

Université du Luxembourg
FLSHASE – INSIDE
Institute for Generations and Family Research

Im Auftrag des Ministère de la Famille,
de l'Intégration et à la Grande Région

Sara Steinmetz
Alice Neusiedler
Anette Schumacher
Helmut Willems

Die *Offices Sociaux* in Luxemburg aus Sicht der AkteurInnen und AdressatInnen

Abschlussbericht zur Evaluation
der Umsetzung des
luxemburgischen
Sozialhilfegesetzes

14. März 2019

Das Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région hat im Jahr 2016 die Forschungseinheit INSIDE der Universität Luxemburg mit der Evaluation beauftragt. Das Evaluationsprojekt lief von Ende 2016 bis 2018.

Wir bedanken uns herzlich für die große Unterstützung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Offices Sociaux und der Verwaltungsräte, bei den Adressatinnen und Adressaten der Office Sociaux, sowie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région und den Experten im Feld.

Luxemburg, 14. März 2019

INHALTSVERZEICHNIS (KURZ)

1	Einführung	3
1.1	Evaluationsauftrag.....	5
1.2	Aufbau des Berichts	7
1.3	Zentrale Begriffe und Konzepte.....	8
2	Studiendesign und methodische Umsetzung	13
2.1	Forschungsleitende Fragen	14
2.2	Methodendesign	15
2.3	Auswertungsstrategie und Reichweite der Ergebnisse	30
3	Organisation und strukturelle Ressourcen der <i>Offices Sociaux</i>	35
3.1	Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform.....	36
3.2	Aufbau, AkteurInnen und Zusammenarbeit der <i>Offices Sociaux</i>	40
3.3	Infrastruktur: Räumlichkeiten und Unterbringung der <i>Offices Sociaux</i>	53
3.4	Finanzielle Ressourcen der <i>aide sociale</i>	57
3.5	Zusammenfassung.....	61
4	Das Personal und die Freiwilligen der <i>Offices Sociaux</i>	63
4.1	Professionalität und Kompetenzen des Personals und des Verwaltungsrates.....	64
4.2	Tätigkeitsbereiche und Entscheidungsbefugnisse.....	78
4.3	Personalbestand und Arbeitsbelastung.....	87
4.4	Zusammenfassung.....	104
5	Die Arbeit in den <i>Offices Sociaux</i>	107
5.1	Aufgaben und Hilfeleistungen der <i>Offices Sociaux</i>	108
5.2	Die Dokumentation und Dossierführung Sozialer Arbeit im <i>Office Social</i>	119
5.3	Prozesse der Fallbearbeitung und Vergabe der Hilfeleistungen	130
5.4	Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Hilfsmaßnahmen der <i>Offices Sociaux</i>	144
5.5	Zwischen „aide individuelle“ und Harmonisierung der Leistungsvergabe	149
5.6	Zusammenfassung.....	156

6	Die AdressatInnen der <i>Offices Sociaux</i> und ihre Bewertung der Arbeit der <i>Offices Sociaux</i>	159
6.1	Wer sind die „AdressatInnen“ der <i>Offices Sociaux</i> ?	160
6.2	Sozialhilfeorientierung der AdressatInnen: Typologie und Fallbeispiele	166
6.3	Die Sicht der AdressatInnen auf die <i>Offices Sociaux</i> und die angebotenen Hilfsmaßnahmen	185
6.4	Zusammenfassung.....	197
7	Zentrale Ergebnisse der Evaluation und Herausforderungen für Politik und Praxis	199
7.1	Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung	200
7.2	Professionalitätsunterschiede und differente Entscheidungsbefugnisse.....	203
7.3	Die AdressatInnen und ihre Sicht auf die <i>Offices Sociaux</i>	207
7.4	Dimensionen effektiver Sozialarbeit.....	209
7.5	Zu Funktion und Image der <i>Offices Sociaux</i> – Immer noch das „Armenbüro“ des sozialen Sektors?	212
7.6	Herausforderungen und Empfehlungen.....	214
8	Literaturverzeichnis	219
9	Anhang.....	225
9.1	A: Abbildungsverzeichnis.....	226
9.2	B: Überblick über die Tätigkeiten der AkteurInnen der <i>Offices Sociaux</i>	228
9.3	C: Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung und ihre Vor- und Nachteile	231
9.4	D: Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung.....	233
9.5	E: Überblickstabelle der in qualitativen Interviews teilgenommenen AdressatInnen.....	234
9.6	F: Dokumente und Gesetzestexte	236

INHALTSVERZEICHNIS (AUSFÜHRLICH)

1	Einführung	3
1.1	Evaluationsauftrag	5
1.2	Aufbau des Berichts	7
1.3	Zentrale Begriffe und Konzepte	8
1.3.1	Was ist Qualität?	8
1.3.2	Effizienz und Effektivität	10
1.3.3	Hilfe zur Selbsthilfe und Nachhaltigkeit sozialer Hilfsmaßnahmen	10
1.3.4	Die Adaption von Organisationsdesigns durch „lernende Organisationen“	11
2	Studiendesign und methodische Umsetzung	13
2.1	Forschungsleitende Fragen	14
2.2	Methodendesign	15
2.2.1	Dokumentenanalyse	16
2.2.2	Qualitative Experteninterviews	18
2.2.3	Gruppendiskussionen	20
2.2.4	Qualitative problemzentrierte Interviews mit AdressatInnen	22
2.2.5	Standardisierte Befragung der internen AkteurInnen der <i>Offices Sociaux</i>	24
2.2.6	Standardisierte Befragung der AdressatInnen der <i>Offices Sociaux</i>	27
2.2.7	Fokusgruppen	29
2.3	Auswertungsstrategie und Reichweite der Ergebnisse	30
3	Organisation und strukturelle Ressourcen der <i>Offices Sociaux</i>	35
3.1	Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform	36
3.1.1	Zentrale Ziele der Gesetzesreform 2009	36
3.1.2	Zivilgesellschaftliche Partizipation und der Status als Etablissement public	39
3.2	Aufbau, AkteurInnen und Zusammenarbeit der <i>Offices Sociaux</i>	40
3.2.1	Organisationsstruktur und interne AkteurInnen	40
3.2.3	Externe AkteurInnen im Netz der <i>Offices Sociaux</i>	43
3.2.4	Die Zusammenarbeit mit dem Familienministerium	44
3.2.5	Die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und dem Gemeindefyndikat SIGI	47
3.2.6	Allgemeine Bewertung der Zusammenarbeit mit beiden Ministerien	48
3.2.7	Die Zusammenarbeit mit den Kommunen	48
3.2.8	Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen	51
3.3	Infrastruktur: Räumlichkeiten und Unterbringung der <i>Offices Sociaux</i>	53
3.3.1	Gesetzliche Verantwortung der Kommune und infrastrukturelle Bedingungen	53

3.4	Finanzielle Ressourcen der <i>aide sociale</i>	57
3.4.1	Fünf Budgetquellen der <i>Offices Sociaux</i> und allgemeines Budgetverfahren	57
3.4.2	Allgemeine Herausforderungen bei der Budgetabstimmung	58
3.4.3	Die Nutzung der Anteile der Oeuvre	59
3.5	Zusammenfassung.....	61
4	Das Personal und die Freiwilligen der <i>Offices Sociaux</i>.....	63
4.1	Professionalität und Kompetenzen des Personals und des Verwaltungsrates	64
4.1.1	Professionsanforderungen für AkteurInnen des <i>Office</i> laut Gesetz	64
4.1.2	Professionalität in der Sozialen Arbeit.....	65
4.1.3	Expertensicht auf Professionalität: Begriffsverständnis, Abgrenzungskriterien und Herausforderungen.....	69
4.1.4	Kompetenzen der internen AkteurInnen der <i>Offices Sociaux</i>	71
4.2	Tätigkeitsbereiche und Entscheidungsbefugnisse.....	78
4.2.1	Tätigkeitsbereiche des Verwaltungsrates und seine Bewertung der Arbeitszeitressourcen	78
4.2.2	Tätigkeitsbereiche der PräsidentInnen.....	79
4.2.3	Tätigkeitsbereiche der <i>Assistants Sociaux</i>	80
4.2.4	Tätigkeitsbereiche des administrativen Personals	81
4.2.5	Leitungsfunktionen und Zusammenarbeit im <i>Office Social</i> : Wer hat welche Entscheidungsbefugnisse?	83
4.3	Personalbestand und Arbeitsbelastung.....	87
4.3.1	Angemessene Arbeitslast und Arbeitszufriedenheit der AkteurInnen	87
4.3.2	Exkurs: Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung.....	89
4.3.3	Gesetzlich vorgesehener Personalschlüssel und Personalaufstockung.....	90
4.3.4	Die Sicht der Befragten auf den gesetzlichen Personalschlüssel	91
4.3.5	Arbeitszeitressourcen der <i>Assistants Sociaux</i>	94
4.3.6	Arbeitszeitressourcen der administrativen Kräfte	97
4.3.7	Arbeitszeitressourcen des <i>Conseil d'administration</i>	99
4.3.8	Allgemeine Arbeitsmotivation und -zufriedenheit.....	100
4.4	Zusammenfassung.....	104
5	Die Arbeit in den <i>Offices Sociaux</i>	107
5.1	Aufgaben und Hilfeleistungen der <i>Offices Sociaux</i>.....	108
5.1.1	Die klassische Arbeit der „Generalisten“ der Sozialen Arbeit	108
5.1.2	Erstes und letztes Auffangnetz – Chancen und Herausforderungen eines „Guichet social unique“	109
5.1.3	Gesetzlich definierte Aufgaben und thematische Bereiche der Hilfeleistungen	111
5.1.4	Finanzielle und materielle Leistungen.....	112
5.1.5	Nicht-finanzielle Leistungen: Beratung – Betreuung – Information – Aktivierung.....	115
5.1.6	Sonderprojekte als lokale Zusatzleistungen	117
5.2	Die Dokumentation und Dossierführung Sozialer Arbeit im <i>Office Social</i>	119
5.2.1	Qualitätssicherung der Sozialen Arbeit mittels einheitlicher und systematischer Dokumentation	119

5.2.2	Definition eines Falles („dossier social“) und dessen Bearbeitung und Dokumentation.....	121
5.2.3	Die Umsetzung der Falldokumentation: Unterschiede in der Praxis der <i>Offices Sociaux</i>	123
5.2.4	Bewertung der eigenen Dokumentationsweise	126
5.2.5	Dossiererstellung als Basis der Fallentscheidung: „enquête sociale“ und Hilfeplanung	128
5.3	Prozesse der Fallbearbeitung und Vergabe der Hilfeleistungen	130
5.3.1	Case Management und Phasen der Fallbearbeitung als interne Qualitätssicherung.....	130
5.3.2	Die vier Phasen der Fallbearbeitung in den <i>Offices Sociaux</i>	131
5.3.3	Leistungsentscheidungen im Team und in den CA-Sitzungen	133
5.3.4	Einigkeit und Differenzen bei der Leistungsentscheidung	136
5.3.5	Handlungsorientierungen des <i>Conseil d'administration</i>	138
5.3.6	Konsequenzen für den Adressatenkontakt bei Negativentscheidungen	141
5.3.7	Bewertung der internen Zusammenarbeit.....	143
5.4	Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Hilfsmaßnahmen der <i>Offices Sociaux</i>	144
5.4.1	Gesetzliche Hinweise auf Nachhaltigkeit.....	144
5.4.2	Definition nach Personengruppe: Hilfe zur Selbsthilfe oder Stabilisierung	144
5.4.3	Definition nach Leistungen: Ursächliche Probleme lösen statt Symptome behandeln.....	146
5.4.4	Passgenauigkeit und Angemessenheit: Auswirkungen der Leistungen auf die AdressatInnen.....	146
5.4.5	Validierung erfolgreicher Leistungen und Maßnahmen	148
5.5	Zwischen „aide individuelle“ und Harmonisierung der Leistungsvergabe	149
5.5.1	Vor- und Nachteile dezentraler Leistungsvergabe im <i>Office Social</i>	149
5.5.2	Vorgaben eines chancengleichen Leistungszugangs und Harmonisierungsforderung.....	150
5.5.3	Paradox eines einheitlichen Leistungszugangs: Gemeindeautonomie und „aide individuelle“	150
5.5.4	Interorganisationale Vereinheitlichung im allgemeinen Leistungsangebot und in gesetzlichen Fallbearbeitungsprozeduren	151
5.5.5	Organisationsinterne Vereinheitlichung im spezifischen Leistungsangebot und in internen Fallbearbeitungsprozeduren	153
5.6	Zusammenfassung.....	156

6 Die AdressatInnen der *Offices Sociaux* und ihre Bewertung der Arbeit der *Offices Sociaux*159

6.1	Wer sind die „AdressatInnen“ der <i>Offices Sociaux</i>?	160
6.1.1	Methodische Herausforderungen im Umgang mit der Zielgruppe.....	160
6.1.2	Die Problemlagen der AdressatInnen aus Perspektive der ExpertInnen	162
6.2	Sozialhilfeorientierung der AdressatInnen: Typologie und Fallbeispiele.....	166
6.2.1	Typologie der Sozialhilfeorientierungen.....	166
6.2.2	Individuelle Fallbeispiele von AdressatInnen	168
6.2.3	Bewältigung und Problemlösekompetenz aus Perspektive der AdressatInnen	183
6.3	Die Sicht der AdressatInnen auf die <i>Offices Sociaux</i> und die angebotenen Hilfsmaßnahmen	185
6.3.1	Einstellungen zur und Hürden bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe	185
6.3.2	Erlebte Betreuungsqualität.....	191

6.3.3	Allgemeine Zufriedenheit und Bewertung der <i>aide sociale</i> aus Sicht der AdressatInnen	194
6.4	Zusammenfassung.....	197
7	Zentrale Ergebnisse der Evaluation und Herausforderungen für Politik und Praxis	199
7.1	Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung	200
7.2	Professionalitätsunterschiede und differente Entscheidungsbefugnisse.....	203
7.3	Die AdressatInnen und ihre Sicht auf die <i>Offices Sociaux</i>	207
7.4	Dimensionen effektiver Sozialarbeit.....	209
7.5	Zu Funktion und Image der <i>Offices Sociaux</i> – Immer noch das „Armenbüro“ des sozialen Sektors?	212
7.6	Herausforderungen und Empfehlungen.....	214
8	Literaturverzeichnis	219
9	Anhang.....	225
9.1	A: Abbildungsverzeichnis.....	226
9.2	B: Überblick über die Tätigkeiten der AkteurInnen der <i>Offices Sociaux</i>	228
9.3	C: Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung und ihre Vor- und Nachteile	231
9.4	D: Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung.....	233
9.5	E: Überblickstabelle der in qualitativen Interviews teilgenommenen AdressatInnen.....	234
9.6	F: Dokumente und Gesetzestexte	236

1 EINFÜHRUNG

Menschen in Not- und Armutssituationen waren bis zur Reform der Sozialhilfe in Luxemburg im Jahre 2009 von einer Rechtsgrundlage abhängig, die auf das 19. Jahrhundert zurückging. Der großherzogliche Erlass vom 11. Dezember 1846 und das Gesetz vom 28. Mai 1897 über den Unterstützungswohnsitz („domicile de secours“), sowie später hinzukommende Änderungen im Kommunalgesetz regelten bis dahin die Verteilung und Finanzierung der Sozialhilfeleistungen.¹

Das von Wilhelm II. regierte Luxemburg der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war ein von Armut und Auswanderung geprägtes Agrarland. Im Anschluss an eine Hungersnot wurden die Wohlfahrtsmissionen den Kommunen anvertraut, die hierfür sogenannte „bureaux de bienfaisance“ einrichteten. So wurde in einem an die französische Gesetzgebung angelehnten großherzoglichen Beschluss von 1846 die Organisation der „Wohlfahrtsbüros“ und die Art und Verteilung von Hilfeleistungen, sowie die medizinische Versorgung der Armen geregelt. Die Aufgabe der kommunalen Sozialhilfebüros bestand darin, arme und arbeitslose Menschen zu unterstützen und bei der Beschaffung von Arbeit zu helfen. Die Unterstützungspflicht der Kommunen war jedoch moralisch begründet. Das heißt, es gab keinen Anspruch auf Hilfeleistungen, deren Gewährung war von der Beurteilung der Büromitarbeiter abhängig.

Das 1897 eingeführte „domicile de secours“-Gesetz präziserte zwar die finanzielle und territoriale Zuständigkeit der Kommunen; so wurden etwa zu bekämpfende Formen der Armut und die staatlich-finanziellen Hilfeleistungen benannt. Dies änderte jedoch nichts am Barmherzigkeitsprinzip der Sozialhilfe.

Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden die ersten wohlfahrtstaatlichen Sicherheitssysteme für ArbeiterInnen², die zunächst Krankheit (1901), Unfall (1902) sowie Invalidität und Alter (1911) gesetzlich absicherten.³ Ein nationaler Solidaritätsfonds (Fonds National de Solidarité, FNS) wurde 1960 mit dem Ziel geschaffen, Altersarmut zu bekämpfen.⁴ Armut stellte jedoch nach wie vor ein gesellschaftliches Problem dar. Die Arbeit des FNS wurde anschließend durch eine neue Gesetzgebung erweitert, welche ein Recht auf ein Mindesteinkommen („droit à un revenu minimum garanti“) garantiert. Das sogenannte RMG-Gesetz von 1986 sicherte den ersten Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung im Falle von finanzieller und materieller Notlage.⁵ Auf kommunaler Ebene gab es jedoch weiterhin kein Recht auf Sozialhilfe.

¹ Der Erlass *Arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance* und das Gesetz *Loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours*. Dieser Überblick wurde anhand von Meyers 2009; Schneider 2007; Salvi 2009a und Schmit 2010 erstellt.

² Im folgenden Bericht wird zur geschlechtersensiblen Schreibweise das Binnen-I („ArbeiterInnen“) benutzt. In zusammengesetzten Worten wurde zur leichteren Lesbarkeit darauf verzichtet (bspw. „Experteninterviews“).

³ *Loi du 31 juillet 1901 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les maladies; Loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents; Loi du 6 mai 1911 sur l'assurance-vieillesse et invalidité.*

⁴ *Loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds National de Solidarité.*

⁵ *Loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti.*

Die Wohlfahrtsbüros wurden infolge des RMG-Gesetzes in „*Offices Sociaux*“⁶ umbenannt, strukturell jedoch nicht verändert. Die einzelnen *Offices* definierten weiterhin ihre eigenen Kriterien zur Vergabe und zur Anspruchsberechtigung ihrer Hilfen und Dienstleistungen. So kam es zu einer starken Ungleichheit bei der Verteilung von Sozialhilfen.

Während in den europäischen Nachbarländern spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg tiefgreifende Reformen zur Professionalisierung der Sozialhilfe veranlasst und umgesetzt wurden, kam es zu einer solchen Bewegung in Luxemburg erst viel später. Zwar wurde hier bereits 1938 ein Spezialausschuss beauftragt, einen neuen Gesetzesentwurf zu verfassen, der unter anderem forderte, einen Rechtsanspruch einzuführen, die Entscheidungen des Wohlfahrtsbüros prüfen zu lassen und Sozialbüros zusammenzulegen, um Verwaltungskosten einzusparen. Dieser wurde jedoch vom Parlament verworfen und trat angesichts der nationalsozialistischen Besatzung in den Hintergrund. Nach dem Zweiten Weltkrieg standen diese Reformbestrebungen zunächst im Schatten des wirtschaftlichen Aufschwungs, dem Ausbau der Sozialversicherungen und der Einführung des RMG. Erst mit der verstärkten politischen Wahrnehmung gesellschaftlicher Veränderungen und der steigenden Armutsrisiken in Luxemburg wurde im Jahre 2007 wiederum eine Kommission aufgestellt, die einen neuen Gesetzesentwurf verfasste, welcher schließlich 2009 im neuen *aide sociale*-Gesetz mündete. Darin wurde ein positiver Rechtsanspruch auf Sozialhilfe festgeschrieben und die Aufgabe der *aide sociale* im Gesamtgeflecht der luxemburgischen Säulen der sozialen Sicherung und Sozialhilfe als subsidiäres Auffangnetz konzipiert.

Es wird deutlich, dass die Evaluation einer solchen „Jahrhundertreform“ an eine große Bandbreite von für Politik und Praxis relevante Themenbereiche anknüpft. Hierzu zählt etwa der Diskurs um mögliche Aufgabenbereiche der kommunalen Sozialhilfe oder die Frage nach der Professionalisierung von Sozialhilfe. Die Ausgestaltung der *Offices* als zentrale Organisationseinheiten der Gesetzesumsetzung und ihre Qualitätskriterien hängen nicht zuletzt von sozialpolitischem Gestaltungswillen ab. In diesem Sinne kann der nachfolgende Evaluationsbericht als breit gefächertes Beobachtungs- und Analyseinstrument gesehen werden, welches wichtige Anstöße für die weitere Beschäftigung mit zentralen Aspekten einer professionellen, effektiven und nachhaltigen *aide sociale* in Luxemburg ermöglichen kann.

⁶ Die *Offices Sociaux* werden – mit Ausnahme von Überschriften und Abbildungen – fortan im Text mit „*Office(s)*“ abgekürzt.

1.1 Evaluationsauftrag

Die Evaluation des Gesetzes *Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale* wurde vom *Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MFI)*⁷ beauftragt, unter deren Zuständigkeitsbereich die mit dem Gesetz neu gegründeten 30 *Offices* fallen. In der Konvention zwischen der Universität Luxemburg und dem Familienministerium wurde eine partizipative Evaluation vereinbart, deren Analyse auf den Einfluss, die Effektivität und die Effizienz der Maßnahmen für die Hilfesuchenden („AdressatInnen“⁸), sowie den Einfluss des Gesetzes auf die AkteurInnen der *Offices* und die durch das Gesetz einbezogenen Institutionen abzielt.

Das der Konvention beigelegte „Cahier spécial des charges“ definiert folgende Ziele der Evaluation:

- eine Funktionsanalyse des Gesetzes zur Qualitätssicherung der Leistungen und Maßnahmen („outils de travail“) der *Offices*
- eine Analyse der Effektivität und der Effizienz des Gesetzes in Bezug auf die Rolle der Ministerien, der Kommunen und der Verwaltungsräte der *Offices Sociaux*
- eine Analyse der Effektivität und der Effizienz des Innern der *Offices* (Prozeduren der Antragsstellung, Kontrolle der Berechtigung der Anträge, Einfluss auf die AdressatInnen und Nachhaltigkeit der Maßnahmen)
- eine Zufriedenheitsbefragung bei den AdressatInnen und den Akteuren der *Offices*
- eine Prüfung der Möglichkeit der Erstellung eines Sozialindex
- eine Bezugnahme zu den Ergebnissen der quantitativen Daten aus der Studie des Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) und
- eine Formulierung von Empfehlungen (z.B. Verbesserung von Abläufen, Beziehungen zwischen AdressatInnen und *Assistants Sociaux/Assistants d'hygiène sociale*⁹, administrative Vereinfachungen)

Dieser Auftrag wurde in eine sozialwissenschaftliche partizipative Evaluation mit einem Mixed-Methods-Design umgesetzt. Die inhaltlichen Schwerpunkte wurden mit Hilfe eines regelmäßig tagenden „Comité de pilotage“ zwischen dem Familienministerium und Mitgliedern der Universität gesteuert. Ein partizipativer Ansatz ist

⁷ Im folgenden mit „Loi 2009“ angeführt.

⁸ Im vorliegenden Bericht wird für die Hilfesuchenden und Hilfeempfänger der *Offices* der Begriff „AdressatInnen“ genutzt, obwohl im luxemburgischen und französischen Sprachgebrauch der Praxis weiterhin der Terminus „Client“ (KundIn/KlientIn) üblich ist. Der Adressatenbegriff wird entsprechend der Diskussion im deutschsprachigen Raum vorgezogen. Suggestiert der Klientenbegriff eine Hierarchie zwischen Hilfesuchendem und Sozialarbeiter, lässt der Kundenbegriff dagegen eine Gleichrangigkeit vermuten, die durch einen Vertrag hergestellt würde. Mit dem Adressatenbegriff wird dagegen eine Problemfokussierung aufgegeben und die Handlungsfähigkeit der Subjekte in den Vordergrund gestellt. Vgl. Bitzan/Bolay 2013, S. 36f.

⁹ Die *Assistants Sociaux* und die *Assistants d'hygiène sociale* werden – mit Ausnahme von Überschriften und Abbildungen – fortan mit „AS“ abgekürzt. Beide Berufsbezeichnungen sind in diesem Bericht unter dieser Abkürzung zu verstehen.

dadurch gekennzeichnet, dass die Beteiligten „Partner mit komplementären Aufgaben“¹⁰ sind, so dass sich die Validität (d.h. die Gültigkeit und Verwendbarkeit) der Ergebnisse in einem „kommunikativen Aushandlungsprozess“¹¹ verbessern lässt. Die kontinuierliche Verständigung auf eine gemeinsame Sprache und Zielsetzungen förderte so das gegenseitige Vertrauen und die Entwicklung geeigneter Fragestellungen und Vorgehensweisen. Die Evaluation war daher nicht allein als Dienstleistung (z.B. in Form einer Umsetzungs- oder Legitimationshilfe) für den Auftraggeber zu sehen, sondern verstand sich als eine klärende, moderierende und wissenschaftlich informierende Instanz zum Anstoß von Veränderungen aber auch zur Sichtbarmachung von Problemen und Differenzen.

