"Die gesellschaftliche Integration kommt in der Sozialhilfediskussion zu kurz"

Autor(en): **Kaufmann, Claudia / Gerber, Regine**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **114 (2017)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-839766

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

«Die gesellschaftliche Integration kommt in der Sozialhilfediskussion zu kurz»

INTERVIEW Rund 40 Prozent der Fälle auf der Ombudsstelle der Stadt Zürich betreffen das Sozialdepartement. Ombudsfrau Claudia Kaufmann erklärt, wie sich der Druck auf die Sozialhilfe auf die Arbeit der Sozialdienste ausgewirkt hat. Und sie fordert, dass der Fokus in der Sozialhilfe vermehrt wieder auf den gesellschaftlichen Integrationsauftrag gelenkt wird.

«ZESO»: Frau Kaufmann, als Ombudsfrau der Stadt Zürich haben Sie es täglich mit verschiedensten Anliegen zu tun. Gibt es einen gemeinsamen Nenner der Probleme, mit denen die Leute an Sie gelangen?

Claudia Kaufmann: Die Fragen sind thematisch so breit wie die Verwaltung. Dazu gehören Themen der Stadtspitäler und Horte, aus dem Bereich der Polizei, der Sozialhilfe oder des Baus. Es wird geheiratet und gestorben, und es gibt praktisch nichts aus dem städtischen Leben, das auf der Ombudsstelle nicht Thema sein kann. Oft steht das Bedürfnis der Menschen im Zentrum, überhaupt zu verstehen, warum und wie die Verwaltung handelt. Einerseits das wörtliche Verstehen einer Verfügung, aber auch das Verständnis für die Abläufe und Aufgaben einer Dienststelle; anderseits geht es um den Zugang zum Recht: Informiert zu werden, welche Möglichkeiten bestehen, sich Gehör zu verschaffen und sich für seine Anliegen wehren zu können.

Ist mit Erklären demnach ein grosser Teil Ihrer Aufgabe bereits erledigt?

Aufklärung und Beratung sind ein wichtiger Teil. Für viele Menschen ist es zunächst wichtig, auf einer ungebundenen, allparteilichen Stelle, die unabhängig von der Verwaltung ist, vorsprechen zu können und angehört zu werden. Viele Leute verlassen diesen Tisch wieder, sind mit einer Rechnung oder einem Entscheid immer noch nicht einverstanden, aber sagen: «Ich verstehe jetzt die Hintergründe und auch, was ich das nächste Mal anders machen kann.» Wenn es Konflikte gibt, liegt der Fehler selten nur auf einer Seite. Man muss kritisch hinschauen und nach dem Beitrag beider Seiten fragen.

Wenn das nicht reicht – welche Möglichkeiten hat die Ombudsstelle, tätig zu werden?

Wir haben ein umfassendes Akteneinsichtsrecht, losgelöst davon, ob ein Verfahren schon abgeschlossen ist oder nicht. Bei laufenden Verfahren klären wir beispielsweise für Betroffene den Stand des Verfahrens, die nächsten Schritte und Abläufe. Warum kommen nächste Woche zwei Sozialarbeitende zu einer Klientin nach Hause? Wer sind die sechs Personen, die den Eltern an einer Sitzung mit der Schulbehörde gegenübersitzen werden? Welche Rechte stehen den Klientinnen und Klienten zu und wie können sie sich einbringen? Weiter muss die Verwaltung alle unsere juristischen und inhaltlichen Fragen beantworten. Wir vermitteln, wir beraten und wir prüfen Beschwerden. Und wir können der Verwaltung in unserer Stellungnahme Empfehlungen und konkrete Vorschläge unterbreiten sowie vermittelnd tätig werden – das ist ein sehr wichtiges Instrument. Wir haben jedoch keine Entscheidungs- und Verfügungskompetenz.

Wie reagiert die Verwaltung, wenn Sie bei ihr anklopfen? Wird Ihre Kritik gerne gehört?

