchungsgegenstand an.

Daraus ergibt sich folgende Fragestellung: *Inwiefern werden die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe berücksichtigt?* Das Ziel dieser Arbeit ist, mithilfe der Fragestellung eine neue Perspektive zu ermöglichen. Sie soll der Sozialen Arbeit eine Diskussionsgrundlage bieten, um in den Sozialhilfediskursen mit Argumenten der sozialen Gerechtigkeit zu argumentieren.

Für die Beantwortung der Fragestellung soll ein Verständnis der sozialen Gerechtigkeit entwickelt und ihre Forderungen benannt werden. Mithilfe dieser Forderungen, welche in einem Analyseraster festgehalten werden, ist es möglich die Sozialhilfe unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit zu beurteilen. Zum Schluss werden die wesentlichen Erkenntnisse festgehalten und interpretiert, die Fragestellung beantwortet und die daraus entstehenden weiteren möglichen Fragestellungen erläutert.

Die Arbeit setzt sich folgendermassen zusammen:

Im ersten Kapitel wird das Thema der sozialen Gerechtigkeit behandelt. Dabei wird als Erstes auf verschiedene Theoriepositionen verwiesen, welchen im Gerechtigkeitsdiskurs Bedeutung beigemessen wird. So werden John Rawls, Amartya Sen, Martha Nussbaum und David Miller mit ihren normativen Positionen genannt. Das normative Bild der sozialen Gerechtigkeit wird anschliessend mit den empirischen Erkenntnissen von Olaf Jürgens und Sebastian Lotz um relevante Aspekte erweitert. Mithilfe der Zusammenführung der Erkenntnisse wird im zweiten Kapitel ein Analyseraster erstellt. Unter Berücksichtigung einer theoretischen Rahmung des Schweizer Staats und der Ausführung, wie die Sozialhilfe in der Schweiz eingebettet ist, lassen sich drei Ebenen erkennen, an welche die soziale Gerechtigkeit Forderungen stellen kann. Das Analyseraster soll schliesslich dazu befähigen, die Sozialhilfe entlang der erarbeiteten Forderungen der sozialen Gerechtigkeit zu analysieren.

Vor der Analyse der Sozialhilfe wird ein Exkurs von Welfare zu Workfare vollzogen, um den aktivierenden Sozialstaat und die daraus erfolgenden Logiken in der Sozialhilfe nachvollziehen zu können, da diese heutzutage einen wesentlichen Einfluss auf die Sozialhilfe ausüben. Nach Ende des Exkurses wird im vierten Kapitel die Sozialhilfe näher beleuchtet und mit dem Analyseraster verknüpft. Unter anderem werden die Revisionen der SKOS-Richtlinien, die Sanktionen in der Sozialhilfe und die Sozialhilfepraxis näher betrachtet und mit den Forderungen der sozialen Gerechtigkeit verglichen. Dabei wird es nicht immer möglich sein, alle drei Analyse-Ebenen mit den jeweiligen Schwerpunkten in der Sozialhilfe zu verknüpfen, da manche Schwerpunkte inhaltlich nicht zu allen Ebenen passen.

Abschliessend werden wesentliche Erkenntnisse im Fazit interpretiert und ermöglichen weiterführende Überlegungen für die Soziale Arbeit sowie für die Sozialhilfe.

# 1 Theoretische Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit

Das Gerechtigkeitsempfinden nimmt im menschlichen Zusammenleben einen wichtigen Platz ein, und die verschiedensten Gerechtigkeitsthemen beschäftigen das Individuum wie auch die Gesellschaft in ihren unterschiedlichen Lebensbereichen. Zu ihnen können unter anderem die Familie, der Sozialstaat in all ihren Facetten und auch die Erwerbsarbeit gezählt werden. Spannend ist die Erkenntnis, dass der Mensch die Gerechtigkeit und ihre Auswirkungen immer wieder unterschiedlich bewertet. Somit ist die Gerechtigkeitsforschung für viele wissenschaftliche Disziplinen interessant. Dabei hat jede ihre eigenen Schwerpunkte und Perspektiven, welche sie speziell in den Fokus nehmen. Die Philosophie wie auch die Rechtswissenschaft versuchen die Gerechtigkeit aus einer normativen Perspektive heraus zu ergründen. So versuchen zum Beispiel Philosophen über abstrakte und allgemeingültige Prinzipien abzuleiten, was gerecht oder eben ungerecht ist. Die Rechtswissenschaft versucht der Gerechtigkeit Genüge zu tun, indem sie allgemeine Prinzipien des "richtigen" oder des "falschen" Handelns im Kontext der konkreten Lebenssituation analysiert und bewertet und versucht, dieses Handeln mithilfe der Gesetzgebung zu verankern. Deskriptive Disziplinen versuchen sich über einen empirischen Zugang der Gerechtigkeit anzunähern. Die Psychologie fragt beispielsweise danach, inwiefern ein Individuum ein Gerechtigkeitsurteil fällt und wie sich dieses Verständnis äußert (vgl. Lotz et. al. 2013: 13f.). Die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Gerechtigkeit hat bereits in der Antike stattgefunden. Berühmte Philosophen wie Aristoteles und Platon haben bereits damals erste wichtige Erkenntnisse gesammelt. Aristoteles hat beispielsweise die Gerechtigkeit als jenen Anspruch an das Individuum und an den Staat formuliert, indem jeder das für ihn Zustehende bekommt, sowie gleiche Personen gleich und ungleiche Personen ungleich behandelt werden sollen. Daraus ist die Gesetzesgerechtigkeit, die Verteilungsgerechtigkeit sowie auch die Tauschgerechtigkeit abgeleitet worden. Platon wiederum hat die Gerechtigkeit als jenen Grundwert gesehen, der alle Tugenden ableitet und auf welchen der Idealstaat beruht. Weiter „postulierte er eine ausgeglichene, sozial gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung“ (Jürgens 2013: 84). Jene ersten grundlegenden Erkenntnisse sind von vielen weiteren berühmten Philosophen wie zum Beispiel Kant oder berühmter Persönlichkeiten wie Marx aufgenommen, diskutiert und weitergeführt worden. Erkennbar wird, dass der Gerechtigkeitsdiskurs schon über 2400 Jahre alt ist, und dass sich seit jeher verschiedenste Disziplinen mit der Gerechtigkeit auseinandersetzen und

sich verschiedenste Gerechtigkeiten einen Weg in unser alltägliches Leben gebahnt haben.

Im Zuge dessen hat auch der Begriff der sozialen Gerechtigkeit einen festen Platz in unserem normativen Vokabular eingenommen. Wenn man heutzutage versucht, den Begriff näher zu betrachten, zerfließt dieser und entzieht sich einer klaren Definition. Dies sieht man beispielsweise dann, wenn auf politischer Ebene über Reformen des Sozialstaats diskutiert wird. Es gibt sehr viele unterschiedliche Ansichten über die Reformen, in denen jene Personen, welche sich an den Debatten beteiligen, den Begriff der sozialen Gerechtigkeit jeweils für sich proklamieren. Auch auf philosophischer Ebene widerspiegelt sich die Unübersichtlichkeit des Begriffs. Es gibt unzählige Gerechtigkeitsverständnisse, welche auf „unterschiedlichen normativen Prämissen beruhen, unterschiedliche Güterverteilungskriterien enthalten und sehr verschiedene Institutionen einer gerechten Gesellschaft vorsehen“ (Frost 2007: 270). Gemäss Hosemann und Trippmacher enthält die soziale Gerechtigkeit beispielsweise gerechte Verhältnisse zwischen Generationen und Geschlechtern sowie die Verteilung der Ressourcen, bei welchen auch immer die Relationen, Kontexte und Ansprüche miteinbezogen werden müssen (vgl. Hosemann/Trippmacher 2003: 1). Demnach beinhaltet der Begriff normative und empirische Elemente. Einerseits ergibt sich die Normativität aus der Tatsache, dass der Gerechtigkeitsbegriff grundsätzlich Vorschriften zum gerechten Leben beinhalten soll und andererseits berücksichtigt das empirische Element die tatsächlichen Gerechtigkeitspräferenzen der Individuen und der Gesellschaft. Somit ist der Gerechtigkeitsbegriff immer einer Dynamik unterworfen, da „sich die Lebensverhältnisse und damit auch die Vorstellung, welcher Lebensstandard angemessen ist, über die Zeit wandeln“ (Jürgens 2013: 81).

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, ist das Ziel dieses Kapitels ein Verständnis der sozialen Gerechtigkeit zu erarbeiten, um ein Analyseraster zu ermöglichen. Hierzu braucht es eine normative und eine empirische Auseinandersetzung mithilfe aktueller Forschungen. Die normative Abhandlung zur sozialen Gerechtigkeit findet unter Berücksichtigung vierer gewichtiger Theoretiker im Gerechtigkeitsdiskurs statt. John Rawls wird gewählt, da er als Pionier im Gerechtigkeitsdiskurs gilt und seine Ausführungen den Diskurs angestoßen haben. Amartya Sen und Martha Nussbaum stützen ihre Forschungen auf Rawls, wengleich sie auf andere Schlüsse kommen. Ihre Ausführungen um die soziale Gerechtigkeit konzentrieren sich unter anderem auf das Individuum und die Menschenwürde. Als vierter Theoretiker wird auf David Miller verwiesen. Dieser untersucht, inwiefern der soziale Kontext einen Einfluss auf die soziale Gerechtigkeit hat. Die empirischen Standpunkte

verweisen auf aktuelle Untersuchungen im Bereich der sozialen Gerechtigkeit und werden anschliessend erläutert. Abschliessend wird der Übergang zum Analyseraster vollzogen.

## **1.1 Die normativen Auffassungen sozialer Gerechtigkeit**

### **1.1.1 John Rawls**

1971 ist für die Gerechtigkeitsforschung ein wichtiges Jahr gewesen. Das damalige Werk mit dem Namen: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, das John Rawls veröffentlicht hat, hat neuen Schwung in die Gerechtigkeitsforschung gebracht und gilt bis zur heutigen Zeit als Basisliteratur im Diskurs um Gerechtigkeit. John Rawls definiert Gerechtigkeit unter anderem damit, „dass Gerechtigkeit die Forderungen der Fairness erfüllen muss“ (Sen 2010: 81). Dieser Ansatz geht davon aus, dass Fairness als etwas Fundamentales verstanden und bei der Entwicklung der Gerechtigkeitsgrundsätze vorangestellt werden muss. Fairness wird dabei als Element verstanden, durch das Wertungen jeglicher Art möglichst unvoreingenommen ausgeführt, Interessen und Anliegen anderer berücksichtigt, und eigene Prioritäten, Vorurteile und erworbene Vorrechte das Individuum nicht beeinflussen werden. Um diesen Zustand der Unparteilichkeit erreichen zu können, hat er die Idee des Urzustands entwickelt. Dies ist ein fiktiver Zustand der Gleichheit, in welchem „die Beteiligten weder ihre persönlichen Identitäten kennen, noch von individuell erworbenen Vorrechten innerhalb der gesamten Gruppe wissen“ (Sen 2010: 82). Umschrieben wird der Zustand auch mit dem Begriff: *Schleier des Nichtwissens*. In diesem fiktiven Zustand des Nichtwissens können Gerechtigkeitsprinzipien entwickelt werden, ohne dass äussere Einflüsse geltend gemacht werden können. Interessant wird dieser Ansatz dadurch, dass jene Individuen, welche unter dem Schleier des Nichtwissens die Prinzipien entwickeln, Unklarheit darüber haben, ob sie auf der Sonnen- oder Schattenseite des Lebens stehen werden. Somit kann gemäss Rawls eine gerechte Verteilung der Ressourcen vollzogen werden. In diesem Sinne sollte es grundsätzlich möglich sein, aufgrund einer von den Bürgern getragenen gemeinsamen politischen Gerechtigkeitskonzeption, öffentliche Diskurse über grundlegende politische Probleme zu führen und gemeinsam auf eine vernünftige Weise zu einer Übereinkunft zu kommen. Rawls ist sich indessen bewusst, dass nicht in allen Fällen eine Übereinkunft stattfindet. Mit mithilfe der Fairness wird ermöglicht, dass eine Gruppe Gerechtigkeitsgrundsätze erarbeiten kann, die für die alle Mitglieder fair ist. Die oben skizzierte Fairness unterstützt somit die Gesellschaft bei der Wahl ihrer Gerech-

tigkeitsgrundsätze und „gerechter, für die Grundstruktur einer Gesellschaft notwendiger Institutionen“ (Sen 2010: 84).

Die Wahl der Grundsätze der Gerechtigkeit ist gemäss Rawls die erste Errungenschaft in der vielstufigen Entwicklung hin zur sozialen Gerechtigkeit. Mithilfe dieser Basis wird der nächste Schritt auf konstitutioneller Stufe vollzogen. Es werden Institutionen gewählt, welche die Gerechtigkeitsgrundsätze übernehmen und die tatsächlichen Verhältnisse der Bevölkerung berücksichtigen. Die Institutionen schaffen in ihrer Arbeit mit der Logik der Gerechtigkeitsgrundsätze aus dem ersten Akt beispielsweise Gesetzgebungen, welche einem fiktiven Stufenplan Schritt für Schritt folgen und so eine vollkommen gerechte gesellschaftliche Ordnung entfalten. Die nach und nach entstehende politische Konzeption von Gerechtigkeit beeinflusst in der Folge auch die individuellen Verhaltensweisen, welche mit dieser Konzeption in Einklang stehen.

Die Gesellschaft verwendet die Gerechtigkeitsgrundsätze, indem sie nach einem Stufenplan diese Grundsätze je länger umso stärker in der Gesellschaft und in den dazu gehörenden Institutionen und im Individuum verankert und sich je länger desto mehr in eine sozial gerechte Gesellschaft transformiert.

Rawls formulierte aufgrund seiner Überlegungen Gerechtigkeitsgrundsätze, welche von Parteien im Urzustand einstimmig angenommen würden.

- a. Jede Person hat das gleiche Recht auf ein völlig adäquates System gleicher Grundfreiheiten, das mit einem gleichartigen System von Freiheiten für alle vereinbar ist.
- b. Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen zwei Bedingungen genügen: erstens müssen sie mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit offen stehen; und zweitens müssen sie den grössten Vorteil für die am wenigsten begünstigten Mitglieder der Gesellschaft bringen.

(Rawls 2003, zit. in Sen 2010:87)

Rawls misst der persönlichen Freiheit des Menschen eine grosse Bedeutung zu, jedoch nur soweit, als durch Handlungen andere persönliche Freiheiten nicht verletzt werden. Darüber hinaus betont er, dass Institutionen für eine Wahrung des Zugangs für öffentliche Chancen besorgt sein müssen. Nur wenn alle Menschen Zugang zu Ämtern und Positionen haben, sei die Chancengleichheit gewahrt. Er thematisiert weiter das Differenzprinzip. Dieses besagt, dass die grössten Vorteile aufgrund der Auseinandersetzung mit der Verteilungsgleichheit und dem Gesamtnutzen sowie dem daraus formulierten Ziel, sich an den Ärmsten zu orientieren, entstehen. In diesem Zusammenhang erstellte Rawls eine Liste von Grundgütern, welche seines Erachtens dazu dient, jene Ressourcen zu benen-

nen, welche Menschen für ihre Bedürfnisbefriedigung benötigen. So listete Rawls zum Beispiel Rechte, Einkommen, Vermögen und soziale Grundlagen der Selbstachtung auf (vgl. Sen 2010: 84-88).

Dies ist ein sehr vereinfachter Blick auf Rawls Theorie der Gerechtigkeit als Fairness, welche bis heute vielfach kritisch diskutiert wird. Nachfolgend werden drei Kritikpunkte an Rawls Konstrukt geäußert, um die Grenzen aufzuzeigen.

Die erste Grenze wird mit der unausweichlichen Relevanz des tatsächlichen Verhaltens umschrieben und meint, dass der Gesellschaftsvertrag, der durch die Übereinkunft der Grundsätze entsteht, lediglich die Institutionen gerechter mache, die Gesellschaft jedoch zu wenig berücksichtige. Selbst wenn die Institutionen gemäss Rawls aufgrund ihrer implementierten Gerechtigkeitsgrundsätze funktioniert, kann man nicht zu hundert Prozent davon ausgehen, dass der Mensch oder die Bevölkerung auf der Linie mit dem als vernünftig bestimmten Verhaltens agiert. Vielmehr müssten die Institutionen nicht nur nach den Gerechtigkeitsgrundsätzen gewählt, sondern auch von den erwartbaren Verhaltensmustern abhängig gemacht werden. Die zweite Grenze ist die Frage, ob es überhaupt möglich ist, jemals zu einer Übereinstimmung zu kommen. Rawls lässt die Möglichkeit eines Kompromisses mit seinem Ideal der Einstimmigkeit nicht zu, da er aussagt, dass eine Übereinstimmung definitiv stattfinden muss. Für diese Behauptung lieferte Rawls jedoch bislang keine überzeugenden Argumente. Eine ergänzende Konzeption bietet Smith mit dem unparteilichen Zuschauer. Dieser könnte zum Beispiel vergleichende Einschätzungen treffen, statt sich nur auf eine transzendente Lösung zu fokussieren – oder soziale Verwirklichungen beachten anstelle der Ansprüche der Institutionen und der Regeln. Der dritte Kritikpunkt widerspiegelt sich in der Bedeutung globaler Perspektiven. Der Gesellschaftsvertrag von Rawls begrenzt sich auf Mitglieder eines Gemeinwesens. Assoziiert wird dabei auch meist der Nationalstaat. Es ist jedoch aus zwei Gründen nötig, über die Staatsgrenzen zu blicken. Erstens haben Geschehnisse in einem Land zwangsläufig Auswirkungen und Konsequenzen auf andere Länder, und andererseits muss man die anderen Staaten auch als mögliche Referenz in Betracht ziehen, um beispielsweise eigene Fakten und Werte überprüfen zu können. Diese Punkte berücksichtigt Rawls in seinem Theoriekonstrukt zu wenig (vgl. ebd. 95-100).

Obwohl Rawls Konstrukt kritisiert wird, liefert er mit seinen Überlegungen und seinem Theoriekonstrukt einige Anhaltspunkte zur sozialen Gerechtigkeit. Im Folgenden wird nun auf Amartya Sen und Martha Nussbaum eingegangen, die die Überlegungen aus den Forschungen von Rawls übernommen, teils beibehalten und weiterentwickelt haben und

mit dem Capability-Ansatz und dem Fokus auf die Menschenwürde eine neue Perspektive einnehmen.