¹⁰ Krapp 2006, S. 79.

¹¹ Kardoff 2005, S. 244.

1.2 Aufbau des Berichts

Zunächst werden die Begriffe der Effektivität, der Effizienz und der Qualität als zentrale Parameter von Evaluationsprojekten, sowie die „Hilfe zur Selbsthilfe“ und „Nachhaltigkeit“ in Bezug auf soziale Einrichtungen definiert (**Kapitel 1.3**).

Kapitel 2 soll ein tieferes Verständnis über die Datengrundlage vermitteln und nachvollziehbar machen, wie die im Anschluss dargelegten Erkenntnisse erlangt wurden. Neben dem Forschungsdesign werden die methodologischen Voraussetzungen, die Kriterien sozialwissenschaftlicher Forschung und die Fragen der Reichweite behandelt. Durch die Offenlegung des methodischen Vorgehens wird zudem die Überprüfbarkeit der Ergebnisse sichergestellt.

Kapitel 3 bis Kapitel 6 legen die inhaltlichen Analysen dar. Neben den basalen strukturellen Vorgaben der Gesetzesgrundlage, rekonstruierten wir anhand der Interviews und Gruppendiskussionen die Umsetzung des Gesetzestextes, die auf den jeweiligen individuellen Ressourcen und Entscheidungen der Kommune(n) und *Offices* beruht. Ergänzt wurden diese Perspektiven durch die Ergebnisse der quantitativen Befragung. Hierbei werden die strukturellen Bedingungen und die Abläufe im *Office*, sowie die Effekte auf ihre Arbeit und die Leistungsvergabe betrachtet.

Zunächst werden in **Kapitel 3** („Organisation und strukturelle Ressourcen der *Offices Sociaux*“) die strukturellen Rahmenbedingungen und die Organisationsweise der *Offices* beschrieben. Zentrale Elemente sind hierbei die jeweiligen infrastrukturellen sowie die finanziellen Ressourcen der *Offices* sowie die Zusammenarbeit mit externen AkteurInnen.

In **Kapitel 4** („Das Personal und die Freiwilligen der *Offices Sociaux*“) werden Professionalität und Kompetenzen der *Office*-internen AkteurInnen, ihre jeweiligen Aufgabenbereiche und Entscheidungsbefugnisse, ihre Arbeitsauslastung sowie der Personalbestand rekonstruiert.

Kapitel 5 („Die Arbeit in den *Offices Sociaux*“) behandelt die Arbeit im *Office* im Zusammenhang mit der Leistungsvergabe. Hierzu zählen die Aufgaben und Hilfsangebote in den *Offices*, die Art der Dokumentation und Dossierführung, die Prozesse der Fallbearbeitung, sowie die Aspekte der Nachhaltigkeit und Harmonisierung der Sozialhilfe in den *Offices*.

Daran anschließend stehen in **Kapitel 6** die AdressatInnen der *Offices* in den Mittelpunkt. Zunächst werden Problemlagen der breiten Zielgruppe der *Offices* rekonstruiert. Anschließend wird eine Typologie unterschiedlicher Sozialhilfeorientierungen dargestellt und anhand individueller Fallbeispiele illustriert. Dann wenden wir uns der Perspektive der AdressatInnen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe, der Betreuungsqualität sowie der Zufriedenheit mit der *aide sociale* zu.

Kapitel 7 zieht schließlich resümierend Bilanz über die Ergebnisse der Evaluation und formuliert erste Empfehlungen.

1.3 Zentrale Begriffe und Konzepte

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation standen Begriffe wie „Effizienz“, „Effektivität“ und „Qualität“ immer wieder im Vordergrund der Diskussionen und Interviews. Ein Blick auf den Qualitätsbegriff und die Entwicklung von Qualitätssicherung in der Literatur macht deutlich, dass wir es hier mit dem Kerngegenstand und dem Wesen der „Evaluation“ als Instrument der Selbstvergewisserung sozialer Einrichtungen selbst zu tun haben. Zum besseren Verständnis wollen wir daher kurz darstellen, mit welchen Inhalten wir diese für die Evaluation zentralen Begriffe gefüllt haben.

1.3.1 Was ist Qualität?

Die Diskussion um Qualität in der Sozialen Arbeit wird in Luxemburg schon seit einigen Jahrzehnten geführt¹² und ist auch zu einem Diskussionsthema in Politik und Öffentlichkeit geworden. Soziale Arbeit steht heute zunehmend vor der Herausforderung, ihre Aktivitäten und Verfahrensweisen fachlich zu erläutern und rechtfertigen zu müssen. Die Erwartungen von sozialpolitischer und fachlicher Seite an Qualitätsmanagement-Verfahren sind jedoch nicht so einfach umsetzbar. Denn einen allgemeinen Konsens über fachliche Standards, die „Qualität“ gewährleisten können, gibt es nach wie vor nicht.¹³ Die Bestimmung von Qualitätssicherungsmerkmalen erfolgt vielmehr in einem kontinuierlichen Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten AkteurInnen.

Relativität des Qualitätsbegriffs

Ob einer Leistung eine gute oder schlechte Qualität zugeschrieben wird, hängt von den rollen- und aufgabenspezifischen Interessen der am Dienstleistungsprozess Beteiligten ab. Ihre Interessen werden wiederum von gesellschaftlichen Erwartungen, Werten und Zielen geleitet. Durch diese subjektive und historisch-gesellschaftliche Basis sind Qualitätskriterien immer konstruiert und relativ. Die Inhalte und Merkmale von Qualität unterliegen somit einem historischen Wandel und haben einen prozesshaften, dynamischen Charakter.¹⁴

Für die Evaluation der *Offices* ist in Hinblick auf Qualität festzuhalten, dass

„soziale Einrichtungen ebenso wie Wirtschaftsunternehmen zielgerichtete, produktive, soziale Systeme [sind]. Nonprofit-Organisationen (NPO) benötigen ge-

¹² Zum Beispiel in der seit 1978 gegründeten Zeitschrift „Bulletins“ der Association des communautés éducatives („ance“).

¹³ Rotink/Brandhorst 2009, S. 1325–1326.

¹⁴ Vgl. Rotink/Brandhorst 2009, S. 1328.

nau wie Profit-Organisationen eine Führung, ein Management, auch in diesen Organisationen müssen Ziele formuliert, Pläne erarbeitet, Entscheidungen gefällt, Arbeitskräfte beschafft, eingesetzt und motiviert etc. werden.“¹⁵

Die interne Arbeitsorganisation der *Offices* ist somit direkt mit der Qualität der Sozialen Arbeit verknüpft und stellt aus diesem Grund einen entscheidenden Analysepunkt in der Evaluation des reformierten Sozialhilfegesetzes dar.

Kategorien der Qualität

Für die Analyse von Organisationen wird der Qualitätsbegriff in Anlehnung an Avedis Donabedian¹⁶ häufig in drei Ebenen unterteilt: Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.¹⁷ Während die **Strukturqualität** die Rahmenbedingungen und Ausstattung einer Organisation (Personal und Qualifikation, Infrastruktur, Leitbild, Einrichtung, etc.) beschreibt, wird bei der **Prozessqualität** die „Dienstleistung“ selbst und deren Erstellung in den Blick genommen. Hier werden die Vorgänge und Abläufe der Leistungen betrachtet, etwa die Formulierung transparenter Ziele, die vorhandene und funktionierende Teamarbeit, der bedürfnisorientierte Adressatenbezug oder professionelle Methoden. Die **Ergebnisqualität** schließlich ist auf den Erfolg oder Misserfolg der Maßnahmen bei den AdressatInnen ausgerichtet. Hierbei stellt sich die Frage, ob die Hilfsleistungen der Organisation den gewünschten Effekt haben.

Abbildung 1: Kategorien der Qualität

Strukturqualität	Organisatorische Rahmenbedingungen, personelle Ressourcen und Qualifikation, Ausstattung, Konzeption, Organisation, Führungssystem
Prozessqualität	Aktivitäten zur Leistungserbringung, Dienstleistungsorientierung, Prozess- und Reaktionszeiten zw. auslösendem Ereignis und Prozessbeginn, Kooperation, Interaktion, Informations- und Kommunikationskultur, Fehlerraten, Hilfeplanung und deren Nachhaltigkeit (Effektivität)
Ergebnisqualität	Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Mitarbeiterzufriedenheit, Kundenzufriedenheit, Erreichung zuvor festgelegter Ziele

Quelle: Eigene Erstellung in Anlehnung an Donabedian 1980, Gerull 1999 und Ernst 2006.

Während die Struktur- und Prozessqualitäten hauptsächlich aus der Dokumentenanalyse und den Erhebungen mit dem Personal der *Offices* und den CA-Mitgliedern rekonstruiert werden, wird es besonders bei der Erforschung der Ergebnisqualität darauf ankommen, die Erfahrungen der AdressatInnen einzubinden.

¹⁵ Rotink/Brandhorst 2009, S. 1326. Trotz vielen Ähnlichkeiten weisen soziale Organisationen auch entscheidende Unterschiede zu profitorientierten Unternehmen auf, zum Beispiel im Hinblick auf ihren Zweck, die Art des Produktes, die Bedeutung des „Kunden“ (AdressatInnen), die Art der Tauschbeziehungen etc. Gleichzeitig stellen sich in beiden Fällen eben genannte Herausforderungen der Zielsetzung, Arbeitsplanung und -durchführung. Vgl. S. 1326f.

¹⁶ Donabedian 1980.

¹⁷ In einigen Fällen werden auch vier Ebenen differenziert. Hinzu kommt dann die Konzeptqualität, wie zum Beispiel bei Gerull 1999, S. 27.

1.3.2 Effizienz und Effektivität

Auch die Begriffe „Effizienz“ und „Effektivität“ werden in Bezug auf Evaluationen unterschiedlich gebraucht. Es herrscht jedoch bezüglich der Kernaussage relative Einigkeit.

Als basale Definition kann festgehalten werden, dass sich **Effektivität** auf die Wirksamkeit von Handlungen, auf das Ergebnis und das Ausmaß der Zielerreichung bezieht.¹⁸ Wird die Effektivität als Evaluationskriterium angelegt, bedeutet dies, dass in erster Linie nach dem erreichten Ziel gefragt und die Maßnahme daraufhin beurteilt wird. **Effizienz** hingegen betrachtet den zur Zielerreichung aufgebrauchten Aufwand. Oft wird gefragt, wie mit geringstem Mittelaufwand ein größtmögliches Ziel zu erreichen ist: Effizienz fragt also, wie das Ziel erreicht wurde, welche Mittel eingesetzt wurden, um bestimmte Wirkungen zu erzielen, und ob das erreichte Ziel in Relation zum Mitteleinsatz steht. Oftmals wird synonym der Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ benutzt. Es geht also um eine möglichst günstige Kosten-Nutzen-Relation.¹⁹

Effizienz ist keine notwendige Bedingung für Effektivität. So kann eine Handlung oder ein Prozess durchaus effizient ablaufen, aber nichts oder nur wenig zur Effektivität, das heißt zur Zielerreichung, beitragen. Effektiv zu sein, bedeutet die richtige Strategie einzusetzen, um zum Ziel zu kommen. Effektivität wird in der Regel in sozialen Einrichtungen wichtiger eingeschätzt als die Effizienz.

1.3.3 Hilfe zur Selbsthilfe und Nachhaltigkeit sozialer Hilfsmaßnahmen

Nachhaltigkeit ist zu einem Terminus²⁰ geworden, der sich in fast allen Themen- und Aufgabenbereichen wiederfindet, aber letztendlich nur im Zusammenhang mit dem Bereich, für den er gelten soll, interpretiert werden kann.

Im Bereich der Sozialen Arbeit und in Bezug auf Hilfs- und Unterstützungsangebote wird unter nachhaltiger Hilfe in der Regel eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden. Die sozialarbeiterische Hilfe zielt dann darauf ab, die Person in ihrer Eigenständigkeit zu fördern, damit sie ihre Probleme in Zukunft selbst bewältigen kann. Nachhaltigkeit lässt sich daher nicht unbedingt als ein zu erreichender Zustand verstehen, sondern eher als einen Lern- und Optimierungsprozess.²¹ Dieser Lernprozess ist gleichzeitig mittel- oder langfristig mit einer Förderung der Eigenverantwortung verbunden.

Die Evaluation konnte zeigen, dass es in den *Offices* zwei verschiedene Arten von nachhaltiger Hilfe geben kann, die sich an den Ressourcen und Befähigungen der Adressatengruppen orientiert (vgl. Kapitel 5.4). Bei einem Teil der AdressatInnen bedeutet nachhaltige Hilfe durch Interventionen der Sozialen Arbeit die persönliche Autonomie wiederherzustellen. Bei AdressatInnen einem anderen Teil aber, bei denen dies aufgrund fehlender Ressourcen und einer Überlast an Problemen nicht möglich

¹⁸ Rotink/Brandhorst 2009, S. 1330.

¹⁹ Thom und Wenger halten treffend fest, dass Effektivität „doing the right things“ meint, Effizienz dagegen „doing the things right“, vgl. Thom/Wenger 2010, S. 53.

²⁰ Vgl. ARE 2005.

²¹ Vgl. ARE 2005.

ist, bedeutet Nachhaltigkeit der Hilfsmaßnahmen zunächst die Stabilisierung ihrer Situation.

1.3.4 Die Adaption von Organisationsdesigns durch „lernende Organisationen“

Mit der Gründung neuer Organisationen wird zunächst ihre initiale interne Organisationsstruktur²² festgelegt. Diese ist an den spezifischen Bedürfnissen und Zielen der Organisation orientiert. Organisationen²³ haben das grundsätzliche Ziel, zu funktionieren. Im Laufe der Zeit kann es zu Anpassungsnotwendigkeiten kommen, die durch unterschiedliche Entwicklungen ausgelöst werden können²⁴:

- Anpassung der Strukturen z.B. infolge neuer Inputs; für die *Offices* können das beispielsweise neue Zuständigkeiten oder gesetzliche Neuerungen für Hilfsmaßnahmen sein;
- Anpassung der Strukturen aufgrund des Organisationswachstums; für die *Offices* ergeben sich diese Anforderungen etwa durch steigende Adressatenzahlen und mehr Personal;
- Anpassung der Strukturen zur Verbesserung der Kooperations- und Koordinationsprobleme, wenn die Meinungen der Beschäftigten über Arbeitsabläufe auseinandergehen oder die Arbeitsteilung nicht funktioniert oder Informationsflüsse nicht oder nur langsam funktionieren; für die *Offices* kann sich das in unterschiedlichen Entscheidungsorientierungen der AkteurInnen oder ineffizienten Arbeitsteilungen und Schnittstellenproblematiken äußern.

Um diese Adaptierungsprozesse aus organisationssoziologischer Sicht zu erfassen, eignet sich der Rückgriff auf das Konzept der „lernenden Organisation“²⁵. Das Konzept geht davon aus, dass Organisationen sich veränderten Bedingungen anpassen, aus ihren Erfolgen und Misserfolgen lernen und ihre Zukunft auf Basis dieser Erfahrungen planen.²⁶ Hinsichtlich der Reichweite von organisationalem Lernen kann zwischen „Single-loop-learning“ (Einschleifen-Lernen) und „Double-loop-learning“ (Doppelschleifen-Lernen) unterschieden werden (s. Abb. 2). Bei Einschleifen-Lernen werden unbefriedigende Aktionsergebnisse erkannt und Handlungsabläufe so geändert, dass die Leistungen den bestehenden Wertvorstellungen und Normen (den Zielen) entsprechen.²⁷ In vielen Fällen führt Einschleifen-Lernen zu Erfolgen in der Effizienz-

²² Poetz et al. sprechen in diesem Zusammenhang von initialen Organisationsdesigns („organisational design“), vgl. Poetz et al. 2016.

²³ Wie z.B. Wirtschaftsunternehmen, Regierungen, nichtstaatliche Organisationen, Schulen, etc.

²⁴ Die folgenden Ausführungen lehnen sich an Poetz et al. Beschreibungen zu Start-ups an, vgl. Poetz et al. 2016.

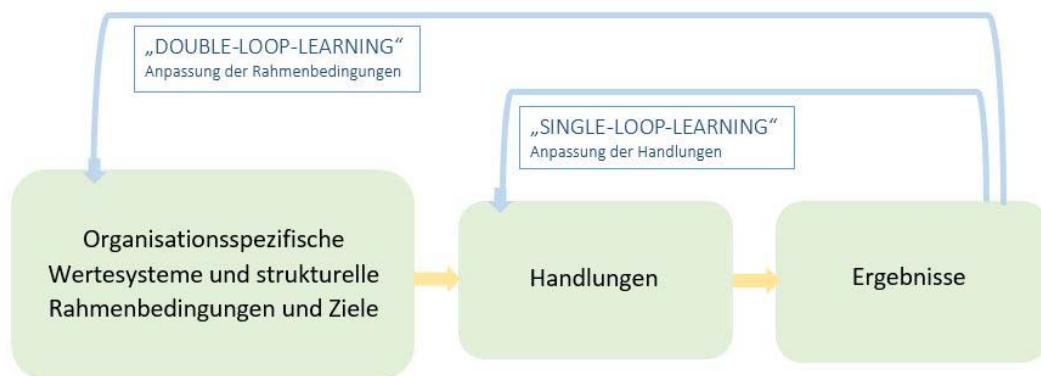
²⁵ Vgl. Argyris/Schön 2008.

²⁶ Vgl. ebd. S. 9.

²⁷ Ein Beispiel wäre, dass in einer Fabrik QualitätsprüferInnen fehlerhafte Ware finden und daraufhin besser geeignete Schrauben verwendet werden.

Steigerung.²⁸ Komplexer gelagerte Probleme erfordern jedoch teilweise umfassendere Lösungsstrategien. Das Doppelschleifen-Lernen führt zu einem Wertewechsel und einer Neuorientierung in Bezug auf handlungsleitende Theorien.²⁹

Abbildung 2: Modell lernender Organisationen



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis von Argyris/Schön 2008.

Es zeigt sich, dass nicht nur die Mitglieder einer Organisation lernen können, sondern auch „die Organisation“ als komplexes Gebilde selbst. Adaptionsprozesse werden notwendig, wenn Ergebnisse nicht den Erwartungen entsprechen. Das kann zwar auch durch die Anpassung (inadäquater) Handlungen einzelner AkteurInnen (etwa ihren Ausbildungsstand) geschehen. Oftmals ist dies jedoch nicht ausreichend. In diesen Fällen ist folglich auch eine Reform des Organisationsdesigns mitsamt seinen Wertvorstellungen und handlungsleitenden Theorien erforderlich.³⁰

Für die Evaluation der *aide sociale* und der *Offices* ermöglicht dieses Verständnis von organisationalen Veränderungsprozessen notwendige Adaptionen von organisatorischen Abläufen besser in den Blick zu nehmen. Denn damit können nicht nur subjektive Handlungen einzelner AkteurInnen betrachtet werden, sondern auch die komplexen Handlungszusammenhänge und strukturellen Bedingungen.

²⁸ Vgl. Argyris/Schön 2008, S. 37.

²⁹ Ein Beispiel wäre hier, dass ein Unternehmen eine neue Entwicklungs- und Forschungsabteilung einführt und dann erkennt, dass die dort entwickelten Produkte anders vermarktet werden müssen, also beispielsweise Endprodukte und keine Zwischenprodukte sind, und daher ein Umdenken in der Unternehmensstrategie erfordern. Argyris/Schön 2008, S. 37ff.

³⁰ Argyris/Schön sprechen hier von einem „Lernsystem“, vgl. Argyris/Schön 2008, S. 15.

2 STUDIENDESIGN UND METHODISCHE UMSETZUNG

Das Studiendesign der hier vorgenommenen Evaluation zeichnet sich durch einen Mixed-Methods-Ansatz aus. Durch ein breites Methodenspektrum, das qualitative und quantitative Zugänge umfasst, wird die Umsetzung des Gesetzes multiperspektivisch aus Sicht der AkteurInnen beleuchtet. Ausgehend von den forschungsleitenden Fragen, die sich aus dem Evaluationsauftrag („Cahier des charges“) und dem Konzept der Evaluation ableiten, werden die einzelnen Methoden, ihre Zielsetzungen sowie die Umsetzung innerhalb des Forschungsprozesses Schritt für Schritt offengelegt. Dies soll einen Einblick in die Datengrundlage ermöglichen.

Anschließend wird die Auswertungsstrategie der qualitativen und quantitativen Methoden dargelegt. An dieser Stelle werden methodologische Überlegungen zu Gütekriterien sozialwissenschaftlicher Forschung sowie zur Reichweite der Analysen erläutert, um einen tieferen Einblick in die methodischen Hintergründe der Ergebnisse zu ermöglichen.

Wie die IGSS-Studie bereits dargelegt hat, stößt der statistische Vergleich der vorhandenen Daten an methodische Grenzen. Daher legen wir in der Erhebung einen stärkeren Fokus auf die Perspektiven der beteiligten AkteurInnen.

Dieses Kapitel umfasst folgende Aspekte:

- Forschungsleitende Fragen
- Methodendesign
- Auswertungsstrategie und Reichweite der Ergebnisse

Das Kapitel adressiert eine methodisch interessierte Leserschaft und kann bei einem vordergründig inhaltlichen Interesse übersprungen werden.

2.1 Forschungsleitende Fragen

Das neue Gesetz reagiert auf ein verändertes Armutsbild und reformiert das Sozialwesen in Luxemburg durch eine Modernisierung seiner Hilfsstrukturen. Das bedeutet, dass die *Offices* nicht nur ihre strukturellen Rahmenbedingungen verändert sehen, sondern auch Vorgehensweisen gesetzlich adaptiert werden. Im Zuge der Professionalisierung wird das Ziel formuliert, AdressatInnen mit einem subsidiären Ansatz ein Recht auf Sozialhilfe zu garantieren. Daraus ergeben sich folgende forschungsleitende Fragen für die Evaluation:

- Wie werden die strukturellen Rahmenbedingungen des Gesetzes umgesetzt?
- Wie werden die Ablaufbedingungen gesetzlich vorgegeben und was bedeutet das für die praktische Umsetzung?
- Welche Effekte des *aide sociale*-Gesetzes zeigen sich und wie wird die Reform bewertet?
- Wie werden die AdressatInnen und ihre Problemlagen aus Sicht der AkteurInnen des *Office* wahrgenommen und wie nehmen sie sich selbst wahr? (Eigen- und Fremdperspektive)
- Wie bewerten und erleben die AdressatInnen die Betreuung in den *Offices* und die im Rahmen der *aide sociale* vergebenen Hilfeleistungen?

Der Fokus der Beantwortung der Fragen liegt auf den Sichtweisen der involvierten AkteurInnen und den von ihnen angeführten Herausforderungen. Letztlich wird damit eine Analyse des Zusammenspiels von organisatorisch-strukturellen Bedingungen und der praktischen Aushandlung angestrebt.

2.2 Methodendesign

Die Evaluation setzt sich aus mehreren Erhebungsphasen zusammen innerhalb derer verschiedene Methoden eingesetzt werden. Diese Methoden setzen unterschiedliche Schwerpunkte und bedingen dadurch unterschiedliche Vorgehensweisen und Analysestrategien; der hier verwendete Mixed-Methods-Ansatz setzt sich aus den folgenden Erhebungsmethoden zusammen:

- Dokumentenanalyse
- Qualitative Experteninterviews
- Gruppendiskussionen mit zentralen AkteurInnen im Feld
- Qualitative problemzentrierte Interviews mit AdressatInnen
- Standardisierte Befragung der internen AkteurInnen der *Offices*
- Standardisierte Befragung der AdressatInnen
- Kommunikative Validierung mittels Fokusgruppen

Abbildung 3 bietet eine Übersicht über die gewählten Methoden und die jeweiligen Ziel- und Befragungsgruppen.

Abbildung 3: Mixed-Methods-Design der Evaluation und Fokus der einzelnen Methoden



Quelle: Eigene Erstellung.

Die Anwendung und Verbindung dieser verschiedenen Methoden hat den Vorteil, verschiedene Aspekte des Forschungsbereichs miteinander verknüpfen und somit ein umfassenderes Bild des Forschungsfeldes zeichnen zu können. Während die Dokumentenanalyse auf die Exploration des Feldes abzielte und einen ersten Einblick in die Organisation der *Offices* ergab, ermöglichten die Experteninterviews eine genauere Analyse der Arbeitsabläufe und Herausforderungen der Gesetzesumsetzung. Die Gruppendiskussionen fokussierten auf geteilte Wissensbestände von Personen ähnlicher Erfahrungsräume, während die problemzentrierten Interviews mit AdressatInnen erlaubten, die Perspektive der LeistungsempfängerInnen zu betrachten. Die standardisierte Befragung wiederum ermöglichte, größere Zusammenhänge systematisch zu erfassen. Mittels der Fokusgruppen schließlich wurden die Analysen und Ergebnisse am Ende des Projektes durch das Feld validiert.

Im Folgenden werden die einzelnen Methoden der Evaluation, die Auswahl der TeilnehmerInnen, die Analysekriterien und der zu erwartende Erkenntnisgewinn beschrieben.

2.2.1 Dokumentenanalyse

Methodenbeschreibung

Die Dokumentenanalyse analysiert bestehende Daten, die bereits in Dokumentenform vorliegen und dient der Exploration des Untersuchungsfeldes. Dies kann auf quantitative³¹ und auf qualitative³² Art und Weise erfolgen.