Die Zürcher Verwaltung reagiert sehr offen auf unsere Tätigkeit. Wir werden ernst genommen und es wird erkannt, dass die Ombudsstelle auch eine Chance für die Verwaltung darstellt. Das heisst selbstverständlich nicht, dass sie immer gleich mit unserem Vorgehen einverstanden ist. Wenn wir uns melden, gibt es oft auch spontane und menschliche Reaktionen: «Jetzt auch noch die Ombudsstelle!» Es geht mir nicht darum, wie eine Schulmeisterin mit erhobenem Zeigefinger immer Recht zu haben, sondern zu analysieren, wo Fehler passiert sind und weshalb, oder wo die Verwaltung im rechtlichen Rahmen zwar korrekt, aber zu wenig bürgerfreundlich gehandelt hat. Und natürlich gibt es auch Fälle, bei denen wir uns einig sind, dass wir uns nicht einig werden.

Warum muss die Verwaltung Interesse an einer Ombudsstelle haben?

Ombudsstellen sind niederschwellige Institutionen, die auf Missverständnisse, Sand im Getriebe oder konkrete Fehler hinweisen können. Oft ist die Verwaltung froh, anstelle eines Einspracheverfahrens Mängel in frühem Stadium korrigieren zu können. Zudem schaffen wir bestenfalls bei den Bürgerinnen und Bürgern Verständnis und Vertrauen in die Arbeit der Verwaltung. In einem grösseren Kontext muss der Staat das Ziel haben, Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen, und sie zu unterstützen, unabhängig von ihrer Situation partizipieren zu können. Es ist von allergrösster Wichtigkeit, dass sich in unserer Gesellschaft Menschen nicht in einem Masse ausgegrenzt fühlen, dass sie sich dies nicht mehr zutrauen oder resignieren. Zugehörigkeit und gesellschaftliche Integration sind Punkte, zu denen eine Ombudsstelle beitragen kann. Schliesslich setzen sich Ombudsstellen für die Umsetzung der Menschenrechte und die rechtsstaatlichen Garantien ein.

Demnach bräuchte es mehr Ombudsstellen?

Bilder: Meinrad Schade

Auf jeden Fall. Zuerst einmal ist festzustellen, dass es auf Bundesebene bedauerlicherweise keine und erst in wenigen Kantonen eine Ombudsstelle gibt. Es ist nicht einzusehen, warum nicht in jedem Kanton eine Ombudsstelle existiert oder kleinere Kantone eine regionale Stelle gründen. Und es ist auch nicht verständlich, warum es nicht in jeder grösseren Stadt eine Ombudsstelle gibt und sich kleinere Gemeinden dort anschliessen können.

Liegt es an Sparbemühungen oder auch an einer Angst seitens der Verwaltung?

Es gibt verschiedene Vorbehalte. Inhaltliche Kritik behauptet, eine Ombdusstelle sei unnötig und schaffe lediglich Schwierigkeiten und Unruhe. Und natürlich gibt es die finanziellen Einwände. Meiner Meinung nach ist dies eine kurzsichtige Perspektive. Zudem: An mehreren Orten bestehen zwar Verfassungsaufträge (z.B. Bern, Jura) oder bereits Ausführungsgesetze, eine Ombudsstelle zu schaffen, die aus Spargründen nicht vollzogen werden. So hat das Parlament des Kantons Genf vor zwei Jahren ein Ombudsgesetz verabschiedet, setzt dieses aber nicht um. Der Kanton Freiburg hat im Gesetz eine kleine Ombudsstelle mit 80 Stellenprozent geschaffen, aber lediglich einen Mediator mit 20 Stellenprozent eingesetzt. Die Ombudsstellen sind auch von den Sparprogrammen der Kantone betroffen.

Sie sind seit 13 Jahren auf der Ombudsstelle tätig. Haben sich die Themen in dieser Zeit verändert? Hat sich die Verwaltung verändert?