### **1.1.2 Amartya Sen und Martha Nussbaum**

Wie bereits im Kapitel 1.1.1 erwähnt, bezieht Amartya Sen seine Gedanken aus der Auseinandersetzung mit dem Theoriekonstrukt von Rawls. Interessant ist, dass beide Theoretiker miteinander in einem direkten Austausch gestanden sind und sich rege mit der Gerechtigkeit auseinandergesetzt haben. Sen bezeichnet Rawls als wunderbaren Lehrer, dessen Ideen in ihm immer noch nachwirken. Mit dem Buch *Die Idee der Gerechtigkeit* hat Sen den Versuch unternommen eine Klärung zu liefern, wie verfahren werden kann, wenn Gerechtigkeitsfragen im Raum stehen oder Ungerechtigkeiten beseitigt werden sollen. Sen formuliert eine Theorie der Gerechtigkeit, die besagt, „dass Gerechtigkeit nicht indifferent gegenüber dem Leben sein darf, das Menschen tatsächlich führen können“ (Sen 2010: 47). Deshalb nimmt Sen die Lebensführung der Menschen in seinen Fokus. Konkret setzt er sich mit den Befähigungen, Chancen und Freiheiten des Menschen auseinander, welche er für die Analyse der Gerechtigkeit als zentral erachtet. Die Freiheit spielt in Rawls Konzept bei den Gerechtigkeitsgrundsätzen eine relevante Rolle. Dies sieht auch Sen so. Für Sen hat die Freiheit zwei bedeutende Komponenten: Die Erste widerspiegelt die Chancen des Menschen, seine Ziele zu verfolgen. Es betrifft insofern die Fähigkeit, dass jene Dinge erreicht werden, welche für jeden Einzelnen von persönlicher Bedeutung sind. Die zweite Komponente betrifft den Weg zum Ziel beziehungsweise den Entscheidungsprozess. Diesem Prozess misst jeder Mensch individuell unterschiedlich Bedeutung zu. Diese Gedanken sind die Grundidee der Freiheit, wobei jeweils unterschieden werden muss, auf welche Komponente mehr Wert gelegt wird. Ist demnach die Bewertung der Befähigung am Endergebnis festzuhalten oder sollen auch die Entscheidungsprozesse berücksichtigt werden? Diese Frage wird im Capability-Ansatz, welcher die Befähigungen und Handlungsspielräume fokussiert, näher erörtert und in den Zusammenhang mit der Gerechtigkeit gestellt (vgl. Sen 2010: 256ff.).

Sen (2010: 259) beschreibt den Ansatz in einer prägnanten Art und Weise:

„In diesem Ansatz wird der individuelle Vorteil gemessen an der Befähigung einer Person, die Dinge zu tun, die sie mit gutem Grund hochschätzt. (...) Der Schwerpunkt liegt hier auf der tatsächlichen Freiheit der Person, dies oder jenes zu tun (...). Das Konzept des Befähigungsansatzes ist also eng mit dem Chancenaspekt der Freiheit verbunden; Chancen werden als „umfassende Chancen“, nicht in blosser Anhäufung zu einem Endergebnis gesehen.“

Dies ist gemäss Sen der Vorteil dieses Ansatzes. Er zielt weniger auf die Mittel ab, welche beispielsweise Rawls mit seiner Liste der Grundgüter ausformuliert hat, um die Freiheit zu gewährleisten, sondern fokussiert sich auf die Chancen, inwiefern Ziele erreicht werden können sowie auf die Freiheit, diese Ziele zu erreichen. Befähigungen werden dabei aus Funktionsweisen abgeleitet. Diese subsumieren alle Informationen über Kombinationen von Funktionen ein, die eine Person wählen kann. Wenngleich das Individuum schliesslich nur eine Funktionsweise wählt, werden dennoch alle anderen Kombinationen in die Einschätzung der Befähigungen miteinbezogen. Indem sich der Ansatz auf Freiheit und Chancen bezieht, können bessere Aussagen dazu getroffen werden, inwiefern die Person befähigt ist. Der Begriff der Befähigung illustriert Sen mit einem Beispiel von zwei Menschen. Beide Menschen besitzen gleich viele realistische Funktionsweisen, wobei beide von Unterernährung betroffen sind. Die spontane Aussage in Bezug auf die Gerechtigkeit ohne Rückgriff auf den Ansatz lässt den Schluss zu, dass beide gleich benachteiligt sind. Der Befähigungsansatz nimmt jedoch mit der Berücksichtigung der Freiheiten und Chance eben jene Komponenten hinein, welche eine treffendere Einschätzung ermöglichen. So hat sich zum Beispiel eine Person aufgrund religiöser Hintergründe dazu entschieden zu fasten, während sich die andere Person in einem Kontext der Hungersnot befindet. Nun lässt der Befähigungsansatz zu, die befähigtere Person zu erkennen. Demnach ist die Befähigung der fastenden Person viel grösser als diejenige der hungernden Person, da sich die fastende Person ihre Chance beziehungsweise ihre Freiheit nimmt zu hungern (vgl. ebd.: 264f.). Der Befähigungsansatz beschwört also die Abkehr vom blossen Blick auf die tatsächlichen Funktionsweisen (Beteiligung an der Gesellschaft, gute Ernährung etc.) indem man die Informationen der Befähigungsperspektive miteinbezieht. Wie kann man aber die Befähigungen bewerten? Hier sagt Sen, dass gründliche Überprüfungen und kritische Einschätzungen notwendig seien. Dies kann einerseits das Individuum selber vornehmen, andererseits ist es jedoch notwendig, dass öffentliche Diskurse geführt werden. Nur so ist ein besseres Verständnis über bestimmte Funktionsweisen möglich.

Weiter nimmt der Ansatz, im Gegensatz zu Rawls Theorie, weniger die Institutionen und stufenförmige Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in der Gesellschaft in den Blick, sondern er versucht vielmehr, die Gerechtigkeit durch institutionelle und andere Veränderungen unter Berücksichtigung der Befähigungen zu befördern.

Der Befähigungsansatz hat gemäss Sen auch seine Grenzen. So thematisiert er das Thema der Gleichheit. Dem Gefühl nach würden die meisten sagen, dass jeder die gleichen Befähigungen oder die gleichen Chancen haben soll. Dem widerspricht Sen mithilfe eines Beispiels aus der Gesundheitsfürsorge. Die Frauen werden tendenziell älter als die

Männer. Unter dem reinen Aspekt der Chancen gleich lange leben zu dürfen, müsste nun die medizinische Versorgung der Männer verbessert oder aber die Versorgung der Frauen verringert werden, was jedoch ein Verstoss gegenüber der Verfahrensgleichheit beinhalten würde. Insofern ist die Befähigung nur einer von mehreren relevanten Faktoren in der Gerechtigkeit. Vielmehr betont Sen auch den Wert der Fairness, den Rawls darlegt und verweist auf die prozedurale Gerechtigkeit, welche nicht vernachlässigt werden darf (vgl. ebd.: 322f). Die prozedurale Gerechtigkeit wird im Kapitel von David Miller näher erörtert. Bezogen auf die Grenzen des Ansatzes gibt Nussbaum folgende Antwort, indem sie, über Sens Überlegungen hinausgehend, die Befähigungen eng mit der Menschenwürde koppelt. Die Menschenwürde wird geachtet, wenn zehn Grundfähigkeiten berücksichtigt werden. Diese Grundfähigkeiten lauten (Spiess o.J. 4f.):

- 1) Leben („Life“), d.h. die Fähigkeit, ein volles Menschenleben zu führen und nicht in Lebensumständen leben zu müssen, die wir als nicht lebenswert erachten.
- 2) Gesundheit („Bodily Health“), d.h. die Fähigkeit, sich guter Gesundheit zu erfreuen bzw. die Möglichkeit angemessener Versorgung mit medizinischen und pflegerischen Gütern und Dienstleistungen.
- 3) Körperliche Integrität („Bodily Integrity“), d.h. Mobilität, Schutz vor äußerer Gewalt sowie sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung.
- 4) Wahrnehmungsfähigkeit, Vorstellungskraft und Intelligenz („Senses, Imagination, and Thought“), d.h. die Fähigkeit sich seiner Sinne und intellektuellen Fähigkeiten zu bedienen, und zwar in einer „wirklich menschlichen Art und Weise“, d.h. unter der Voraussetzung angemessener Bildung.
- 5) Gefühlserfahrung („Emotions“), d.h. die Fähigkeit, Zuneigung zu Dingen und Personen zu entwickeln, jene zu lieben, die uns lieben und die für uns sorgen, überhaupt zu lieben, zu trauern, Dankbarkeit zu empfinden oder auch Ärger etc.
- 6) Praktische Vernunft („Practical Reason“), d.h. die Fähigkeit, eine Vorstellung des guten Lebens zu entwickeln und unser Leben entsprechend zu planen und kritisch zu reflektieren (was die Freiheit des Gewissens und der religiösen Orientierung voraussetzt).
- 7) Sozialität und Anerkennung („Affiliation“), d.h. die Fähigkeiten, (a) mit anderen und in der Auseinandersetzung mit anderen zu leben, andere Menschen anzuerkennen und sich mit ihren Situationen zu identifizieren, und (b) die sozialen Grundlagen der Selbstachtung zu haben und zu nutzen, in den Augen anderer ein würdebegabter Mensch zu sein und als gleich wertvoller Mensch behandelt zu werden (einschließlich des Schutzes vor rassistischer, sexistischer, ethnizistischer, nationalistischer, sozialer und religiös motivierter Diskriminierung).

8) Bezug zu anderen Arten von Lebewesen („Other Species“), d.h. die Fähigkeit, ein Verhältnis zu Tieren, Pflanzen und zur natürlichen Umwelt zu entwickeln.

9) Spielerische Entfaltung („Play“), d.h. die Fähigkeit zu lachen, zu spielen und sich zu erholen.

10) Beteiligung („Control over One's Environment“), d.h. die Fähigkeit, (a: politisch) sich wirkungsvoll an den politischen Prozessen beteiligen zu können (was Bürgerrechte und den Schutz der Redefreiheit und Vereinigungsfreiheit voraussetzt), und (b: materiell) Eigentum und gleiche Eigentumsrechte zu besitzen und zu nutzen, das Recht auf Arbeit sowie auf die Realisierung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen (einschließlich der gegenseitigen Anerkennung der Arbeitenden im Arbeitsprozess).

Dabei beruht die politische und rechtliche Gewährung der Menschenwürde sowie der Anspruch darauf auf einer Wechselseitigkeit (vgl. Dabrock 2010: 29f.). Die zehn Punkte offenbaren der Praxis konkrete Handlungsmöglichkeiten, da die Liste „universal notwendige Elemente eines jeden *guten* Lebens“ beinhaltet (ebd.: 31). Gerade für die Soziale Arbeit beinhaltet der Capability-Ansatz nach Sen und Nussbaum mögliche Anknüpfungspunkte. So stellt der Ansatz „die Erziehungswissenschaft vor die Aufgabe, eine relationale Perspektive zu entwickeln, die es erlaubt, den materiell, kulturell und politisch-institutionell strukturierten Raum *gesellschaftlicher Möglichkeiten* in Beziehung zum *akteursbezogenen Raum der individuellen Handlungs- und Selbstaktualisierungsfähigkeiten* ihrer AdressatInnen zu setzen“ (Otto/Ziegler (2010: 12). Dieses gute Leben stellt demnach einen relevanten Zielbegriff dar, welcher „auf mehr zielt als auf effektive Humankapitalproduktion und Employabilitätssicherstellung“ (ebd.). Die beiden letztgenannten Begriffe bedeuten nichts anderes, als dass sich der Mensch je länger umso mehr als Arbeitskraft identifiziert und sowohl die Gesellschaft als auch das Individuum dafür sorgen, dass der Mensch arbeitsfähig bleibt beziehungsweise gehalten wird. Die Thematik bezüglich der Identifizierung mit der Arbeit wird im dritten Kapitel mit dem Oberbegriff von Welfare zu Workfare näher ausgeführt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Capability-Ansatz und die Liste der Grundfähigkeiten wichtige Aspekte beinhalten, die bei der Behandlung des Themas der sozialen Gerechtigkeit nicht ausser Acht gelassen werden darf. Im folgenden Kapitel wird versucht, die Gedankenstränge von David Miller in Bezug auf die Prämissen und auf die relevanten sozialen Kontexte der sozialen Gerechtigkeit näher zu erläutern.

### 1.1.3 David Miller

David Miller hat 1999 mit *Principles of the Social Justice* ein Buch auf den Markt gebracht, das den Gerechtigkeitsdiskurs erweiterte. Über empirische Forschungen untersucht Miller, welche Grundsätze der Gerechtigkeit die Menschen verwenden, wenn es darum geht, einen Aspekt der Gesellschaft als gerecht oder ungerecht zu beurteilen. Anschliessend zeigt er auf, dass diese Grundsätze im Einzelnen und im Zusammenhang eine Kohärenz beziehungsweise eine Logik und Nachvollziehbarkeit aufweisen. Hierfür konzentriert sich Miller vor allem auf die Idee des Verdienstes, des Bedarfs und der Gleichheit. Millers Meinung nach sind die jüngeren Entwürfe von Theorien der sozialen Gerechtigkeit, wozu er im Übrigen auch Rawls Werk zählt, zu abstrakt gewesen und haben nur wenig politische Relevanz ausgewiesen. Mit seinem Buch rückt er den sozialen Kontext vermehrt in den Fokus und möchte so der Abstraktheit der sozialen Gerechtigkeit ein Stück weit entgegenwirken (vgl. Miller 2008: 39f.).

Bevor Miller einen normativen Theorieentwurf der sozialen Gerechtigkeit definiert, stellt er drei Prämissen zur sozialen Gerechtigkeit in den Raum, welchen er zentrale Bedeutung beimisst. Die erste Prämisse bezieht sich darauf, „dass man mit der Rede von sozialer Gerechtigkeit stillschweigend oder ausdrücklich eine miteinander in Beziehung stehende Gruppe von Menschen im Auge hat, die das Verteilungsuniversum darstellt“ (Miller 2008: 46). Im Gegensatz zum Verständnis von Rawls, der von einem geschlossenen System in seiner Theorie ausgeht, öffnet Miller das Verständnis, indem er über die Systemgrenzen hinausgeht.

Der zweiten Prämisse nach beziehen sich die vorgebrachten Grundsätze auf eine identifizierbare Menge von Institutionen, deren Einflüsse auf die Individuen in Bezug auf ihre Lebenschancen festgestellt werden können. Die dritte Prämisse leitet sich aus der zweiten Prämisse ab. Es gibt eine Agentur, „die imstande ist, die institutionelle Struktur mehr oder weniger genau in der von der favorisierten Theorie geforderten Weise zu verändern“ (Miller 2008: 47). Als Agentur wird zum Beispiel der Staat verstanden. Jene drei Prämissen stecken den Anwendungsbereich der sozialen Gerechtigkeit ab. Nur mithilfe dieser Prämissen kann die Idee der Gerechtigkeit ihre Wirkung entfalten. Jede Theorie hat einen Gegenstand. So versucht auch Miller den Gegenstand der sozialen Gerechtigkeit zu erläutern. Stark vereinfacht werden jene Güter, welche in ihrer Eigenschaft geschätzt oder negativ bewertet werden und deren Allokation davon abhängt, inwiefern die Institutionen funktionieren, als Gegenstand der sozialen Gerechtigkeit gewertet. Als Vorteile zählen zum Beispiel Geld, Vermögen, Arbeitsplätze und die Kinderbetreuung. Als Nachteile werden gefährliche Arbeit oder Militärdienst aufgezählt. Gegenstände, welche nicht aufge-

zählt werden, sind beispielsweise die Wohlfahrt, da auf die Liste nur die Mittel zur Wohlfahrt gezählt werden oder das Glück im Sinne eines psychischen Zustands der Individuen. Soziale Gerechtigkeit ist demnach nur dann sinnvoll, „wenn unbeschadet einiger abweichender persönlichen Bewertungen ein weit reichender Konsens über den gesellschaftlichen Wert einer Reihe von Gütern, Dienstleistungen und Gelegenheiten besteht“ (ebd.: 50). Dies ist ein Versuch, in einem kurzen ersten Schritt den Geltungsbereich der sozialen Gerechtigkeit darzustellen, um auf diesem Nährboden im weiteren Verlauf die oben erwähnten Prinzipien abhandeln zu können.

### **1.1.3.1 Beziehungsformen und deren Gerechtigkeitsanforderungen**

Für den Theorieentwurf der sozialen Gerechtigkeit geht Miller einen anderen Weg als die meisten Theoretiker. Er nimmt Abschied von der Strategie, nach abstrakten Prinzipien Ausschau zu halten. Gemäss Miller unterstellen diese den Menschen, dass diese Prinzipien den Menschen bereits intuitiv zugrunde liegen. Vielmehr versucht sich Miller über die Natur der Beziehungen dem Thema anzunähern. Er zeigt anhand von Untersuchungen verschiedenster Gerechtigkeitsforschungen auf, dass es drei Beziehungsformen gibt, welche jeweils entsprechende Gerechtigkeitsforderungen zur Folge haben. *Die solidarische Gemeinschaft, der Zweckverband und die Staatsbürgerschaft*. Im Folgenden werden diese Grundformen einzeln näher betrachtet.

#### ***Die solidarische Gemeinschaft***

Das Profil dieser Gemeinschaft bildet sich aufgrund eines engen Zusammenhaltes in der Gruppe, die durch ein gemeinsames Ethos verbunden ist. Diese Beziehung beinhaltet ein wechselseitiges Verständnis und Vertrauen. Es ist kein in sich geschlossenes System, sondern kann darüber hinausgehen und Menschen in einem weiteren Sinn miteinbeziehen, die dieselben Überzeugungen und Kultur teilen. Assoziiert mit dieser Form werden unter anderem die Familie, Arbeitsteams, religiöse Gemeinschaften etc. In dieser Gemeinschaft ist ein wesentlicher Gerechtigkeitsgrundsatz die Verteilung nach Bedarf. An jedes Mitglied der Gemeinschaft wird die Erwartung herangetragen, dass es so gut wie möglich aushilft und unterstützt. Bedürfnisse werden vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsethos ausgehandelt. Alle Mitglieder haben zusammen implizit oder explizit ein Gefühl dafür, was der Standard für ein angemessenes Leben beinhaltet. Dieser Massstab zieht dann eine Trennlinie zwischen Bedürfnissen und Wünschen (vgl. Miller 2008: 67f.).

### ***Der Zweckverband***

Die Individuen sind aufgrund ihrer Ziele und Zwecke miteinander verbunden, die sie nur aufgrund einer Zusammenarbeit erreichen können. Als einfaches Beispiel kann die Ökonomie dienen. Man stellt zusammen Güter her und begibt sich so in eine Beziehung zueinander. Als Käufer und Verkäufer ist man aufeinander angewiesen und kann so zum Zweckverband gezählt werden. Das vorangestellte Gerechtigkeitsprinzip ist hier die Verteilung gemäss Verdienst. Das Individuum leistet einen Beitrag und bekommt in Form eines Verdienstes für den geleisteten Beitrag etwas zurück. Die Höhe des Verdienstes wird oft an den Zielen und Zwecken des Verbandes festgemacht. In der Theorie klingt dies sehr einfach, wenn man jedoch die Praxis betrachtet, stellen sich bezüglich der Beurteilung des Verdienstes einige Fragen. Als Beispiel kann man die Diskussion um die Mangerlöhne in der Schweiz anführen. Miller fügt an, dass die Beziehungen in dieser Grundform freiwillig sind und dass niemand dem jeweiligen Verband beitreten müsse (vgl. ebd.: 68-71).

### ***Die Staatsbürgerschaft***

Die Individuen sind nicht nur durch Gemeinschaften und Zweckverbände, sondern auch durch ihre Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen miteinander verbunden. Diese Mitgliedschaft beinhaltet sowohl Rechte als auch Pflichten, welche durch Gesetze definiert sind. Die Gesetze basieren jeweils auf einem sozialen und politischen Verständnis von Staatsbürgerschaft. In einem Verband von Staatsbürgern herrscht primär das Verteilungsprinzip nach Gleichheit. Somit geniesst jeder die gleichen Rechte und Freiheiten. Als Beispiele nennt Miller das Recht auf die Unverletzlichkeit der Person oder das Recht auf politische Mitwirkung sowie das Recht auf verschiedene Leistungen, welche das politische Gemeinwesen seinen Bürgern gewährt (vgl. ebd.: 71-72).