Die Dokumentenanalyse wird häufig genutzt, um sich mit dem Themenbereich des Forschungsfeldes vertraut zu machen. Sie wird oftmals bei Organisationsuntersuchungen eingesetzt und ermöglicht, insbesondere die Aufgaben und die Leistungen sowie die Rahmenbedingungen einer Organisation oder Institution kennenzulernen.

Der Vorteil dieser methodischen Vorgehensweise liegt in der Möglichkeit, eine Vielzahl von Informationen relativ schnell erfassen zu können. Zudem handelt es sich um Daten, die nicht für den Forschungsprozess generiert wurden und somit auch keiner Beeinflussung durch den Forschungsprozess unterliegen konnten. Herausforderungen ergeben sich dadurch, dass Daten oftmals nicht auf dem aktuellsten Stand, nicht in jedem Fall zugänglich sind und nicht immer die benötigten Informationen enthalten.

Sie dient der Gewinnung erster Forschungserkenntnisse, dem Aufbau weiterer Forschungsfragen und der Entwicklung der nachfolgenden Erhebungsinstrumente (zum Beispiel Interviewleitfaden). Der erworbene Wissensstand ermöglicht in folgenden Interviews ein „Gespräch auf Augenhöhe“, welches nach Pfadenhauer eine Voraussetzung für den Zugriff auf Expertenwissen darstellt.³³

³¹ Vgl. etwa Lamnek 1995.

³² Vgl. etwa Mayring 2002.

³³ Vgl. Pfadenhauer 2009, S. 453.

Auswahl der Dokumente

Zentrale Dokumente dieser Untersuchung sind neben den Gesetzestexten selbst die Tätigkeitsberichte der *Offices*, der Croix Rouge, die mit 16 *Offices* einen „Soustraitance“-Vertrag hat, sowie des Familienministeriums. Daneben wird eine „Circulaire“ (Rundschreiben) mit einbezogen, welche die Umsetzungsvorgaben in Bezug auf das Gesetz näher definiert.

Die Dokumentanalyse der Gesetzesmotive hat das Ziel, inhaltliche Schwerpunkte und Fragestellungen für die Evaluation zu erarbeiten und Art, Umfang und Inhalte der Berichterstattung seitens der *Offices* und anderer Akteure zu beschreiben.

Abbildung 4: Selektion und Art der einbezogenen Dokumente

Dokument	Dokumentenart
Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Abk. Loi 2009)	Gesetzestext mit verbindlicher Funktion
Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (Abk. Règlement 2009)	Ausführungsbestimmungen mit verbindlicher Funktion
Circulaire aux administrations communales et aux offices sociaux par l'intermédiaire, Domaine: Offices sociaux (n°2884). (Abk. Circulaire 2884)	Ausführungsbestimmungen ohne Rechtsgrundlage, mit verbindlicher Funktion für die betroffene Zielgruppe ³⁴
Projet de loi organisant l'aide sociale, 2008; Projet de loi organisant l'aide sociale: Rapport commun de la Commission de la Famille, de l'Égalité des Chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires Intérieures et de l'Aménagement du Territoire, 2009. (Abk. Projet de loi 2008; Projet de loi 2009)	Gesetzesentwurf zur <i>aide sociale</i> -Gesetzgebung
Aktivitätsberichte der <i>Offices Sociaux</i>	Berichte über die erbrachten Leistungen des abgeschlossenen Budgetjahres
Aktivitätsberichte der <i>Offices Sociaux</i> der Croix Rouge	Berichte über die erbrachten Leistungen des abgeschlossenen Budgetjahres
Aktivitätsberichte des Familienministeriums	Berichte über die Tätigkeiten der Services im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums – Auswahl: <i>Offices Sociaux</i>

Analysekriterien und Themen

Bei der Dokumentenanalyse wurden Aspekte der Organisationsstruktur, der Hilfeleistungen, der Projekte, der Räumlichkeiten, des Personalbestandes, der Adressatenbeschreibungen usw. analysiert.

³⁴ Vgl. Besch 2005, S. 132.

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

Die aus der Dokumentenanalyse gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage zur Bestimmung der Evaluationsdimensionen für den gesamten weiteren Forschungsprozess. Die Erkenntnisziele sind:

- Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich der oben genannten Analysekriterien
- Erlangung von Informationen zu den Tätigkeitsschwerpunkten der einzelnen *Offices*
- Erkennbarwerdung der Präferenzen der *aide sociale* anhand der für die Zusammenarbeit ausgewählten Organisationen oder der Durchführung von Sonderprojekten
- Identifizierung von Themenbereichen/Problemstellungen für die qualitative und quantitative Studie
- Erkennbarwerdung des Armutsbildes und des Verständnisses der *Offices* von *aide sociale*
- Erlangung von Informationen zur Erstellung eines Sozialindexes

2.2.2 Qualitative Experteninterviews

Methodenbeschreibung

Qualitative Experteninterviews zielen darauf ab, Kontext- und Betriebswissen von ExpertInnen zu rekonstruieren. Das „Kontextwissen“ lässt sich als Wissen über die Problemstrukturierung des Forschungsgegenstandes beschreiben, das „Betriebswissen“ als Wissen über Betriebsstrukturen und spezifische Handlungen der ExpertInnen selbst.³⁵ Insofern beabsichtigen Experteninterviews immer, auf Wissensbestände zuzugreifen, die anders nicht zugänglich sind. Für die Evaluation relevant sind beispielsweise nicht formalisierte Arbeitsabläufe in den einzelnen *Offices* oder implizite Entscheidungsstrukturen. Der Vorteil der Experteninterviews liegt darin, Zugang zu Handlungsabläufen und Problemstrukturierungen zu erlangen, sowie Zusammenhänge zu erkennen.

Auswahl der TeilnehmerInnen

InterviewpartnerInnen waren zentrale AkteurInnen im Feld, die über ein spezifisches Wissen („Insider-Wissen“) über das Forschungsthema verfügen. Dieses Wissen konnte die explorative Dokumentenanalyse komplettieren.

Als zentrale AkteurInnen der *aide sociale*-Gesetzgebung konnten die MitarbeiterInnen der *Offices*, also die AS, die administrativen Posten und gegebenenfalls Koordina-

³⁵ Vgl. Meuser/Nagel 2009.

torInnen (*Coordinateurs Sociaux*), sowie die Ehrenamtlichen des CA, identifiziert werden. Weitere AkteurInnen in direkter Zusammenarbeit mit den *Offices* sind die Gemeinden, die Entente der *Offices*, das Familien- und Innenministerium und die Croix Rouge.

Im vorliegenden Projekt zielen die Experteninterviews auf die Wissensbestände zu internen Organisationabläufen innerhalb der einzelnen *Offices*, auf die Beziehung der *Offices* zu ihrem Umfeld, auf die Abläufe bei der Umsetzung des Gesetzes und seiner Adaption sowie auf die Vergabe von Leistungen ab.

Sample und Datengrundlage

Es wurden 35 Experteninterviews mit AS, administrativen Kräften, *Coordinateurs sociaux/administratifs*, PräsidentInnen, CA-Mitgliedern, Gemeindeverantwortlichen und BürgermeisterInnen, Mitgliedern der Entente der *Offices* und der Croix Rouge, sowie Personen, die an der Erstellung des Gesetzes beteiligt waren, geführt. An einigen Interviews haben mehrere Personen teilgenommen („Gruppeninterviews“), so dass insgesamt 45 ExpertInnen³⁶ befragt wurden.

Analysekriterien und Themen

Der Leitfaden beinhaltet folgende Themenbereiche:

- Einleitung: Vorstellung der Funktion der Person
- Kontext: Reform und Umsetzung
- Organisation des *Office* und Zusammenarbeit im *Office*
- Verhältnis zur Gemeinde
- Austausch zwischen der Entente der *Offices* und den *Offices*
- Kommunale und regionale Sozialpolitik
- Leistungen und Hilfemaßnahmen des *Office* und Sonderprojekte
- Ressourcen des *Office* und Fallkoordination
- Bilanz der Reform und Handlungsbedarf

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

Das Sonderwissen der ExpertInnen zu erfassen ist unabdingbar, um das Feld der *aide sociale* aus einer Innensicht zu begreifen und einen validen und multiperspektivischen Einblick in die Herausforderungen bei der Umsetzung des neuen Gesetzes zu gewinnen. Inhaltlich fokussiert wurden hierbei die Strukturen und Ressourcen der *Offices*, die sozialpraktischen Aspekte bei der Vergabe von Hilfen sowie die Entscheidungsstrukturen. Zudem soll das Wissen der ExpertInnen dazu beitragen, andere erhobene Daten angemessen interpretieren und bewerten zu können.³⁷

³⁶ Ist im vorliegenden Bericht von „ExpertInnen“ die Rede, sind diese 45 Personen und die zusätzlichen TeilnehmerInnen in den Gruppendiskussionen (vgl. Kapitel 2.2.3) gemeint.

³⁷ Vgl. Meuser/Nagel 1991, S. 471.

2.2.3 Gruppendiskussionen

Methodenbeschreibung

Gruppendiskussionen zielen auf informelle oder formelle Gruppenmeinungen und intersubjektive Darstellungen ab.³⁸ Gruppendiskussionen werden insbesondere auch für die Erforschung von Berufskulturen oder beruflichen Teilkulturen genutzt, denn Personen, die in einem Arbeitsbereich beschäftigt sind, teilen implizites Wissen und „konjunktive Erfahrungen“³⁹.

Gruppendiskussionen ermöglichen erstens auf geteilte Bedeutungen der Teilnehmenden zu schließen; zweitens erfordert die Konfrontation mit anderen Perspektiven innerhalb eines geteilten Erfahrungsraums zu argumentieren und ermöglicht so vermehrt Unterschiede in den Blick zu nehmen. Das Gruppendiskussionsverfahren basiert auf der Annahme, dass in Gesprächsrunden latente und kollektive Meinungen zum Vorschein treten, die in Einzelgesprächen nicht in gleicher Weise abgefragt werden können.⁴⁰ „Durch wechselseitige Stimulation“ soll in einer bewegten Diskussion nämlich das „wesentlich Gemeinte zur Sprache“⁴¹ kommen, das „handlungsleitende, implizite Alltagswissen“⁴², ohne dass sich die Beteiligten dessen bewusst sein müssen. Zudem ermöglichen Gruppendiskussionen Zugang zu explizitem Wissen über Ablauf- und Entscheidungsprozesse im jeweiligen Arbeitsbereich.

Dieses Wissen kann auch die eingeschätzte und erfahrene Wirksamkeit der *aide sociale* sowie funktionierende oder dysfunktionale Organisationsstrukturen im *Office* betreffen.

Auswahl der TeilnehmerInnen

Weil in Gruppendiskussionen Kommunikationen angestoßen werden sollen, die zumindest sequentiell einem „normalen“ Gespräch ähneln, ist es von großer Bedeutung, dass die Gruppen sich „in Bezug sowohl auf die für sie zentralen Inhalte als auch auf ihre Sprache weitestgehend in ihrer Eigenstrukturiertheit entfalten können.“⁴³ Eine Voraussetzung bei der Zusammensetzung der Gruppen besteht darin, dass sie eine vergleichbare, geteilte Erfahrungsbasis haben. Dort, wo eine Gruppe auf kollektive Erfahrungen zurückschaut, kann davon ausgegangen werden, dass „sich Zentren der Diskussion“⁴⁴ ergeben und ein lebendiges und ergiebiges Gespräch entstehen kann. Anders als häufig angenommen wird, ist es nicht vorteilhaft, Personen mit sehr unterschiedlichen Interessen oder aus sehr heterogenen Milieus oder Berufsgruppen zu

³⁸ Vgl. Kutscher 2002, S. 61.

³⁹ Kutscher 2002, S. 63.

⁴⁰ Vgl. Ernst 2006, S. 196; Mayring 2002, S. 77.

⁴¹ Dreher/Dreher 1995, S. 186.

⁴² Liebig/Nentwig-Gesemann 2009, S. 104.

⁴³ Liebig/Nentwig-Gesemann 2009, S. 104.

⁴⁴ Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010, S. 107.

einer Gruppe zusammen zu setzen. Bezüglich der Gruppengröße empfiehlt Mayring, dass eine Diskussion zwischen 5 und 15 TeilnehmerInnen umfassen soll.⁴⁵

Für unsere Studie und Problemstellung erschien es sinnvoll, „homogene“ Gruppen⁴⁶ aus AS, administrativem Personal der *Offices* und dem CA zusammenzustellen. Denn es kann angenommen werden, dass diese Berufsgruppen einem gemeinsamen Erfahrungsraum aufweisen, der sich durch den Gesetzesrahmen der *aide sociale*, die organisationsstrukturelle Ähnlichkeit der *Offices* und einem ähnlichen Arbeitsalltag aufgrund gleicher Problematiken der Zielgruppe ergibt.

Sample und Datengrundlage

Es wurden vier Gruppendiskussionen mit unterschiedlichen Teilnehmerkreisen geführt, in denen insgesamt 20 ExpertInnen⁴⁷ teilgenommen haben. Jede dieser Diskussionsgruppen wurde einheitlich nach der entsprechenden Berufsgruppe zusammengesetzt: Zwei Gruppen bestanden aus AS, eine aus administrativem Personal und eine aus Mitgliedern des Verwaltungsrates.

Analysekriterien und Themen⁴⁸

Mit dem Ziel der gruppenübergreifenden Vergleichbarkeit behandelten die Gruppendiskussionen der AS und der PräsidentInnen identische Themen. Sie beinhalteten folgende Punkte:

- AdressatInnenbilder (Selbstverschulden und Recht auf Sozialhilfe, Armutsverständnis, ...)
- Autonomie/Abhängigkeit
- Wirksamkeit, Erfolgserlebnisse
- Entscheidungsprozesse und Vergabepraktiken
- Rollen und Aufgaben (und potentielle Problematiken)
- Objektivität und Homogenität der Vergabe der *aide sociale* anhand von Beispielen
- Verhältnis zur Gemeinde

⁴⁵ Vgl. Mayring 2002, S. 76.

⁴⁶ Flick 2000, S. 134.

⁴⁷ Neben diesen 20 ExpertInnen werden auch die 45 TeilnehmerInnen der Experteninterviews als solche im Bericht gekennzeichnet.

⁴⁸ Diese Themen wurden von uns ausgewählt und orientieren sich an dem „Grundreiz“ und der weiteren Abfolge nach Philipp Mayring. Der Grundreiz besteht beispielsweise aus einer Diskussion provozierenden Textstelle, einem Filmauszug, einer Tonbandaufnahme oder ähnlichem. Die in Gang gekommene Diskussion wird von der/dem DiskussionsleiterIn dabei so wenig wie möglich dirigiert. Während des weiteren Verlaufs der Diskussion führt sie/er jedoch weitere, vorher festgelegte Themen ein. Dieses Ablaufprinzip wird dabei sowohl dem Kriterium der Kontrolle wie auch der in Gruppendiskussionen notwendig erachtete „Selbstläufigkeit“ gerecht. Vgl. Pryborski/Wohlrab-Sahr 2010, S. 105.

Da sich der Arbeitsalltag des administrativen Personals anders gestaltet und auch andere Aufgaben und Herausforderungen umfasst, wurden die Themen der Gruppendiskussion an diese Personengruppe angepasst und auf die folgenden Aspekte hin konzipiert:

- Aufgabenteilung der SekretärInnen und Receveurs
- Komplexität der Aufgaben und Kompetenzen
- Stärken und Schwächen des Gesetzes

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

Die Gruppendiskussionen zielen auf folgenden Erkenntnisgewinn:

- Rekonstruktion der Sozialen Arbeit in den *Offices*
- Erkennbarmachung möglicher Unterschiede und Gemeinsamkeiten bezüglich der Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse
- Identifikation von Problembereichen im Arbeitsablauf
- Die Bewertung von positiven und/oder negativen Veränderungen durch die Implikation des neuen Gesetzes
- Einschätzung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der angebotenen Hilfestellung auf die AdressatInnen aus der Sicht des Personals
- Einschätzung und Zufriedenheit von Kooperationen
- Erfassung von Verbesserungsvorschlägen

2.2.4 Qualitative problemzentrierte Interviews mit AdressatInnen

Methodenbeschreibung

Die qualitativen Interviews mit AdressatInnen stellen ihre spezifischen Problematiken in den Fokus. Die Interviews erfolgen leitfadengestützt. Das ermöglicht fokussierte Fragen zu stellen und somit Themen und Schwerpunkte zu setzen. Durch die Ergänzung mit narrativen Passagen wird den AdressatInnen zusätzlich ermöglicht, eigene Relevanzsetzungen hervorzubringen.⁴⁹ Eine solche Offenheit für Erzählungsschwerpunkte der AdressatInnen ist angesichts ihrer diversen und komplexen Lebensgeschichten unabdingbar.

⁴⁹ Flick beschreibt die Kombination von leitfadengestützten Erzählaufforderungen mit narrativen Passagen als episodische Interviews. Vgl. Flick 2011, S. 273.

Auswahl der TeilnehmerInnen

Aus Gründen der Heterogenität der Adressatenprofile, einer unvollständigen Datenlage über ihre sozialen Merkmale und Problemlagen⁵⁰ und der eher schwierigen Erreichbarkeit der Zielgruppe wurden im Vorfeld keine Kriterien zur Vorselektion der InterviewpartnerInnen herangezogen.

GesprächspartnerInnen wurden mittels in den *Offices* und *Épiceries sociales* angebrachten Plakaten auf die Möglichkeit hingewiesen, an Interviews teilzunehmen. Bei Interesse kontaktierten die Befragten das Interviewteam eigenständig und vereinbarten Gesprächstermine. Der Anreiz zur Teilnahme an Interviews sollte durch einen Wertgutschein erhöht werden.

Diese Methode, den InterviewteilnehmerInnen die Kontaktinitiation zu überlassen und die Durchführung der Interviews an einem neutralen Ort (bei den AdressatInnen zuhause oder in den Büros der ForscherInnen), hat forschungsethische Vorteile.⁵¹ So wird vermieden, dass sich AdressatInnen zu einer Teilnahme gedrängt fühlen. Zudem konnte eine mögliche Befangenheit in Bezug auf das *Office* abgeschwächt werden.

Sample und Datengrundlage

Insgesamt nahmen 14 AdressatInnen an den qualitativen Interviews teil. Ihre Profile sind sehr heterogen und umfassen AdressatInnen, die das *Office* seit über 20 Jahren in Anspruch nehmen, wie auch AdressatInnen, deren Erstkontakt erst kurz zurückliegt. Ihre finanziellen und sozialen Problematiken sind ebenso divers wie ihre Lebenslagen und Biographien. Die Namen der AdressatInnen wurden aus datenschutzrechtlichen Gründen pseudonymisiert und persönliche Angaben (z.B. Angaben zu dritten Personen oder Ortschaften) im vorliegenden Bericht anonymisiert, sodass keine Rückschlüsse auf ihre Person möglich sind. Einen Überblick über das Sample bezüglich Alter, Geschlecht und Lebenssituation zeigt Tabelle 2 im Anhang.

Analysekriterien und Themen

Im Fokus der Interviews standen die jeweiligen Lebensgeschichten der AdressatInnen und die Bedeutung des *Office* für den eigenen Lebensverlauf. Die Schilderungen geben hierbei Hinweise auf Narrative der Problementstehung und Bewältigungsmuster, sowie die Ursachen für die Inanspruchnahme des *Office*. Die Erzählungen weisen wie alle Interviews Auslassungen und Schwerpunktsetzungen auf, und lassen Rückschlüsse auf ihre Bewertungen und Einschätzungen zu.

⁵⁰ Die Dokumentenanalyse ergab, dass die *Offices* eine unterschiedliche Dokumentierweise pflegen, die nur zu einer eingeschränkten Vergleichbarkeit führt. Zudem werden in verschiedenen Berichten Gesamtanzahlen von AdressatInnen angegeben, die stark voneinander abweichen. Alles in allem handelt es sich aufgrund einer inkonsistenten Datenlage und unterschiedlicher „Dossier“-Definitionen immer nur um Schätzungen der Grundgesamtheit.

⁵¹ Diesbezügliche Schwierigkeiten arbeiten etwa Haug et al. (2017) in Bezug auf die Datenerwerbung bei AylsbewerberInnen heraus.

Die Interviews mit den AdressatInnen beinhalten folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- Kontextualisierung der Erzählung durch einen Einblick in die individuelle Problemlage und Beschreibung der subjektiven (Armut-) Biografie
- Ablauf des ersten Kontaktes
- Bewertungen der Leistungen des jeweiligen *Office* und seiner Auswirkungen auf die eigene Lebenssituation sowie die Erfahrungen im institutionellen Kontext (Art der Hilfe, Verhältnis zum *Office* und den AS, Nachhaltigkeit)
- Das Erleben der eigenen Sozialhilfebiografie (Selbstkonzept)

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

Die Interviews mit AdressatInnen ermöglichen subjektive Einblicke in die Bewertung und Wahrnehmung ihres individuellen Verhältnisses zum *Office*. Die Zielsetzung der qualitativen Interviews mit AdressatInnen besteht darin, typische Beziehungsstrukturen zwischen AdressatInnen und AS, sowie Bewältigungsmuster von Sozialhilfempfängern herauszuarbeiten, um ein Verständnis von der Wirksamkeit verschiedener sozialarbeiterischer Maßnahmen zu erlangen. Die Perspektive der Hilfeempfänger soll ersichtlich werden lassen, welche strukturellen und äußerlichen Faktoren (Infrastruktur und Empfangsstruktur des *Office*, Hierarchie und Vergabep Praxis, Rechtsstruktur, Einstellungen gegenüber AdressatInnen etc.) aus der Sicht der AdressatInnen förderlich oder abträglich für die Zusammenarbeit mit den *Offices* sind.

Aufgrund der Samplingprozeduren ist es in qualitativen (im Gegensatz zu quantitativen) Studien nicht möglich, Aussagen zu statistischen Verteilungen der gefundenen Merkmalskombinationen zu treffen. Vielmehr geht es darum, „die Strukturiertheit des Phänomens und das Spektrum seiner Ausprägungen zu erfassen.“⁵²

2.2.5 Standardisierte Befragung der internen AkteurInnen der *Offices Sociaux*

Methodenbeschreibung

Die standardisierte Befragung der internen AkteurInnen der *Offices* soll eine möglichst repräsentative Erfassung von Einstellungen, Erfahrungen und Sichtweisen der AS, des administrativen Personals und den CA-Mitgliedern ermöglichen. Die quantitative Befragung überprüft die Hypothesen, die sich aus den vorausgegangenen qualitativen Methoden ergaben, anhand quantitativer Daten, beschreibt die erfassten Merkmalsausprägungen deskriptiv und setzt sie zueinander in Beziehung.

⁵² Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010, S. 176.

Auswahl der TeilnehmerInnen

Alle AS, administrativen Kräfte und CA-Mitglieder konnten einen Fragebogen ausfüllen. Es standen drei verschiedene Fragebögen (in deutscher und französischer Sprache) zur Verfügung, die jeweils spezifisch auf die drei verschiedenen Zielgruppen zugeschnitten waren. Die Verteilung der Fragebögen erfolgte über die *Offices*.

Sample und Datengrundlage

Von den 114 ausgegebenen Fragebögen an die AS wurden 81 ausgefüllt, was einer Rücklaufquote von 71% entspricht. Die administrativen Kräfte sendeten 39 von 69 ausgegebenen Fragebögen zurück (Rücklaufquote: 56,5%) und die Mitglieder des Verwaltungsrates füllten 69 der ausgegebenen 218 Fragebögen (Rücklaufquote: 31,7%) aus.

Das Sample der befragten AS zeigte bezüglich ihres Ausbildungsniveaus ein relativ homogenes Bild. So weist die große Mehrheit **90,3% einen Bachelor** (Bac+3 oder Bac+4) oder einen dem Bachelorniveau entsprechenden Bildungsstand auf. Einen höheren Abschluss, z.B. ein Master- (8,3%) oder ein Doktorgrad (1,4%), ist dagegen eher selten. Ein Großteil dieser Bildungsabschlüsse wurde **in Belgien** (81,3%) erworben, gefolgt von Luxemburg (15,3%), Deutschland (1,6%) und Österreich (1,6%).⁵³ Durchschnittlich verfügen die AS mit einer Beschäftigungsdauer von 9,5 Jahren in einem *Office* oder einer zuvor bestehenden ähnlichen Struktur über eine **relativ lange Berufserfahrung**.

Das befragte **administrative Personal** zeigt bezüglich ihres Bildungsniveaus ein eher **differenzierteres Bild**. So verfügen 65,7% der Befragten über ein *Diplôme de fin d'études secondaires (/techniques)*⁵⁴, während 18,4% einen unter diesem Diplom liegenden Bildungsstatus haben. Einige wenige administrative Kräfte weisen einen Bachelor-, Master-Abschluss oder ein BAC+2 auf. Der größte Teil dieser Abschlüsse wurde in Luxemburg erworben (81,8%), 12,1% in Belgien und 6,1% in Frankreich. Im Durchschnitt sind die administrativen Kräfte seit 8 Jahren in einem *Office* oder einer zuvor bestehenden ähnlichen Struktur beschäftigt. Auch hier kann also von einer durchschnittlich langen Berufserfahrung gesprochen werden.