Wir sind ein Seismograf und merken sehr früh, wenn sich etwas verändert, etwa eine Reorganisation eines Amtes, die Einführung eines neuen Informatiksystems, die Schwierigkeiten bereitet, oder Verschärfungen in der Sozialhilfe. Ebenso die Einflüsse von aussen, namentlich medialen oder politischen Druck. So wie überall sind den letzten Jahren auch in der Verwaltung das Tempo schneller und die Anforderungen grösser geworden. Die Digitalisierung spielt dabei natürlich eine Rolle. Darüber hinaus sind es zwei Entwicklungen, die in einem Spannungsverhältnis stehen: Durch das geltende Öffentlichkeitsprinzip muss die Verwaltung einerseits transparenter und verständlicher sein. Anderseits findet gleichzeitig eine Technokratisierung statt. Die Verwaltung perfektioniert – teilweise überperfektioniert – sich mit vielen technischen Anforderungen, die für die Bürgerinnen und Bürger (teils auch für die Mitarbeitenden) umständlich oder gar unverständlich sind.

Ist es ein solch technokratisches Bild der Verwaltung, das in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird?

Ja. Aber gleichzeitig stelle ich fest, dass die Bevölkerung ein viel besseres und differenzierteres Bild von der Verwaltung hat, als das oft noch mit Beamtenwitzen versehene, das medial und politisch propagiert wird. Dies zeigen auch Bevölkerungsumfragen, bei denen die Zürcher Stadtverwaltung immer sehr gut abschneidet.

Erleben Sie schwierige Bürgerinnen und Bürger oder gar Bedrohungssituationen?

Wer auf die Ombudsstelle kommt, sucht keine Randale. Er kommt, weil er →

→ ein Anliegen hat oder einen Konflikt mit der Verwaltung bereinigen will und bereit ist, sich selber einzubringen. Das Gefühl, nicht gerecht behandelt zu werden, ist auf der Ombudsstelle aber natürlich ein wichtiges Thema.

Wie finden die Bürger zur Ombudsstelle? Wie niederschwellig ist der Zugang?

Die beste Ombudsstelle nützt nichts, wenn man sie nicht kennt oder nicht das Vertrauen hat, mit ihr Kontakt aufzunehmen. Wir müssen laufend an unserer Bekanntheit arbeiten, insbesondere auch in Communities, die vielleicht einen weiteren Weg zur Verwaltung haben. Wir arbeiten mit Beratungsstellen, NGOs, kirchlichen Kreisen und Hilfswerken zusammen. Wir profitieren auch davon, dass die Verwaltung uns ihren Klientinnen und Klienten empfiehlt. Oft verweist auch die Zivilgesellschaft auf uns oder stellt den Erstkontakt her. Das sind Hausärztinnen, Therapeuten, Nachbarn, Lehrerinnen, Vorgesetzte, Kollegen oder auch Leute auf der Strasse, die beispielsweise im Polizeibereich einen Vorfall beobachten.

Das Credo Ihrer Arbeit lautet Allparteilichkeit; weder für den Staat noch für den Bürger Anwalt zu sein. Ist diese Balance in der Praxis schwierig?

Das ist die absolute Voraussetzung für unsere Tätigkeit. Für mich ist dies selten ein Problem. Eine Schwierigkeit kann hingegen die Nähe werden, wenn wir Personen über eine längere Zeit begleiten. Da müssen wir uns zuweilen wieder bewusst machen, was die Aufgabe der Ombudsstelle ist und was nicht. Wir können nicht für die gesamte Bevölkerung sämtliche Probleme regeln. Eine grössere Herausforderung ist auch der Umgang mit regelmässig wiederkehrenden Fragestellungen, seien es Angelegenheiten mit einzelnen Verwaltungsmitarbeitenden oder strukturelle Probleme. Hier sind gleichzeitig Geduld und Hartnäckigkeit gefragt.

Im Jahr 2016 betrafen fast 40 Prozent Ihrer neuen Geschäfte das Sozialdepartement. Warum ist es besonders betroffen?

Ein grosser Teil dieser 40 Prozent betreffen die Sozialen Dienste. Selbstverständlich ist es nicht so, dass diese besonders schlecht arbeiten. Vielmehr kümmern sich Sozialdienste um Fragen, die die Menschen unmittelbar in ihrer Existenz betreffen: wirtschaftliche Hilfe, gesellschaftliche Integration, Fragen zu Beistandschaften. Die Sozialen Dienste in Zürich gehören zudem zu denjenigen Dienststellen, die ihre Klienten häufig auf uns verweisen und somit offen für eine Prüfung oder einen Input der Ombudsstelle sind.