Aufgrund der Benennung dieser unterschiedlichen Beziehungsformen und der daraus erfolgenden Pluralität der Gerechtigkeitsgrundsätze versucht Miller eine Art Grammatik der Gerechtigkeit zu vermitteln. Er führt aus, dass man den Gerechtigkeitsgrundsatz erst dann praktikabel auslegen kann, wenn man die Beziehungsform kennt. Die Schwierigkeit ergibt sich jedoch daraus, dass die Beziehung zu einer Person und deren Forderungen gegenüber der anderen Person oft unklar ist. Auch aufgrund der Ressourcenknappheit sind die Ansprüche oft unvereinbar. Diese Unsicherheiten machen sich unter anderem in den verschiedensten Institutionen bemerkbar, wenn sie über die an sie gestellten Ansprüche entscheiden müssen, und diese Unsicherheiten werden beispielsweise an die Politik weitergegeben. Die damit hervorgerufenen Konflikte über die Verteilungsgerechtigkeit können gemäss Miller geklärt werden, indem mit den Individuen entschlüsselt wird, inwie-

fern sie in welcher Beziehung zu den anderen Individuen oder Systemen stehen und was dies für Auswirkungen auf die Gerechtigkeitsvorstellung in Bezug auf die Verteilungstypen haben könnte. Miller (2008: 83) drückt dies in seinen Worten folgendermassen aus: „Eine Gerechtigkeitstheorie sollte den Menschen einen Begriff ihrer selbst als Staatsbürger, Familienmitglieder Wirtschaftssubjekte und so fort anbieten und auf diese Weise Verzerrungen in den Alltagsvorstellungen von Fairness zu korrigieren versuchen.“

Die derzeitigen Ausführungen heben einen neuen Aspekt im Wirrwarr der Gerechtigkeitstheorien hervor. „Gesellschaften sind in dem Masse gerecht, ( ), wie ihre wesentlichen Institutionen mit Grundsätzen des Bedarfs, des Verdienstes und der Gleichheit übereinstimmen – mit Grundsätzen, deren Zusammenspiel jedem einzelnen Gesellschaftsmitglied ein Ensemble von Vorteilen und Nachteilen zuweist.“ (Miller 2008: 139). An dieser Aussage wird kritisiert, dass diese Auslegung der Gerechtigkeit den Fokus lediglich auf das Ergebnis legt. Um diesen Argumenten entgegenzuwirken, setzt sich Miller mit der Ergebnis- und Verfahrensgerechtigkeit auseinander. Die Verfahrensgerechtigkeit kann dabei gleichgesetzt werden mit der prozeduralen Gerechtigkeit, welche in Sens Abschnitt in Bezug auf die Grenzen des Befähigungsansatzes erstmals erwähnt worden ist.

### **1.1.3.2 Verfahren und Ergebnisse**

Um eine saubere Erarbeitung dieses Teilkapitels zu gewährleisten, werden vorgängig die Unterschiede der Begriffe Verfahren und Ergebnisse geklärt.

Ein Verfahren ist ein Mechanismus, mithilfe dessen ein Individuum oder ein System anderen Akteuren Vorteile oder Lasten zuweist. Der Fokus liegt dabei auf dem Prozess, in welchem die Akteure Ansprüche auf die Vorteile oder Lasten erwerben. Das Ergebnis wird jeweils als Endzustand verstanden, von welchem die Akteure ihre Vorteile in Form von Ressourcen oder Vermögen zehren können: sei es ein Ausmass von medizinischen Behandlungen oder eine Gesamtverteilung eines Vermögens.

In der Diskussion um die Verfahrens- und Ergebnisgerechtigkeit gibt es beide Extrempositionen. So wird einerseits ausschliesslich auf das Ergebnis fokussiert und andererseits nur auf das Verfahren. Miller (2008: 140) nimmt beiden Extrempositionen den Wind aus den Segeln, indem er aufzeigt, dass es möglich ist, „eine von den jeweiligen Verfahrensergebnissen unabhängige Verfahrensgerechtigkeit zu bestimmen, und dass deren Berücksichtigung durch die gesellschaftlichen Institutionen und Praktiken ein wichtiges Gebot sozialer Gerechtigkeit ist“.

Um dies herzuweisen nimmt Miller einen Zustand an, in dem man sich der Verwendung fairer Verfahren und dem Erreichen gerechter Ergebnisse verschrieben hat, das Vorhaben jedoch scheitert. Miller nennt drei Gründe, weshalb das faire Verfahren den Gerechtigkeitssinn verletzen könnte. Die kognitive Fehlbarkeit wäre dabei ein möglicher Grund. Wenn ein Verfahren so konstruiert ist, dass Akteure über andere Akteure entscheiden müssen, können dabei vom System nicht beabsichtigte Ergebnisse gefällt werden. Als Beispiel kann hierzu die Zulassung an eine Schule verwendet werden. Wenn die Eignungstests vergleichend bewertet werden, obliegt die Bewertung einem Lehrer, der dabei allenfalls den fähigsten Schüler nicht berücksichtigt, obwohl alle den gleichen Eignungstest durchlaufen. Ein weiterer Grund können auch die Hintergrundbedingungen sein, welche das Endergebnis beeinflussen, jedoch nichts mit dem Verfahren zu tun haben. Im Gesundheitswesen werden Medikamente gemäss Bedarf verschrieben. Ausgeklammert werden dabei jedoch zum Beispiel die Wohnqualität oder Sonstiges. Somit wird das an sich faire Verfahren nur selten zu einem gerechten Ergebnis führen. Der dritte Grund ist in der Überschneidung mehrerer Verfahren zu finden. So wird ein Arbeitsloser, welcher Geldleistungen vom Staat bezieht und eine Stelle findet, keine Geldleistungen vom Staat mehr erhalten. Der Lohn des neuen Arbeitgebers bietet möglicherweise aber nur minimale Verbesserungen. Im Sinne des Arbeitgebers und des Staates sind die Verfahren korrekt durchgeführt worden. Das Ergebnis scheint jedoch ungerecht, da die Gesamtsituation des Individuums nur minimal besser wurde und dieser möglicherweise immer noch knapp am Existenzminimum lebt.

Miller führt noch weitere Beispiele auf, in welchen das Endergebnis das Verfahren dominiert oder die Ergebnis- und Verfahrensgerechtigkeit in Konflikt geraten. Alle diese Fälle machen „deutlich, dass man im Allgemeinen nicht einfach die Verfahren als gerecht bezeichnen kann, die *am wahrscheinlichsten* zu gerechten Ergebnissen führen“ (Miller 2008: 145). Ebenso relevant für das, was man bekommt, ist, wie man von der für die Verteilung zuständigen Institution behandelt wird. Verfahren müssen daher wichtige Eigenschaften erfüllen, wovon vier näher erläutert werden.

- Gleichheit: Jedes faire Verfahren benötigt eine Gleichbehandlung. Dafür werden Regeln erstellt. Wichtig dabei ist insofern der Aspekt, dass die Regeln so formuliert werden, so dass nicht sofort erhebliche moralische Ansprüche ausgeschlossen werden (vgl. ebd.: 145f.).
- Sorgfalt: Unter diesem Punkt wird verstanden, dass bevor eine Verteilung stattfindet, alle möglichen Erkundungen eingeholt werden. Falls dies nicht geschieht und ein Verfahren in abgekürzter Form vonstatten geht, ist eine Ungerechtigkeit ge-

schehen, da die individuellen Ansprüche nur zum Teil miteinbezogen worden sind (vgl. ebd.: 146f.).

- **Publizität:** Ein Verfahren ist dann fair, wenn alle Betroffenen die angewandten Regeln und Kriterien kennen und verstehen. Nur in diesem Fall können sich Betroffene mit der Verteilung identifizieren (vgl. ebd.: 147f.).
- **Würde:** Dies ist weniger ein Verteilungsmerkmal als vielmehr eine einschränkende Rahmenbedingung. Verfahren können an sich gerecht sein und zu positiven Ergebnissen führen, verletzen dabei aber die Würde der Betroffenen. Ein Verfahren ist dann fair, wenn es nicht zu entwürdigenden Bedingungen für die Betroffenen führt. Besonders die Liste von Martha Nussbaum, welche die Grundfähigkeiten der Individuen benennt, lässt Rückschlüsse in Bezug auf die Würde zu (vgl. ebd.: 147f.).

Wenn diese vier Standards prozeduraler Gerechtigkeit eingehalten werden, gibt es gemäss Miller eine grössere Ergebnissgerechtigkeit (vgl. ebd.: 148).

Es sind vier Gerechtigkeitstheoretiker zur Sprache gebracht worden, die unterschiedliche Aspekte im normativen Gerechtigkeitsdiskurs zur Geltung gebracht haben. Rawls legt einen Grundstein mit seiner Gerechtigkeit als Fairness, Sen und Nussbaum fügen mit dem Capability-Ansatz und dem Fokus auf die Menschenwürde einen Blick auf das Individuum hinzu, und Miller betrachtet die soziale Gerechtigkeit aus der Perspektive der Beziehungsformen und erörtert den Wert der Verfahrensgerechtigkeit. Bevor aus diesen vier Anschauungen ein Verständnis der sozialen Gerechtigkeit entwickelt wird, wird in den folgenden Passagen ein Blick auf den Stand der empirischen Forschung geworfen, um zu eruieren, inwiefern gemäss neueren Studien Gerechtigkeitspräferenzen in der Gesellschaft gebildet werden. Erwähnt werden in diesem Teil Erkenntnisse von Olaf Jürgens aus der Forschung über die Soziale Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung sowie jene von Sebastian Lotz, der sich mit der Gerechtigkeit im Sozialstaat auseinandergesetzt hat.

## **1.2 Empirische Erkenntnisse zur sozialen Gerechtigkeit**

### **1.2.1 Individuelle Interessen versus Sozialpolitische Änderungen**

Olaf Jürgens fokussiert in seiner empirischen Untersuchung den internationalen Vergleich von sozialstaatlicher Performanz in verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen. Dabei interessiert ihn, wie der Sozialstaat in verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen objektiv und subjektiv funktioniert. Sein Ansatz ist es, sich auf die Individuen in den verschiedenen sozialstaatlichen Arrangements zu konzentrieren und daraus Aussagen für das soziale Gerechtigkeitsverständnis der Gesellschaft abzuleiten. Seine Begründung, weshalb er die subjektive Perspektive als relevant erachtet, leitet er unter anderem aus der normativen Gerechtigkeitsforschung ab. Auch wenn die normative Gerechtigkeitsforschung viele Fragen klären kann, ist diese letzten Endes immer mit dem hiesigen Lebensstandard und den Vorstellungen der Bevölkerung verknüpft. Jürgens schreibt dementsprechend auch, dass es in der Bevölkerung konkrete Vorstellungen in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit gäbe und dass man sich unter anderem aufgrund verschiedenster Reformen im Sozialstaat mit den Gerechtigkeitspräferenzen der Bevölkerung auseinandersetzen habe. „Indem die Präferenzen zur sozialen Gerechtigkeit herangezogen werden, ist eine an den tatsächlichen Lebensbedingungen orientierte Anwendung normativer Gerechtigkeitstheorien möglich“ (Jürgens 2013: 108).

In der empirischen Gerechtigkeitsforschung gibt es zwei Forschungstraditionen: Zum einen die makrosoziologische Gerechtigkeitsforschung, die sich sowohl auf die dominanten Gerechtigkeitsideologien in einer Gesellschaft als auch auf konkrete Verteilungsprozesse bezieht. Zum anderen befasst sich die mikrosoziologische Gerechtigkeitsforschung mit den individuellen Gerechtigkeitsurteilen und -präferenzen. In der Forschung ergeben sich in beiden Traditionen Schwierigkeiten. Jürgens fokussiert in seiner Untersuchung stärker den mikrosoziologischen Ansatz, weshalb die Schwierigkeit der Benennung von Präferenzen thematisiert wird. Soziologen betonen, dass jene herausgebildeten Präferenzen sozialen Prägungen unterliegen und dass die Wertordnung, welche eine Gesellschaft entwickelt hat, einen Einfluss auf die Präferenzen ausübt. Da sich die Wertordnung stetig wandelt, wandeln sich auch die Präferenzen. Psychologen fügen ausserdem die kognitive Kompetenz der Akteure hinzu. Die errechnete statistische Wahrscheinlichkeit des Eintretens bestimmter Handlungen kann jederzeit aufgrund einer individuellen Beurteilung der Akteure abweichen. Jede Interaktion, sei es mit dem Sozialstaat oder anderen sozialen Akteuren, beeinflussen demnach die Gerechtigkeitspräferenzen (vgl. ebd.: 108-114). Um

eben jene Präferenzen analysieren zu können, erarbeitet Jürgens verschiedene Dimensionen im sozialstaatlichen Handeln sowie deren jeweilige Performanz. Dieses wohlfahrtsstaatliche Agieren macht Jürgens abhängig von der jeweiligen Schwerpunktsetzung. Dazu beruft er sich auf die Studien von Esping-Andersen. Dieser hat eine Typologie erarbeitet, welche ähnliche Wohlfahrtsstaaten gruppiert. „Dabei wird zwischen dem liberalen, dem sozialdemokratischen und dem konservativ-korporatistischen Idealtyp des Wohlfahrtsstaates unterschieden“ (Jürgens 2013: 40). Die Typologisierung der Wohlfahrtsstaaten lässt Aussagen zu, welches Element der Wohlfahrtsstaat besonders gewichtet, um die soziale Sicherheit der Individuen herzustellen. Die soziale Sicherheit besteht dabei aus den Elementen Markt, Staat und Familie. Beispielsweise verknüpft ein liberaler Wohlfahrtsstaat die soziale Sicherung eng mit dem Markt, während der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat die Individuen mit einem starken Staat sichert. Der konservative Typ übergibt die soziale Sicherung der Familie. Unabhängig von der Typologisierung beinhaltet jeder Wohlfahrtsstaats-Typ die gleichen Gerechtigkeitsdimensionen. Als Gerechtigkeitsdimensionen hebt er unter anderem die Armutsvermeidung und die existenzielle Mindestsicherung hervor. Dabei treten interessante Erkenntnisse zutage: In beiden Bereichen wird beispielsweise deutlich, „dass insbesondere das eigene Interesse als möglicher Empfänger oder als Nettozahler die Einstellung beeinflusst“ (Jürgens 2013: 224). Es ist demnach relevant zu wissen, welche Position das Individuum in der Gesellschaft einnimmt. Die Position hat gemäss der Studie einen entscheidenden Einfluss auf die Gerechtigkeitsvorstellungen.

Zusammenfassend wird von Jürgens (2013: 228) festgehalten, dass die „aktuellen empirischen Gerechtigkeitspräferenzen der Bevölkerung nicht unbedingt mit den typologischen Einstufungen der tatsächlich implementierten, wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und insbesondere nicht mit den dahinterstehenden, institutionalisierten Gerechtigkeitspräferenzen übereinstimmen“. Jedoch konstatiert er eine überwiegende Zustimmung bezüglich der wohlfahrtstaatlichen Verantwortung, wobei die jeweilige Typologisierung und die daraus erfolgende Performanz einen nebensächlichen Einfluss haben. Nicht von der Hand zu weisen ist, dass die rationalen Interessen der Akteure angesichts der tatsächlichen Performanz den stärksten Einfluss haben, wobei sich jeweils immer wieder die Frage stellt, ob man von den Interventionen des Wohlfahrtsstaates profitiert oder jene Interventionen als Nettozahler tragen muss. Aus dieser Erkenntnis heraus kann gefolgert werden, dass wohlfahrtstaatliche Arrangements dann schwer zu verändern sind, wenn die Änderungen den rationalen Interessen der einzelnen Akteure widersprechen.

### **1.2.2 Beeinflussende Faktoren bei der Gerechtigkeitsurteilbildung**

In der Gerechtigkeitspsychologie ist der Sozialstaat mit seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik, in welcher oft Gerechtigkeitskonflikte entstehen, ein wichtiges Forschungsgebiet. Ziel ist es, die Gerechtigkeitskonflikte besser zu verstehen, um anschliessend Erklärungsansätze dazu zu liefern. Insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit gerät immer wieder in den Fokus der Gesellschaft und ihrer Mitglieder. Besonders Leistungen eines Staats, beispielsweise an das Gesundheitswesen oder Sozialtransfers an Arbeitslose, lassen das Interesse verschiedenster Akteure steigen. Der Staat steht dabei immer in einem Spannungsfeld zwischen der Leistungs- und der Bedürfnisgerechtigkeit. Ähnlich wie Miller zeigt auch Lotz auf, dass die sozialen Beziehungen einen wesentlichen Einfluss auf die Wahl der Gerechtigkeitsprinzipien haben und ständig in einem Konflikt zueinanderstehen. Lotz argumentiert, dass die Rolle des Staats mit seinen unterschiedlichen Institutionen als ein Mittel zur Befriedigung von menschlichen Gerechtigkeitsmotiven betrachtet werden kann. Damit ist gemeint, „dass grosse Sozialversicherungssysteme psychologisch bereits dadurch legitimiert sein könnten, dass sie fundamentale Bedürfnisse im Bereich der Gerechtigkeit befriedigen“ (Lotz 2013: 145). So zählt er unter anderem das Rentensystem, die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung im Gesundheitswesen auf. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung beziehungsweise der Vermeidung der existenzbedrohenden Sicherheit sagen Forschungen aus, dass jene Menschen, die im Kontext der Arbeitslosigkeit leben, besonders sensibel auf Gerechtigkeit oder die Verletzung von Gerechtigkeitsprinzipien reagieren.

Es interessiert nun die Frage, nach welchen Prinzipien Individuen ihre Gerechtigkeitsurteile im Bereich des Staats und ihren sozialpolitischen Massnahmen fällen. Grundsätzlich zeigt sich, dass moralische Urteile, zu welchen auch die Gerechtigkeitsurteile gezählt werden, intuitiv getroffen werden. Dennoch sind gewisse vorhersehbare Prinzipien erkennbar, wenn es sich um das Urteilen über die Akzeptanz sozialpolitischer Fragestellungen handelt.

- Fixed Pie Bias: Menschen nehmen implizit an, dass die zu verteilende Summe konstant ist. Dabei wird ausser Acht gelassen, ob und inwiefern bessere Verteilung durch ein Anwachsen der Summe möglich wäre. Wenn es also um die Frage nach Arbeitskräften aus dem Ausland geht, wird davon ausgegangen, dass die Einheimischen weniger Arbeit haben werden. Ausser Acht gelassen wird jedoch, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland im Inland Arbeitsplätze schaffen könnten.