Der CA zeichnet sich insgesamt durch ein relativ hohes Bildungsniveau aus. 27,4% der befragten Mitglieder haben einen Master- und 22,6% einen Bachelorabschluss. Weitere 27,4% geben als höchsten Bildungsabschluss die allgemeine Hochschulreife an, während 22,6% eine berufliche Ausbildung absolviert haben. Aufgrund des relativ

⁵³ Dies lässt sich dadurch erklären, dass es bis zum Jahr 2013 in Luxemburg kein Studienangebot für die Gesamtausbildung zum „Assistant Social“ gab, weswegen sich die meisten Personen in benachbarten Ländern ausbilden ließen. Die im Ausland ausgebildeten AS mussten bis 2013 ein vierjähriges Curriculum aufweisen, um die staatliche Zulassung in Luxemburg zu bekommen. Mit der Einführung des BSSE-Studiengangs an der Universität Luxemburg im Jahr 2005-2006 wurde ein dreijähriges Curriculum konzipiert, dessen AbsolventInnen ab 2008 Zugang zum vierten Jahr erhielten, in welchem die Vergabe des staatlichen Diploms des „Assistant Social“ möglich wurde. Ab 2013 wurde durch eine gesetzliche Änderung möglich, dass die BSSE-Studenten die vollständige Ausbildung zum Assistant innerhalb des dreijährigen Curriculums erhalten. Vgl. Böwen/Dujardin 2017, S. 19f.

⁵⁴ Die allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife.

hohen Altersdurchschnitts von M=60,4 Jahren befinden sich mehr als die Hälfte der CA-Mitglieder bereits **im beruflichen Ruhestand (knapp 54%)**. Die **Mehrheit** der Verwaltungsratsmitglieder (63,1%) gibt an, eine berufliche **Nähe zum sozialen Sektor** aufzuweisen, bei nahezu 37% ist dies nicht der Fall. Zu berücksichtigen ist, dass mit einer „Nähe zum sozialen Sektor“ nicht zwingend eine Nähe zur *aide sociale*-Gesetzgebung oder anderen Tätigkeitsbereichen von AS verbunden ist. Im Mittel üben die Mitglieder ihre Tätigkeit im Verwaltungsrat bereits seit sechseinhalb Jahren aus und können daher auf eine gewisse Erfahrung im *Office* zurückgreifen.

Analysekriterien und Themen

Die Inhalte des Fragebogens wurden anhand der Dokumentenanalyse, der qualitativen Studie und den im „Cahier des Charges“ festgehaltenen Auftragsinteressen konzipiert.

Ein Teil der Items wurde spezifisch für die einzelnen Zielgruppen entwickelt, während andere Items gruppenübergreifend abgefragt wurden. Dadurch konnten die Sichtweisen der verschiedenen Zielgruppen zu bestimmten Aspekten der *aide sociale*-Gesetzgebung direkt miteinander verglichen werden. Bei den Fragebogenitems handelte es sich in der Regel um Aussagen (z.B. „Die Anträge der Adressaten werden schnell bearbeitet.“), die anhand einer Skala von -3 (stimmt gar nicht) bis +3 (stimmt vollkommen) bewertet werden konnten. Die Validierung aller Fragebögen erfolgte durch die Begutachtung durch ExpertInnen aus Praxis, Wissenschaft und Politik, der Durchführung von Pretests und der Einarbeitung der entsprechenden Modifikationen in die Endversion der Testinstrumente.

Folgende inhaltliche Dimensionen wurden in die Fragebögen für das Personal der *Offices* integriert:

- Beurteilung von Abläufen, Zuständigkeiten, Handlungsspielräumen, Maßnahmen und Arbeitsinstrumenten im *Office*
- Arbeitsbedingungen (Zeit, Befugnisse, Belastungsgrad)
- Bewertung der internen und externen Zusammenarbeit
- Umgang mit Dokumentation und Datenerfassung
- Bewertung der Hilfsangebote für AdressatInnen und Beurteilung ihres Hilfebedarfs

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

Durch die größere Fallzahl können die Perspektiven vieler Personen berücksichtigt werden. Die Zufriedenheit der internen AkteurInnen der *Offices* mit den Arbeitsbedingungen, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen sowie ihre Einstellungen zu Armut und den AdressatInnen der *Offices* soll quantitativ messbar, systematisch erfasst und dadurch vergleichbar werden. Des Weiteren wurde die Identifikation möglicher Problemsituationen (Arbeitsabläufe, Hilfsangebote, Nachhaltigkeit, etc.) und der damit verbundenen Verbesserungsvorschläge angestrebt.

2.2.6 Standardisierte Befragung der AdressatInnen der *Offices Sociaux*

Methodenbeschreibung

Die standardisierte Befragung der AdressatInnen der *Offices* soll eine möglichst repräsentative Erfassung ihrer Einstellungen, Erfahrungen und Sichtweisen ermöglichen. Auch hier werden Hypothesen, die aus vorausgegangenen qualitativen Analysen abgeleitet wurden, anhand quantitativer Daten überprüft. Die separate Auswertung einzelner Merkmale erlaubt Aussagen über Verteilungen der erfassten Einstellungen. Diese können mit anderen Einstellungen in Beziehung gesetzt werden.

Auswahl der TeilnehmerInnen

Bei dem Versuch, die Grundgesamtheit der AdressatInnen aller *Offices* in Luxemburg zu bestimmen, wurden verschiedene Datenquellen herangezogen: Die IGSS-Daten, die Aktivitätsberichte der einzelnen *Offices* (sofern vorhanden) sowie der Aktivitätsbericht des Familienministeriums. Die verschiedenen Statistiken wiesen jedoch große Unterschiede hinsichtlich der Fallzahlen auf. Dies hängt vermutlich mit unterschiedlichen Operationalisierungen in der Erfassung der Fälle zusammen. So wurden beispielsweise die Begriffe „demandeur“, „demande“, „bénéficiaire“, „dossier(s)“ benutzt, ohne zu definieren, was jeweils darunter verstanden wird. Aufgrund dieser widersprüchlichen Angaben der verschiedenen Statistiken konnte keine valide Aussage zur Grundgesamtheit der zu befragenden Personen getroffen werden.

Die AdressatInnen wurden durch Plakate sowie durch Beschäftigte in den *Offices* auf die Erhebung hingewiesen. Einige *Offices* versandten zudem postalisch Fragebögen an AdressatInnen. Zudem waren ForscherInnen an ausgewählten Tagen in den *Offices* anwesend, um AdressatInnen zur Teilnahme zu rekrutieren.

Das Ausfüllen der Fragebogen war freiwillig und wurde nicht entlohnt. Als Motivationsanreiz konnten die TeilnehmerInnen jedoch an einem Gewinnspiel teilnehmen, in dem vier Geldpreise in Höhe von jeweils 100 Euro verlost wurden.

Sample und Datengrundlage

Insgesamt wurden 855 Fragebögen in zwei Sprachen (deutsch/französisch) verteilt, von denen 208 ausgefüllt wurden. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 24,3%, die bezogen auf die zu befragende Gruppe als relativ hoch eingeschätzt werden kann und damit auch das Interesse der AdressatInnen an dieser Studie zu erkennen gibt.

Im Durchschnitt waren die Befragten 44,8 Jahre alt, wobei der/die jüngste AdressatIn 17 und der/die älteste 86 Jahre alt war. 58,7% der Befragten waren Frauen 41,3% Männer. Ein Großteil der AdressatInnen steht bereits seit relativ langer Zeit mit dem *Office* in Kontakt (M=4,8 Jahre) und nahm bereits eine Vielzahl von Terminen (M=25) wahr. Unter den Befragten waren 29 verschiedene Nationalitäten vertreten. Die größten Gruppen stellten Staatsangehörige Luxemburgs (35,6%) und Portugals (23,4%) dar, gefolgt von Frankreich (7,8%), Italien (4,9%) und Belgien (4,4%).

Der überwiegende Großteil der Befragten nannte mehr als einen Grund für seinen Besuch im *Office*. 93,6% wollen Beratung in Anspruch nehmen und 88,3% benötigen zudem finanzielle Unterstützung. Die Beratung und sozialarbeiterische Betreuung scheint somit neben der finanziellen Unterstützung einen sehr hohen Stellenwert für die AdressatInnen einzunehmen.

Analysekriterien und Themen

Auch hier wurden die Inhalte des Fragebogens durch die Ergebnisse der vorangegangenen Dokumentenanalyse, der qualitativen Studie und der im „Cahier des Charges“ festgehaltenen Auftragsinteressen bestimmt.

Auch der Fragebogen für die AdressatInnen beinhaltete vor allem Aussagen, die anhand einer Skala von -3 (stimmt gar nicht) bis +3 (stimmt vollkommen) bewertet werden konnten. Die Validierung erfolgte durch Pretests mit AdressatInnen.

In den Fragebogen für die AdressatInnen wurden die folgenden inhaltlichen Dimensionen aufgenommen:

- Nachhaltige Verbesserung der Situation, Abbau von Problemen, Autonomie
- Angemessenheit der Hilfe und Zufriedenheit mit angebotener Leistung und Betreuung
- Informationsgrad (Leistungen, Rechte)
- Niedrigschwelligkeit und Image des *Office*
- Identifikation von Problemen, Verbesserungsvorschlägen, positiven Aspekten

Erwarteter Erkenntnisgewinn

Der Fragebogen wurde spezifisch für die AdressatInnen der *Offices* entwickelt, um ihre Perspektive als Betroffene zu erfassen.

Die Zufriedenheit der AdressatInnen mit dem Ausmaß, der Angemessenheit und der Nachhaltigkeit der zur Verfügung stehenden Hilfen sollte quantitativ messbar, systematisch erfasst und dadurch vergleichbar werden. Die Auswertung der Fragebögen ermöglicht quantifizierbare Aussagen zu den Erfahrungen und Sichtweisen der AdressatInnen zu treffen, und statistisch berechenbare Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen Sichtweisen, Merkmalsausprägungen und Wahrnehmungen zu erlangen. Damit können die eher subjektzentrierten Ergebnisse der qualitativen Forschung um generalisierte Aussagen erweitert werden. Darüber hinaus soll der Fragebogen aber auch die Identifikation von Problemsituationen ermöglichen und Verbesserungsvorschläge der AdressatInnen erheben.

2.2.7 Fokusgruppen

Methodenbeschreibung

Ein zentrales Gütekriterium qualitativer Forschung ist die kommunikative Validierung der Ergebnisse.⁵⁵ In einer letzten Projektphase sollen daher ausgewählte Erkenntnisse zusammen mit AkteurInnen aus dem Feld und FachkollegInnen besprochen und verifiziert werden. Die Fokusgruppen, die ein moderiertes Diskursverfahren⁵⁶ darstellen, zielen auf eine „kommunikative Validierung“⁵⁷ ab. Diese Methode dient zur Absicherung der Interpretationen der ForscherInnen.

Auswahl der TeilnehmerInnen

Die Fokusgruppen werden mit ExpertInnen aus verschiedenen Wissensfeldern besetzt. Die ExpertInnen sollen möglichst zu gleichen Teilen aus den Bereichen Praxis, Verwaltung, Politik und Wissenschaft kommen (etwa VertreterInnen der *Offices*, der Entente, des CA, des Ministeriums, der Gemeinde, der kooperierenden Organisationen, der Universität). Die umfassende Beteiligung von für die *aide sociale* entscheidenden Stakeholdern soll einen perspektivenreichen Validierungsprozess erlauben. Es wurden zwei Fokusgruppen mit insgesamt 11 TeilnehmerInnen durchgeführt.

Analysekriterien und Themen

Den TeilnehmerInnen der Fokusgruppen werden zentrale Ergebnisse und Interpretationen zu ausgewählten Themen präsentiert. Diese werden anschließend gemeinsam inhaltlich diskutiert. Sämtliche Anmerkungen der DiskussionsteilnehmerInnen werden protokolliert und nach der Diskussionsrunde transkribiert. Alle Anmerkungen werden auf ihre Relevanz und Bedeutsamkeit hin überprüft und entsprechend in den Abschlussbericht integriert.

Zielsetzung und erwarteter Erkenntnisgewinn

- Überprüfung der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Ergebnispräsentation
- Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit der Interpretation von Ergebnissen
- Expertenwissen zur Behebung von identifizierten Problembereichen erfassen
- Diskussion der Logik und Praktikabilität von erarbeiteten Handlungsempfehlungen

⁵⁵ Flick 2010.

⁵⁶ Schulz 2012.

⁵⁷ Flick 2010.

2.3 Auswertungsstrategie und Reichweite der Ergebnisse

Die Auswertungsstrategie wurde für die verschiedenen Erhebungsmethoden vorab definiert und an das entsprechende Erkenntnisinteresse angepasst. An dieser Stelle wird die gewählte Strategie der qualitativen und quantitativen Zugänge erläutert, dann werden die jeweiligen Gütekriterien hervorgehoben, um darauf aufbauend die Reichweite der Aussagekraft der einzelnen Methoden bestimmen zu können.

Qualitative Auswertungsstrategie

Die Dokumentenanalyse, die Experteninterviews, die Gruppendiskussionen und die Adressateninterviews werden mit der Qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring ausgewertet. Diese Vorgehensweise schreibt eine systematische und schrittweise Analyse des Materials vor: Das Material wird in Einheiten zerlegt, die nacheinander bearbeitet werden. Zentrale Aufgabe ist es, ein am Material entwickeltes Kategoriensystem auszuarbeiten, dessen Kategorien wiederum für die weitere Selektion des Materials maßgebend sind. Hierbei gibt es drei Techniken: die zusammenfassende, explizierende und strukturierende Inhaltsanalyse. Die Technik inhaltsanalytischer Zusammenfassung ermöglicht eine „induktive Kategorienbildung“, also eine „systematische Ableitung von Auswertungsgesichtspunkten aus dem Material“⁵⁸.

Das aus dieser Methode entstandene Kategoriensystem wird in die Auswertungssoftware Atlas.ti übertragen. Im Anschluss daran erfolgt die „Kodierung“ des Datenmaterials (bestehend aus den Dokumenten und Transkripten der Interviews und Gruppendiskussionen). Das bedeutet, dass die qualitativen Daten anhand der Kategorien („Codes“) kodiert werden, um später eine tabellarische inhaltsanalytische Auswertung zu ermöglichen. In den Tabellen werden die codierten Textpassagen („Quotations“) nach einer der drei oben genannten Techniken der Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Auswertung anhand der Codes führt dann zu themenspezifischen Ergebnissen, die nicht nur eine Rekonstruktion der unterschiedlichen Akteurperspektiven zulassen, sondern vor allem auch Zusammenhänge erkennen lassen.

Quantitative Auswertungsstrategie

Die Daten der ausgefüllten Fragebögen für die AS, das administrative Personal, die CA-Mitglieder und die AdressatInnen werden in das Statistikprogramm SPSS übertragen. Angepasst an das unterschiedliche Skalenniveau der erhobenen Daten werden entsprechende statistische Berechnungen mit Hilfe dieses Programms durchgeführt, um die in Kapitel 2.1 beschriebenen Forschungsfragen auf der Basis der quantitativen Daten beantworten zu können.

⁵⁸ Mayring 2002, S. 115.

Hierbei kommen deskriptive und explorative Datenanalysen, beispielsweise zur Darstellung von Häufigkeitsverteilungen und Mittelwerten zur Anwendung. Darüber hinaus werden aber auch inferenzstatistische Verfahren genutzt, um beispielsweise den Zusammenhang zwischen verschiedenen Merkmalen darzustellen oder um den Unterschied zwischen bestimmten Befragungsgruppen in Bezug auf ein bestimmtes Merkmal bestimmen zu können.

Grundsätzlich werden sich die statistischen Berechnungen immer an der zu beantwortenden Forschungsfrage orientieren und die jeweils adäquaten statistischen Verfahren zum Einsatz bringen.

Gütekriterien qualitativer und quantitativer Forschung

Während quantitative Forschungsstrategien eher mit großen und objektiven Zahlen auf Exaktheit und Repräsentativität abzielen, basiert qualitative Forschung⁵⁹ auf einer stärkeren Subjektbezogenheit, einem Fokus auf Beschreibung und Interpretation der Forschungssubjekte, dem Anspruch, die Subjekte „von innen heraus“⁶⁰ zu verstehen und die Ergebnisse systematisch zu vergleichen, sodass eine Verallgemeinerung angestrebt werden kann.

Um die Qualität der sozialwissenschaftlichen Forschung sicherzustellen, werden die Ergebnisse anhand von Gütekriterien überprüft. Aus der quantitativen Methodendiskussion lassen sich die Kriterien der Validität/Gültigkeit⁶¹, Reliabilität/Zuverlässigkeit⁶² und Objektivität/Repräsentativität⁶³ ableiten. Aufgrund der unterschiedlichen Forschungsperspektiven können diese Maßstäbe auf qualitative Methoden nicht in gleicher Weise angewandt werden.⁶⁴ Die Gütekriterien beider Forschungsstrategien

⁵⁹ Vgl. Mayring 2002, S. 19.

⁶⁰ Flick/Kardoff/Steinke 2005, S. 14.

⁶¹ Validität/Gültigkeit meint, ob das erfasst wurde, was erfasst werden sollte, also ob die Forschung eine Gegenstandsnahe aufweist. Quantitative Untersuchungen sind dann valide, wenn das Messinstrument den zu untersuchenden Theorien (Hypothesen) entspricht. Mittel, um diese Angemessenheit und Nähe zu den Untersuchten sicherzustellen, sind beispielsweise Pretests, explorative Vorstudien, oder die Überprüfung durch ein „Außenkriterium“. Qualitative Forschung erreicht Gegenstandsnahe auch dadurch, dass Theorien direkt aus dem Material abgeleitet werden. Qualitative Forschung ist dann valide, wenn die Perspektiven und Bedeutungsrahmen der Untersuchten adäquat rekonstruiert werden. Vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr, S. 38.

⁶² Reliabilität/Zuverlässigkeit meint die Genauigkeit und Reproduzierbarkeit von wissenschaftlichen Erkenntnissen, also ob der Gegenstand genau erfasst wurde. In der quantitativen Untersuchung geht es darum, zu sehen, ob die Operationalisierung (die Übersetzung von theoretischen Vorannahmen in konkrete Fragen für den Fragebogen) angemessen ist. In der qualitativen Untersuchung (die vorab weniger interpretiert, sondern erst anhand der Analyse des Materials zu Annahmen kommt) meint Zuverlässigkeit, ob Ergebnisse replizierbar (d.h. wiederholbar) sind. Vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr, S. 38.

⁶³ Objektivität meint, dass die Ergebnisse der Untersuchung intersubjektiv überprüfbar sind. Bei quantitativer Forschung soll jede/r ForscherIn durch Anwendung desselben Kategoriensystems auf dasselbe Material zu identischen Ergebnissen gelangen. Für qualitative Forschung bedeutet dies unter anderem, dass die Ergebnisse in der Darstellung einer nachvollziehbaren „argumentativen Interpretationsabsicherung“ folgen. Vgl. Mayring 2002, S. 143 u. S. 145.

⁶⁴ Es ist anzumerken, dass in der Diskussion um Standards qualitativer Forschung zum Teil andere Begriffe verwendet werden, um die Qualität qualitativer Verfahren zu beschreiben, vgl. bspw. Strübing et al. 2018; Mayring 2002; Steinke 2005; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010.

entspringen den gleichen Zielen, weichen aber in ihrer methodischen Ausformung voneinander ab. Gütekriterien müssen, so Mayring, der Methode angemessen sein.⁶⁵

Letztlich können auch die Kommunikative Validierung und die Triangulation von Ergebnissen unterschiedlicher Datenquellen, InterpretInnen und Methoden dazu beitragen, die Qualität sozialwissenschaftlicher Forschung sicherzustellen.

Reichweite und Grenzen der Aussagekraft der quantitativen und qualitativen Ergebnisse

Eine erste Grundlage zur Bestimmung der Aussagekraft ist in jeder Erhebung das Sample. Dabei ist das Sample immer auch abhängig von der Bereitschaft des Feldes, teilzunehmen. Die Rücklaufquoten der standardisierten Befragung sowie auch die Teilnahme an den Interviews zeigen, dass die Akteursgruppen mit unterschiedlicher Stärke teilgenommen haben. Nichtsdestotrotz hat das Mixed-Methods-Design den Vorteil, alle Perspektiven des Feldes mit einzubeziehen.

Zu den Kriterien für Repräsentativität quantitativer Erhebungen gehören unter anderem, dass die Grundgesamtheit exakt definiert ist (also deutlich ist, wer zur Stichprobe gehört) und dass die Auswahl so erfolgt, dass jede/r potentielle TeilnehmerIn die gleiche Chance hat, in die Stichprobe zu gelangen.

Wie repräsentativ sind die *quantitativen* Ergebnisse des befragten Personals und der CA⁶⁶-Mitglieder? In Bezug auf das Personal kann von Repräsentativität ausgegangen werden, da alle in Frage kommenden AkteurInnen angesprochen wurden und die Chance hatten, an der Befragung teilzunehmen. In diesem Fall ist die Rücklaufquote für die Frage der Repräsentativität aufschlussreich. Für die Erreichbarkeit der CA-Mitglieder muss allerdings betont werden, dass diese eingeschränkt war, weil die Verteilung der Fragebögen über die *Offices* lief und die Mitglieder nur in zeitlichen Abständen ins *Office* kommen. Aus diesem Grund könnte es zu einer nichtkontrollierten Verzerrung gekommen sein. Ein statistischer Bias⁶⁷ kann demnach nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Welche Aussagekraft haben die statistischen Ergebnisse zu den AdressatInnen? Aufgrund der nicht eindeutig definierbaren Grundgesamtheit ist die Erhebung nicht repräsentativ. Obwohl die Befragung der AdressatInnen anhand eines (optimierten) Convenience Samplings bewerkstelligt wurde, liegen die soziodemografischen Merkmale jedoch sehr nahe an den Daten der Croix Rouge Statistik. Aus diesem Vergleich kann geschlossen werden, dass die Ergebnisse trotz allem mit hoher Wahrscheinlichkeit verallgemeinert werden und aufschlussreiche Hinweise auf die Einschätzungen durch die AdressatInnen geben können.

Hinsichtlich der *qualitativen* Ergebnisse kann festgehalten werden, dass diese durch sozialwissenschaftliche Analysemethoden⁶⁸ erzielt werden. Diese Methoden gewährleisten einen bestimmten Grad an Verallgemeinerung. Die Ergebnisse werden durch

⁶⁵ Mayring 2002, S. 142.

⁶⁶ Abkürzung für *Conseil d'administration*.

⁶⁷ Ein Bias ist eine Verzerrung. Ein Beispiel wäre, wenn etwa überproportional Männer an der Evaluation teilgenommen hätten, während tatsächlich mehr Frauen als Männer in den *Offices* arbeiten.

⁶⁸ Vgl. die Ausführung oben zur „Qualitativen Auswertungsstrategie“.

den konstanten Vergleich und die Triangulation mit anderen Ergebnissen verdichtet, und durch die Validierungsphase erhärtet. In der Konsequenz heißt das: Die dargestellten Sichtweisen der ExpertInnen sind als Tendenzen zu werten, die auf mehreren Aussagen beruhen und können daher nicht als Einzelmeinungen betrachtet werden. In der Darstellung der Ergebnisse werden Zitate zur Illustration herangezogen und sind als Stellvertreter für die Kernaussagen und verschiedenen Haltungen zu sehen. Einzelaussagen dagegen werden *immer* als solche explizit gekennzeichnet und relativiert.

Triangulation

Die Triangulation, die das Ziel der Verknüpfung und der Qualitätserhöhung der Forschungsergebnisse hat, erfolgt in den letzten Monaten der Evaluation. Während es bei der Triangulation also darum geht, die Forschungsfragen aus verschiedenen Blickwinkeln zu beantworten, wird jedoch nicht die absolute Übereinstimmung der Perspektiven angestrebt.⁶⁹ Der Ergebnisvergleich hat vielmehr den Vorteil, Stärken und Schwächen der einzelnen Methoden aufzuzeigen⁷⁰, um letztlich ein umfassendes, multiperspektivisches Bild des Forschungsfeldes entstehen zu lassen.

Bezugnahme auf die Ergebnisse der IGSS-Studie

Im Vorfeld dieser Evaluation führte die IGSS eine Analyse der Leistungen der *Offices* durch. Diese quantitativ angelegte Studie zielte darauf ab, die Daten des CRM und der GESCOM über AdressatInnen der *Offices* zu vergleichen. Die unterschiedliche Nomenklatur der Datenbanken mit ihren abweichenden Kategorisierungssystemen verunmöglichten jedoch eine valide Vergleichbarkeit. So scheinen etwa AdressatInnen im CRM als „demandeur“ und im GESCOM als „bénéficiaire“ auf, womit gleichsam unterschiedliche Aspekte der Leistungsvergabe erfasst werden. Die IGSS-Studie benutzt zwecks adäquater Darstellung die (jeweils unterschiedlichen) Begriffe der Datenbanken⁷¹ und stellt fest, dass die Daten nicht kompatibel sind. Die IGSS-Studie räumt in Bezug auf die GESCOM-Daten ein, dass „les pratiques d’enregistrement des prestations varient d’un office social à l’autre.“⁷² So zeigen sich etwa unterschiedliche Verfahrensweisen in der Nutzung der Datenbanken, etwa indem jedes *Office* Daten anders und gewisse Leistungen gegebenenfalls nicht einträgt. Das wiederum beeinflusst die Vergleichbarkeit der Daten. Für unsere Studie scheint daher die systematische Integration der Ergebnisse dieser Erhebung wenig sinnvoll. Wir mussten in der Aufarbeitung der vorhandenen Daten ähnliche Schwierigkeiten feststellen.