Was sind typische Anliegen aus dem Bereich der Sozialhilfe?

Es beginnt beim Verstehen der Anmeldeformalitäten sowie den geforderten Unterlagen, geht weiter bei Berechnungen und Kürzungen bis hin zur Ablösung. Ein häufiges Problem sind Budgets bei unregelmässigen Einkommen oder die Anrechnung von Konkubinatsbeiträgen. Ein häufiges Thema ist auch das Wohnen. Menschen, die sozialhilfeabhängig werden, verlieren oft ihre Wohnung oder leben in einer, die nach den Richtlinien zu teuer ist. Wiederholt sind wir mit gesundheitlichen Fragen und Themen der beruflichen Integration konfrontiert. Und es sind auch Schwierigkeiten der Klientinnen und Klienten mit Sozialarbeitenden. Häufig müssen wir dann darauf hinweisen, dass manche Entscheide nicht in der fehlenden Kompetenz oder Unfreundlichkeit der Mitarbeitenden begründet liegen, sondern vom Gesetz so verlangt werden.

Sehen Sie bei gewissen Themen rechtliche Lücken?

Nein, es sind nicht mehr Regelungen notwendig. Die Sozialhilfe ist in den letzten Jahren bereits stark verrechtlicht worden. Das hat einerseits grosse Vorteile und dient der Rechtsstaatlichkeit. Gleichzeitig gilt in der Sozialhilfe das Individualisierungsprinzip und das Ermessen muss ausgeschöpft werden. Wenn es zu viele Regelungen gibt, besteht die Gefahr, dass die Sozialarbeitenden im Dickicht der Regeln und Anweisungen den Blick auf das grosse Ganze verlieren. Das erfahren wir teils bereits heute.

Warum ist Ermessen gerade in der Sozialhilfe so wichtig?

Ermessen ist in der ganzen Verwaltung wesentlich. Aber in der Sozialhilfe sind wegen des Individualisierungsprinzips in jedem Fall Einzelabwägungen zu treffen und die Verhältnismässigkeit zu prüfen. Es ist Pflicht, den bestehenden Spielraum anzuwenden. Dort liegt die wesentliche Aufgabe der Sozialhilfe – nicht im korrekten Berechnen des Budgets, in den Kenntnissen der Formulare oder im Wissen, wann welche Sozialversicherung einzuschalten ist. Erfreulicherweise hat sich das Bewusstsein für das Thema Ermessen in den letzten Jahren geschärft. Dennoch

CLAUDIA KAUFMANN

Claudia Kaufmann leitet seit Herbst 2004 die Ombudsstelle der Stadt Zürich, die 1971 als erste parlamentarische Ombudsstelle der Schweiz eingeführt wurde. Die promovierte Juristin war vorher in verschiedenen Funktionen beim Bund tätig, unter anderem als erste Leiterin des Eidgenössischen Büros für Frau und Mann. Zuletzt war sie Generalsekretätin des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI). Die gebürtige Baslerin lebt in Zürich.

weisen Sozialarbeitende immer wieder darauf hin, dass ihnen die Zeit fehle, aufwändige Ermessensentscheide zu treffen. In der Tat gilt es abzuwägen: In welchem Fall ist es absolut erforderlich, sich für eine vertiefte Abklärung Zeit zu nehmen, und wo darf die bisherige Praxis den Ausschlag geben?

«Die Ombudsstelle spürt immer wieder, dass der Druck auf die Sozialhilfe eine starke Verunsicherung auslösen kann, zum Teil auch Ängste und Frust.»

Gerade in Zeiten von politischer und medialer Kritik an der Sozialhilfe kann es aber Mut erfordern, Ermessensentscheide zu treffen.

Die Ombudsstelle spürt immer wieder, dass der Druck auf die Sozialhilfe eine starke Verunsicherung auslösen kann, zum Teil auch Ängste und Frust. Es hat mich beeindruckt zu sehen, wie viel Schaden solche Debatten anrichten können. Die Sozialarbeitenden haben dann Angst davor, Fehler zu machen. Dies führt zu weniger mutigen Entscheiden und somit zu einer schlechteren Arbeit zu Lasten der Klientinnen und Klienten. Die Anwendung des Ermessens ist keine exakte Wissenschaft – man kann zu unterschiedlichen Wertungen kommen. Entscheidend bleibt die jeweils nachvollziehbare Begründung.