- Parochialismus: Wenn ein Gerechtigkeitsurteil mehrere Gruppen umfasst, kann es sein, dass Ansprüche der eigenen Gruppe höher gewichtet werden, als Ansprüche von aussenstehenden Gruppen. Somit wird das Gerechtigkeitsurteil zugunsten der eigenen Gruppe verzerrt.
- Do-no-harm-Heuristik: Dieser Punkt beschreibt die Abneigung von Individuen, anderen Individuen Schaden zuzufügen. Einzelschicksale rufen dabei stärkere Reaktionen hervor als Statistiken. Die Problematik daraus ergibt sich insofern, dass jene Einzelschicksale überrepräsentiert werden und das Gerechtigkeitsurteil beeinflussen.
- Status-Quo-Bias: Individuen bevorzugen den Ist-Zustand und bewerten diesen als gerecht, da sich dieser Zustand etabliert hat. Folglich ist es schwierig Veränderungen anzuregen (vgl. Lotz 2013: 149f.).

Die Bedeutung dieser vier Faktoren, welche die Bildung der Gerechtigkeitsurteile massgeblich beeinflussen, müssen jeweils bei allen sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigt werden. Interessant wird es dann, wenn Individuen adäquat über soziale Systeme und deren monetären Leistungen urteilen müssen. Sozialpsychologen haben herausgefunden, dass es Individuen schwerfällt, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie viel die Gerechtigkeit in Euro wert ist. In der Welt hat gemäss den Ökonomen alles seinen Preis. „Das Spannungsfeld von Markt und Staat hat oft viele Elemente derartiger Herausforderungen, die sehr häufig Gerechtigkeit oder das menschliche Leben als Wert in irgendeiner Form monetär zu bewerten haben“ (Lotz 2013: 152). Dabei kommt der Begriff des Tabu-Trade-Offs ins Spiel, der den Umtausch der Gerechtigkeit oder Würde in Geld beschreibt. Als Beispiel wird hier der Hartz IV-Regelsatz genannt, der ähnlich wie die Schweizer Sozialhilfe einzustufen ist. Dieser Regelsatz ist demnach nicht lediglich eine Leistung an Bedürftige, sondern auch ein Gradmesser für die Frage, wie viel ein menschenwürdiges Leben wert ist. Diese Tabu-Trade-Offs lösen oftmals moralische Empörung aus, welche wiederum eine Folge der Solidarität in der moralischen Gemeinschaft auslösen (vgl. Lotz 2013: 151f.).

## **2 Ein Analyseraster der sozialen Gerechtigkeit**

Die verschiedenen Erkenntnisse in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit geben nun den Rahmen, ein Analyseraster der sozialen Gerechtigkeit herzuleiten, um ihn anschliessend als Ausgangspunkt für eine Auseinandersetzung mit der Sozialhilfe zu nutzen.

Es ist erkennbar geworden, dass die soziale Gerechtigkeit ein vielschichtiger und komplexer Gegenstand zu sein scheint, welcher pluralistischen Verständnissen unterliegt. Deshalb verknüpft dieses Kapitel die bisherigen theoretischen Überlegungen zu einem Analyseraster der sozialen Gerechtigkeit, der auf die Sozialhilfe angewendet werden kann. Miller schreibt, dass man die soziale Gerechtigkeit erst dann praktikabel auslegen kann, wenn man die Beziehungsform kennt. Für das Erstellen eines sinnvollen Analyserasters muss somit als Erstes geklärt werden, welche Beziehungsform betroffen ist, wenn die Sozialhilfe analysiert werden soll. So muss vorgängig Wissen über den Schweizer Staat und deren Ausgestaltung sowie anschliessend die Einbettung der Sozialhilfe erarbeitet werden, um Analyseebenen benennen zu können.

### **2.1 Der Schweizer Staat und die Einbettung der Sozialhilfe**

Die Schweiz ist ein föderalistisch organisierter Staat, der sich durch die direkte Demokratie auszeichnet. Föderalistisch organisiert bedeutet, dass die Staatsgewalt aufgeteilt ist. So haben der Bund, die Kantone und auch die Gemeinden jeweils direktdemokratische Beteiligungselemente. Mit Referenden und Volksinitiativen können Themen wie die Steuergesetzgebung, die Finanzierung staatlicher Projekte etc. dem direktdemokratischen Verfahren unterzogen werden (vgl. Meyer 2009: 87f.). Direkte Demokratie bedeutet demzufolge, dass Staatsangehörige beziehungsweise Bürgerinnen und Bürger eine hohe Entscheidungsgewalt besitzen und wesentliche Beteiligungsmöglichkeiten im Schweizer Staat erfahren. Demokratiepolitische Einzeleffekte, die sich aus diesem Zustand ergeben, sind unter anderem der verstärkte Minderheitenschutz und die stärkere Ausgabenkontrolle staatlicher Handlungsprogramme (vgl. ebd.: 88). Graf unternimmt einen Versuch einer theoretischen Rahmung und umschreibt die föderalistisch, direktdemokratisch ausgestaltete Schweiz als einen Staat, der deliberative Politik betreibt. Diese Politikauffassung von Demokratie verfolgt das Ziel, durch das Ermöglichen einer fundierten Willensbildung der Staatsangehörigen und einer gleichzeitigen Verschränkung der Rechtsstaatlichkeit der

Verfahren, Kommunikationsvoraussetzungen für eine politische Selbststeuerung zu sichern. In der Folge wird eine verhältnismässige Verteilung der Ressourcen Geld, administrative Macht und Solidarität ermöglicht, welche schliesslich die Integrations- und Steuerungsbedürfnisse der Gesellschaft befriedigen (vgl. Graf 2017: 68). Die Ausgestaltung der Staatsform liest sich folgendermassen:

Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung funktionieren als wichtige Schleusen für die diskursive Rationalisierung der Entscheidungen einer an Recht und Gesetz gebundenen Regierung und Verwaltung. Rationalisierung bedeutet mehr als blosser Legitimation, aber weniger als Konstituierung der Macht. Die administrativ verfügte Macht verändert ihren Aggregatzustand, solange sie mit einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung rückgekoppelt bleibt, welche die Ausübung politischer Macht nicht nur nachträglich kontrolliert, sondern in gewisser Weise auch programmiert. (Habermas 1996, zit. nach Graf 2017: 69)

Dies lässt den Schluss zu, dass im Schweizer Staat drei Ebenen eine wesentliche Rolle spielen: So ist die Schweiz ein Rechtsstaat, der an das Recht und die Gesetze gebunden ist. Weiter sind die Bürgerinnen und Bürger ein wichtiges Element im Rechtsstaat. Mit ihrer fundierten Willensbildung und demokratischen Meinungsbildung erhalten die Staatsangehörigen nötige Kommunikationsvoraussetzungen, die das Verfahren zwischen dem Rechtsstaat und den Staatsangehörigen regulieren. Das Verfahren soll gewährleisten, dass direktdemokratische Entscheidungen legitimiert werden, jedoch nicht zu viel Macht erhalten, sondern vielmehr immer wieder an die Meinungs- und Willensbildung zurückgekoppelt bleibt. Diese staatstheoretische Rahmung soll nun verlassen und die Einbettung der Sozialhilfe beleuchtet werden.

Erwähnt ist in der Rahmung, dass die Gesellschaft Integrations- und Steuerungsbedürfnisse hat. Ein Teil des Integrationsbedürfnisses bezeichnet das Bedürfnis nach der sozialen Sicherheit. Wie aufgrund des Föderalismus die Staatsgewalt aufgeteilt wird, so erfährt auch die soziale Sicherung die Aufteilung auf verschiedene Staatsebenen. Auf nationaler Ebene sichert die erste Säule aus dem Drei-Säulen-System mit ihren Sozialversicherungen, z.B. mit der Invalidenversicherung oder der Alters- und Hinterlassenen-Vorsorge, ein minimales Einkommen. Auf kantonaler Ebene gibt es eine Vielzahl von bedarfsorientierten Angeboten, zu welchen auch die Sozialhilfe gehört. Dazu zählen beispielsweise die individuellen Prämienverbilligungen und Familienzulagen. Die Sozialhilfe in der Schweiz dient zur Sicherung des Existenzminimums, ist subsidiär gegenüber anderen staatlichen Sicherungsinstrumenten angesiedelt und stützt sich dabei auf den Artikel 12 in der Bundesverfassung. Dieser lautet: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Da-

sein unerlässlich sind.“ (BV 2014: 3) Die Verantwortung der Sozialhilfe liegt bei den Kantonen, wobei diese „den Vollzug aber in der Regel an die Gemeinden delegieren“ (Knöpfel 2006: 159f.).

Mithilfe der theoretischen Rahmung können die drei wesentlichen Ebenen des Schweizer Staates benannt werden: der Rechtsstaat, der an die Gesetze gebunden ist, die Staatsangehörigen, welchen eine fundierte Willensbildung ermöglicht wird und das Verfahren, dass dafür sorgt, dass eine stetige (Rück-)Koppelung an den Rechtsstaat und die Bürgerinnen und Bürger gewährleistet ist. Betrachtet man nun die Einbettung der Sozialhilfe, wird ersichtlich, dass die Sozialhilfe als Staatsinstrument ein Verfahren zwischen bedürftigen Staatsangehörigen und dem Rechtsstaat darstellt. Dies lässt nun die drei zentralen Ebenen erkennen, an welche die soziale Gerechtigkeit mithilfe des bisher erarbeiteten Wissens ihre Forderungen stellen kann.

Somit liegt dem Analyseraster folgendes Modell zugrunde:

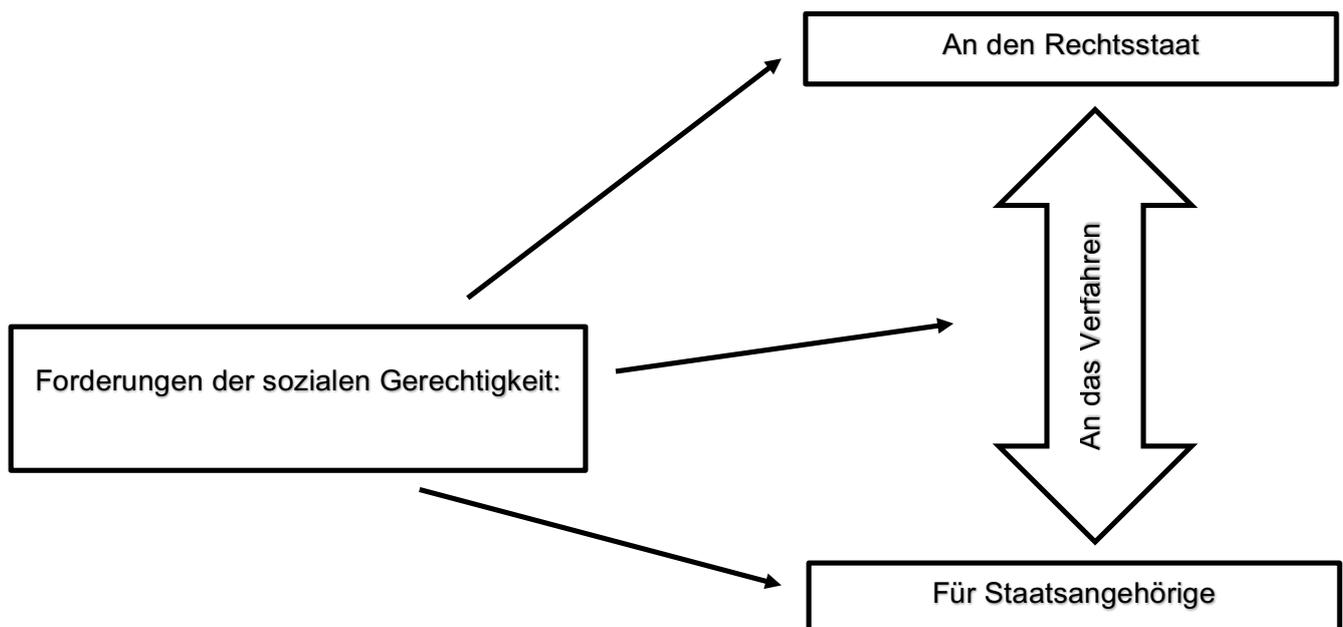


Abbildung 1: Eigene Darstellung

Auf einer Ebene stellt die soziale Gerechtigkeit in der Sozialhilfe Ansprüche an den Rechtsstaat. Der Austausch beziehungsweise das Verfahren zwischen dem Bürger und dem Rechtsstaat stellt ein weiteres Moment dar, an welchem die soziale Gerechtigkeit bemessen werden kann. Nicht zuletzt macht die soziale Gerechtigkeit Aussagen für

Staatsangehörige. Die Forderungen, welche die soziale Gerechtigkeit an jede dieser drei Ebenen stellt, werden nun erläutert.

## **2.2 Forderungen der sozialen Gerechtigkeit**

### **2.2.1 An den Rechtsstaat**

Der Rechtsstaat, bestehend aus Verwaltungen, Institutionen etc. orientiert sich am Recht und den Gesetzen und operiert innerhalb dieser Orientierungen. Die soziale Gerechtigkeit fordert primär vom Rechtsstaat, dass für deren Umsetzbarkeit drei Prämissen erfüllt sein müssen. Die soziale Gerechtigkeit muss innerhalb eines Systems, womit ein Staat, ein Gemeinwesen etc. assoziiert werden kann, aber auch über die Systemgrenzen hinaus stattfinden, da jeder Entscheid innerhalb eines Systems auch andere Systeme betrifft. In einem weiteren Schritt sind Institutionen nötig, welche fähig sind, Gerechtigkeitsgrundsätze umzusetzen und Individuen in Bezug auf ihre Lebenswelt zu beeinflussen. Nicht zuletzt braucht es weiter eine Instanz, die gesellschaftliche Denkveränderungen aufnehmen, thematisieren und daraus entstehende Wünsche beziehungsweise Bedürfnisse in einem angemessenen Kontext im Sinne der Gemeinschaft in den Institutionen implementieren kann. Wenn diese Prämissen erfüllt sind, ist soziale Gerechtigkeit möglich.

Sekundär fordert die soziale Gerechtigkeit vom Rechtsstaat, neben der Einhaltung des Rechts und der Gesetze, dass dieser versucht, über öffentliche Diskurse einen Konsens über den gesellschaftlichen Wert von Gütern, Dienstleistungen und Gelegenheiten zu erlangen. Dies bedeutet unter anderem, dass allen Akteuren die Möglichkeit gegeben wird, zu Wort zu kommen. Lotz und Jürgens nennen diverse Punkte, welche diesbezüglich zu beachten sind. Lotz führt beispielsweise die unterschiedlichen Bias an. Hier fällt dem Rechtsstaat die Aufgabe zu, der sozialen Gerechtigkeit dahingehend gerecht zu werden, indem dieser beispielsweise dem Parochialismus durch Unterstützen von benachteiligten Gruppen entgegenwirkt. Weiter sagt der Status-Quo-Bias aus, dass sich Individuen an den Ist-Zustand gewöhnen und diesen als gerecht bewerten. Das bedeutet, dass dem Rechtsstaat die Aufgabe zufällt, dem Status-Quo-Bias entgegenzuwirken, indem er neue Perspektiven eröffnet und den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder neue sozial gerechte Möglichkeiten aufzeigt, wie auch immer sich die Staatsangehörigen entscheiden. Auch dem Fixed-Pie-Bias muss der Staat entgegenwirken und versuchen, Transparenz über die zu verteilende Summe zu schaffen, so dass eine fundierte Willens- und Meinungsbildung in Bezug auf ein Gerechtigkeitsurteil ermöglicht wird. Nur so kann den rationalen Interessen der Akteure, die einen relevanten Einfluss auf die Gerechtig-

keitsentscheidungen haben, den Wind aus den Segeln genommen werden. Man kann diese erwähnten Punkte auch als Versuch des Rechtsstaats sehen, der Idee des Schleiers des Nichtwissens nach Rawls möglichst nahe zu kommen und den Urzustand der Akteure so gut wie möglich herzustellen. Diese Voraussetzungen sind elementar, damit die soziale Gerechtigkeit ihre Wirkung in einem Rechtsstaat entfalten kann.

Bevor jedoch die Prämissen per se nicht gegeben sind, lohnt es sich nicht, diese Forderungen weiterzuverfolgen. Deshalb müssen zu diesen Prämissen im Diskurs um die soziale Gerechtigkeit auf der Ebene des Rechtsstaates als Erstes Aussagen getroffen werden.

Die Ausführungen bezüglich der Einbettung der Sozialhilfe lässt erste Schlüsse für die soziale Gerechtigkeit zu. Die Schweiz stellt ein solches von Miller angesprochenes System dar. Das System kann aufgrund ihrer Grenzziehung, ihrer Gesetze und ihrer Bürgerinnen und Bürger erkannt werden. Mithilfe des Drei-Säulen-Systems sichert der Schweizer Staat die Bevölkerung mithilfe der AHV oder der Sozialhilfe ab. Diese Institutionen sind subsidiär und beinhalten ihnen zugrundeliegende Gerechtigkeitsprinzipien. Die Sozialhilfe unterstützt die bedürftigen Staatsangehörigen und beabsichtigt, diesen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Demnach ist sie massgeblich in der Lage, das Leben eines Individuums zu beeinflussen. Der dritten Prämisse, die eine Agentur fordert, welche institutionelle Veränderungen vornehmen kann, wird insofern Rechnung getragen, dass die Schweiz direktdemokratisch aufgebaut ist, und damit den Denkprozessen in der Gesellschaft Rechnung trägt. Zudem erhält das Schweizer Stimmvolk die Möglichkeit, bei politischen Fragen mitzubestimmen. Anhand dieser drei erfüllten Prämissen kann festgehalten werden, dass es in der Schweiz grundsätzlich möglich ist, die soziale Gerechtigkeit umzusetzen. Dies ermöglicht den Blick auf weitere Forderungen an den Rechtsstaat in der Sozialhilfe. Eine Einschätzung dieser Forderungen ist mit dem bisherigen Wissensstand jedoch noch nicht möglich. Somit wird zu einem späteren Zeitpunkt eine Verknüpfung mit den Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an den Rechtsstaat und den Ausführungen der Sozialhilfe vollzogen.

### **2.2.2 An das Verfahren**

Das Verfahren stellt eine nicht unerlässliche Konstante dar. Das Verfahren stellt sicher, dass die Anliegen der Staatsangehörigen und des Rechtsstaats berücksichtigt werden. Ausserdem wird die Legitimation der Entscheidungen erhöht und mit der (Rück-) Kopplung sichergestellt, dass sich keine zu grosse Macht bilden kann. Die soziale Gerechtigkeit kann ihre Ansprüche an das Verfahren einfordern. Allgemein hält Miller fest, dass,

wenn gewisse Standards prozeduraler Gerechtigkeit eingehalten werden, die Ergebnisgerechtigkeit steigt. Um diesen Gerechtigkeiten Herr zu werden, müssen im Idealfall folgende Faktoren beseitigt werden: Die kognitive Fehlbarkeit muss minimiert werden. So sollen beispielsweise Prüfungen so ausgestaltet werden, dass anhand sinnvoller Kriterien ein möglichst faires Zulassungsverfahren möglich wird. Auch müssen des Weiteren alle Hintergrundbedingungen, welche das Endergebnis beeinflussen, so gut wie möglich beseitigt werden. Als Beispiel führt Miller die Medikamente an, welche zu oft verschrieben werden, ohne dass beim kranken Individuum die Lebens- und Wohnqualität oder Sonstiges miteinbezogen wird. Als letzten Hinderungsgrund nennt Miller die Überschneidung mehrerer Verfahren, welcher er mit dem Beispiel des Arbeitslosen illustriert. Diesen drei Faktoren begegnet die soziale Gerechtigkeit mit der Einforderung der Standards der Gleichheit, Sorgfalt, Publizität und Würde. Die Gleichheit dient den Bürgern dahingehend, dass sich diese sicher sein können, dass jedes Individuum gleichbehandelt und niemand bevorzugt wird. Eine Grenze wird jedoch dann gezogen, wenn die Regeln zwar die Gleichheit begünstigt, diese jedoch erhebliche moralische Ansprüche nach sich zieht. Mithilfe der Sorgfalt wird sichergestellt, dass alle Informationen eingeholt werden, bevor man eine Verteilung vollzieht. Ansonsten ist das Verfahren als abgekürzt zu betrachten und somit nicht fair beziehungsweise eben ungerecht. Mit der Publizität bringt Miller die Transparenz ins Feld. Erst wenn alle Individuen die Regeln und Kriterien eines Verfahrens kennen und verstehen, können sich die Staatsangehörigen mit der Verteilung identifizieren. Als letztes wird die Würde genannt. Die Würde wird als Ankerpunkt gesehen, der nicht verletzt werden darf, auch wenn die Verteilung gerecht zu sein scheint. Nur wenn die Würde gewahrt bleibt, ist die vollzogene Verteilung annehmbar. Eine Orientierungshilfe bietet dabei die im Kapitel 1.1.2 genannte Liste von Martha Nussbaum.