Wir reagierten in unserer Studie auf diese Herausforderungen, indem wir den Fokus auf die Praktiken in den *Offices* sowie die Sichtweisen und Erfahrungen der beteiligten AkteurInnen richteten. Dies zielt unter anderem darauf ab, ein besseres Verständnis

⁶⁹ Vgl. Mayring 2002, S. 147.

⁷⁰ Vgl. Mayring 2002, S. 147.

⁷¹ „La terminologie utilisée dans cette analyse et la structure même de l’analyse s’inspirent directement des nomenclatures utilisées par les offices sociaux pour enregistrer les aides sociales qu’ils dispensent,“ Loutsch/Berger 2016, S. 34.

⁷² Loutsch/Berger 2016, S. 35.

über die tatsächlichen Abläufe im *Office* und damit auch über die Datenproduktion zu erlangen. Beides verspricht, den tatsächlichen Prozess der Leistungsvergabe besser fassen zu können und ist daher für ein Verständnis der Umsetzung des neuen Gesetzes unerlässlich.

Um auch den Arbeitsaufwand verschiedener Tätigkeiten und Herausforderungen in der Leistungsentscheidung als zusätzliche Faktoren, die die *Office*-interne Datenproduktion beeinflussen, miteinzubeziehen, liegt ein zentraler Bestandteil unserer Studie auch darin, nachzuvollziehen, was die AkteurInnen unter den jeweiligen Begrifflichkeiten des Gesetzes verstehen. Deutlich wird dies unter anderem hinsichtlich der Begriffe „autonomie“ und „dignité humaine“, oder dem Verständnis einer „avance“. Zudem differenzieren wir (im Gegensatz zur Leistungskategorisierung der IGSS, die entsprechend der Datensätze einen Schwerpunkt auf finanzielle Leistungen legt), die Leistungen der *Offices* nach finanziellen (und materiellen) sowie nichtfinanziellen Leistungen. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass ein stärkerer Praxisbezug es ermöglicht, die Leistungsvergabe besser zu erfassen.

3 ORGANISATION UND STRUKTURELLE RESSOURCEN DER *OFFICES SOCIAUX*

Die strukturellen Rahmenbedingungen und die Organisationsweise der *Offices* stellen die organisatorischen Ausgangsbedingungen dar, unter welchen die *aide sociale* in den *Offices* vergeben wird. Die „Strukturqualität“⁷³ wird zum einen bedingt durch die gesetzlichen Bestimmungen, zum anderen durch die individuellen Ressourcen und Entscheidungen der Kommune(n) und *Offices*. Das Kapitel analysiert den Hintergrund und die Ziele der Gesetzesreform, den Organisationsaufbau, die infrastrukturellen Bedingungen und die finanziellen Ausgangslagen der *Offices*.

Dieses Kapitel umfasst folgende Aspekte:

- Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform
- Aufbau, AkteurInnen und Zusammenarbeit der *Offices*
- Infrastruktur: Räumlichkeiten und Unterbringung der *Offices*
- Finanzielle Ressourcen der *aide sociale*

Die Analyse basiert auf der Dokumentenanalyse, den Experteninterviews, Gruppendiskussionen sowie der standardisierten Befragung.

⁷³ Donabedian 1980; vgl. Kapitel 1.3 zu den zentralen Begriffen.

3.1 Hintergrund und Ziele der Gesetzesreform

Das Gesetz *Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale* trat am 1. Januar 2011 in Kraft und reformierte die bis dahin gültigen Sozialhilfegesetze aus dem 19. Jahrhundert.⁷⁴ Im Zuge dessen kam es zu einer Neuorganisation der *Offices* in Luxemburg. Als unterer Grenzwert für die Bildung eines *Office* wurden 6000 EinwohnerInnen festgesetzt. Verschiedene kleinere Gemeinden gründeten ein gemeinsames *Office*, um diese Zahl zu erreichen, auch einige größere Gemeinden entschlossen sich zu einem gemeinsamen *Office*. Die vormals 116 (den Gemeinden unterstellten) *Offices* reduzierten sich auf nunmehr 30 (s. Abb. 5).⁷⁵ Die Kosten der *Offices* werden von den Gemeinden und dem zuständigen Ministerium getragen.

Einzelne, bereits vor der Reform professionalisierte und autonome *Offices*⁷⁶ waren auf die Gesetzesreform ausreichend vorbereitet, für die meisten Kommunen und Professionellen aber bedeutete die Umsetzung der neuen gesetzlichen Ziele zunächst einige Unsicherheiten und stellt aus Sicht der ExpertInnen eine starke Koordinations- und Planungsleistung dar. Für die konkrete Umsetzung der Aufgaben, die Durchführung und Abläufe lässt das Gesetz zudem an vielen Stellen Handlungsspielraum, was dazu beigetragen hat, dass die einzelnen *Offices* verschiedene Schwerpunkte setzen konnten und auch unterschiedlich organisiert sind.

3.1.1 Zentrale Ziele der Gesetzesreform 2009

Im Motiventext zum neuen *aide sociale*-Gesetz wurden acht wesentliche Novellen beschrieben. Zusätzlich wurden die einzelnen Gesetzesartikel in einem „Commentaire des articles“ begründet und kontextualisiert. Die folgenden Ziele der Reform wurden aus diesen Texten rekonstruiert.

Mit dem neuen *aide sociale*-Gesetz sollte nach dem Vorbild der Nachbarländer **erstens** ein Recht auf Sozialhilfe geschaffen werden, welches für jeden Menschen, der legal auf luxemburgischem Territorium lebt, ein „menschenwürdiges“ Leben ermöglicht („destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine“⁷⁷). Das Ziel besteht darin, die *aide sociale* durch ein positives Recht zu harmonisieren, dadurch die Stigmatisierung abzuschwächen und willkürliche oder paternalistische Entscheidungen in Bezug auf die Leistungen zu verhindern. Mit dem Recht auf Sozialhilfe wurde gleichzeitig ein Einspruchsrecht der AdressatInnen gegen getroffene Entscheidungen geschaffen.

⁷⁴ Das Gesetz *Loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours* und der Erlass *arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance*.

⁷⁵ Die Zusammenlegung der Gemeinden ist im *Règlement 2009* verordnet worden.

⁷⁶ Hierzu gezählt werden kann z.B. das Escher *Office*, welches bereits eine für den eigenen Gebrauch angefertigte Dokumentationssoftware verfügte, oder das *Office Resonord*, welches beim Inkrafttreten der *Loi 2009* durch die Finanzierung eines Leader-Projektes schon eine einjährige Pilotphase hinter sich hatte.

⁷⁷ *Projet de loi 2009*, S. 6.

Eine **zweite** Neuerung besteht in der kohärenten, umfassenden und gleichen Verteilung der Sozialhilfe, die sich nicht auf finanzielle Leistungen beschränkt, sondern das Gesamtspektrum der Problematiken der AdressatInnen in den Blick nimmt. Der Fokus der Betreuung liegt auf der Förderung der persönlichen und familiären Autonomie. Unter diesem Aspekt wird das *Office* ein „guichet social unique“⁷⁸, welches das Ziel hat, mit einem subsidiären Ansatz die Menschen dort aufzufangen, wo sie durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes fallen.

Der **dritte** Aspekt der Reform betrifft das Beibehalten der kommunalen Verantwortung bei der Vergabe der *aide sociale*. Dadurch wurde dem Wunsch der Gemeinden Rechnung getragen, die soziale und lokale Solidaritätsarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich zu belassen. Eine Zentralisierung der Sozialhilfe wurde wiederholt⁷⁹ nicht nur als kontraproduktiv, sondern auch als „ineffizient“ bewertet. Dezentrale Sozialhilfe hätte dagegen auch den Vorteil, der größeren Nähe zu den betreffenden AdressatInnen. Auf diese Weise fände auch die bis dahin bereits etablierte und engagierte Sozialarbeit einiger Kommunen Anerkennung.⁸⁰

Viertens bleibt der jüngere Name „*Offices Sociaux*“ bestehen, sie werden jedoch in ihrer Zahl reduziert und an die „exigences des temps présents“⁸¹ (die Anforderungen der Gegenwart) angepasst. Mit der neuen Organisationsstruktur soll eine vergleichbare und qualitative Serviceleistung ermöglicht werden, die ihren Schwerpunkt auf Nähe zur Bevölkerung, Effizienz, Umsetzbarkeit und Rücksicht auf bestehende Strukturen legt.

Fünftens können die AdressatInnen dazu verpflichtet werden, eine aktive Teilnahme an angebotenen Maßnahmen zu zeigen. Mit dieser Animierung zur Eigenverantwortlichkeit soll die Autonomie der AdressatInnen befördert werden. Des Weiteren stellt dies ein klarer Bruch mit einem *Office* als „Almosenverteiler“ dar.

Sechstens besteht eine Gesetzesnovelle darin, die Verwaltung der *Offices* über einen Verwaltungsrat (*Conseil d'administration*) zu steuern, in welchem mindestens fünf Verwaltungsräte und ein/e PräsidentIn die Entscheidungen über finanzielle und/oder materielle Hilfsleistungen fällen.

Die Reform betont **siebtens** die Bedeutung des „secret professionnel“ aller Personen, die in die Tätigkeiten des *Office* involviert sind.

Letztlich besteht **achtens** eine Gesetzesneuerung darin, dass die Kostenverteilung zwischen Staat und Kommunen zu gleichen Teilen (egalitär) festgelegt wird, was das jährliche Defizit der vergebenen Hilfen und die Verwaltungs- und Personalkosten betreffen.

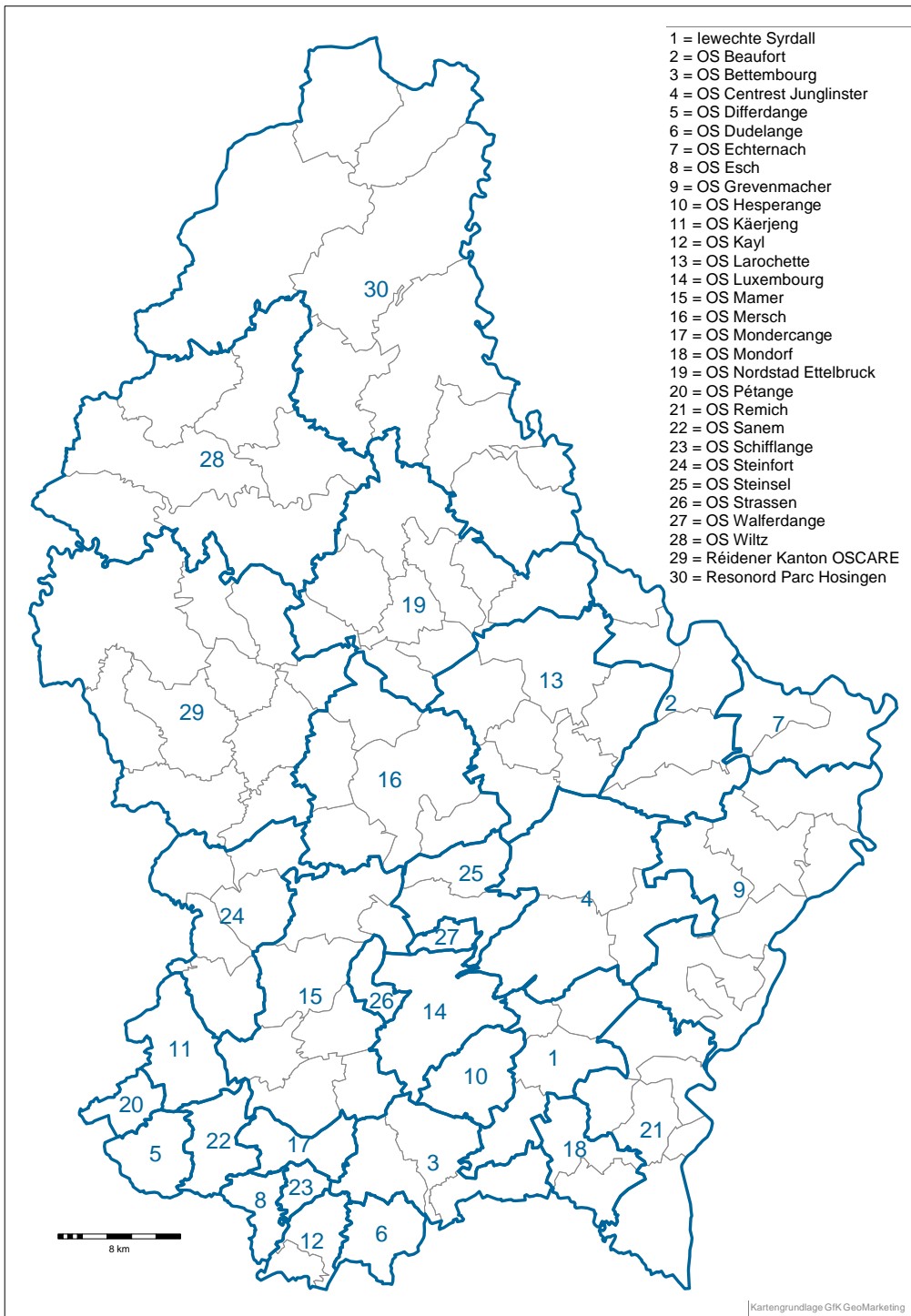
⁷⁸ Projet de loi 2009, S. 7.

⁷⁹ Zum Beispiel wurde auch schon in einer früheren Fassung des Gesetzesentwurfes auf die kommunale Verantwortung als zentraler Faktor bei der Neuregelung der *aide sociale* hingewiesen. Vgl. Projet de loi 2008.

⁸⁰ Vgl. Projet de loi 2009, S. 4.

⁸¹ Projet de loi 2009, S. 7.

Abbildung 5: Die kommunale Zusammenlegung der *Offices Sociaux* ab dem 1. Januar 2011



Quelle: Eigene Erstellung.

3.1.2 Zivilgesellschaftliche Partizipation und der Status als *Etablissement public*

Ein zentrales Element der Organisation der *Offices* stellt die Beteiligung von Freiwilligen im *Conseil d'administration*⁸² dar, deren Arbeit als bürgerschaftliches Engagement verstanden werden kann. Dieses zivilgesellschaftliche Partizipationsprinzip⁸³ kann beschrieben werden als

„eine auf nichtberufliche Rollen abgestützte Form öffentlicher Organisation, bei der exekutive Aufgaben in Politik und Verwaltung von quasi beliebigen, nicht besonders qualifizierten Bürgern während einer limitierten Amtszeit übernommen und für eine geringe, zum Lebensunterhalt niemals ausreichende Honorierung neben ihren normalen beruflichen Verpflichtungen ausgeführt werden“.⁸⁴

Die Mitglieder des CA werden vom Gemeinderat berufen. Die Struktur der CAs orientierte sich am Aufbau der vorhergehenden „Commissions“. Der Unterschied zur Struktur vor der Reform liegt auch in der veränderten Rolle der BürgermeisterInnen, die in den alten *Offices* ein aktives Stimmrecht hatten, während sie in den heutigen *Offices* ausschließlich beratende Funktionen übernehmen.

Neben der Einbindung der Zivilgesellschaft in konkrete Entscheidungsprozesse der *Offices* zeichnet sich die Organisationsstruktur der *Offices* dadurch aus, dass sie ein „*Établissement public*“ sind. Das heißt, sie sind eine öffentliche Einrichtung, die durch den Staat mit einem spezifischen Auftrag generellen Interesses betraut wurde. Dieser wird in verwaltungstechnischer und finanzieller Autonomie erfüllt. Dadurch unterscheidet sich die Verwaltungsform von Einrichtungen, die direkt vom Staat verwaltet werden. Diese „parastaatliche“ Verwaltungsform findet sich auch im französischen Recht. Luxemburgische „*Établissements publics*“ sind juristische Personen („*personnes morales*“). Auch wenn die „*Établissements publics*“ in der Verfassung genannt werden⁸⁵, gibt es kein genaueres Rahmengesetz. Jede Einrichtung beruht auf einem eigenen Gesetz, das seine spezifischen Aufgaben festschreibt.

Als Vorteil der „*Établissements publics*“ wird generell die größere Flexibilität gegenüber staatlichen Verwaltungen angesehen. Zudem können sie Einnahmen selbst verwalten und selbstständige Arbeitsverträge abschließen. Als Nachteil wird immer wieder auf mangelnde Transparenz hingewiesen, auch wenn es regelmäßige Überprüfungen der Bücher gibt. Zudem haben Angestellte kein Beamtenstatut.

⁸² Fortan „CA(s)“.

⁸³ Nadai et al. 2005 sprechen in der Schweiz vom „Milizprinzip“, vgl. S. 72

⁸⁴ Gleser in Nadai et al. 2005, S. 72, bezogen auf die Schweiz.

⁸⁵ Dort heißt es: „La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.“ *Mémorial A - 908* du 16 octobre 2017, Art. 108bis.

3.2 Aufbau, AkteurInnen und Zusammenarbeit der *Offices Sociaux*

Im Folgenden werden zunächst die organisationellen Rahmenbedingungen, die internen (im *Office* tätigen) AkteurInnen und die externen Kooperationspartner der *Offices* vorgestellt. Anschließend wird die Bewertung der Rekrutierung der internen AkteurInnen und der Zusammenarbeit mit den externen AkteurInnen präsentiert.

3.2.1 Organisationsstruktur und interne AkteurInnen

Der Gesetzestext setzt die zentralen internen AkteurInnen und die basale Organisationsstruktur für die *Offices* fest. Dazu gehören AS, administrative Kräfte und der CA mit seiner/m PräsidentIn. Aufgrund der unterschiedlichen EinwohnerInnenzahl der *Office*-Gebiete und dem zum Teil erfolgten Zusammenschluss mehrerer Gemeinden⁸⁶ zu einem gemeinsamen *Office* weicht die territoriale, aber auch die personale Größe in den *Offices* zum Teil stark voneinander ab.⁸⁷

Pro 6000 EinwohnerInnen sieht das Gesetz mindest eine/n AS und mindestens einen halben administrativen Posten vor. Neben den gesetzlich angeführten internen AkteurInnen gibt es in manchen *Offices* zusätzlich eine/n „*Coordinateur/rice Social/e*“ oder eine/n „*Coordinateur/rice Administratif/ve*“⁸⁸. Diese Funktion ist im Gesetzestext selbst nicht eingeplant; sind sie vorhanden, übernehmen sie in den *Offices* unterschiedliche Aufgaben und Positionen.

Der CA als Entscheidungs- und Verwaltungsgremium besteht aus mindestens fünf Mitgliedern. Diese werden vom *Conseil communal* der jeweiligen Gemeinde(n) für eine Mandatszeit von sechs Jahren ernannt. Intern wird ein/e PräsidentIn gewählt. Einige *Offices* haben die Funktion eines oder mehrerer VizepräsidentInnen und ein weiteres Gremium („Bureau“) eingeführt, in welchem Entscheidungen getroffen werden.⁸⁹

Die AdressatInnen stellen als LeistungsempfängerInnen für die Organisationsstruktur der *Offices* eine maßgebliche Akteursgruppe dar. Sie wenden sich bei sozialen oder finanziellen Schwierigkeiten an die AS und können diverse Leistungen und Unterstützungen durch das *Office* beziehen. Ihr Recht auf Sozialhilfe (Artikel 1) wurde mit

⁸⁶ Dies begründet sich zum Teil in der gesetzlich festgelegten Gründungsvoraussetzung von 6000 EinwohnerInnen für ein *Office*. Vgl. Loi 2009 – Art. 5.

⁸⁷ Vgl. hierzu genauer das Kapitel zum Personalbestand 4.3.

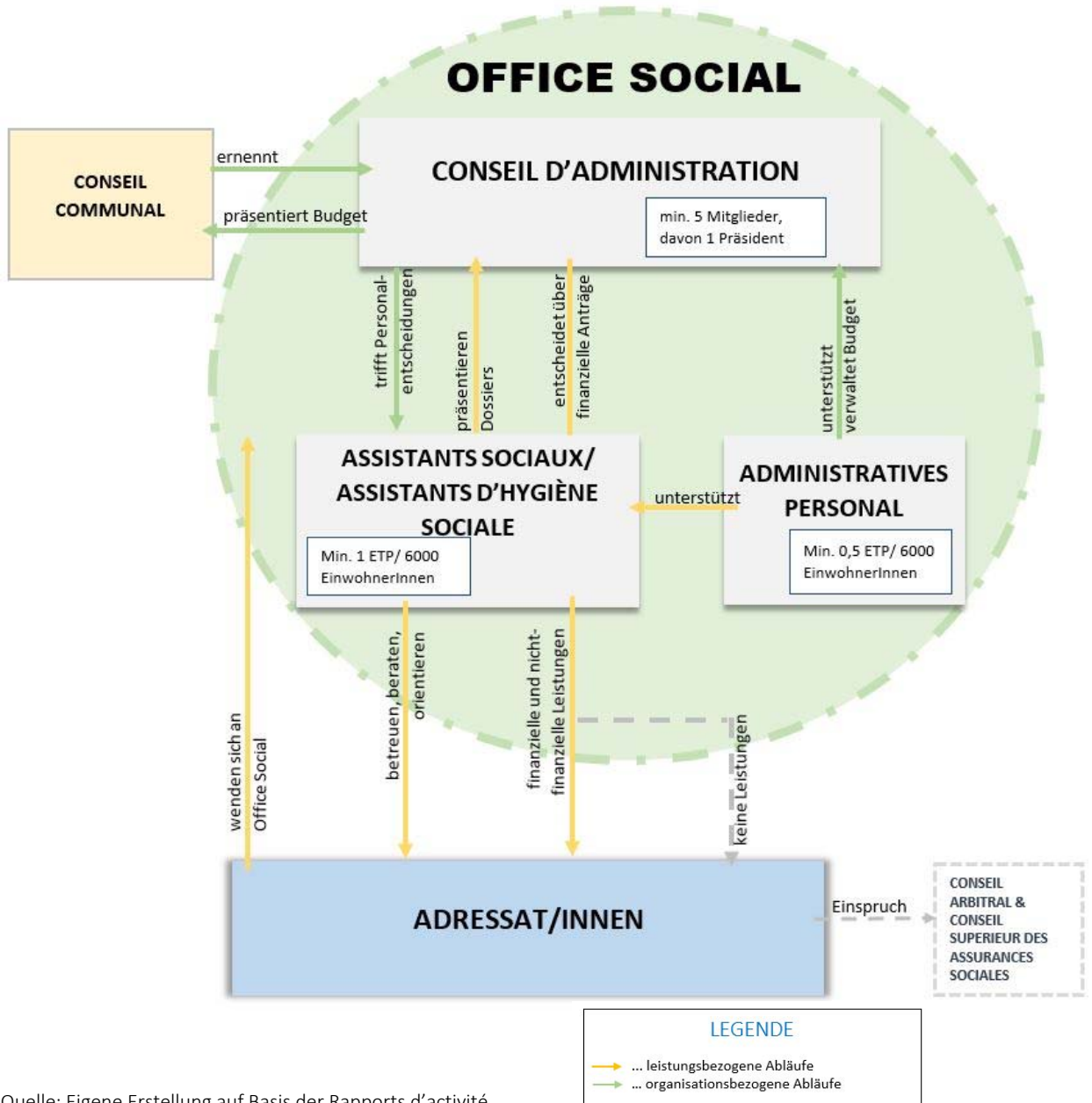
⁸⁸ Fortan „*Coordinateur/rice*“.

⁸⁹ Das *Office* RESONORD verfügt über ein „Bureau consultatif“ (BUCO), das sich aus dem/r PräsidentIn und zwei VizepräsidentInnen zusammensetzt und in zweiwöchentlichen Sitzungen über die Anträge entscheidet. Im *Office* Nordstad gibt es eine ähnliche Institution, das „Bureau exécutif“ (BEX), das aus dem/r PräsidentIn, dem/r VizepräsidentIn und einem aus dem *Conseil d'administration* entsandten Mitglied besteht. Auch das *Office* Mamer verfügt über ein „Bureau“ mit zwei VizepräsidentInnen, das zusammen mit dem/r PräsidentIn Entscheidungen trifft. Vgl. Rapports d'activités Resonord 2014; Rapports d'activités Nordstad 2014.

dem Einspruchsrecht (Artikel 26) versehen, um gegen Entscheidungen des CA rechtlich vorgehen zu können. Einspruch kann vor dem *Conseil arbitral* und dem *Conseil supérieur des assurances sociales* eingelegt werden.⁹⁰

Die folgende Grafik (Abb. 6) zeigt die allgemeine Organisationsstruktur der *Offices*.

Abbildung 6: Aufbau und Struktur der *Offices Sociaux*



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis der Rapports d'activité.

⁹⁰ Das Verfahren ist durch das Règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales vorgeschrieben.

Besondere Herausforderung der Rekrutierung von freiwilligen CA-Mitgliedern

Der Rekrutierungsprozess des CA lief nicht überall mit dem gleichen Erfolg ab, viele hatten Schwierigkeiten, Mitglieder und vor allem PräsidentInnen zu finden.