Schauen wir in die Zukunft. Was sind in der Sozialhilfe die brennenden Themen der nächsten Jahren?

Meiner Meinung nach kommt die gesellschaftliche Integration in der Sozialhilfediskussion zu kurz. Im politischen Fokus steht immer das Geld und folglich die wirtschaftliche Hilfe. Diese ist aber nur ein Teil des Auftrags der Sozialhilfe. Ich befürchte, mit der Verstärkung der Finanz- und Budgetdiskussionen wird sich diese einseitige Perspektive auf die Sozialhilfe verstärken. Die Sozialhilfe muss sich davon emanzipieren und wieder vermehrt ihren Integrationsauftrag aufzeigen, aber auch verstärken. Sie sollte noch mehr Know-how für Fragen wie Ausbildung oder berufliche Integration bereitstellen. Weiterhin beschäftigen werden auch Wohnen und Gesundheit. Ein Thema, das im Sozialhilfealltag oft unter den Tisch fällt und mir Sorgen macht, ist der Umgang mit Kindern und Jugendlichen. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht die Chance verpassen, sie früh zu stärken und ihnen die Möglichkeit zu geben, aus diesem System herauszukommen. Und weiter ist die Integration der Personen brennend, die zu uns geflüchtet sind. Es darf keine Zwei-Klassen-Gesellschaft entstehen, wie es etwa in Zürich betreffend Nothilfe für vorläufig Aufgenommene droht.

Was reizt Sie an Ihrer Rolle als Ombudsfrau?

Mein Berufsleben fand grösstenteils in der Verwaltung statt. Ich bin überzeugt davon, dass diese einen wichtigen Teil des Service Public erfüllt. Gleichzeitig ist ihre strukturell zugewiesene Macht in Grenzen zu halten. Mit dieser Berufserfahrung und einem sehr positiven Verhältnis zur Verwaltung nun in der Rolle der Ombudsfrau genau hinzuschauen, was sich ausgehend von Einzelfällen verbessern lässt und wo man die Verwaltung und Bevölkerung näher zusammenbringen kann, fasziniert mich. Natürlich freut es mich, wenn ich einer Person ganz konkret zu ihrem Recht verhelfen kann. Doch die Integration der Einzelfälle in einen – oft systemischen – grösseren Kontext ist für mich der entscheidende Teil.

Welche persönlichen Kompetenzen benötigen Sie nebst dem juristischen Fachwissen für Ihre Tätigkeit?

Kenntnisse zum organisatorischen und strukturellen Funktionieren der Verwaltung, Verständnis für politischen Zusammenhänge und juristisches Know-how sind wichtig. Entscheidend ist aber auch, die Menschen mit all ihren Schwierigkeiten und Problemen zu mögen und ihnen offen und unvoreingenommen zuhören zu können. Ich muss auch misstrauisch sein, dass das als Erstes auf dem Tisch liegende Problem nicht der Kern des Anliegens sein muss und mich für die Geschichten hinter der Geschichte interessieren. Ich bemühe mich in gleichem Masse um Empathie für die Beschwerdeführenden wie um einen fairen und verständnisvollen Umgang mit der Verwaltung.

Welche gesellschaftlichen Fragen nehmen Sie aktuell als besonders dringlich wahr?

Wir tun gut daran, zur sozialen Klammer, die in der Schweiz grundsätzlich gut funktioniert, Sorge zu tragen, und uns immer wieder bewusst zu sein, dass unsere sozialen Errungenschaften nicht selbstverständlich und in Stein gemeisselt sind. Zweitens sollten wir die Garantie der Rechtsstaatlichkeit und das Einhalten von Menschenrechten wachsam im Auge behalten. Sich mit Menschenrechten wirksam auseinanderzusetzen, ist nicht einfach eine hübsche Nebenbeschäftigung, sondern eine Verpflichtung. Es liegt an uns, auch in der Schweiz immer wieder genau hinzuschauen. ■

Das Gespräch führte
Regine Gerber