### **2.2.3 Für Staatsangehörige**

In einem Rechtsstaat müssen sich Staatsangehörige eine eigene demokratische Meinung bilden können. Zudem müssen die Individuen einen eigenen Willen entwickeln. Wenn dies nicht möglich ist, kann nicht von einem Rechtsstaat gesprochen werden. Die Frage, die sich aus Sicht der sozialen Gerechtigkeit stellt, ist, wie man solch eine Willens- und Meinungsbildung erreicht und gewährleistet. Nachfolgend wird die soziale Gerechtigkeit ihre Forderung formulieren.

Das Leben bietet viel. Ein Individuum bestreitet sein Leben von der Geburt bis hin zu seinem Tod und wird dabei mit Freude, Glück, Problemen etc. konfrontiert. Seine Persönlichkeit wie auch seine Umwelt haben einen komplementären Einfluss auf die Erfolge und Misserfolge. In Bezug auf die soziale Gerechtigkeit spielt es keine Rolle, in welchem Le-

bensstadium sich das Individuum aktuell befindet. In allen Fällen spielt die persönliche Freiheit eine massgebende Rolle. Rawls formuliert Gerechtigkeitsgrundsätze, in denen jede Person ein Recht auf gleiche Grundfreiheiten hat, wenn diese nicht die Grundfreiheiten einer anderen Person verletzen. Mit dem Capability-Ansatz von Sen kann die Chancengerechtigkeit bewertet werden. Dieser fokussiert die Entscheidungsmöglichkeiten und –prozesse der Individuen. Dabei wird weniger auf konkrete Materialien wie Geld oder immaterielle Dinge wie Teilhabe an der Gesellschaft abgezielt. Vielmehr öffnet die Befähigungsperspektive den Blickwinkel, indem gefragt wird, ob das Individuum befähigt ist, verschiedene Funktionsweisen anzunehmen oder nur eine Funktionsweise möglich ist angesichts der momentanen Lebenssituation. Dies bietet die Möglichkeit, verspernte oder vergessene Funktionsweisen in öffentlichen Diskursen aufzudecken und darüber zu diskutieren, inwiefern für diese oder jene Funktionsweise das Individuum notwendigerweise befähigt werden muss. Wiederum ist es die Liste von Nussbaum, die Orientierung für eine Bewertung der sozialen Gerechtigkeit bietet. Demnach ist es sozial gerecht, wenn Staatsangehörigen verschiedene Funktionsweisen offenstehen und diese zusätzlich individuell wählbar sind.

### **3 Von Welfare zu Workfare**

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) existiert seit 1905 mit dem Ziel, die Armut wirksam zu bekämpfen. Wie bereits erwähnt, obliegt die Sozialhilfe den Kantonen und Kommunen und unterliegt dabei keinem nationalen Rahmengesetz. Um sich dennoch auf eine Grundlage stützen zu können, gibt die SKOS seit einigen Jahren sogenannte SKOS-Richtlinien heraus, welche Empfehlungen für die Sozialhilfepraxis beinhalten. Den Kantonen steht es frei, diesen Richtlinien zu folgen. Die SKOS-Richtlinien selbst werden dabei immer wieder revidiert, um dem aktuellen Zeitgeist zu entsprechen. Der Paradigmenwechsel von Welfare zu Workfare hat gemäss Wyss mit der Richtlinien-Revision im Jahre 2005 stattgefunden. Wie Wyss halten auch Bartelheimer et al. (2003: 310) fest, dass die Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten diverse Reformen durchlaufen hat. Jeder Reform liegen dabei ihre Leitbilder zugrunde. In der heutigen Zeit spricht man vor allem vom Begriff der Aktivierung. Der Begriff ist seit ca. 1995, dem Wechsel von Welfare zu Workfare, populär.

Um diese Terminologie zu verstehen, wird ein kurzer Exkurs unternommen. Ziel des Exkurses ist es, die heutige Logik der Sozialhilfe besser nachvollzogen zu können.

#### **3.1 Welfare**

Die Geburtsjahrgänge aus den 60er Jahren haben sich in einer Phase „zwischen Aufbruch und Verunsicherung, zwischen Wohlstand und Knappheitserfahrung“ befunden (Nolte 2006: 28). Durch die Überwindung der Nachkriegskrise, der exzeptionellen Nachkriegskonjunktur und einem Generationenwechsel in vielen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen sind Reformen hin zu einem Wohlfahrtsstaat vollzogen worden. So ist die Liberalisierung und Demokratisierung, zu welcher zum Beispiel die Liberalisierung der Rechtsreform zählt, grossgeschrieben worden. Weiter ist der Impuls hin zu einer Egalisierung der Gesellschaft gegangen, dessen Ziel es gewesen ist, eine sozialökonomische Gleichheit herzustellen. Die Bildungspolitik kann als ein Beispiel angeführt werden. Auch die technische Modernisierung und Rationalisierung ist in den Fokus gekommen. Diese beiden Aspekte werden jedoch durch die politische Steuerung gestaltet (vgl. ebd.: 31-34).

Diese kann mit dem Begriff des gebundenen institutionellen Kapitalismus verknüpft werden, welchen Wyss für die Zeit der Wohlfahrt verwendet (vgl. Wyss 2011: 17). Diese Form des gebundenen Kapitalismus, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Sozialpolitik im

Wohlfahrtsstaat gehabt. Da nicht mehr der Kapitalismus, sondern das Individuum und die Solidarität untereinander in den Fokus gerückt ist, sind in der Schweiz zwischen den Jahren 1948 und 1996 Institutionen wie die Alters- und Hinterlassenenvorsorge, die Invalidenversicherung und Krankenversicherung ins Leben gerufen worden (vgl. Bessard 2016: 35-38). Mithilfe dieser und weiterer Arrangements wie der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung ist versucht worden, Bürgern soziale Nothilfen zukommen zu lassen sowie die Sicherung eines Mindeststandards des sozialen Wohlergehens herbeizuführen (vgl. Lessenich 2008: 69).

In der Zeit der Wohlfahrt hat das Individuum seine Arbeitskraft nicht mehr notwendigerweise verkaufen müssen, da es sicher hat sein können, soziale Nothilfe zu erhalten – dies aufgrund der boomenden Wirtschaft und der steigenden Kapitalmenge des Wohlfahrtsstaates. Dieser Zustand ist durch diverse Konjunkturerinbrüche, der damit einhergehenden Massenarbeitslosigkeit und Ratlosigkeit über mögliche Schritte zunehmend untergraben worden. Neue Lösungen mussten her. Die hat die neoliberale Ideologie angeboten.

## **3.2 Der Neoliberale Wandel**

Der Neoliberalismus kritisiert am Wohlfahrtsstaat deren zunehmende Ausweitung und sieht dies als Ursache für ökonomische Krisenerscheinungen, die sich aus den Steuerbelastungen oder wirtschaftlichen Einschränkungen ergeben. Weiter kritisiert der Neoliberalismus die sozialen Sicherungssysteme, welche sich als Institutionen wie der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe etc. zeigen. Individuen, die auf solche Wohlfahrtsangebote zurückgreifen, begeben sich freiwillig in die Abhängigkeit des Staates, um Sicherheit zu erhalten und nutzen die Solidarität aus. Deshalb lehnt der Neoliberalismus auch die Verantwortung für Menschen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ab. Ungleichheit ist ein positiver Effekt, da diese in der Gesellschaft eine Dynamik auslöst, der erst durch die Umverteilung ermöglicht werde. Die Lösung hat der Neoliberalismus in einem schlanken Staat gesehen, „der durch Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte, die Liberalisierung und Privatisierung vormals öffentlicher Dienstleistungen sowie durch Strategien der sozialen Sicherungssysteme (...) die nationalen Standorte im globalisierten Wettbewerb fit macht“ (Atzmüller 2014: 141).

So bestimmt den politischen Diskurs seit ungefähr zwanzig Jahren vorwiegend die Vorstellung einer Abnahme des Staatsapparates. Dies hat Auswirkungen auf die Restrukturierung staatlicher Institutionen (vgl. ebd.: 140f.).

Was sind aus theoretischer Sicht die Anzeichen und Auswirkungen einer neoliberalen Politik?

### **3.3 Workfare**

Der Übergang vom Wohlfahrtsstaat hin zum Workfare-Staat wird in der Literatur unter anderem mit „von Welfare zu Workfare“ umschrieben. Workfare-Staaten charakterisieren sich durch Kürzungen und Einschränkungen von Transferleistungen, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen und durch eine Aktivierung der Sozialpolitik, welche „auf eine Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital abzielt“ (Atzmüller 2014: 143). Das Ziel ist nicht mehr die Sicherstellung des Existenzminimums und die Erhaltung des sozialen Status, sondern dass staatliche „Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit an bestimmte Erwartungen an das Verhalten und die Aktivitäten Arbeitsloser, die durch den Ausbau adäquater Instrumente und weitreichender Regularien immer restriktiveren Systemen der Kontrolle und der Aktivierung unterworfen werden“ (ebd.: 144). Die Problematik dieser Konzeption widerspiegelt sich darin, dass durch die Reindividualisierung der Arbeitslosigkeit der Effekt der Arbeitslosigkeit nicht mehr am Markt, sondern am Individuum festgemacht wird. So wird das Gefühl vermittelt, dass das Individuum aktiviert, gefordert und gefördert werden muss, um die Eigenständigkeit und Selbsterhaltung anzutreiben. Um Transferleistungen zu erhalten, muss eine Gegenleistung erbracht werden. Um die Individuen zur Gegenleistung zu bringen, werden diverse Sanktionsarrangements stetig erweitert, welche meist mit dem temporären Entzug der Unterstützungsleistung gekoppelt sind. Zugleich werden Individuen, welche bereits eine Arbeit haben oder arbeitslos sind, dazu gedrängt, im Arbeitsmarkt zu bleiben oder sich darin zu reintegrieren, indem auf Um-, Aus- und Weiterbildungen abgezielt wird. Die Individuen sollen beschäftigungsfähig bleiben. Diese beschriebene Arbeitsmarktpolitik hat Konsequenzen auf gesellschaftspolitischer Ebene. Teilhabe wird je länger je mehr nur noch über Erwerbsarbeit möglich. Auch prekäre Arbeitsverhältnisse wie working poor oder polarisierende Einkommensstrukturen sind möglich (vgl. ebd.: 145-150).

Diese Aspekte haben Auswirkungen auf die Sozialhilfe. Im Folgenden wird die Sozialhilfe kurz umrissen und mit den Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an den Sozialstaat analysiert. Anschliessend werden die Revisionen der SKOS-Richtlinien und die Sozialhilfep Praxis näher beschrieben und jeweils mit dem Analyseraster verknüpft. Fokussiert werden die Ebenen des Verfahrens sowie der Bürgerinnen und Bürger.

## 4 Die Sozialhilfe

### 4.1 Die Sozialhilfe: Eine Übersicht

Die kommunale Sozialhilfe stellt für die Staatsangehörigen der Schweiz ein gewichtiger Teil der Existenzsicherung dar. Jeder Haushalt oder jede Einzelperson mit einem Einkommen unterhalb der festgelegten Armutsgrenze, hat Anrecht auf die Sozialhilfe. So erbringt sie bei Bedürftigkeit als letzte Instanz beispielsweise materielle Leistungen. Diese Leistungen sollen dabei keine Dauerleistung sein, sondern dem Individuum zu einer menschenwürdigen, von der Sozialhilfe unabhängigen Lebensführung verhelfen. Gemäss dieser normativen Vorgabe orientiert sich die Sozialhilfe an einem menschenwürdigen Leben ohne Sozialhilfe. Und falls dies nicht möglich ist, an einem menschenwürdigen Leben mit Sozialhilfe. Demzufolge baut sie sich aus einem Apparat an Anspruchsprüfung und Hilfestellung und einem Angebot persönlicher Hilfe auf, welche nie konfliktfrei eingebunden ist. Das System ist demnach durch polyvalente Zielebenen geprägt, die in der Praxis immer wieder neu ausgehandelt werden müssen. Zu den Zielen zählt die Existenzsicherung, die Sozialintegration, die Arbeitsmarktintegration, die Finanzierbarkeit und auch die Arbeitszufriedenheit der Fachkräfte (vgl. Bartelheimer et al. 2003: 309f.). Meader und Nadai (2004: 25) halten fest, dass die Integration erst in jüngster Zeit „zu einem Schlüsselbegriff der Sozialpolitik avanciert und insbesondere auch zum Ziel der öffentlichen Sozialhilfe deklariert worden“ ist. „Die explizite Ausweitung des politischen und gesetzlichen Auftrags der Sozialhilfe von materieller Existenzsicherung zu „Integration“ ist hierzulande eine relativ junge Entwicklung“ (ebd.). Die Finanzierung der Sozialhilfe geschieht dabei mit Geldern aus kantonalen und kommunalen Steuererträgen. Da die Sozialhilfe aufgrund eines fehlenden nationalen Rahmengesetzes der Verantwortung der Kantone unterliegt, regelt jeder einzelne Kanton mit einem eigenen Sozialhilfegesetz die Ausgestaltung der Sozialhilfe selber. Das heisst folglich, dass Leistungen und Pflichten von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausbezahlt oder eingefordert werden. Um dennoch eine möglichst einheitliche Sozialhilfepraxis erreichen zu können, gibt die SKOS Richtlinien als Orientierungshilfen heraus. „Die SKOS ist ein Fachverband der öffentlichen und privaten Sozialhilfe. Ihm sind die Sozialhilfebehörden der Kantone und Gemeinden, die privaten Hilfsorganisationen und wichtige Bundesämter vertreten. Ihre Richtlinien sind nicht verbindlich, haben aber über die Rechtsprechung und die Wissenschaft eine grosse Bedeutung erlangt.“ (Knöpfel 2006: 160) Die Sozialhilfe ist, wie mit der Subsidiarität kurz angeschnitten, von verschiedenen Prinzipien geprägt. So meint das Subsidiaritätsprinzip, dass die Sozialhilfe

erst nachrangig zu den Sozialversicherungen wie zum Beispiel der Invalidenversicherung zum Zug kommt. Das Finalprinzip spricht die Verschuldensunabhängigkeit an. Die betroffenen Bürger müssen demnach nicht erklären, weshalb sie in eine bedarfsabhängige Situation gelangt sind, sondern haben in jedem Fall Anrecht auf Unterstützung. Das Individualisierungsprinzip bietet weiter die Möglichkeit, individuell angemessene Mittel zur Überwindung der Bedürftigkeit anzubieten (vgl. Maeder/Nadai 2004: 34). Die Bedeutung der Sozialhilfe hat seit dem Wechsel von Welfare zu Workfare weiter zugenommen. So sind die Fallzahlen gestiegen und die Problemlagen der Betroffenen sind zunehmend komplexer geworden. Auch die Bezugsdauer erfährt eine Verlängerung. Als Gründe führt Knöpfel unter anderem den Wandel der Arbeitsverhältnisse aufgrund der Globalisierung, den Wandel der sozialen Lebensformen sowie die Reformen in den Sozialversicherungen an. Die Arbeitslosenversicherung hat beispielsweise die Taggeldbezugsdauer verkürzt und trägt aufgrund der schnelleren Aussteuerung der Betroffenen zu einer Mehrbelastung der Sozialhilfe bei. Die Institution Sozialhilfe ist infolgedessen zunehmend unter Druck geraten und hat ihrerseits mit Revisionen der SKOS-Richtlinien auf diesen Druck zu reagieren versucht (vgl. ebd.:163f.).

#### **4.1.1 Verknüpfung mit der Forderung an den Rechtsstaat**

Mit den bisherigen Ausführungen ist es möglich, das Analyseraster ein erstes Mal anzuwenden. Da die Übersicht der Sozialhilfe eher die Staatsebene betrifft, eignet sich die Analyse unter dem Gesichtspunkt der Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an den Rechtsstaat. Die verbliebenen sekundären Forderungen an den Sozialstaat summieren sich darunter, dass dem Rechtsstaat die Aufgabe zufällt, über öffentliche Diskurse, in diesem Fall im Diskurs um die Sozialhilfe, einen Konsens über gesellschaftliche Werte von Gütern, Dienstleistungen und Gelegenheiten zu finden. Sozial gerecht ist es unter anderem, wenn der Rechtsstaat in öffentlichen Diskursen dem Parochialismus entgegenwirkt. In den Ausführungen ist erkennbar geworden, dass die Sozialhilfe an die Kantone beziehungsweise die Gemeinden delegiert wird. Aufgrund eines fehlenden nationalen Rahmengesetzes verfasst jeder Kanton ein eigenes Sozialhilfegesetz. Um diesen Unterschieden entgegenzuwirken, gibt die SKOS Richtlinien heraus, an der sich die Kantone orientieren können. Der Parochialismus besagt, dass Ansprüche der eigenen Gruppe höher gewichtet werden, als Ansprüche der anderen. Die SKOS stellt einen Verband aus unterschiedlichsten Akteuren dar, in welchem automatisch Interessen unterschiedlicher Natur entstehen. Durch den Wechsel von Welfare zu Workfare und den daraus erfolgenden Revisionen kann geschlossen werden, dass beispielsweise die Ansprüche der Gruppe der bedürftigen Staatsangehörigen in den letzten Jahrzehnten zunehmend vernachlässigt worden ist. Hier käme dem Rechtsstaat Schweiz die Aufgabe zu, diese Gruppe zu

unterstützen und ihnen Gehör zu verschaffen. Wie die letzten Jahrzehnte aufzeigen, liegt der Status-Quo im Moment auf Kürzungen und auf Leistung gegen Gegenleistung. Die soziale Gerechtigkeit fordert vom Rechtsstaat, dass der Ist-Zustand hinterfragt werden muss und neue, sozial gerechte Perspektiven vorschlägt. So kann am Sozialstaat kritisiert werden, dass er die momentane Denkweise, Leistungen zu kürzen, gutheisst, statt den Bürgerinnen und Bürgern andere Möglichkeiten in Form von neuen Denkansätzen zu bieten.