*„Ech muss soen et war eigentlech keng, dat ass jo öffentlech ausgeschriwwe ginn, mee et war eigentlech keng Resonanz do datt d' Leit wollten an de Conseil d'administration kommen. [...] iergendwéi haten d'Leit e bëssen Angscht do virun deem, deem neien Office Social. Bon et sinn eben dunn dann awer déi Leit bliwwen déi et méi oder wéineger waren.“
(E11_14:26)*

Wie in diesem Zitat deutlich wird, wurden in manchen Offices die Mitglieder der davor bestehenden Kommissionen übernommen oder Personen aufgrund privater oder beruflicher Beziehungen explizit angeworben. In anderen Offices wurde der CA entsprechend dem politischen Kräfteverhältnis der Gemeinden zusammengesetzt. Tatsächlich stellt sich die Rekrutierung im Netzwerk der Gemeinden als der Regelfall dar, während einzelne CAs auch nach sozioprofessionellen Kriterien zusammengesetzt wurden. Manchmal spielten beide Faktoren zusammen.

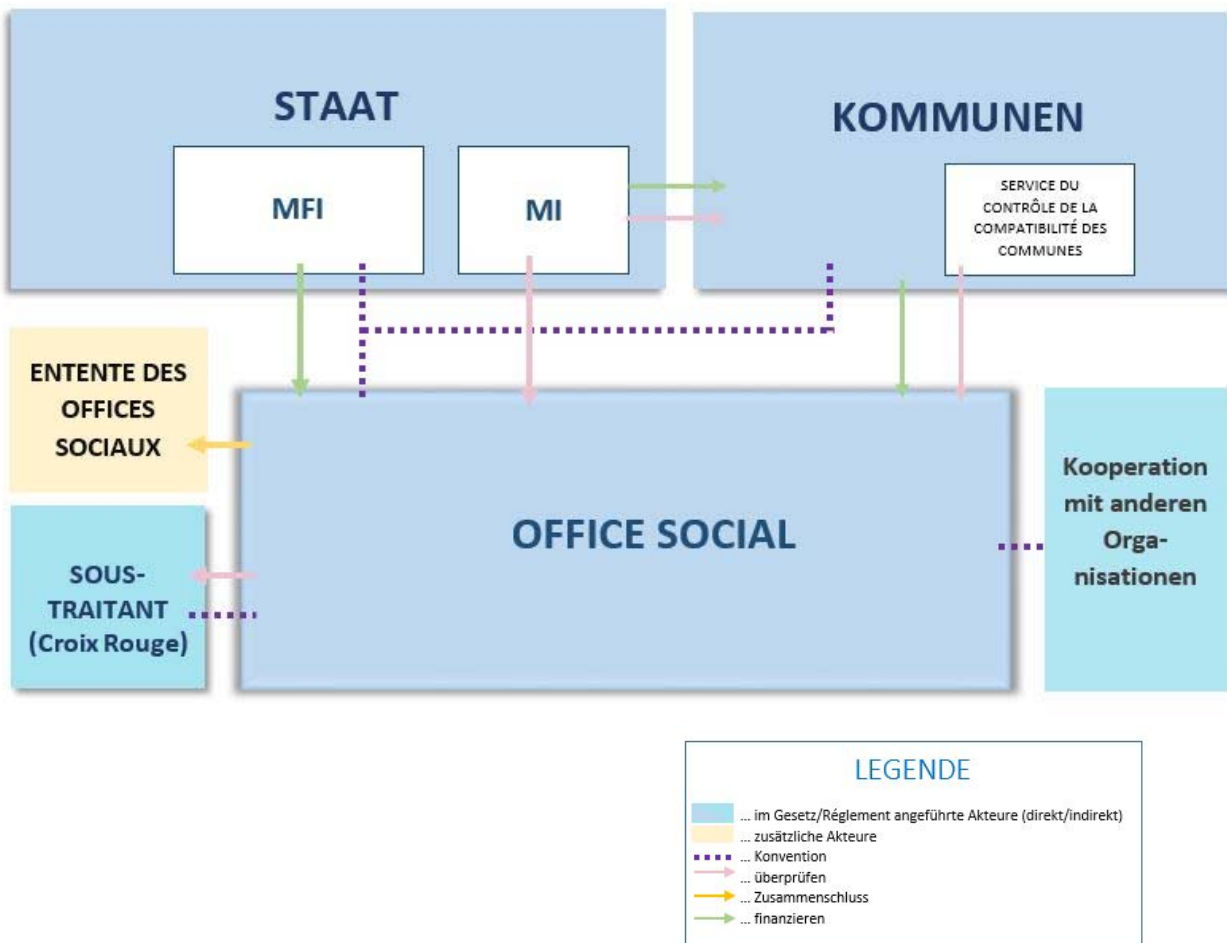
„Och wou ech President gi sinn eigentlech, ech war an der Vakanz, do hunn ech een Telefon kritt (et gött gelaacht), ob ech eventuell [...] Verrieder am Office Social wéilt ginn, do hunn ech alt jo gesot, ech wosst iwwerhaupt net, wat dat géif, wat dat wier a wat géif op mech zoukommen. A lo sinn ech et, a sechs an halleft Joer, ne? Jo.“ (GD_23:4)

Die Mitgliedschaft im CA stellt sich demnach allgemein als eher wenig attraktiv heraus. Besonders für das Präsidentenamt wird als Grund das zeitintensive Arbeitspensum und die hohe Verantwortung genannt. Vor diesem Hintergrund erscheint es als pragmatische Rekrutierungsstrategie, auf Mitglieder im Bekanntenkreis der KommunalpolitikerInnen zurückzugreifen.

3.2.3 Externe AkteurInnen im Netz der *Offices Sociaux*

Außerhalb der *Offices* lassen sich weitere, an der Gesetzesumsetzung beteiligte AkteurInnen verorten. Zu diesen AkteurInnen gehören: 1) Die **Kommunen und der Staat**, die maßgeblich an der Finanzierung der *Offices* beteiligt sind, 2) vertragliche Partner wie aktuell die **Croix Rouge**, die durch eine Soustraitance-Konvention in 16 *Offices* das Personal stellt, 3) die **Entente der Offices Sociaux**, die als Zusammenschluss der meisten *Offices* ihre Interessen vertritt und eine Plattform zum wechselseitigen Austausch darstellt, 4) **andere Partner**, mit denen die *Offices* im Rahmen von Konventionen Sonderprojekte durchführen können.

Abbildung 7: Externe AkteurInnen im Netzwerk der *Offices Sociaux*



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis der Rapports d'activité.

Neben der gesetzlich vorgesehenen Zusammenarbeit im Bereich der Budgetaufstellung wird auch in den jährlich erneuerten Konventionen zwischen den *Offices*, den Gemeinden und dem *Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région* festgeschrieben, in welcher Form kooperiert werden soll.⁹¹

Die Zusammenarbeit umfasst laut Konvention ein jährliches Treffen („plate-forme“), bei welcher sich Vertreter des *Office*, der Gemeinde(n) und des Ministeriums darüber beraten, wie die Hilfsmaßnahmen und -mittel der Sozialhilfe angepasst und auf nationaler Ebene harmonisiert werden können. In der Sitzung werden die geleisteten Hilfsmaßnahmen und Prozeduren geprüft und die Budgetentwicklungen und -planungen besprochen.

3.2.4 Die Zusammenarbeit mit dem Familienministerium

Das Familienministerium kann als zentraler Akteur in der Organisation der *aide sociale* verstanden werden, an welches seitens der *Offices* und der Gemeinden bestimmte Erwartungen gestellt werden. Anhand der Beschreibungen der ExpertInnen⁹² konnten diese Rollenerwartungen und die Bewertung der Zusammenarbeit rekonstruiert werden.

Die im Rahmen der Evaluation geführten Experteninterviews zeigten, dass das Familienministerium von den verschiedenen Diskussionspartnern sowohl als „Qualitätssicherungsinstanz“, als „Informationsstruktur“ als auch als „Vernetzungsstelle“ gedeutet und wahrgenommen wird.

Abbildung 8: Rollenbeschreibung und -erwartung an das Familienministerium

Qualitätssicherungsinstanz	<ul style="list-style-type: none"> • Erwartung, dass das MFI eine qualitätssichernde Instanz darstellt • Erwartung, dass das MFI sinnvolle Richtlinien für die Dokumentation der Sozialen Arbeit durchsetzt, die u.a. für Armutsanalysen eingesetzt werden könnten • Beschreibung als Organisator von Weiterbildungen 	<p><i>„Mee do ass awer esou Vill Material, esou Vill Potential do dran, fir... fir kënnen och als Ministère Saachen erauszefannen an ze soen ,ok' an och mol ze kucken: wéi sinn déi eenzel Officen, wéi funktionéieren déi?“ (E1_2:62)</i></p>
-----------------------------------	--	---

⁹¹ Convention Office social. Année 2017. Modèle: Art. 13; Chapitre IV. Modalités de coopération entre les parties contractantes. Der entsprechende Artikel besagt: „Il est institué une plate-forme de coopération au niveau de l'Office social. La plate-forme de coopération au sein de l'Office social est composée d'au moins un représentant de chaque partie signataire de la convention. Chaque personne physique ne peut représenter qu'une seule partie. La plate-forme suit l'exécution des activités d'aide sociale fournies par l'Office social et s'accorde pour autant que nécessaire sur les adaptations des mesures et moyens d'exécution de cette prestation, notamment en vue d'atteindre un certain degré d'harmonisation au niveau national. Elle examine les principes généraux et les procédures en rapport avec l'octroi d'aides par l'Office social. La plate-forme discute chaque année les grandes lignes de l'évolution du budget, permettant à l'Office social de soumettre à l'État et aux Communes un projet de budget pour l'année à venir. Le président de l'Office social convoque la plate-forme à la demande d'une des parties. Un procès-verbal est dressé après chaque réunion par un membre du personnel administratif de l'Office.“ (ebd.)

⁹² Unter „ExpertInnen“ verstehen wir die 45 TeilnehmerInnen in den 35 Experteninterviews und die 20 TeilnehmerInnen in den 4 Gruppendiskussionen.

Ansprech-, Informations- und Austauschstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung, dass das MFI den offenen Austausch (im Rahmen der Plattform) kooperativ fördert, um die <i>Offices</i> in ihren spezifischen organisatorischen Belangen besser zu verstehen, und Erwartung, dass es diese Rolle weiterhin übernimmt • Beschreibung als Anlaufstelle bei Unklarheiten und Erwartung, dass es in dieser Funktion bestehen bleibt und sich weiter verbessert • Beschreibung als Organisator von Informationsveranstaltungen bei gesetzlichen Neuerungen • Beschreibung als nicht-entscheidungs befugte Instanz, die die Verantwortung vertrauensvoll der Praxis überlässt 	<p>„Wat ech awer flott fannen, dat ass dass an deene sechs Joer wou mer, oder an deene siwe Joer wou mer dat do lo am-gaang sinn ze maachen, ass, dass ee Ministère do ass, wou zwee Leit, ech soen elo mol, bal zu all Dages- an Nuetszäiten een oppent Ouer haten. Et huet een net ëmmer déi Äntwerte kritt, déi ee gär gehat hätt, mee ech muss awer soen dass [...] zwee Leit do sinn, déi ganz vill Kenntnis vum Terrain an déi ganz vill Verständnis vum Terrain hunn.“ (E31_21:68)</p>
Vernetzungs- und Vermittlungsstelle im gesamten sozialen Sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung als eine in der sozialen Praxis und im Umgang mit anderen sozialen Institutionen kompetente Behörde • Erwartung, dass es die PraktikerInnen und AS bei Gesetzesneuerungen im sozialen Bereich stärker einbezieht • Erwartung, dass es in aktuellen sozialen Fragen (wie zum Beispiel dem Umgang mit AsylbewerberInnen und Anerkann-ten) für eine gemeinsame, nationale Verfahrensweise Stellung bezieht 	<p>“D’ganz Flüchtlingsproblematik déi extrem wichteg ass, well och do kann een net ‘n’importe quoi’ maachen. [...] Do ass et och terribel wichteg dass de Ministère de la Famille, de Ministère de l’Extérieur, [...] dass d’Zesummenaarbecht mat deenen, mam OLAI, mat der Croix Rouge, mat der Caritas [...] mat LISKO vun der Caritas, dass dat alles fonctionnéiert [...] Et ass nëmmen esou wéi et ka gemaach ginn. Well soss, soss mécht jiddwereen e bësselchen Soziales. Gutt gemengt, mee...” (E21_9:65)</p>

An dieser Übersicht lässt sich erkennen, dass die Erwartungen der ExpertInnen an das Familienministerium in manchen Aspekten über die in der Konvention definierte Rolle hinausgehen. Dies wird auch am Beispiel der Harmonisierungsdebatte deutlich. Obwohl diese in der Konvention angesprochen wird, wird von den ExpertInnen erwartet, dass das Familienministerium in dieser Hinsicht aktiver agiert und etwa gemeinsame Handlungsrichtlinien (im Umgang mit bestimmten AdressatInnen oder zu Dokumentationszwecken) herausarbeitet, die Erfahrung der Praxis stärker einbezieht und bei Unklarheiten als „schlichtende“ Behörde einspringt, um damit letztlich, so die Argumentation der ExpertInnen, die Qualität der Sozialen Arbeit zu gewährleisten.

In einer Gruppendiskussion kristallisierte sich heraus, dass es in den *Offices* auch widersprüchliche Einschätzungen der Entscheidungsbefugnis des Familienministeriums für Abläufe im *Office* gibt:

„E5: De Problem ass: De Ministère weess ganz oft NET, si hunn och selwer keng Richtlinn. Dat ass iergendwéi sou: ‘Jo mee maacht mol...’, mee si sinn och net um Terrain. Dat heescht et ass ganz schwéier fir si och iergendwéi dat Gesetz duerchzesetzen. An dann... dofir... heinsdo ruffen ech mol net méi un, well... ech do och net onbedéngt eng Äntwert kréien. (lacht)

I3: Wann Dir dann urufft... ouni eng kloer Äntwert?

E5: Dat hu mer och schonn heinsdo gehat, jo. Dat fannen ech ass méi frustrant, well da rifft ee grad dem Ministère un, dee misst kompetent sinn an da misst de jo eigentlech eng Äntwert kréien an da kritt ee keng.

E3: Nee mee dat ass jo dat... wat et (d'Gesetz) jo seet: Du bass jo awer trotzdem e bëssen an engem 'flou artistique', wat der verschidde Fräiheete gëtt.

E5: Natierlech.

E3: An si vläicht och d'Iddee hunn: ‚Mir loossen Iech dat décidéieren!‘ Well si décidéieren u sech jo eigentlech praktesch näischt méi.

E5: Kloer. Mee wann ech-

E1: Nee, d'Gesetz steet!

E5: -dann de President oder sou froen, da seet deen: ‚Jo mee dann...‘ Dee wëll déi Décisioun dann dee Moment net huelen, hee seet dat ass um Ministère dann... jo. Dat heescht, a mir sinn da rëm tëscht deenen zwee dann, jo.“ (GD_52:66)

Als Folge der Unklarheit über die Entscheidungsbefugnis (gilt das Wort des/r PräsidentIn oder des Ministeriums?) können bei den AS Handlungsunsicherheiten entstehen. Aufgrund dieser Unklarheit und der Komplexität der Anliegen der AdressatInnen fühlen sich manche AS im Stich gelassen und frustriert, wenn sie vom Familienministerium, welches sie als kompetente und entscheidungsbefugte Anlaufstelle verstehen, nicht die Antworten und Lösungswege bekommen, die sie erhoffen.

„Da rífft een dem Familjeministère un, da seet een: ‚So, [...] wat maache mer dann elo?‘ An där heier konkreter Geschicht hunn ech keng Äntwert kritt. Dat war ‚silence absolu‘.“ (E31_21:42)

Dass die InterviewpartnerInnen zum Teil eine eher kritische Sicht auf das Familienministerium haben, muss vor dem Hintergrund der hohen Erwartungshaltungen, der wahrgenommenen Unklarheit über Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse sowie den fehlenden expliziten Regelungen in Problemfällen gesehen werden.

Ein weiterer Diskussionspunkt bezieht sich auf die Verantwortung des Familienministeriums für die Dokumentation der Sozialen Arbeit.

„Nee do mengen ech muss de der awer als öffentlecht Organ bewosst sinn: ‚Ok, wann ech -éischens emol: wëll ech déi Zuelen? Firwat wëll ech se net? Ass mir egal wat do a wéi geschafft gëtt?‘ An dat fannen ech net gutt gell.“ (E1_2:62)

Manche ExpertInnen vermissen Initiativen im Hinblick auf die Durchsetzung eines qualitätssichernden Dokumentationsinstruments, welches tiefgreifende Armuts- und Bedürfnisanalysen sowie auch Funktionsanalysen der *Offices* ermöglichen könnte.⁹³ Der Fokus liege, so ExpertInnen, zu sehr auf finanziellen Daten.

„Wat erwaarde mir eis vun Donnéeën? Ech mengen do kritt dir iwverall dat selwecht gesot: de Ministère ass erpirscht drop haaptsächlech finanziell Donnéeën ze kréien. Voilà, dee gréissten Deel vun der Aarbecht ass awer net finanziell. Voilà. 'T ass ebe méi dee pädagogesche Volet dee ganz vill Zäit kascht an Aarbecht kascht [...] an 't ass dat, mengen ech, wat vun all Office Social gefrot ass fir dass och dat anstänneg dokumentéiert ka ginn.“ (E4_3:40)

Die hohen Erwartungen an das Familienministerium sind Ausdruck und Folge einer Professionalisierungsdynamik, die sich aufgrund der Gesetzesreform in den *Offices* entwickelt hat.

⁹³ Zu den fachlich diskutierten allgemeinen Vorzügen einer systematischen Dokumentation vgl. Kapitel 7.3.

3.2.5 Die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und dem Gemeindesyndikat SIGI

Mit dem Innenministerium sind hauptsächlich die administrativen Kräfte in Kontakt. Diese sehen die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium mehrheitlich als sehr positiv. Gerade in den ersten Jahren nach der Gesetzesumsetzung und im Hinblick auf Budgetfragen wird die Hilfestellung des Innenministeriums als besonders nützlich betrachtet.

„Ja, das Gesetz wurde ja vor 2011 beschlossen, und da gab es eben diese Rundschreiben und das war eigentlich so der einzige Festhaltedegriff den man hatte am Anfang und wir haben wirklich ja mit diesem Rundschreiben nach Kochrezept unser Budget gemacht und herausgefunden, wer bekommt jetzt was zuerst und was passiert danach und wie sind die Fristen. Und das kam eben vom Innenministerium.“ (E12_6:82)

Die Rundschreiben („circulaires“), die über Änderungen informieren, müssen in der Flut der täglichen E-mails zunächst auf ihre Relevanz für die *Offices* gefiltert werden, werden jedoch insgesamt begrüßt, weil sie die Budgetbestimmungen detailliert erklären.

Obwohl die jährliche Zusammenarbeit mit den KontrolleurInnen des *Service de Contrôle de la Comptabilité Communale* mit viel Stress verbunden sein kann, wird von den ExpertInnen auf deren Unterstützung und rasche Antwort bei Nachfragen hingewiesen.

„An natierlech och alles wat am, mam Ministère de l'Intérieur ze dinn huet. De Feeling mat dengem Kontrolleur, dee muss och passen. An do kann ech wierklech och net kloen, also do geet ee Mail duer. [...] an der selwechter Woch kriss de eng Äntwert, deen da seet: 'Hei ok, dat ass gutt, Dir kënnt et elo esou maachen. Am Budget rectifié verbessert, dann ass et ok.' [...] ech kann elo net kloen, also vun do ass wierklech Ënnerstützung hannendru komm.“ (E19_12:11)

Für die administrativen Kräfte ist neben dem Innenministerium auch das interkommunale Gemeindesekretariat SIGI ein wichtiger Ansprechpartner. Das Syndikat ist für die Implementierung und Wartung der Datenbankverwaltungssoftware der Gemeinden (GESCOM), welche auch von den *Offices* genutzt wird, zuständig. Die ExpertInnen äußerten sich zur Zusammenarbeit mit dem Syndikat äußerst positiv.

„Also do muss ech soen, do ass de SIGI, do ass SIGI zwar top he, do muss ech, Personal vun hirem Déngen déi sinn top och. De Programm hues de kritt. Déi hu verstanen dass vill Leit aus dem Privatsecteur komm sinn. [...] Du bass op de Büro komm, an ,au fur et à mesure' wou d'Saachen op dech duerkomm sinn hues de awer konnten nofroen. Déi Äntwerten hues de och kritt. An dat ass haut nach esou.“ (E19_12:20)

Auch hier finden die administrativen Kräfte im Falle von Unklarheiten funktionierende Nachfragestrukturen vor.

3.2.6 Allgemeine Bewertung der Zusammenarbeit mit beiden Ministerien

Was die grundlegende Bewertung der Zusammenarbeit mit den Ministerien angeht, so zeigt sich insgesamt ein positives Bild.⁹⁴ 88,8% des administrativen Personals, 74,1% der AS und 72,6% der CA-Mitglieder stimmten der Aussage „Alles in allem bin ich mit der Zusammenarbeit mit dem Ministerium sehr zufrieden“ zu. Der größte Teil der Antworten liegt hierbei im niedrigen Zustimmungsbereich.

82,1% der AS und 62,9% der administrativen Kräfte sehen die Zusammenarbeit mit den Ministerien als wichtig für ihren Tätigkeitsbereich an, und 61,8% der AS, respektive 67,6% der administrativen Kräfte geben an, dass sie benötigte Auskünfte schnell und vollständig bekommen. Allerdings befürwortet auch eine Mehrheit der AS und der administrativen Kräfte eine noch dichtere Informationspolitik und noch zielgerichtete Unterstützung durch die Ministerien.

3.2.7 Die Zusammenarbeit mit den Kommunen

Die Gemeinden sind zentrale Kooperationspartner⁹⁵ der *Offices*. Sie sind für ihre Unterbringung verantwortlich, und stellen einen großen Teil des Budgets zur Verfügung⁹⁶.

In der Regel befassen sich Gemeinden mit sozialpolitischen Fragen, und haben Interesse daran, soziale Projekte der *Offices* mitzufinanzieren oder mit zu koordinieren.

Dementsprechend fällt die allgemeine Zufriedenheit des Personals und des CA bezüglich der Zusammenarbeit mit der Gemeinde in der standardisierten Befragung insgesamt positiv aus. Die höchste Zustimmung zeigt mit 93,7% der CA, der die Zusammenarbeit im Mittel mit 4,9 und damit mit „trifft überwiegend zu“⁹⁷ bewertet. Ähnliche Werte zeigt das administrative Personal mit 92,3% im Zustimmungsbereich (M=4,8).

Dahingegen fallen die Wertungen durch die AS etwas niedriger aus. Zwar liegen 84,4% der Werte im Zustimmungsbereich, der Mittelwert liegt mit 4,4 („trifft eher zu“) jedoch um einen halben Punktwert (Differenz von 0.5) unter dem des Verwaltungsrates. Dies könnte damit zu erklären sein, dass die AS das Interesse der Gemeinde an der Arbeit des *Office* als nicht sehr hoch einschätzen (M=3,8), während die Einschätzung des Verwaltungsrates hier höher liegt (M=4,4).

⁹⁴ Die Items zur Bewertung der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen Befragungsgruppen zielten auf verschiedene Kooperationsakteure: Das bedeutet, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates und die AS sich zu ihrem Kooperationsverhältnis zum Familienministerium äußern könnten, während das administrative Personal die Zusammenarbeit mit sowohl dem Familien- wie auch dem Innenministerium bewerten konnten.

⁹⁵ Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde(n) und *Office* ist vertraglich über die Konvention und gesetzlich über die Budgetverhandlungen sowie der Möglichkeit des Bürgermeisters oder seines Repräsentanten den CA-Sitzungen beizuwohnen, geregelt.

⁹⁶ Zur Zusammenarbeit der Kommunen und der *Offices* in Budgetfragen siehe Kapitel 3.4.

⁹⁷ Wie eingangs beschrieben umfasst die Antwortskala 6 Bewertungsmöglichkeiten von 1 („trifft gar nicht zu“) bis 6 („trifft vollkommen zu“). Während 1 bis 3 als Ablehnungsbereich verstanden werden kann, liegen die Werte 4 bis 6 im Zustimmungsbereich.

Es wurden zahlreiche Beispiele genannt, die auf eine allgemein positive Erfahrung der Zusammenarbeit mit den Kommunen schließen lassen. Die folgende Tabelle (Abb.9) gibt einen systematisierten Überblick der Zusammenarbeitsbereiche und der jeweils von den ExpertInnen genannten Beispiele.

Abbildung 9: Übersicht der Aussagen der ExpertInnen über positiv gewertete Zusammenarbeitsbereiche mit den Kommunen

allgemeiner Bereich der Zusammenarbeit	spezifische Beispiele der Zusammenarbeit von <i>Office Social</i> und Kommune(n)	Beispielzitate
Öffentlichkeitsarbeit und Weitervermittlung der AdressatInnen	<ul style="list-style-type: none"> • gute Zusammenarbeit der Gemeinde im Bereich der Weiterorientierung von AdressatInnen an das <i>Office</i> • die Erfahrung, dass die Imageveränderung des <i>Office</i> in einen professionellen Sozialdienst und die Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der Gemeinden einen positiven Effekt auf die Präventionsarbeit des <i>Office</i> hat 	<p>„Si ruffen eis awer un an si soen: „Deen huet hei ugeruff, hei këmmert lech drëm!‘ Jo bon, et ass de Buergermeeschter, du méss et. Du sees him just si (d’Clienten) sollen sech... si sollen sech e Rendez-vous huelen. Datt et hir Demande bleift.“ (GD_52:64)</p>
Bereitstellung von Sozialwohnungen	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängigkeit von der Gemeinde in Bezug auf den Ankauf von Sozialwohnungen • Absprache mit dem Service technique der Gemeinde (État des lieux etc.) • gemeinsame (sozialpolitische) Ausarbeitung von Sozialwohnungsprojekten 	<p>„T ass amfong jo bei där AIS-Geschicht jo och sou, do huet den Office Social guer keng Influenzen drop. Dat heescht d’Gemengen, déi kënnen jo Propriétaire gi vun deenen Wunnen- gen [...] Dat heescht do ass d’Gemeng, also de Schäfferot a Gemengerot sinn domadder befaasst, dat ass onofhän- geg vum Office Social.“ (E20_51:21)</p>
Kommunikation hinsichtlich Anmeldungen und schlechten Wohnverhältnissen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Office</i> meldet den Gemeinden schlechten Wohnraum • erfolgreiche Sensibilisierungsarbeit der <i>Offices</i> mit dem Ziel, dass Gemeinden nicht jede Wohnungsanmeldung dulden • Unterstützung bei wohnungspolitischen Aktionen des <i>Office</i> („Kaffishaiser“) • gemeinsame Einigung auf Verfahrensweise zwischen <i>Office</i> und Gemeinde(n) zur Vergabe der „adresse de référence“ 	<p>„Mir schreiwen hinnen och, zum Beispill wann den Här [Numm vum AS], wann dee constatéiert, dass een Haus ‚insalubre‘ ass, da musse mer dem Buergermeeschter schreiwen, dass mir herno och reegelméisseg...“ (E13_42:48)</p>
Organisationsinterne Anliegen (Personal, Budget, Hilfeleistungen u.ä.)	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog zwischen <i>Office</i> und Gemeinde(n): allgemeiner Austausch über soziale Bedarfslagen, oder Einberufung einer im Zweijahrestakt organisierten Generalversammlung, bei welcher 	<p>„Mir maachen all zwee Joer maache mir (laacht) [...] ëmmer eng Assemblée générale vum Office Social. Da ruffe mer d’Gemengen- a Schäfferéit [...]. Se kommen net alleguerten. An da soe mer deenen eigentlech wat geschafft</p>

	<p>Problemstellungen sozialpolitischen Interesses identifiziert und vom <i>Office</i> an die Gemeindemitarbeiter und Schöffenräte herangetragen werden</p> <ul style="list-style-type: none"> • gute Zusammenarbeit mit Gemeinden anlässlich der Plattform mit MFI • reibungslose Kooperation mit der Gemeinde bezüglich der administrativen Arbeitsvertretung in Krankheits- oder Urlaubsfällen • persönliche, lokale Zusammenarbeit zur Koordination von „Permanences“ (terminlose Sprechzeitenstunden im <i>Office</i>) • unkomplizierte Absprache mit dem <i>Conseil communal</i> anlässlich der Budgetpräsentation • bestimmte Anliegen (Notfallhilfen und andere Leistungen für AdressatInnen) können auch mit dem/r BürgermeisterIn selbst geklärt werden, sollen aber Entscheidungssache des <i>Office</i> bleiben 	<p><i>ginn ass, wou et problematesch ass, an da kommen déi Geschichte mat de Wunnéngen. Dat hu se elo schonn dräi Mol gesot kritt, dass dat en décke Problem ass.“ (GD_23:71)</i></p> <p><i>„Bon ‚eraushalen‘, [...] datt si sech net sollte bemol dran amësche wat ee mat engem Client mécht an sou virun, déi Saachen. [...] Mee et ass awer ganz kloer, datt si sollen awer concernéiert sinn, datt si solle wëssen, wat do leeft, datt si solle wësse wat fir eng Problemer et an hirer Gemeng ginn an datt si och gegebenenfalls vläicht, wann se Interesse dorun hunn an eng Idee hunn an déi duerchaus awer mat erabrénge! Well... op där anerer Säit: et brauch een se, jo! Ech brauch si, wann ech iergendeppes do wëll maache wat vun hinne bezuelt muss ginn, da brauch ech si! (laacht)“ (GD_23:75)</i></p>
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> • allgemein vertrauensvolle Haltung der Gemeinden gegenüber dem <i>Office</i> und etliche gemeinsame Einigungen • gute Zusammenarbeit mit der Gemeinde im Katastrophenmanagement 	<p><i>„D’Zesummenaarbecht mat eise Gemengen ass einfach nëmmen top.“ (E19_12:44)</i></p>

Ein entscheidender Bereich der Zusammenarbeit zwischen *Office* und Gemeinde ist nach Auskunft der ExpertInnen das Wohnen. Die Unterstützung im Bereich des Wohnens kann als „klassisches“ Arbeitsfeld der AS gesehen werden. Da die Gemeinden gesetzlich für die (Not-) Unterbringung ihrer EinwohnerInnen zuständig sind, können sie in wohnbezogenen Aufgaben als unumgängliche PartnerInnen der *Offices* betrachtet werden, etwa in Bezug auf Anmeldungen von EinwohnerInnen, gesetzlich veranlasste Wohnungsräumungen oder zum Teil hinsichtlich der „adresse de référence“-Vergabe. Die Zusammenarbeit im Bereich der Sozialwohnungsprojekte, Wohnungs-sanierungen und Wohnungsaufösungen ist von großer Bedeutung. Manche ExpertInnen kritisieren jedoch, dass diese nicht immer gut funktioniert. Deutlich wird dies etwa am Beispiel von unzumutbarem Wohnraum. So wiesen mehrere *Offices* darauf hin, dass die jeweiligen Gemeinden Wohnraum kaum als „unbewohnbar“ deklarieren, selbst wenn das aus Sicht der *Offices* empfehlenswert wäre. Diese Gemeindeentscheidungen haben Auswirkungen auf die Arbeit der *Offices*. So kann dies etwa dazu führen, dass sich immer wieder neue Personen in denselben schlechten Wohnungen anmelden können, aus welchen die AS zuvor anderen geholfen haben, auszuziehen. Dies macht die geleistete Sozialarbeit auf gewisse Weise hilflos und ineffektiv und kann bei den AS Frustrationen auslösen.

„E1: An där raamt, also där hëlleft enger Famill aus där Wunneng erauszegoen, well se net extra gutt ass an sou weider. Den Dag drop ass déi nächst ERËM DRAN. (laacht) Sisyphus.

E2: Genau dat!

I: Weil’s ein Mangel gibt auch?

E2: Also et ass och immens frustrant, also sou Saachen dat nervt mech. (laacht) Also wierklech.“ (E2/E3_2:2)

Neben der Zusammenarbeit von *Office* und Gemeinde im Bereich des Wohnens wiesen die ExpertInnen auch auf die Bedeutung von „sozialpolitischen“ Kooperationen hin. Diesbezüglich waren einige ExpertInnen der Meinung, dass die sozialpolitische Projektentwicklung „gemeinsame Sache“ von Gemeinden und *Office* sein sollte. Zum Beispiel kann das *Office* den Kommunen über beobachtete Anliegen der AdressatInnen berichten. Eine fruchtbare Zusammenarbeit im Dienste der AdressatInnen und der EinwohnerInnen der Gemeinden könnte sich beispielsweise darin äußern, dass Kommunaldienste aufgebaut werden können, die auf Prävention abzielen, dass weitere Zielgruppen angesprochen werden (z.B. von ehemaligen Seniorendiensten) oder dass es einen Austausch bezüglich Neuerungen in der Gemeinde gibt, die Auswirkungen auf die Arbeit des *Office* haben, etwa der Bau einer Flüchtlingsstruktur.

Trotz allgemein positiven Stimmen wurde von manchen ExpertInnen bedauert, dass besonders in Bezug auf die Finanzierung der *aide sociale* einige Gemeinden zurückhaltend agieren. So stellt es offenbar in manchen Gemeinden eine Herausforderung dar, die kommunale Kooperationsbereitschaft für infrastrukturelle Projekte zu gewinnen.

3.2.8 Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Zu den zentralen Aufgaben der *Offices* als erster Anlaufstelle gehört es, AdressatInnen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip gegebenenfalls an andere, spezialisierte Institutionen weiterzuleiten. 93,7% der AS betonen, dass dies häufig vorkommt und sie sich daher recht gut mit Verfahrensweisen anderer Institutionen auskennen müssen. Lediglich 16,5% der befragten AS geben an, über andere Institutionen wenig zu wissen. Auch in den Experteninterviews wurde deutlich, dass die *Offices* insgesamt viele Vernetzungen im sozialen Bereich aufweisen und die Zusammenarbeit auch aktiv suchen. Diese Zusammenarbeit mit anderen sozialen Dienstleistern wird aus mehreren Gründen von den ExpertenInnen als besonders wichtig erachtet. Sie ermöglicht:

- die „Berührungspunkte“ zwischen den Institutionen zu mindern und die Vernetzungsarbeit zu fördern
- den „double emploi“ in der Sozialarbeit zu vermeiden
- gemeinsam zu erarbeiten, wie Dossiers zwischen den Institutionen weitergeleitet werden können

Als Faktoren, die die Zusammenarbeit begünstigen, wurden regelmäßiges Networking (etwa in Form von gemeinsamen Treffen oder Einladungen der Dienste ins *Office*), die Ausarbeitung gemeinsamer Projekte und Veranstaltungen (zum Beispiel Wohnprojekte oder Organisation von Ausflügen zusammen mit AdressatInnen), das Angebot von Weiterbildungen und auch die Zusammenlegung der Dienste unter einem Dach genannt.

Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen sei jedoch, so einige AS in der standardisierten Befragung, noch ausbaufähig. Diese wünschen sich eine besser Zusammenarbeit mit Institutionen, die sich um psychische Gesundheit kümmern, und den

Institutionen, die sich um die Bereiche Arbeit und Wohnen kümmern. So schreiben sie in den offenen Fragen nach verbesserungswürdigen Aspekten z.B.:

- „Es wäre wichtig, dass die sozialen Beratungsstellen enger zusammenarbeiten könnten. OS mit SMS mit SRAS mit ‚équipe multiprofessionnelle‘, mit psychologischen Instituten.“ (AS: 59)
- „Collaboration avec ADEM, FDL, FNS (Protection des données)“ (AS: 72)
- „Collaboration avec Fonds du logement, l’ADEM et FNS“ (AS: 74)

Auch in den Interviews bedauerten einige ExpertInnen, dass manche Institutionen auf E-mails und Anrufe nur selten oder gar nicht reagieren, was unter anderem mit ihren Kapazitätsgrenzen erklärt wird. Aus Perspektive der *Offices* wird beispielsweise problematisiert, dass andere Institutionen unter Verweis auf Datenschutz teilweise den Austausch von Informationen über erhaltene Leistungen von AdressatInnen verweigern, was als hinderlich für eine rasche Fallbearbeitung beschrieben wird.

3.3 Infrastruktur: Räumlichkeiten und Unterbringung der *Offices Sociaux*

Die räumliche Unterbringung der neu gegründeten *Offices* war in vielen Gemeinden eine der ersten zentralen Themen bei der Umsetzung des Gesetzes. Aus den Experteninterviews und den Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass die gesetzlich vorgesehene „Neuergründung“ der 30 *Offices* am 1. Januar 2011 sehr unterschiedlich ablief.

Ein Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen Ausgangssituationen der Gemeinden hinsichtlich ihrer Räumlichkeiten, Büroausstattung, finanziellen Ressourcen sowie ihrer Personalstärke. Manche Kommunen verfügten vor Inkrafttreten des *aide sociale*-Gesetzes bereits über ein *Office* und entsprechende Räumlichkeiten. Andere Gemeinden mussten solche erst noch erwerben, anmieten oder sanieren. Mangels anderer Möglichkeiten waren viele *Offices* zunächst in provisorischen Räumen unterbracht. Allerdings hat sich die Personal- und Infrastruktur in den letzten sechs Jahren in großen Teilen verbessert.

In diesem Kapitel wird zunächst die gesetzliche Ausgangslage mit der Verantwortung der Kommunen erläutert. Anschließend wird die generelle Einschätzung der räumlichen Unterbringung und der Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die Adressatenbetreuung dargestellt.

3.3.1 Gesetzliche Verantwortung der Kommune und infrastrukturelle Bedingungen

Im Gesetzestext wird den Kommunen die Verantwortung für die Unterbringung der *Offices* übertragen.⁹⁸ Daher sind die Gemeinden, die Räumlichkeiten für die *Offices* zur Verfügung stellen, auch in dieser Funktion wesentliche Kooperationspartner.

Der Gesetzestext sieht vor, dass der Personalschlüssel jährlich an die Einwohnerzahl angepasst wird.⁹⁹ Gerade in Bezug auf die Unterbringung des sozialen und administrativen Personals stoßen die *Offices* häufig bereits jetzt an ihre Raumkapazitätsgrenzen. Angesichts des raschen Bevölkerungswachstums in Luxemburg, von dem alle Gemeinden betroffen sind, ist auch der Personalschlüssel in den meisten *Office*-Gemeinden in den letzten Jahren leicht angestiegen. Das heißt, dass sich die Frage nach der Personalunterbringung immer wieder aufs Neue stellt.

Die räumliche Unterbringung des *Office*-Personals wirkt sich auf ihre Arbeitsbedingungen aus und ist daher ein zentraler Faktor für die Qualität der Arbeit in den *Offices*.

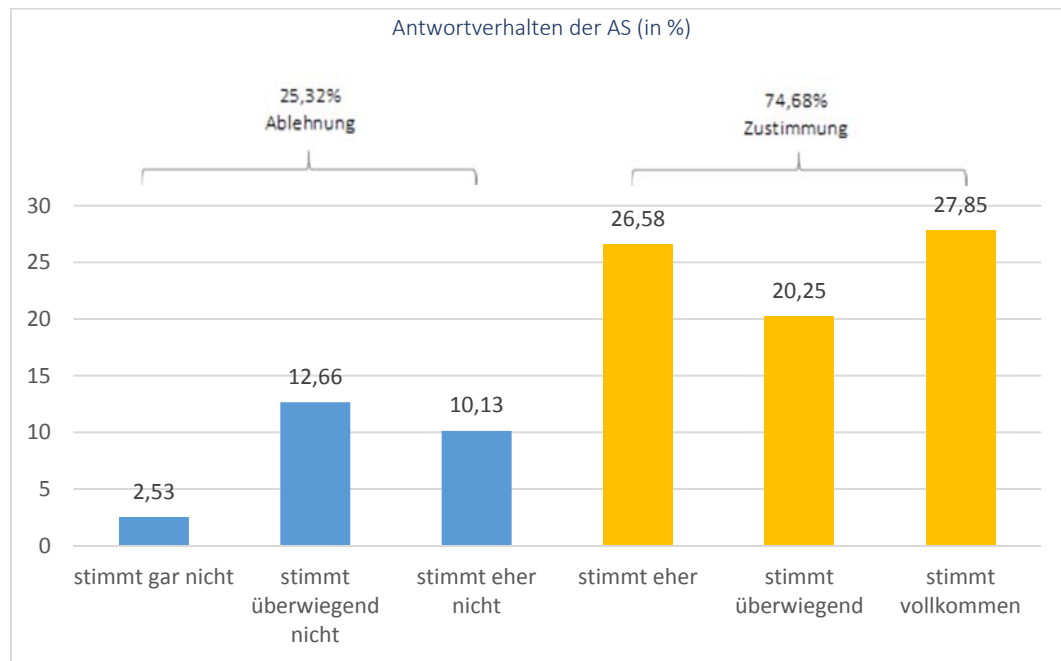
Ausreichend große und adäquate Räumlichkeiten verbessern die Empfangs- und Betreuungssituationen für die AdressatInnen, die Arbeitsbedingungen im *Office* und

⁹⁸ „Chaque commune donne à son Office, respectivement à l’Office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d’un Office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.“ Loi 2009, Art. 6 (3).

⁹⁹ Vgl. hierzu 3.5.

können das allgemeine, lokale Sozialangebot fördern. Die quantitative Befragung zeigt, dass die AS und das administrative Personal die räumliche Unterbringung insgesamt positiv bewerten.

Abbildung 10: „Die räumliche Unterbringung/Gestaltung des OS schafft gute Voraussetzungen für die Ausübung meiner Arbeit.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=79.

So wurde die Aussage „Die räumliche Unterbringung/Gestaltung des *Office* schafft gute Voraussetzungen für die Ausübung meiner Arbeit“ von den AS im Durchschnitt mit $M=4,3$ („trifft eher zu“) bewertet. Insgesamt schätzen nahezu 75% der Befragten die räumliche Unterbringung als positiv (gelbe Balken) ein (s. Abb. 10). Die Bewertung des administrativen Personals liegt mit einem Mittelwert von $M=4,4$ geringfügig höher. Hier liegen 79,5% im positiven Bereich.

Vorteile ausreichender Raumressourcen der Offices Sociaux

Die generell positive Bewertung in der standardisierten Befragung kann unter anderem auf bereits erfolgte positive Entwicklungen in der infrastrukturellen Ausstattung zurückgeführt werden. Es gibt jedoch auch einige *Offices*, deren Räumlichkeiten in manchen Aspekten Verbesserungspotential aufweisen.

So sind beispielsweise abgetrennte Räume ein zentraler Bestandteil, um den Schutz der Privatsphäre von AdressatInnen sicherzustellen. Ist dies aufgrund der infrastrukturellen Ausrichtung nicht möglich, kann das unter Umständen das Vertrauensverhältnis zwischen den AS und AdressatInnen stören.

„On était dans la commune, ce qui n'était pas idéal du tout parce qu'on n'avait pas assez de bureaux. Pour vous dire, on devait faire les entretiens dans le couloir avec les gens. Donc au niveau secret professionnel, pour que la personne arrive à se confier, c'était vraiment pas du tout idéal. Parce qu'il y avait d'autres personnes qui passaient pour les toilettes ou pour aller chercher un café. C'était catastrophique.“ (E23_5:4)

Hier wird deutlich, dass die räumliche Infrastruktur auch Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der AS hat. So schildern ExpertInnen etwa rückblickend platzbedingte Arbeitsunterbrechungen. Um die Betreuung der AdressatInnen zu gewährleisten mussten die AS aus Mangel an Büros den Raum immer wieder verlassen, damit andere AS ihre AdressatInnen empfangen können.

In anderen *Offices* wurde aus Platzgründen auf die Einstellung von Personal verzichtet. Ein/e ExpertIn schildert, dass aufgrund von Platzmangel zum Beispiel auf gesetzlich vorgesehenes administratives Personal verzichtet wird. Dies steigert folglich die Arbeitsbelastung der AS, die den administrativen Aufwand „nicht mehr bewältigen“ können.

„De Moment maache mir et, well mir hu keng Plaz, mir hu Recht op ee ,mi-temps employé'. De Problem ass: mir hu keng Plaz, mir hu kee Bureau. Bon dat kënnt, dat kucke mir wa mir, mir packen dat net méi. Ma dat kënnt lo, ma mir hunn Recht souwisou op ee ,mi-temps administratif.“ (E36_4:5)

Zudem können größere Räumlichkeiten dazu beitragen, das Angebot der sozialen Dienstleistung in der Region zu erweitern. Zum Beispiel wird der zusätzliche Platz genutzt, um Notunterbringungswohnungen einzurichten, um das SRAS-Personal¹⁰⁰ in das Gebäude zu integrieren, um anderen sozialen Dienstleistern Räume zu vermieten oder um kleine Sonderprojekte zu initiieren.

Unterbringung in einem Sozialhaus („Maison Sociale“), im Gemeindehaus oder einem eigenen Gebäude

Hinsichtlich der Integration des *Office* in das Gemeindegebäude, ein selbstständiges Gebäude oder ein zusammengeführtes Sozialhaus („Maison Sociale“) gehen die Meinungen auseinander.

„Den Office Social war an der Gemeng, an dat ass fir vill Leit, [...] wa se an d'Gemeng eraginn, dat ass en offiziellt, en... wéi soll ech soen, do ass eng gewëssen Hemmschwell [...]. An 't ass jo psychologisch, [...] an dat groust Haus do an da kommen der do entgéint [...]: ‚Wat mëss du dann hei?!‘ [...] während dat [...] an der Maison Sociale vill méi... 't leeft awer méi diskret of.“ (E21_9:8)

Der Vorteil einer „Maison Sociale“ sei etwa darin zu sehen, dass AdressatInnen vor der Tür und im Gebäude nicht als AdressatInnen des *Office* identifiziert werden könnten, weil es auch andere soziale Einrichtungen im Haus gebe. Auch könnten die AdressatInnen innerhalb eines Hauses nahtlos an einen Spezialdienst weitergeleitet werden. Dies schaffe eine bessere und engere Kooperation mit anderen sozialen Diensten der *Office*-Region und bedeute eine niedrigere Schwelle für AdressatInnen, das Angebot eines zusätzlichen Sozialdienstes anzunehmen. Die Unterbringung im

¹⁰⁰ SRAS: Service régional d'action sociale.

Gemeindegebäude könne aber durchaus ähnliche Vorteile mitbringen wie in einer „Maison Sociale“, so andere ExpertInnen. Vor allem dann, wenn es nicht genügend soziale Einrichtungen in der *Office*-Region gibt, mit denen sich ein solches Haus zusammenlegen könnte. Die Anonymität in der Gemeinde sei genauso gewährleistet und dazu könnten die AdressatInnen auch noch mehrere Erledigungen (Administratives, Abholen von Mülltüten etc.) auf einmal machen.

Faktoren einer professionellen Infrastruktur

Die Analyse ergibt, dass die Einschätzungen je nach Ausgangslage und Erfahrungen in Bezug auf die Unterbringung des *Office* sehr unterschiedlich ausfallen können. Als Indikatoren einer professionellen und an die Bedürfnisse angepassten Unterbringung lassen sich folgende aufzählen:

- barrierefreier Zugang (z.B. Rampe, Aufzug)
- Sicherheitsmaßnahmen (z.B. abgeschlossene Tür mit Klingel und Kameraanlage)
- ausreichend Platz, der den wachsenden Personalschlüssel berücksichtigt
- Einzelbüros oder Sprechzimmer zum Schutz der Privatsphäre der AdressatInnen

Eine solche professionelle, den Bedürfnissen angepasste Infrastruktur kann sich erst aus einem verantwortungsbewussten Austausch mit den Gemeinden ergeben und ist auf die Bereitschaft der Gemeinden angewiesen, die Kosten hierfür zu tragen. Allerdings können trotz erfolgreicher Kooperation infrastrukturelle Probleme auch im Laufe der Zeit durch verschiedene Entwicklungen (wie Personalanstieg oder Vorfälle mit AdressatInnen) erst entstehen. Infrastrukturelle Ressourcen müssen folglich laufend behandelt und gegebenenfalls adaptiert werden.

3.4 Finanzielle Ressourcen der *aide sociale*

Die Finanzierung der *Offices* hat sich mit der Reform grundlegend geändert. Im Folgenden werden zunächst die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der finanziellen Mittel der *aide sociale* beschrieben. Danach wird aus Sicht der ExpertInnen auf Aspekte allgemeiner Budgetfragen und die Verwendung von speziellen Budgets eingegangen.

3.4.1 Fünf Budgetquellen der *Offices Sociaux* und allgemeines Budgetverfahren

Laut Gesetz (Art. 22) setzen sich die finanziellen Ressourcen der *Offices* aus fünf Quellen zusammen:

- Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen der *Offices* („des revenus de biens meubles et immeubles de l'office“)
- Spenden und Nachlässe („des dons et legs“)
- Anteil der *aide sociale* an den Einnahmen der nationalen Lotterie („de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale“)
- Beiträge des Staates („des contributions de l'État“)
- Beiträge der Kommunen („des contributions des communes conformément à la présente loi“)

Hierbei teilen sich Staat und die jeweilige(n) Kommune(n) zu gleichen Teilen die Betriebs- und Personalkosten, sowie das jährliche Defizit der Hilfeleistungen der *Offices*.¹⁰¹ Kurzzeitige Notfallhilfen für nicht anspruchsberechtigte AdressatInnen, wie sie unter Artikel 27 („Du secours humanitaire“) gefasst sind, werden zu 100 Prozent vom Staat übernommen.

Übernehmen die *Offices* auf Anfrage einer Gemeinde zusätzliche Aufgaben, müssen damit einhergehende Kosten von den Gemeinden getragen werden.¹⁰² Nicht vom Gesetz vorgesehene Kosten (etwa für Personal, welches über den Personalschlüssel hinausgeht oder zusätzliche Infrastrukturkosten und Sonderprojekte) werden durch eine Konvention mit den Gemeinden und dem zuständigen Ministerium geregelt.

Sonderbudgets aus dem Anteil des Jahresproduktes der *Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte*¹⁰³ (*Loterie nationale*) werden aliquot an die *Offices* verteilt, fallen jedoch jedes Jahr unterschiedlich aus. Eventuell vorhandene Spenden, Nachlässe und Einkünfte sind besonders ungleich in den *Offices* verteilt. Das hat zum einen historisch-geografische Gründe, wie etwa außergewöhnliche lokale Steuereinnahmen, besondere kommunale Besitztümer und Anwesen oder potentielle Rücklagen; zum anderen ist dies unter Umständen durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Spendenaktionen für die *Offices* zu erklären.