Der Fixed-Pie-Bias soll als letztes Element analysiert werden. Dieser besagt, dass Individuen die zu verteilende Summe als Konstante wahrnehmen. Aufgrund der Finanzierung der Sozialhilfe über Steuererträge ändert sich jedoch die zu verteilende Summe von Jahr zu Jahr. Um einen sozial gerechten Konsens über den Wert bestimmter Güter, Dienstleistungen etc. in der Sozialhilfe bestimmen zu können, muss der Sozialstaat beziehungsweise die Kantone oder gar die Gemeinden den Staatsangehörigen eine transparente Übersicht bezüglich der zu verteilenden Summe bereitstellen. Nur so können die rationalen Interessen des Einzelnen aufgedeckt und diskutiert werden. Es kann, wenn auch auf einer eher abstrakten Ebene, aufgezeigt werden, dass die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an den Sozialstaat zumindest Anlass dazu geben, die momentane Sozialhilfe in Bezug auf die Ermöglichung der sozialen Gerechtigkeit kritisch zu hinterfragen.

## **4.2 Die wesentlichen Revisionspunkte der SKOS-Richtlinien**

Der Fokus der Sozialhilfe liegt seit dem Wechsel von Welfare zu Workfare darauf, „passive“ Lohnersatzleistungen für Arbeitslose durch „aktivierende“ Leistungen zu ergänzen, wenn nicht gar zu ersetzen (Bartelheimer et. al. 2003: 310). Der Diskurs um die Aktivierung hat zur Folge, dass häufig weitreichende Massnahmen und Angebote eingeleitet werden, die mit dem Rückgriff auf Aktivierung begründet werden. Somit wird Bedürftigen unterstellt, dass sie als Individuen passiv seien und erst mit den richtigen Hilfsangeboten aktiviert werden können. Die materielle Absicherung wird „im Falle drohender Armut neu systematisch an die Bedingung geknüpft, dass dafür von Seiten der Sozialleistungsbeziehenden wo immer möglich sogenannte Gegenleistungen erbracht, das heisst, irgendwie definierte Arbeiten verrichtet werden müssen“ (Wyss 2005: 73). Die wesentlichen Revisionspunkte drücken sich in Leistungskürzungen, Verletzung des Gleichstellungsgebots, Themen rund um die Arbeitswilligkeit und der Verschuldensunabhängigkeit sowie in strengeren Sanktionen aus.

Die Leistungskürzung bezeichnet im Wesentlichen die Kürzung des Grundbedarfs. Das Existenzminimum ist dabei um zehn Prozent mit der Begründung abgesenkt worden, dass man sich an den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung orientiert, statt wie vor 2005 an den ärmsten zwanzig Prozent. Der Grundbedarf einer Einzelperson sank im Jahr 2006 von 1100 auf 960 Franken (vgl. Wyss 2005: 76). Der Grundbedarf steht für den Aufwand im alltäglichen Leben. Dazu gehören Lebensmittel, Kleidung, Verkehrsauslagen etc. Für das Jahr 2017 empfiehlt die SKOS 986 Franken als Grundbedarf einer Einzelperson (vgl. SKOS 2017: B.2.2). Wyss prangert diesen Revisionspunkt insofern an, dass dieser den Grundbedarf auf ein Niveau senkt, welches mittelfristig nicht existenzsichernd ist. Ein weiterer Kritikpunkt an der Revision der SKOS-Richtlinien ist die Missachtung der Gesetze, welche Diskriminierung verbieten und die Gleichstellung gewährleisten. Diese würden von den SKOS-Richtlinien zu wenig berücksichtigt (vgl. ebd.: 78). So wird von jungen Erwachsenen unter 25 Jahren erwartet, dass sie bei ihren Eltern oder bei Unterstützungsbedarf allenfalls in einer Wohngemeinschaft wohnen (vgl. SKOS 2017: B4). Auch Menschen, die von der Schweiz mit dem Status F im Asylwesen vorläufig aufgenommen sind, bekommen je länger desto mehr nicht automatisch Sozial- sondern lediglich Nothilfe. Der Kanton Zürich hat in der Abstimmung vom September 2017 dieses Gesetz erlassen (vgl. SRF, September 2017: o.S.). Die Sozialhilfe funktioniert nach dem Finalprinzip. Die Frage nach dem Verschulden der eigenen Bedürftigkeit wird ausser Acht gelassen. Mit dem Begriff der Arbeitswilligkeit hat man die Schuldfrage wieder in die Sozialhilfepraxis aufgenommen. Sobald ein Individuum in der Sozialhilfe eine Integrationsaktivität erbringt, steht diesem eine Integrationszulage oder und ein Einkommensfreibetrag zu. Wenn das Individuum die Integrationsaktivität jedoch nicht erbringen möchte oder kann, die Behörde jene Aktivität jedoch als zumutbar betrachtet, kann die Behörde die Person sanktionieren, indem der Grundbedarf gesenkt wird. Das ist ein direkter Widerspruch dem Grundbedarf gegenüber, da dieser das Existenzminimum sichern soll. Mit solchen Sanktionsformen steht nicht mehr die Sicherung der sozialen Existenz der Bevölkerung im Vordergrund, sondern die Erziehung der Individuen hin zur Arbeit (vgl. Wyss 2005: 77ff.).

Mit dem Wechsel von Welfare zu Workfare hat auch eine stärkere Ausrichtung zu den Sanktionen hin stattgefunden. Der Artikel 12 der Bundesverfassung ist die Grundlage, auf welcher die Sozialhilfe agiert. Auch die SKOS-Richtlinien referenzieren den Artikel 12 in ihren Zielen (vgl. SKOS 2015: A1). Dieses Grundrecht ist jedoch, wie viele andere Grundrechte der Bundesverfassung, sehr offen formuliert, so dass die darin enthaltenen Begriffe verschieden ausgelegt werden können. Besonders der Phrase „nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen“ bekommt durch den Fokus auf die Arbeitsfähigkeit eine besondere Bedeutung zu. Wenn demnach jemand in der Lage ist zu arbeiten, kann er für sich sorgen.

So findet das Leistungs- und Gegenleistungsmodell grosse Beachtung in den Sozialhilfegesetzen. Wenn somit eine Person eine zumutbare Stelle ablehnt, verletzt es das gängige Recht. Das Bundesgericht hat mit Bezug auf den Artikel 12 im BV entschieden, dass der Rechtsmissbrauch eines Individuums erst dann vorliegt, wenn eine bedürftige Person bewusst eine Erwerbstätigkeit ausschlägt, um Unterstützung zu erhalten. Im Umkehrschluss sind deshalb Leistungskürzungen solange zulässig, wie sie den grundrechtlich geschützten Notbedarf nicht betreffen sowie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die von öffentlichem Interesse und verhältnismässig ist (vgl. Amstutz 2005: 24). Die SKOS-Richtlinien schlagen, im Falle eines Fehlverhaltens des Individuums, eine Kürzung des Grundbedarfs von fünf bis dreissig Prozent vor (SKOS 2015: A8.2). Der Kanton Thurgau weicht von den Empfehlungen ab und kürzt den Grundbedarf für eine begrenzte Zeit um bis zu 40 Prozent bei unrechtmässigem Leistungsbezug, Arbeitsverweigerung und/oder grober Pflichtverletzung (vgl. Sozialhilfeverordnung 2018: 2a). Mithilfe verwaltungsrechtlicher Sanktionen können verwaltungsrechtliche Pflichten eingefordert werden. In der Sozialhilfepraxis sind Verweigerungen, Kürzungen und das Einstellen von Sozialhilfeleistungen Sanktionsformen. Nicht nur die Arbeitswilligkeit stellt eine relevante Dimension dar, sondern auch immer mehr die Pflichtverletzungen. So äussert sich die Sanktionspraxis dahingehend, dass gewisse Sanktionen unter anderem mit vergangenen Ereignissen aus vorherigen Jahren begründet werden. Maeder und Nadai (vgl. 2004: 172) führen folgendes Praxis-Beispiel an: Einer ausgesteuerten, geschiedenen Klientin ist bereits zu Unterstützungsbeginn der Grundbedarf für die ersten Monate um 15 Prozent und nach einem Jahr um fünf Prozent mit der Begründung gekürzt worden, dass diese die Abfindung ihrer Scheidung zu schnell verbraucht habe. Das bedeutet, dass die Klientin bereits zuvor hätte einkalkulieren müssen, dass sie einmal Unterstützung benötigen würde.

Zusammenfassend kann erhoben werden, dass mit der Revision der SKOS-Richtlinien „das Ziel der sozialen Existenzsicherung gegenüber dem Ziel der beruflichen Integration deutlich zurückgenommen“ hat (Knöpfel 2006: 165). Gleichwohl ist der Fokus auf die soziale und berufliche Integration zu begrüssen. Der Realität mit der Abnahme der Stellen für Leichtqualifizierte im ersten Arbeitsmarkt muss jedoch ins Auge geblickt werden. So finden nur wenige nach der Teilnahme von Integrationsmassnahmen den Weg zurück in den Arbeitsmarkt (vgl. ebd.: 165)

Die Analyse beschränkt sich im Folgenden auf die Ebene des Verfahrens und der Staatsangehörigen, weil sich die beiden Ebenen am besten auf die Revisionen der SKOS-Richtlinien in Bezug setzen lassen.

#### **4.2.1 Verknüpfung mit der Forderung an das Verfahren**

Die Revisionen der SKOS-Richtlinien haben einen unmittelbaren Einfluss auf das Verfahren zwischen der Sozialhilfe (Rechtsstaat) und den Betroffenen (Staatsangehörige).

Die Sozialhilfe liegt in der Verantwortung der Kantone, welche jedoch die Verantwortung den Kommunen weiterreichen. Dabei gibt es kein konkretes Bundesgesetz, das den Gemeinden eine einheitliche Vorgehensweise vorgibt. Meistens stützen sich die Gemeinden auf die SKOS-Richtlinien. Die SKOS-Richtlinien nutzen für ihre Ausgestaltung die Bundesverfassung. Erwähnt wird in dieser Arbeit der Artikel 12, der dafür sorgt, dass Individuen, welche nicht in der Lage sind für sich zu sorgen, Recht auf Hilfe in Notlagen haben. Jeder in der Schweiz Lebende hat Anrecht auf Sozialhilfe. Auf den ersten Blick lässt dies darauf schliessen, dass die Sozialhilfe zumindest von ihrem Grundgedanken, Aufbau und Prinzipien her eine sozial gerechte Institution ist. Alle Einwohner der Schweiz haben das Recht auf Sozialhilfe und somit das Recht auf bedarfsgerechte Unterstützung. Sozial ungerecht wäre demnach die Institution Sozialhilfe, wenn nicht alle Bürger der Schweiz das Anrecht auf Sozialhilfe hätten und nicht alle bedarfsgerechten Mittel erhalten würden. Insbesondere die Revisionen der SKOS-Richtlinien lassen darauf schliessen, dass sich die Sozialhilfe von einer sozial gerechten zu einer sozial ungerechten Institution hinbewegt hat. Begründet wird diese Aussage folgendermassen:

Die Sozialhilfe ist nicht mehr jeder in der Schweiz lebenden Person automatisch zugänglich. Namentlich mit der Verletzung des Gleichstellungsgebots, welches unter anderem die Ungleichbehandlung der Betroffenen über und unter 25 Jahren benennt, soll die Begründung begonnen werden. Mit Bezugnahme auf Millers Prinzip der Gleichheit kann argumentiert werden, dass dieses Prinzip vordergründig die Regeln betrifft. Wenn alle nach den gleichen Regeln behandelt werden, wie das beispielsweise mit der Differenzierung nach Alter bei über und unter 25-Jährigen der Fall ist, ist die Gleichheit gewährleistet. Dieses Argument hat durchaus seine Berechtigung. Die Frage, die sich stellt ist, ob diese Regeln erhebliche moralische Ansprüche verursachen. Auch diesbezüglich wird es unterschiedliche Ansichten geben. Ein möglicher Argumentationsstrang kann mit der Bezugnahme auf das Prinzip der Würde in einem Verfahren eröffnet werden. Ein Verfahren kann an sich gerecht ausgestaltet sein, sollte es jedoch die Würde der Betroffenen verletzen, ist das Verfahren nicht mehr fair. Für unter 25-Jährige kann es würdelos sein, vom Rechtsstaat soweit bevormundet zu werden, dass, im Falle einer Abhängigkeit, entweder in einer Wohngemeinschaft oder bei den Eltern gewohnt werden muss. Mit Bezug auf die Liste von Martha Nussbaum wird das Recht auf Beteiligung damit vorenthalten. Ein weiteres Beispiel sind die Personen mit dem Status F. Im Kanton Zürich bekommen diese nicht

mehr automatisch Sozial- sondern lediglich Nothilfe. Entgegnet werden kann, dass die Staatsbürgerschaft gemäss Miller bedeutet, dass man diesem System vollständig zugehören muss. In der Schweiz bedeutet der Schweizer Pass die Staatsbürgerschaft. Diesem Argument kann stattgegeben werden. Auch wenn die Meinungen darüber auseinandergehen mögen, ob ein vorläufig aufgenommenen Flüchtling nicht doch das Recht auf die Leistungen eines Rechtsstaates, der ihn aufgenommen hat. Um jedoch die Argumentation aufrechtzuerhalten wird auf die Arbeitswilligkeit verwiesen. Es wird beschrieben, wie die Behörden die Klientel bei Verweigerung einer zumutbaren Arbeitsmassnahme sanktionieren können. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass eine Zweiteilung in arbeitswillige und arbeitsunwillige und damit sozialhilfeunwürdige Klienten vollzogen wird. Treffen kann diese Sanktionen jeden Staatsbürger mit Schweizer Pass. Die geforderte Gleichheit in einem Verfahren ist demnach nicht mehr gegeben.

Die Einstufung nach Arbeitswilligkeit kann auch aus der Sicht der Sorgfalt kritisiert werden. Sorgfalt meint, dass alle nötigen Informationen eingeholt werden, bevor eine Verteilung oder eine Massnahme veranlasst wird. Verfügt die Sozialhilfe über genügend Informationen, um darüber entscheiden zu können, welche Integrationsmassnahme angemessen ist? Hat man die nötige Sorgfalt bei der Einstufung nach Arbeitswilligkeit walten lassen? Diese Dinge können bezüglich Sorgfalt hinterfragt werden, lassen jedoch keine klare Beantwortung zu, inwiefern die soziale Gerechtigkeit berücksichtigt wird. Das Prinzip der Sorgfalt wird in den nachfolgenden Ausführungen rund um die Praxis der Sozialhilfe stärkeres Gewicht erhalten und eine klarere Antwort erlauben.

Bezüglich der Publizität stellen sich weitere Fragen. Verstehen die Betroffenen, weshalb bestimmte Klienten genau diese Integrationsaktivität erbringen müssen und bestimmte Klienten eine andere? Für die Betroffenen ist es mitunter schwer nachzuvollziehen, weshalb gewisse Integrationsmassnahme in ihrem Fall als zumutbar erachtet worden ist und deshalb besucht werden muss. Knöpfel schreibt, dass beispielsweise eine Zumutbarkeitsregelung in den SKOS-Richtlinien fehlt (vgl. Knöpfel 2006: 165). Diese würde die Publizität klar erhöhen und könnte als Diskussionsgrundlage eine Plattform bieten, über die soziale Gerechtigkeit zu diskutieren.

Die Würde der Bürgerinnen und Bürger wird durch die Leistungskürzungen vermehrt in Frage gestellt. Es ist ersichtlich, dass das Individuum infolge der Veränderung zu Workfare hin unter steigendem Druck steht. Gemäss der normativen Vorgabe orientiert sich die Sozialhilfe an einem menschenwürdigen Leben ohne Sozialhilfe oder aber an einem menschenwürdigen Leben mit Sozialhilfe. Jede Person, die sich im Verfahren mit der Sozialhilfe befindet, hat Anrecht auf Leistungen vom Rechtsstaat. Sozial gerecht ist es, wenn

Staatsangehörige so viele Leistungen erhalten, dass ein menschenwürdiges Leben ermöglicht wird. Wie viel Wert einem menschenwürdigen Leben beigemessen wird, versucht die SKOS in einem Aushandlungsprozess mit verschiedenen Akteuren in ihren Richtlinien festzulegen. So wird der Grundbedarf festgelegt, der ein menschenwürdiges Leben abseits der Wohnkosten und Krankenkassenrechnungen ermöglichen soll. Einst hat ein betroffenes Individuum 960 Franken zur Verfügung gehabt, während heute, aufgrund des Revisionsdrucks, die Empfehlung eines Grundbedarfes von 986 Franken für eine Einzelperson vorliegt. Dies bedeutet eine leichte Erhöhung des Grundbedarfs, welcher gemäss Wyss langfristig dennoch ein Niveau annimmt, das nicht mehr zur Existenzsicherung reicht. Aufgrund dieser Existenzgrundlage können die Revisionen mit den Punkten Sozialität und Anerkennung wie auch das Recht auf die Beteiligung, die auf der Liste von Nussbaum für ein würdiges Leben garantieren, kritisiert werden.

In Bezug auf die Sanktionen in der Sozialhilfe kann die soziale Gerechtigkeit mit dem Anspruch an die Gleichheit keine klare Aussage treffen. Es scheint insofern eine Gleichheit im Sinne von Integrationsaktivität annehmen oder ablehnen zu herrschen. Auch die Sorgfalt kann, wenn die Sanktionen separiert betrachtet werden, nicht klar beurteilt werden. Die Publizität ist insofern gerecht, dass alle wissen, dass eine Pflichtverletzung oder Verweigerung zu einer Sanktion führt. Wird jedoch das Beispiel, das von Maeder und Nadai geschildert worden ist, hinzugezogen, steht die Publizität in einem anderen Licht da. Es ist fraglich, die Bürger aufgrund von Ereignissen zu sanktionieren, welche schon mehrere Jahre zurückliegen. Die Bevölkerung müsste im Sinne der Publizität danach gefragt werden, wie vielen die Zeitdimension für die Sanktionen bewusst ist. Falls anschliessend ein vorhandenes Unwissen festgestellt würde, müsste man von einem sozial ungerechten Verfahren sprechen. Die soziale Ungerechtigkeit wird verstärkt, wenn man die Würde hinzufügt. Die Sanktionen bieten auch immer ein Moment des Tadelns im Sinne davon, dass etwas nicht zur Zufriedenheit des Sozialhilfedienstes erledigt worden ist. Eine Sanktionierung trägt weiter die Komponente des Abwertens in sich, welche mit Bezug auf den Punkt der Sozialität und Anerkennung nach Martha Nussbaums Liste, die Grundfähigkeiten des Menschen beeinträchtigen. So wird den betroffenen Staatsangehörigen unterstellt, dass diese eine Last der Gesellschaft sind. Dies betrifft die psychischen Aspekte. Auch der monetäre Aspekt trägt entscheidend zur Frage bei, wie weit ein menschenwürdiges Leben möglich ist oder nicht. Wenn das Beispiel des Kantons Thurgau betrachtet wird, muss danach gefragt werden, ob Kürzung des Grundbedarfs um 40 Prozent ein menschenwürdiges Leben ermöglicht oder nicht. Deshalb stellen Sanktionen in der heutigen Praxis ein sozial ungerechtes Instrument in der Sozialhilfe dar.

#### **4.2.2 Verknüpfung mit der Forderung für Staatsangehörige**

Die Orientierung an den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung lässt darauf schliessen, dass mit der Kürzung des Grundbedarfs viele Möglichkeiten zur persönlichen Lebensgestaltung mit individuellen Bedeutungszuweisungen entfallen sowie an den Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger gerüttelt wird. Wenn ein Individuum einmal in die hypothetische Situation Sozialhilfe gerät und eine Phase monetärer Knappheit entsteht, der die Existenzsicherung nicht mehr zu gewährleisten vermag, kann man annehmen, dass als Erstes die grundlegenden Bedürfnisse wie Hunger und Durst befriedigt werden. Sobald sich das Individuum in solch einer Situation wiederfindet und sich zwischen einer Mahlzeit zu Hause oder der Pflege von Sozialkontakten, z.B. Ausgehen mit Freunden, entscheiden muss, stellt dies eine enorme Belastung für das Individuum und ihr soziales System dar. Aus der Sicht von Sen, der mit der Perspektive des Capability-Ansatzes argumentiert, dass soziale Gerechtigkeit dann hergestellt ist, wenn individuelle Entscheidungsmöglichkeiten und Entscheidungsprozesse ermöglicht werden, stellt die Sozialhilfe demnach eine Institution dar, welche in ihrer Denkweise dahin tendiert, die Spielräume durch Verknappung der Ressourcen zu verkleinern. Aus Kostengründen müssen auf Sozialkontakte verzichtet werden, die im Endeffekt zur sozialen Vereinsamung und schliesslich zu physischer und/oder psychischer Krankheit führen können. Studien beweisen, dass das Eingebundensein in ein soziales Netz entscheidend zu physischer und psychischer Gesundheit beitragen.

Die Pflicht, Integrationsmassnahmen zu besuchen, da sonst die Leistungen gekürzt werden, ist aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit für den Bürger an sich nicht ungerecht. Vielmehr kann es, positiv formuliert, als Versuch angesehen werden, Funktionsmöglichkeiten zu erweitern. Die Problematik ist, die aus dem Gedanken von Leistung für Gegenleistung entsteht, dass der Besuch von Integrationsmassnahmen an die Leistungshöhe gekoppelt wird. So wird wiederum die individuelle Bedeutungszuweisung an eine Funktion untergraben, da die Bürgerinnen und Bürger in der Sozialhilfe oftmals Integrationsmassnahmen aus Pflicht statt aus eigenen Interessen und persönlicher Entwicklung besuchen. Dies widerspricht dem Integrationsgedanken.

Weiter sind die Sanktionsformen aus Sicht des Capability-Ansatzes als sozial ungerecht zu beurteilen. Jegliche Sanktionen verringern die Befähigungsmöglichkeiten. Gerade für betroffene Staatsangehörige ist es wichtig, dass ihnen Perspektiven offengehalten und aufgezeigt werden. Wieder wird auf das Prinzip der Leistung und Gegenleistung verwiesen. Das betroffene Individuum erhält Leistungen, wenn eine Gegenleistung beispielsweise in Form einer arbeitsmarktlichen Massnahme erbracht wird. Im schlechten Fall gerät

ein Individuum, wie im Fallbeispiel von Maeder, in einen immer grösser werdenden Strudel aus Sanktionen von Verknappung der Mittel. Es geht somit nicht mehr um die Deckung eines Bedarfs. Die heutige Logik der Sozialhilfe führt für die betroffenen Individuen demnach zur sozialen Ungerechtigkeit aufgrund eingeschränkter Funktionsweisen. Um einen Paradigmenwechsel hin zur sozialen Gerechtigkeit für das Individuum vollziehen zu können, müsste demnach nicht mehr mit ressourcenorientierten Verknappungen gehandelt werden, sondern viel mehr auf die Befähigungen fokussiert werden. Die Sozialhilfe beziehungsweise die ausführenden Organe müssten sich vermehrt der Frage widmen, was einem Individuum zur Entfaltung ihrer Fähigkeiten fehlt. Das Wissen dafür ist theoretisch bereits gegeben und eng an die Menschenwürde geknüpft. Ein mögliches Instrument ist die Liste von Martha Nussbaum, welche der Praxis anhand der zehn Punkte Orientierung für Handlungsmöglichkeiten bietet. Festzuhalten ist, dass die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit für Staatsangehörige mit den Revisionen äusserst minimal berücksichtigt werden.

### **4.3 Ausgestaltung der Sozialhilfe**

Der Wechsel von Welfare zu Workfare hat weitere Auswirkungen auf die konkrete Praxis in der Sozialhilfe. Diese sollen in der Folge thematisiert und analysiert werden. Da die Praxis die Verfahrensebene darstellt, wird dieser Abschnitt lediglich mit den Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an das Verfahren analysiert.

Die steigenden Fallzahlen, die Revisionen der SKOS-Richtlinien sowie die vorherrschende Sanktionierungspraxis lassen sowohl den Betroffenen als auch den Sozialarbeitenden im Alltag immer weniger Ressourcen. So herrscht ständig Zeitdruck und für eine angemessene Bearbeitung sind oftmals zu wenig verlässliche Informationen vorhanden. Weiter ist der Beruf der Sozialen Arbeit einer Doppelbödigkeit unterworfen. Einerseits muss nach dem Professionswissen und andererseits nach den Organisationsregeln gehandelt werden. „Sowohl die professionelle Logik und das Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe verlangen ein Eingehen auf den Einzelfall; die jeweiligen Handlungsanleitungen und Regeln sind folglich auslegungsbedürftig“ (Maeder/Nadai 2004: 149). Die andauernde Knappheit der monetären Ressourcen und die gleichzeitige Kombination, allfällige Zusatzeinkünfte von der nächsten Auszahlung abzuziehen, empfindet die Klientel als Affront. So werden teilweise Zusatzeinkünfte verschwiegen. Die Knappheit der Mittel hat auch zur Folge, dass die Bezugsdauer der Sozialhilfe verlängert wird aufgrund von Sanktionen und der damit einhergehenden abnehmenden Kooperationsbereitschaft. Die Knappheit wirkt somit kostensteigernd. Dieser Umstand ist sehr kurzfristig gedacht. Statt

beispielsweise eine ordentliche, langfristige Ausbildung zu unterstützen, wird das Klientel oftmals in das nächstbeste arbeitsmarktliche Setting oder in die nächste Sozialversicherung wie die Invalidenversicherung oder Arbeitslosenversicherung gedrängt, welche die langfristige Ablösung erschwert (vgl. ebd.: 172ff.). Dies hält auch Müller de Menenzes (2012: 349) fest: „Ein häufig genanntes Problem ist die hohe Fallbelastung und fehlende Zeit für sorgfältige Diagnosen, die interventionsbezogene Reflexion und die Entwicklung von experimentierenden und fallspezifischen Vorgehensweisen. Unter Zeitdruck werden die KlientInnen vorschnell zu typischen Problemfällen zugerichtet und es wird ihnen eine routinisierte Problemlösung aufgedrängt, die ihre Probleme und Ressourcen wenig berücksichtigt. Solche routinisierten und starren Vorgehensweisen sind bei komplexen Problemlagen jedoch meist nicht wirksam.“

Nebst den knappen Ressourcen eröffnet die föderale Ausgestaltung der Sozialhilfe weitere Problematiken. Unter anderem wird die Professionalisierung der Sozialhilfe kritisiert. Müller de Menenzes (2012: 32) schreibt, dass die Sozialhilfe in der Schweiz nicht vollständig professionalisiert und die Professionalisierung in den Kantonen unterschiedlich hoch ist. So zeigen Untersuchungen der SKOS 2004, dass es Sozialhilfedienste ohne diplomierte Sozialarbeitende sowie professionalisierte Sozialhilfedienste mit diplomierten Sozialarbeitenden gibt. Ein Drittel der untersuchten Dienste hat angegeben, über kein spezifisch ausgebildetes Personal zu verfügen (vgl. Müller de Menenzes 2012: 33f.). Dies hat Auswirkungen für die Betroffenen. Zum einen sind die Zugangsbarrieren unterschiedlich ausgestaltet. „In Kleingemeinden ohne eigenen bzw. mit Anschluss an einen regionalen Sozialdienst müssen die Armen höhere Schwellen überwinden, um ihren Anspruch geltend zu machen und Unterstützung zu bekommen“ (Maeder/Nadai 2004: 177). Auch die Unterstützungsmassnahmen werden aufgrund einer fehlenden nationalen Rahmengesetzgebung beziehungsweise einer blossen Empfehlung der SKOS von den Kantonen unterschiedlich ausgestaltet. Dieser Fakt ergibt sich zum Beispiel aus den unterschiedlich hohen Mietzinslimiten und situationsbedingten Leistungen. Nebst den materiellen Aspekten zeigen sich auch Differenzen bei den immateriellen Formen der Unterstützung. So werden Unterschiede bei der Klassifikation in Bezug auf die Arbeitsfähigkeit, bei der Häufigkeit der Sanktionsanwendungen und sowie im Betreuungsangebot festgestellt (vgl. ebd.: 177f.). So hat eine Befragung im Kanton Bern ergeben, dass die Sozialhilfedienste bei hoher Belastung die wirtschaftliche Sozialhilfe priorisieren und komplexe Fälle eher vernachlässigt werden (vgl. Müller de Menenzes 2012: 37). Die Vernachlässigung der Fälle wird somit zu einer Strategie der Sozialhilfedienste. In ihren Forschungen haben Maeder und Nadai eine weitere Strategie untersucht: Es besteht eine Tendenz dazu, Fälle in andere Abteilungen zu verlagern oder an Institutionen wie die Invalidenversicherung

oder Arbeitslosenversicherung weiterzureichen. Dieser Gang zu verschiedenen Institutionen innerhalb der sozialen Sicherung der Schweiz bezeichnen Maeder und Nadai als Drehtür-Effekt. Dieser Effekt „wird begünstigt durch das *Subsidiaritätsprinzip*, welches Interventionen der Sozialhilfe erst dann zulässt, wenn keine andere Instanz zur Unterstützung verpflichtet werden kann“ (Maeder/Nadai 2004: 175). In diesem Prozess gerät die Klientel in eine finanzielle Abwärtsspirale. Als Beispiel wird hier die Arbeitslosenversicherung angeführt. Die Leistungen bemessen sich am letzten Einkommen. Wenn die Leistungen ausgeschöpft sind, nimmt die Sozialhilfe die Unterstützungspflicht ein. Die Sozialhilfe versucht die Klientel zugleich zu reintegrieren und schickt diese in ein Integrationsprogramm. Ein Job ist nicht erreicht worden, jedoch neue Ansprüche für die Arbeitslosenversicherung. Diese bemisst ihre Leistung nun am Einkommen aus dem Integrationsprogramm, die tiefer liegt als zuvor. So schafft es die Klientel nur mit erheblicher Mühe über das Niveau der Sozialhilfegrenze zu kommen. Zusätzlich verhindert die Abschiebe-Taktik längerfristige Interventionen, da nur bis zur Schwelle der nächsten Institution gedacht wird (vgl. ebd.).

#### **4.3.1 Verknüpfung mit der Forderung an das Verfahren**

Miller nennt drei Gründe, weshalb ein an sich faires Verfahren die Gerechtigkeit verletzt. Einerseits wird die kognitive Fehlbarkeit genannt. Müller de Menenzes hat herausgefunden, dass der Professionalisierungsgrad in der Sozialhilfe unterschiedlich ausgeprägt ist. Dies lässt darauf schliessen, dass unausgebildetes Personal eher falsche Entscheidungen trifft als ausgebildetes. Das hat unter Umständen massive Auswirkungen auf die betroffenen Staatsangehörigen. Ein weiterer Grund stellen die Hintergrundbedingungen dar, die das Endergebnis beeinflussen und an sich nichts mit dem Verfahren zu tun haben. Die hohe Fallbelastung und fehlende Zeit für angemessene Diagnosen stellen solche Hindernisse für eine adäquate Arbeit in der Sozialhilfe dar. Nicht zuletzt ist auch die Überschneidung mehrerer Verfahren ersichtlich. Der Fokus auf eine schnelle Ablösung von der Sozialhilfe hat meist zur Folge, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger keine langfristige Lösung erhalten, sondern dass sich die Betroffenen eher in einer anderen Institution oder gar erneut in der Sozialhilfe wiederfinden. Es ist erkennbar, dass diese Gründe in der Praxis vorzufinden sind und das Verfahren bereits jetzt die soziale Gerechtigkeit erschwert. Dennoch wird noch auf die vier Prinzipien verwiesen, die Miller nennt.

Mit dem Prinzip der Sorgfalt, dessen Beantwortung im Abschnitt der Revisionen der SKOS-Richtlinien keine klare Antwort zur sozialen Gerechtigkeit zulässt, soll dieser Verknüpfungsteil begonnen werden. Zur Erinnerung: Die Sorgfalt meint nicht zuletzt, dass es notwendig ist, alle möglichen Erkundungen einzuholen, bevor eine Verteilung stattfindet.

Falls dies nicht der Fall ist und ein Verfahren in abgekürzter Form vonstattengeht, ist von einer sozial ungerechten Verteilung zu sprechen, da die individuellen Ansprüche nur zum Teil miteinbezogen werden. Stellt man dieses Prinzip der Praxis in der Sozialhilfe gegenüber, sind Widersprüche erkennbar. So stellt sich die Praxis als ein System von teils unprofessionellen Mitarbeitern dar, die aufgrund des Zeitdrucks und der knappen monetären Ressourcen Strategien in der Fallbearbeitung entwickelt haben. So werden komplexe Fälle bei hoher Belastung vernachlässigt oder es wird davon berichtet, die Fälle an andere Abteilungen oder Institutionen weiterzureichen. Reicht es, wenn der Fall nur bis zur Institutionsgrenze begleitet wird, oder ist es dann als ein abgekürztes Verfahren zu betrachten? Auch muss hinterfragt werden, inwiefern das Personal mit einer fehlenden Ausbildung fähig ist, die Problemlagen der betroffenen Bürger zu erfassen, zu verstehen und anschliessend eine adäquate Intervention zu starten. Das Prinzip der Sorgfalt wird in diesem Punkt stark untergraben und löst soziale Ungerechtigkeiten aus.

Weiter kann die Publizität in Frage gestellt werden. Wissen die Klienten, dass sie deshalb so häufige Abteilungswechsel erfahren, weil ihr Fall als komplex eingestuft wird? Wissen die Klienten vom "Abschiebungsdenken", welches durch das Subsidiaritätsprinzip verursacht wird? Auch hier bleiben offene Fragen zurück.

Zusätzlich nimmt das Prinzip der Würde einen relevanten Platz ein. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden mit ihren komplexen Ausgangslagen quasi auf einen Spielball reduziert, der zwischen Institutionen oder gar zwischen Abteilungen innerhalb der Institutionen hin und her gespielt wird. Gerade bedürftige Klienten mit komplexen Anforderungen brauchen ein gerechtes, faires Verfahren mit Möglichkeiten zur Beteiligung an den Verfahren, wie Nussbaum in ihrer Liste festhält.

So kann festgehalten werden, dass die Verfahren, wie sie heute in der Sozialhilfe stattfinden, soziale Ungerechtigkeit begünstigen statt diese zu minimieren.

## 5 Schlussfolgerungen

### 5.1 Fazit

Bestimmte Elemente der Sozialhilfe sind hervorgehoben und mit dem Analyseraster verknüpft worden. Das Raster ist mithilfe der theoretischen Überlegungen in Bezug auf den Schweizer Staat und der Einbettung der Sozialhilfe im Sozialstaat erarbeitet worden. Aufgrund der Beziehungsform der Staatsbürgerschaft ist ersichtlich, dass, wenn von der Sozialhilfe gesprochen wird, der Rechtsstaat theoretisch betrachtet in einem Austausch beziehungsweise in Verfahren mit den Staatsangehörigen steht. Die theoretischen Überlegungen lassen Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an die Ebene des Rechtsstaates, an die Ebene des Verfahrens und an die Ebene der Staatsangehörigen zu.

Die Forderungen an die Ebene des Rechtsstaates haben dabei bereits während der Erarbeitung des Analyserasters teilweise beantwortet werden können. Es ist ersichtlich geworden, dass die Schweiz aufgrund der erfüllten Prämissen die Möglichkeiten besitzt, soziale Gerechtigkeit herzustellen. Anschliessend ist der Wechsel von Welfare zu Workfare erörtert worden. Grund dafür ist gewesen, dass die vorherrschenden Logiken in der Sozialhilfe besser verstanden werden können. Der neoliberale Wandel mit seiner Idee eines schlanken Staates trägt dazu bei, dass nicht mehr die blosse Existenzsicherung das Ziel ist, sondern dass der Fokus darauf liegt, die Staatsangehörigen zu fördern, zu fordern und zu aktivieren. Das bedeutet, dass die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe ihr Gewicht stärker auf die Wiedereingliederung der Bürgerinnen und Bürger in den Arbeitsmarkt gelegt haben.

Die nachfolgende Übersicht über die Sozialhilfe hat weitere Aspekte auf der Ebene des Rechtsstaats verdeutlicht, die mit Bezug auf die Forderungen an den Rechtsstaat verknüpft werden können. Es ist ersichtlich geworden, dass der Sozialstaat Schweiz die Verantwortung, einen Konsens bei öffentlichen Diskursen über den Wert von gesellschaftlichen Gütern, Dienstleistungen und Gelegenheiten zu finden, zu wenig wahrnimmt. Infrage gestellt wird mit dem Parochialismus, ob der Rechtsstaat allen Akteuren genug Unterstützung bietet, um ihre Ansprüche gleichwertig zu stellen. Mit dem Wechsel von Welfare zu Workfare ist diesbezüglich ein Ungleichgewicht eruiert worden. Eine weitere Forderung hat den Status-Quo-Bias betroffen. Der Sozialstaat ist gemäss der sozialen Gerechtigkeit dazu aufgefordert, diesen immer wieder zu hinterfragen. Die Politik der letzten Jahrzehnte deutet jedoch darauf hin, dass der Sozialstaat die Leistungskürzungen und zunehmende

Koppelung an die Erwerbsarbeit hinnimmt. Nicht zuletzt ist auch die Transparenz in Frage gestellt worden. Der Fixed-Pie-Bias bedeutet, dass Individuen von einer gleichbleibenden Summe ausgehen, die es zu verteilen gilt. Aufgrund der Finanzierung der Sozialhilfe über die öffentliche Hand ändert sich die Summe alljährlich und bedarf einer transparenten Auflistung über die zu verteilenden Beträge. Alle diese Punkte stellen Versuche dar, den rationalen Interessen der Akteure entgegenzuwirken und eine gleichwertige, gerechte Aushandlung über die Verteilung der Ressourcen im Sinne der sozialen Gerechtigkeit zu ermöglichen.

Wenngleich die Argumentation dürftig scheint, dass den Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an den Rechtsstaat ungenügend Gewicht zugesprochen werden, eröffnet die Analyse weitere Überlegungen in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit. Bereits dieser Analyseteil ist geprägt von Konflikten, wie der Parochialismus oder der Status-Quo-Bias andeuten. Eine Hypothese, die sich aus dieser Analyse ergibt ist, dass die Kantone und Gemeinden der Schweiz, die Verantwortung soziale Gerechtigkeit herbeizuführen, ungenügend wahrnehmen und den Diskurs um die soziale Gerechtigkeit zu wenig einbeziehen. Ein fehlendes nationales Rahmengesetz zur Sozialhilfe, welches die Kompetenzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden definiert, scheint die Hypothese zu stützen. Um dem entgegenzuwirken müsste die Sozialhilfe in das nationale Interesse rücken und dementsprechend auf Bundesebene gesetzlich verankert werden. So ist nach den erfüllten Prämissen eine Umsetzbarkeit der sozialen Gerechtigkeit möglich, doch werden die Forderungen an den Rechtsstaat nach Unterstützung benachteiligter Gruppen in Diskursen um gesellschaftliche Werte oder Forderungen nach neuen Denkanstössen gemäss der Interpretation der Analyse zu wenig umgesetzt.

Anschliessend sind auf die wesentlichen Revisionen der SKOS-Richtlinien und ihre Auswirkungen eingegangen worden. Die Revisionen beziehen sich auf die Leistungskürzungen, die Verletzung des Gleichstellungsgebots und die Sanktionen, die aufgrund der Koppelung der Leistungen mit der Arbeitswilligkeit vermehrt den Weg in die Sozialhilfe gefunden haben. Diese Revisionspunkte lassen sich nachfolgend mit den Forderungen an das Verfahren und den Forderungen für die Staatsangehörigen analysieren. Dabei hat sich gezeigt, dass die Forderung der sozialen Gerechtigkeit, im Verfahren eine Gleichheit herzustellen, diverse Male untergraben werden. So wird zwischen über und unter 25-Jährigen, zwischen Einwohnern im Asylwesen und Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und gar bei Schweizer Staatsangehörigen selbst mit der Differenzierung in arbeitswillige und letztlich sozialhilfeunwürdige Menschen unterschieden. Diese Argumentationsebene reicht jedoch noch nicht aus, um von sozial ungerechten Revisionen der SKOS-Richtlinien

zu sprechen. Besonders in Bezug auf das Alter und auf die Arbeitswilligkeit ist versucht worden, mit Bezug auf die Würde zu kritisieren. So ist darauf hingewiesen worden, dass eine Bevormundung der unter 25-Jährigen durch den Staat eine Entwürdigung darstellt, indem ihnen das Recht auf Beteiligung vorenthalten wird. Der Punkt der Sozialität und Anerkennung, welche Nussbaum in ihrer Liste nennt, stützt die Argumentation weiter. So ist bereits der heutige Grundbedarf gemäss Wyss auf einem Niveau, der für ein menschenwürdiges Leben langfristig nicht mehr ausreicht. Dabei sind die sanktionierten Individuen noch nicht angesprochen. Die Sanktionspraxis führt dazu, dass sozialhilfeunwürdigen Bürgerinnen und Bürgern der Grundbedarf im Kanton Thurgau beispielsweise bis 40 Prozent gekürzt werden darf, was ein massiver Angriff auf die Menschenwürde darstellt. So kann bereits der erste Punkt auf der Liste von Nussbaum infrage gestellt werden. Ein würdiges Menschenleben scheint bei einer Kürzung von bis zu 40 Prozent nicht mehr möglich zu sein, was auch Auswirkungen auf alle anderen Punkte der Liste hat. Die Revisionen lassen bei der Analyse der Sorgfalt und Publizität im Verfahren offene Fragen zurück. Es ist erkannt worden, dass beispielsweise eine Zumutbarkeitsregelung in der Sozialhilfe fehlt. Dies würde das Verfahren für die Betroffenen nachvollziehbarer machen und eine Grundlage bieten, Diskurse über gesellschaftliche Werte zu führen. Die Publizität ist weiter mit dem Beispiel von Maeder und Nadai in Frage gestellt worden. Eine daraus abgeleitete Hypothese ist, dass vielen Menschen die Zeitdimension, welche die Sanktionspraxis miteinbezieht, unklar ist. Das widerspricht dem Gedanken der sozialen Gerechtigkeit, wonach Betroffene Anrecht auf ein verschuldensunabhängiges Verfahren haben. Der Punkt der Sorgfalt kann keine klaren Aussagen liefern.

Insgesamt betrachtet kann jedoch die Erkenntnis gewonnen werden, dass die Revisionen der SKOS-Richtlinien die soziale Gerechtigkeit untergraben statt die soziale Gerechtigkeit in einem Verfahren zu erhöhen. Es ist legitim Regeln aufzustellen, die betroffene Staatsangehörige differenziert. Dies ist laut der sozialen Gerechtigkeit jedoch nur möglich, wenn moralische Ansprüche ausgeschlossen werden. Die Analyse zeigt, dass die Menschenwürde keinen hohen Stellenwert zu geniessen scheint. Dies löst immer wieder moralische Konflikte aus, die gemäss Nussbaums Liste nicht zur Diskussion stehen dürften. Der Abschnitt der Revisionen ermöglicht, die Forderungen für Staatsangehörige zu analysieren. Gemäss der sozialen Gerechtigkeit ist die Grundfreiheit des Menschen zentral, was der Capability-Ansatz aufnimmt. Dieser besagt, dass soziale Gerechtigkeit dann stattfindet, wenn dem Menschen alle Funktionsweisen offenstehen und dieser anschliessend individuell entscheiden kann, welche Funktionen er annimmt. Die Revisionen bewirken das Gegenteil des propagierten Zieles des Capability-Ansatzes. Genannt werden die Leistungskürzungen, Sanktionen, welche die Ressourcen verknappen und den Betroffenen

Funktionen vorenthalten sowie die Pflicht Integrationsmassnahmen zu besuchen, aufgrund dessen individuelle Entscheidungsmöglichkeiten abnehmen. Es ist unschwer zu erkennen, dass Sanktionen einen einschneidenden Einfluss auf das tägliche Leben haben.

Als Letztes ist die Sozialhilfe in der Praxis umrissen worden. Aufgrund der knappen Ressourcen, der föderalen Ausgestaltung, des teils unprofessionellen Personals und der Beschreibung zweier Strategien aufgrund der Überbelastung und dem Subsidiaritätsgedanken lässt das Analyseraster auf der Ebene des Verfahrens klare Antworten zu. Es wird erkannt, dass die kognitive Fehlbarkeit, die Hintergrundbedingungen und die Überschneidung in den Verfahren nach wie vor stark vorhanden sind. Dies hat Auswirkungen. Das Verfahren mit den Bürgern stellt sich demnach als Ungleichbehandlung dar. Aufgrund der fehlenden Mittel und des teils unprofessionellen Personals ist es bei hoher Belastung unmöglich, alle Bürgerinnen und Bürger gleich zu behandeln. Es ist nur unschwer zu erkennen, dass die nötige Sorgfalt nicht mehr gewährleistet werden kann. So wird beispielsweise mit der Strategie „einfache Fälle zuerst, komplexe Fälle später“ gearbeitet. Einem betroffenen Individuum wird damit soziales Unrecht getan. Die Publizität stellt sich infolgedessen als fragwürdig heraus. Inwiefern das Wissen über interne Prozesse gegenüber den Klienten nachvollziehbar gemacht wird, kann dahingestellt werden. Gerade dieses Wissen ist jedoch unabdingbar, um sozial gerechte Verhältnisse herzustellen. Die Menschenwürde wird weiter kritisiert mit dem Beispiel des Individuums als Spielball zwischen verschiedenen Abteilungen oder Institutionen.

Dies lässt nun die Beantwortung der Fragestellung zu. Die Frage nach inwiefern die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe berücksichtigt werden, wird beantwortet mit, dass die Forderungen in der Sozialhilfe ungenügend berücksichtigt werden. Aus der Perspektive der sozialen Gerechtigkeit eröffnet dies Möglichkeiten, die Sozialhilfe zu kritisieren und sozial gerechtere Verhältnisse zu fordern. Zugleich ist die soziale Gerechtigkeit in der Lage, einige Anknüpfungspunkte für Veränderungen in der Sozialhilfe zu bieten. Möglichkeiten zeigen sich auf allen drei Ebenen. Gemäss der Analyse auf Rechtsstaatsebene muss der Schweizer Staat mehr Verantwortung übernehmen. Beispielsweise wäre ein nationales Rahmengesetz eine Option. So würde sich der Staat positionieren. Dies ermöglicht Diskurse über gesellschaftliche Werte von Gütern, Dienstleistungen und Gelegenheiten. Wenn sich der Rechtsstaat stärker in diesen Diskurs einbringt, wäre eine nationale Auseinandersetzung mit der Sozialhilfe im Fokus. Es bietet auch eine gute Gelegenheit, die soziale Gerechtigkeit ins Gespräch zu bringen und ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu rücken.

Auf der Ebene des Verfahrens sind die Hindernisse benannt. Eine Minimierung der kognitiven Fehlbarkeit muss angestrebt werden, wie auch die der Hintergrundbedingungen und Überschneidungen der Verfahren. Um diesen Hindernissen zu begegnen braucht es eine bessere Abstimmung zwischen den Institutionen und mehr Ressourcen materieller oder immaterieller Natur. Die vier Prinzipien der Gleichheit, der Sorgfalt, der Publizität und der Würde bedürfen einer stärkeren Gewichtung und damit einer Aufwertung. Momentan wird versucht, über Regeln eine Gleichheit zu schaffen. Diese Gleichheit kommt jedoch immer wieder in Konflikt mit der Sorgfalt oder der Würde. Benötigt wird eine Instanz, die diese vier Prinzipien pflegt und den Raum für Diskurse rund um die einzelnen Punkte stetig neu eröffnet. Dafür können verschiedene Akteure in Frage kommen. Die Sozialhilfe selbst könnte solch eine Instanz schaffen. Vorstellbar wäre auch, dass sich der Staat der Aufgabe zuwendet oder den Auftrag der SKOS übergibt, das Verfahren zu überwachen. So könnten die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit an das Verfahren umgesetzt werden. Zuletzt sollen noch die Forderungen der sozialen Gerechtigkeit für die Staatsangehörigen angesprochen werden. Die Verknappung der Ressourcen deutet darauf hin, dass in der Denkweise dazu tendiert wird, mit der Verkleinerung von Spielräumen die Individuen zu aktivieren, zu fördern und zu fordern. Dies widerspricht dem Ideal der sozialen Gerechtigkeit. Der Capability-Ansatz nimmt die Funktionen und Fähigkeiten in den Fokus. Es geht dabei um Fragen, was dem Menschen zu seiner Verwirklichung fehlt beziehungsweise was der Mensch dafür braucht. Besonders dieses Umdenken benötigt einen enormen Paradigmenwechsel unserer Gesellschaft. Die Frage, die sich stellt ist, wie dieser Paradigmenwechsel hin zum Capability-Ansatz vollzogen werden und wer dabei avantgardistisch vorangehen könnte. Besonders die Soziale Arbeit mit ihrem dreifachen Mandat hat die Verantwortung inne, diese Denkweise immer wieder in die Gesellschaft hineinzutragen und politisch tätig zu werden. Das Wissen dafür ist bereits gegeben und eng an die Menschenwürde geknüpft. Ein mögliches Instrument ist die Liste von Martha Nussbaum, welche der Praxis anhand der zehn Punkte Orientierung für Handlungsmöglichkeiten bietet.

Den Gedanken zur sozialen Gerechtigkeit in der Sozialhilfe sind jedoch auch Grenzen gesetzt. Beispielsweise ist der monetäre Einfluss auf die Gesellschaft nur wenig behandelt worden und die finanziellen Ressourcen, insbesondere in den Kommunen, sind in der Sozialhilfe begrenzt. Auch kann unterstellt werden, dass gewisse Akteure kein Interesse an einer Gesellschaft haben, welche allen Individuen Wohlstand ermöglicht. Vielmehr ist die Workfare-Periode und die damit einhergehende Idee, dass die soziale Ungleichheit einen gesunden Konkurrenzkampf zur Folge hat, der grösseren Wohlstand für alle ermöglicht, immer noch stark in den Köpfen der Individuen verankert. Wenngleich diese Idee

unter Betrachtung der derzeitigen Zahlen zu Working Poor oder der steigenden Arbeitslosigkeit für den Grossteil der Gesellschaft bereits als gescheitert bezeichnen werden kann.

Gleichwohl muss die Idee der sozialen Gerechtigkeit trotz aller Grenzen aufrechterhalten werden. Insbesondere die Schweiz mit ihrer direktdemokratischen Ausgestaltung des Rechtsstaats sowie ihrer vielschichtigen Gesellschaft hat die Möglichkeiten, einen Schritt voranzugehen und die soziale Gerechtigkeit herbeizuführen. Solche Schritte sind in der Sozialhilfe möglich.

## 6 Quellenangaben

### 6.1 Literaturverzeichnis

Alabor, Camilla (2018). Sozialhilfe kommt erneut unter Druck. Erschienen am 11. April 2018. In: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Sozialhilfe-kommt-erneut-unter-Druck-/story/21424387> [Zugriffsdatum 5. Mai 2018].

Amstutz, Kathrin (2005). Anspruchsvoraussetzungen und Inhalt. In: Tschudi, Carlo (Hrsg.) (2005). Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue? Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag. S.17-32.

Atzmüller, Roland (2014). Aktivierung der Arbeit im Workfare-Staat. Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung nach dem Fordismus. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Bern: AvenirSocial. In: [http://www.avenirsocial.ch/cm\\_data/Do\\_Berufskodex\\_Web\\_D\\_gesch.pdf](http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Do_Berufskodex_Web_D_gesch.pdf) [Zugriffsdatum: 5. Mai 2018].

Bartelheimer, Peter/Hobusch, Tina/Reis, Claus (2003). Case Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität. In: Dahme, Heinz-Jürgen/ Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2003). Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich. S.309-332.

Bessard, Pierre (2016). Der lange Irrweg zu Schweizer Sozialstaat. In: Bessard, Pierre/ Hoffmann, Christian (Hrsg.) (2016). Sackgasse Sozialstaat. Alternativen zu einem Irrweg. Zürich: Liberales Institut. S.35-52.

Bommes Michael/Scherr Albert (2012). Soziologie der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in Formen und Funktionen organisierter Hilfe. 2., überarbeitete Auflage. Weinheim/Basel: Beltz Juventa

Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft (2014)

Chopard, Jaqueline/Schmid Peter A. (2010). Auch Soziale Arbeit ist Service Public. In: Benz Bartoletta, Petra/Meier Kressig, Marcel/Maria Riedi, Anna/Zwilling, Michael

- (Hrsg.) (2010). Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag. S.92-101.
- Dabrock, Peter (2010). Befähigungsgerechtigkeit als Ermöglichung gesellschaftlicher Inklusion. In: Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (Hrsg.) (2010). Capabilities – Handlungsbefähigung und Werwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.17-53.
- Frost, Rainer (2007). Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamo Verlag
- Gollwitzer, Mario/Lotz, Sebastian/ Schlösser, Thomas/Streicher, Bernhard (2013). Kapitel 1. Gerechtigkeit als Forschungsgegenstand. In: Gollwitzer, Mario/Lotz, Sebastian/ Schlösser, Thomas/Streicher, Bernhard (Hrsg.) (2013). Soziale Gerechtigkeit. Was unsere Gesellschaft aus den Erkenntnissen der Gerechtigkeitspsychologie lernen kann. Göttingen: Hogrefe Verlag. S. 13-14.
- Graf, Martin Albert (2017). Offensive Sozialarbeit. Beiträge zu einer kritischen Praxis. Band 1: Grundlagen. Norderstedt: Books on Demand.
- Hosemann, Wilfried/Trippmacher, Brigitte (Hrsg.) (2003). Soziale Arbeit und soziale Gerechtigkeit. Hohengehren: Schneider Verlag.
- Jürgens, Olaf (2013). Soziale Sicherung, Armut und soziale Gerechtigkeit. Augsburg: Maro Verlag.
- Knöpfel, Carlo (2006). Neue Richtlinien – und ein Systemwechsel. In: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.) (2006). Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im Sozialpolitischen Vergleich. Zürich: Rotpunktverlag. S.159-169.
- Lessenich, Stephan (2008). Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld: transcript Verlag
- Lotz, Sebastian (2013). Kapitel 7. Gerechtigkeit im Sozialstaat. In: Gollwitzer, Mario/Lotz, Sebastian/Schlösser, Thomas/Streicher, Bernhard (Hrsg.) (2013). Soziale Gerechtigkeit. Was unsere Gesellschaft aus den Erkenntnissen der Gerechtigkeitspsychologie lernen kann. Göttingen: Hogrefe Verlag. S. 139-155.

Maeder, Christoph/Nadai, Eva (2004). Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

Meyer, Thomas (2009). Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Miller, David (2008). Grundsätze sozialer Gerechtigkeit. Frankfurt/New York. Campus Verlag.

Müller de Menenzes, Rahel (2012). Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nolte, Paul (2006). Riskante Moderne. Die Deutschen und der neue Kapitalismus. München: Verlag C.H. Beck.

Otto, Hans-Uwe/Ziegler, Holger (2010). Der Capabilities-Ansatz als neue Orientierung in der Erziehungswissenschaft. In: Otto, Hans-Uwe/ Ziegler, Holger (Hrsg.) (2010). Capabilities – Handlungsbefähigung und Werwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.9-13.

Regierungsrat des Kanton Thurgau (2018). Sozialhilfeverordnung. In: <http://www.rechtsbuch.tg.ch/frontend/versions/1335> [Zugriffdatum: 6. Februar 2018].

Schmid, Peter A. (2010). Soziale Arbeit und die Umsetzung von (sozialer) Gerechtigkeit. In: Benz Bartoletta, Petra/Meier Kressig, Marcel/Maria Riedi, Anna/Zwilling, Michael (Hrsg.) (2010). Soziale Arbeit in der Schweiz. Einblicke in Disziplin, Profession und Hochschule. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag. S.2-13.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2017). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. In: [https://www.skos.ch/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/2017\\_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf) [Zugriffdatum: 10. April 2018].

Sen, Amartya (2010). Die Idee der Gerechtigkeit. München: Verlag C.H. Beck.

Spiess, Christian (o.J.). Martha C. Nussbaums Capabilities approach/Zusammenfassung. In: [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/fb2/c-systematischeologie/christlichesozialwissenschaften/spiess/menschenbilderss07/i\\_\\_ersatzweise\\_-\\_zusammenfassung\\_zum\\_capabilities\\_approach\\_von\\_spiess.pdf](https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/fb2/c-systematischeologie/christlichesozialwissenschaften/spiess/menschenbilderss07/i__ersatzweise_-_zusammenfassung_zum_capabilities_approach_von_spiess.pdf) [Zugriffdatum: 3. Mai.2018].

SRF (2017). Nur noch Asylfürsorge für vorläufig Aufgenommene in Zürich. In: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/abstimmungen-zh/kantonale-abstimmung-nur-noch-asylfuersorge-fuer-vorlaeufig-aufgenommene-in-zuerich> [Zugriffsdatum: 29. März 2018].

Wyss, Kurt (2005). Workfare in der Sozialhilfereform. Die Revision der SKOS-Richtlinien in der Schweiz. In: Widerspruch (Hrsg.) (2005). Prekäre Arbeitsgesellschaft. Beiträge zu sozialistischer Politik. 25. Jg/2. Halbjahr 2005 (49). Zürich: Ropress. S.73-84.

Wyss, Kurt (2011). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Zürich: edition 8.

## **6.2    Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Eigene Darstellung