¹⁰¹ Loi 2009, Art. 23 (1).

¹⁰² Loi 2009, Art. 32.

¹⁰³ Die *Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte* wird fortan mit „Oeuvre“ abgekürzt.

3.4.2 Allgemeine Herausforderungen bei der Budgetabstimmung

Das Budget wird jährlich vom CA aufgestellt und von den Gemeinden und dem zuständigen Ministerium unterbreitet. Die Gemeinden genehmigen im Anschluss das Budget.¹⁰⁴

In vielen Fällen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen *Offices* und Gemeinden in der Budgetplanung gut. Auch die Verhandlung mit der oder den Gemeinden bezüglich zusätzlicher Posten kann reibungslos ablaufen. Begründet wird dies seitens der ExpertInnen mit professionellen¹⁰⁵ und transparenten Vorabentscheidungen.

„Huet awer villäicht och e bëssen eppes domat ze dinn datt mir dat och, ech menge schonn datt mir et och professionell maachen, mir schmässe keng Suen zur Fënster raus, mir iwwerdreiwie wierklech net mat eisem Budget.“ (E11_14:10)

In anderen *Offices* stellt sich die Budgetverhandlung als schwieriger heraus.

„An do kënt dann och nach en zweete Volet firwat d'Gemenge net esou frou sinn. Dat heescht, d'Gemenge kréien ‚de facto‘ eng Erhéijung vum Budget dohin a si mussen déi schlécken. [...] an de Buergermeeschter [...] hat keen Afloss. Dat ass e bëssen, e bësse säi Problem. Anerer decidéieren iwwer seng Suen.“ (E8_22:32)

Vor allem in *Offices* mehrerer Gemeinden zeigen sich größere Herausforderungen in der Budgetplanung. So würden beispielsweise einzelne Gemeinden ihren Anteil an der Finanzierung der *aide sociale* als unverhältnismäßig hoch ansehen, weil ihre Gemeinde von gewissen Problematiken kaum oder gar nicht betroffen sei. Das kann dazu führen, dass Projekte (wie etwa Sonderprojekte oder der Bau einer „Maison Sociale“) nicht umgesetzt werden, weil sich manche Gemeinden sträuben, das Budget freizugeben. In anderen *Offices* erhalten die AdressatInnen einzelner Gemeinden des *Office* unterschiedliche Leistungen, weil manche Gemeinden sich weigern, sich finanziell zu beteiligen.¹⁰⁶

Gerät die Budgetabstimmung aus diesen oder ähnlichen Gründen am Ende des Jahres in Verzögerung, fällt dies zu Lasten der Arbeit des sozialen und administrativen Personals.

„(genervt) Do hu mir dräi Méint alt gedoktert fir dat duerch ze kréien. [...] Mir maachen alles. Zwee Méint am Joer konnte mir eis hei - amplaz sech ëm Soziales ze bekëmmern! Et ass dem [Numm vum Assistant] seng Zäit.“ (E45_49:46)

Die ExpertInnen sprechen zudem von einer administrativen Hürde, die jedes Jahr bezüglich der Budgetaufstellung anfällt. Die Konventionen müssen erst mehrere Instanzen durchlaufen, bis sie genehmigt sind. Die Komplexität dieses Budgetverfahrens wurde auch von den administrativen Kräften beklagt.

¹⁰⁴ Loi 2009, Art. 23.

¹⁰⁵ Zu Kriterien professioneller Sozialer Arbeit, vgl. Kapitel 4.1.2.

¹⁰⁶ Zur Homogenität von Leistungen vgl. Kapitel 5.5.

Förderlich für eine reibungslose Abstimmung des Budgets mit den Kommunen sind aus Sicht der ExpertInnen professionell-rationale und transparente Budgetentscheidungen der *Offices* einerseits und die Anerkennung der Professionalität der *aide sociale*.

3.4.3 Die Nutzung der Anteile der Oeuvre

Eine nicht zu vernachlässigende Budgetquelle für die *Offices* stellt der jährlich vergebene 1/6-Anteil aus dem Jahresprodukt der Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (fortan „Oeuvre“) dar.¹⁰⁷ Im Jahr 2015 lag dieser für die *Offices* bestimmte Anteil beispielweise bei 4,806 Millionen Euro, im Jahr 2016 bei 3,457 Millionen Euro und im Jahr 2017 bei über 3,556 Millionen Euro.¹⁰⁸ Dieser Anteil wird nach einem Verteilungsschlüssel an die 30 *Offices* vergeben, welcher diese beiden Kriterien berücksichtigt:

- ein Drittel des jährlichen Anteils wird entsprechend der Einwohnerzahl der *Office*-Region verteilt
- zwei Drittel werden entsprechend der Ausgaben für Hilfen innerhalb des vorangegangenen Jahres verteilt¹⁰⁹

Der jährliche Betrag aus den Anteilen des Oeuvre-Produktes variiert also stark je nach Einkommen der Oeuvre, sowie nach Größe und Ausgaben der *Offices*. Aus diesem Grund sprechen einige ExpertInnen eines *Office* von „hohen“ Budgetressourcen, andere von „eher niedrigen“.

Kriterien, wie diese Mittel einzusetzen sind, sind gesetzlich nicht explizit ausgeführt. Die Oeuvre hat allerdings angekündigt, dass eine Evaluation über die finanzierten Projekte stattfinden wird und dass sie sich künftig mit den öffentlichen Diensten absprechen wird, „dans le but de créer une approche cohérente en ce qui concerne les fonds distribués aux offices sociaux“¹¹⁰.

Die ExpertInnen präzisierten, dass das Oeuvre-Budget nur projektgebunden ausgegeben werden sollte.

„Weil alle Offices Sociaux bekommen ja Hilfe von der Oeuvre Grande-Duchesse Charlotte. Eigentlich alles was an Ausgaben war, bekommt man im Jahr danach quasi als Hilfe, das darf aber nicht eingesetzt werden für die normale Arbeit des Office Social, sondern soll mit irgendwelchen Projekten verbunden werden.“ (E12_6:47)

¹⁰⁷ Dieser Anteil ist in der *Loi du 22 mai 2009 relative à l’Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale* geregelt.

¹⁰⁸ Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte: Rapport annuel 2016, S. 15; Rapport annuel 2017, S. 78.

¹⁰⁹ Vgl. Artikel 1 des *Règlement grand-ducal du 24 novembre 2009 fixant les quotes-parts des offices sociaux communaux et du Fonds National de Solidarité dans le produit de l’Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (N° 234)*.

¹¹⁰ Website der Trésorerie de l’Etat [Zugriff: 29.08.2018].

„Lo zum Beispill wa mir elo géinge soen, mir hätte gär, dass Sozialwunnenge gebaut ginn, da géif d'Loterie nationale do och bäileeën. Oder mir hätte gär, dass een elo ee Fall, deen do extra ass, dass dee méi kréich oder dass mir do eppes géinge maachen, mee du muss ëmmer en extraë Projet maachen, mee de Projet gëtt net ëmmer ugeholl. “ (E26_19:34)

Bislang werden diese Gelder für das Hilfeleistungen-Defizit, zusätzliches Personal und Sonderprojekte im Bereich Wohnen, Arbeit, épicerie sociale, Senioren, Jugend und ähnliches ausgegeben. Trotz der möglichen Finanzierung durch dieses Sonderbudget können nicht alle *Offices* Sonderprojekte durchführen. Dies liegt an der jeweiligen Höhe der jährlichen Summe, den allgemeinen Personalkapazitäten und dem Umsetzungswillen und Austausch zwischen dem *Office* und den Kommunen.

3.5 Zusammenfassung

Gesetzlich ist je *Office* mindestens eine Assistant(e) Social(e) beziehungsweise Assistant(e) d'hygiène sociale-Stelle und eine halbe administrative Stelle pro 6000 Einwohner vorgesehen, die über die 50/50-Finanzierung von Kommune und Staat getragen wird. Darüber hinaus steht jedem *Office* ein *Conseil d'administration* vor. Die LeistungsempfängerInnen der *Offices* sind die AdressatInnen.

Das Gesetz sieht eine **Zusammenarbeit** zwischen *Office*, dem Familienministerium und den Gemeinden vor. Die im Rahmen der Evaluation geführten Experteninterviews zeigten, dass das Familienministerium sowohl als „Qualitätssicherungsinstanz“, als „Informationsstruktur“ und auch als „Vernetzungsstelle“ verstanden und wahrgenommen wird. ExpertInnen äußerten demnach den Wunsch, dass das Ministerium besonders auf Ebene der Harmonisierung aktiver agiert, sowie klare und qualitätssichernde Handlungsrichtlinien für alle *Offices* ausarbeitet. Die mitunter hohe Erwartungshaltung an die Rolle des Familienministeriums muss dabei vor dem Hintergrund der Professionalisierungsdynamik gesehen werden, die durch die Gesetzesreform in den *Offices* vorangetrieben wurde.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, das hauptsächlich in Kontakt zu den administrativen Kräften steht, zeichnet sich ein sehr positives Bild ab, wobei besonders die unterstützenden und raschen Antworten bei Nachfragen und hilfreiche Handlungsanleitungen betont wurden. Auch das interkommunale Gemeindegewerkschaft SIGI als wichtiger Ansprechpartner für die Datenbankverwaltungssoftware der Gemeinden (GESCOM und CRM) wurde positiv bewertet.

Auch die Kooperation mit den Gemeinden wird von den internen AkteurInnen der *Offices* insgesamt positiv bewertet. Zentrale Bereiche der Zusammenarbeit sind das Wohnen und die Entwicklung von sozialen Projekten im *Office*- und Gemeindegebiet. Während die Zusammenarbeit in diesen Punkten routiniert und gegenseitig unterstützend ablaufen kann, gab es auch Hinweise auf schwerfälligere Kommunikationsprozesse: nicht immer wird von Seiten der Kommunen auf ausgewiesene Problematiken und vorgeschlagene, gemeinsame Lösungswege geantwortet.

Die Zusammenarbeit mit anderen sozialen Institutionen wurde weitgehend als noch ausbaufähig gesehen.

Die **räumliche Infrastruktur** der *Offices* hat eine unmittelbare Auswirkung auf die Arbeitsbedingungen und die Fallbearbeitungen. Die meisten *Offices* sind inzwischen in adäquate und aus Sicht der Befragten zufriedenstellende Räumlichkeiten umgezogen, einzelne stoßen allerdings immer noch an Raumkapazitätsgrenzen. Ein barrierefreier Zugang (z.B. Rampe, Aufzug), Sicherheitsmaßnahmen (z.B. abgeschlossene Tür mit Klingel und Kameraanlage), ausreichend Platz für Einzelbüros oder Sprechzimmer zum Schutz der Privatsphäre der AdressatInnen wurden dabei als wichtige Verbesserungsmöglichkeiten genannt. Die Befragten betrachten einen verantwortungsbewussten Austausch mit den Gemeinden und deren Bereitschaft, die Kosten hierfür zu tragen, als Voraussetzung für eine solche professionelle, den Bedürfnissen angepasste Infrastruktur.

Für eine reibungslose **Budgetabstimmung** mit den Kommunen förderlich zu sein, scheint auf Seiten der *Offices* eine professionell-rationale und transparente Budgetverwendung sowie auf Seiten der Kommunen die Anerkennung der Professionalität der *aide sociale* und deren notwendiger Kosten, sowie die Bereitschaft der Kommunen, nach dem Solidaritätsprinzip zu agieren.

Je nach Höhe der Spende, der Nachlässe und Einkünfte fallen die finanziellen (und materiellen) Ressourcen der *Offices* sehr unterschiedlich aus. Auch der Verteilungsschlüssel der Gelder aus dem Gewinn der Oeuvre führt zu starken Unterschieden bei der finanziellen Unterstützung der *Offices*. Zusammen mit der unterschiedlichen Personalstärke der *Offices* ergeben sich regionale Unterschiede in Bezug auf die Ausarbeitung und Umsetzung von zusätzlichen regionalen Sozialprojekten (Sonderprojekten).

4 DAS PERSONAL UND DIE FREIWILLIGEN DER *OFFICES SOCIAUX*

Neben den strukturellen Rahmenbedingungen beeinflussen auch weitere Arbeitsbedingungen und -abläufe in den *Offices* die Vergabe der *aide sociale*. Zur Analyse der Strukturqualität der *Offices* ist es daher zentral, auch die personalen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen. Dies umfasst die Qualifikationen und Kompetenzen der internen AkteurInnen, die Tätigkeitsanforderungen der unterschiedlichen Akteursgruppen und ihrer Umsetzungsmöglichkeiten unter den gegebenen Bedingungen, sowie den Personalbestand und die Arbeitsauslastung des Personals. Die Leistungsvergabe ist ein kollaborativer Prozess, an dem verschiedene AkteurInnen der *Offices* beteiligt sind. Die organisationale Zusammensetzung der AkteurInnen hat wesentliche Auswirkungen auf die Leistungsvergabe und wird daher ebenfalls in den Blick genommen.

Dieses Kapitel umfasst folgende Aspekte:

- Professionalität und Kompetenzen des Personals und des Verwaltungsrates
- Tätigkeitsbeschreibungen und Entscheidungsbefugnisse
- Personalbestand und Arbeitsauslastung

Die Darstellungen stützen sich auf die Dokumentenanalyse, die Experteninterviews, Gruppendiskussionen und die standardisierte Befragung.

4.1 Professionalität und Kompetenzen des Personals und des Verwaltungsrates

Ausbildung und Professionalität des Personals sind wichtige Aspekte der Strukturqualität einer Organisation. Gerade in Hinblick auf soziale, personenbezogene Dienstleistungsorganisationen ist die Frage der Professionalität daher ein zentrales Thema.

In diesem Kapitel werden zunächst die gesetzlichen Professionalitätsanforderungen dargestellt und danach einige grundlegende Aspekte von Professionalität diskutiert.

Die Kriterien der Professionalität betreffen die Bereiche der Ausbildung (beziehungsweise der Qualifizierung) und der Fallbearbeitung. Damit sind sie untrennbar mit den Handlungen der internen AkteurInnen des *Office* verbunden. Durch die spezifische Form der Zusammenarbeit im *Office* zwischen professionellen Fachkräften und potentiell professionsfremden Freiwilligen müssen die Kompetenzfelder zwischen den internen AkteurInnen immer wieder ausgehandelt werden. Unter diesen Voraussetzungen soll anschließend betrachtet werden, wie die internen AkteurInnen ihre eigenen Kompetenzen einschätzen und welche Kompetenzerwartungen sich zeigen.

4.1.1 Professionsanforderungen für AkteurInnen des *Office* laut Gesetz

Das Gesetz definiert grundlegende Qualifikationsanforderungen, indem es festhält, dass jedes OS pro 6000 EinwohnerInnen eine/n „assistant social ou assistant d’hygiène sociale“¹¹¹ einstellt. Dieser geschützte Beruf ist mit einer spezifischen Ausbildung verbunden.

Im Gegensatz zu den AS, gibt das Gesetz keine Hinweise hinsichtlich der Qualifizierungsmerkmale von SekretärInnen und Receveurs.¹¹²

Auch in Hinblick auf die CA-Mitglieder hält das Gesetz zwar fest, welche legalen Aspekte erfüllt sein müssen und welche Personen nicht Mitglieder sein dürfen¹¹³, allerdings legt es keine Kriterien zu ihrer professionellen oder bürgerschaftlichen Qualifizierung fest.¹¹⁴

Somit liegen zwar allgemeine Tätigkeitsbeschreibungen für die einzelnen Akteursgruppen vor, spezifische Leistungsaufgaben im *Office* und besonders die Frage der Qualifizierung von Führungspersonal werden jedoch nicht beschrieben. So merkt etwa Schmit bereits kurz vor Einführung des Gesetzes in einem Artikel des *forum* an:

¹¹¹ „Chaque office doit s’assurer la collaboration d’au moins un assistant social ou assistant d’hygiène sociale à temps plein au sein d’un service en charge du travail social.“ Loi 2009 – Art. 19.

¹¹² Es ist anzumerken, dass sich in der bis zur Reform gültigen „Bureaux de bienfaisance“-Gesetzgebung sehr wohl detaillierte Aufgabenbeschreibungen und Entscheidungsbefugnisse dieser Berufsgruppen fanden. Vgl. „Arrêté grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.“ Zu Tätigkeiten, Aufgaben und Zeitressourcen vgl. Kapitel 4.2.

¹¹³ Loi 2009, Art. 11 und Art. 12.

¹¹⁴ Zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen und Entscheidungsbefugnissen im *Office* und der internen Zusammenarbeit vgl. Kapitel 4.2. Zu Differenzen von AS und CA-Mitgliedern in der Leistungsentscheidung vgl. Kapitel 5.3.4.

„Erstaunlich wenig wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Frage nach der Qualifikation der Fachkräfte sowie generell der Qualitätssicherung gestellt. Im Unterschied zu Belgien sieht die luxemburgische Neuregelung keine Organisation und Hierarchie innerhalb des Service de travail social vor. Die Personalausstattung dieser kann mitunter stark variieren, so dass die nicht vorgesehene Funktion des Leiters neu zu bestimmen bleibt. Im Unterschied zu den französischen Fortbildungsdiplomen CAFDES (Certificat d’aptitude aux fonctions de directeur d’établissement ou de service d’intervention sociale) und CAFERUIS (Certificat d’aptitude aux fonctions d’encadrement et de responsable d’unité d’intervention sociale) werden die hiesigen Fachkräfte auf diese Führungsaufgaben bislang wenig vorbereitet und begleitet. Im Unterschied zur reformierten Grundschule verfügt das Arbeitsfeld nicht über aufwendig begleitete Pilotprojekte, Evaluierungsstudien oder eine institutionalisierte Fortbildung. Ähnlich dem Paradigmenwechsel in der Grundschule vom Lehrer als „Einzelkämpfer“ zum „Teamworker“ steht in diesem Arbeitsfeld beispielsweise der Wechsel von der individuellen Fallarbeit hin zum teambasierten Fallmanagement bevor. Der Gesetzgeber hofft und vertraut auf die Erstausbildung und Selbstorganisation vor Ort.“¹¹⁵

Die gesetzliche Lücke in Bezug auf die Qualifikationen von LeiterInnen wird hier als Vertrauen des Gesetzgebers in die ausreichende Grundausbildung und Organisationsfähigkeit der qualifizierten AS gewertet. Die Chance, qualitätssichernde Schlüsselqualifikationen und -fortbildungen im Sinne eines modernen und effektiven Fallmanagements gesetzlich festzuschreiben, wurde damit nicht genutzt. Kriterien und Abläufe der Zusammenarbeit müssen in den *Offices* folglich zwischen den einzelnen AkteurInnen ausgehandelt werden. Hierbei spielt insbesondere die Aufgabenverteilung von (professionellen) Beschäftigten und Freiwilligen, die Führungsaufgaben übernehmen, eine wesentliche Rolle.¹¹⁶ Diesbezüglich halten Nadai et al. fest:

„Damit eine bestimmte soziale Ordnung [auch die Zusammenarbeit im *Office*, Anmk.] langfristig bestehen kann, muss sie von den Akteuren als legitim anerkannt werden. Die Arbeitsteilung zwischen Sozialarbeitenden und Freiwilligen beruht zum einen auf formellen Regelungen und expliziten Aushandlungen, zum anderen auf einem unausgesprochenen Verständnis der jeweiligen Zuständigkeiten.“ (Nadai et al. 2005, S. 145)

4.1.2 Professionalität in der Sozialen Arbeit

„Professionalität“ ist ein häufig gebrauchter, positiv konnotierter Begriff. Während in der Alltagssprache unter „professionell“ meist Ausbildung und Verdienst, zum Teil auch qualitativ hochwertige Arbeit verstanden wird, spielen im beruflichen Umfeld zusätzliche *interne* Qualitätsaspekte eine Rolle.¹¹⁷ Diese internen Qualitätsdefinitionen sind Teil der Ausbildung der „Professionellen“, also derjenigen, die später einer „Profession“ angehören, und werden von diesen wahrgenommen und umgesetzt. Für Außenstehende sind interne, professionsspezifische Qualitätsaspekte allerdings nicht unbedingt erkennbar.

¹¹⁵ Schmit 2010, S. 42f.

¹¹⁶ Vgl. Kapitel 4.1.

¹¹⁷ Pfadenhauer 2005, S. 9.

Folgende Bestimmungsmerkmale kennzeichnen das Verständnis von „Professionen“: Zunächst bedarf es eines Expertenwissens, welches durch langjährige akademische Ausbildung, wissenschaftlich fundiertes Fachwissen und Praxiserfahrung erworben wird. Zudem „bearbeiten [Professionen] die Zentralwerte der Gesellschaft (z.B. Gesundheit, Gerechtigkeit) und errichten ein Monopol der diesbezüglichen Leistungserbringung“¹¹⁸. Professionelle verpflichten sich einer Berufsethik¹¹⁹, die sich an allgemeinen gesellschaftlichen Werten orientiert. Sie zeichnen sich außerdem durch eine hohe Autonomie in ihrem Handeln aus, die durch „kollegiale Selbstkontrolle“ in ihrer Qualität gesichert und legitimiert wird.¹²⁰

Soziale Arbeit erfüllt zwar diese Merkmale, wird nichtsdestotrotz häufig als „Semi-Profession“ bewertet, weil sie in bürokratischen Organisationen eingebettet ist: in diesen Administrationen sähen die Professionellen ihren Grad an Autonomie beschränkt, so die Kritik. Infolgedessen habe sich der Beruf bisher nicht als „vollständige“ Profession behaupten können.¹²¹ Allerdings kann eine zunehmende Professionalisierung der Sozialen Arbeit, das heißt eine Zunahme von Qualitätsstandards und qualifikationsspezifischen Voraussetzungen, allgemein beobachtet werden.

Definition und Struktur professionellen Handelns

Die Theorie der „Struktur professionellen Handelns“ von Ulrich Oevermann¹²² bildet die kanonisierte professionssoziologische Referenz in der Sozialen Arbeit.¹²³ Das Modell beinhaltet folgende Komponenten, die eine Profession generell auszeichnen, und auf die Soziale Arbeit ebenfalls zutreffen:

¹¹⁸ Nadai et al. 2005, S.17.

¹¹⁹ Die geschützten Berufsbezeichnungen „Assistant Social“ und „Assistant d’hygiène sociale“ sind in Luxemburg den Gesundheitsberufen zuzuordnen, die gesetzlich reguliert sind (*Loi modifiée du 26 mars 1992 sur l’exercice et la revalorisation de certaines professions de santé; Règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 établissant le code de déontologie de certaines professions de santé; Règlement grand-ducal du 13 juillet 2013 Règlementant l’exercice et les attributions de la profession d’assistant social*). Die Gesundheitsberufe unterliegen einem Ethikkodex („Code de déontologie“). Dieser formuliert professionelle Handlungsrichtlinien. Darunter fällt etwa jegliche Vorurteilsfreiheit gegenüber den AdressatInnen und die Wahrung ihrer Menschenwürde, die Handlung im Rahmen der eigenen Profession (mit Ausnahme von Notfallhandlungen) und die Suche nach den effizientesten, unschädlichsten und autonomiefördernden Problemlösungen, die Ermutigung der AdressatInnen zur Teilnahme an den Hilfemaßnahmen bei gleichzeitigem Respekt vor deren Wahlfreiheit, sowie der absolute Schutz der Privatsphäre der AdressatInnen durch Diskretion und Objektivität und die Wahrung des Berufsgeheimnisses insbesondere bei der Dokumentation und Falldarstellung. Diese professionellen Verpflichtungen der *Assistants Sociaux* wurden im Gesetzestext zur *aide sociale* fast vollständig integriert.

¹²⁰ Nadai et al. 2005, S. 17.

¹²¹ Nadai et al. 2005, S. 17f. Der Begriff der „Semi-Profession“ geht auf die Arbeit von Amitai Etzioni zurück. Als weitere Hindernisse zur Etablierung der Sozialen Arbeit als Profession sieht Etzioni die vorwiegend weibliche Übernahme des Berufs sowie den hierin begründeten geringen sozialen Status und Prestige. Die Annahme einer „noch nicht vollständigen Profession“ wird im professionssoziologischen Diskurs inzwischen infrage gestellt. Vgl. auch Nadai/Sommerfeld 2005.

¹²² Oevermann 1997.

¹²³ Die Schweizer AutorInnen Nadai et al. erklären die Attraktivität der Oevermannschen Theorie für die Soziale Arbeit damit, dass es Orientierung auf dem Weg der Professionalisierung bietet und Leitvorstellungen zur akademischen Ausbildung vorgibt. Vgl. Nadai et al. 2005, S. 18. Vgl. auch Nadai/Sommerfeld 2005.

-
- **„stellvertretende Krisenbewältigung“**: Berufliches Handeln ist dann professionalisierungsbedürftig, wenn es auf die Bewältigung von Krisen ausgelegt ist
 - **„prinzipielle Nicht-Standardisierbarkeit“**: Der Begriff der Krise impliziert, dass das berufliche Handeln nicht anhand von standardisierbaren Verfahren bewältigt werden kann
 - **„Fallbezug“**: Allgemeines theoretisches, empirisches und Verfahrenswissen muss so eingesetzt werden, dass es auf den konkreten Einzelfall bezogen werden kann

Das professionelle Wissen ist sodann die entscheidende Ressource 1) zur Konstruktion eines Falls (Diagnose, Anamnese, Fallverstehen) und 2) zur Bestimmung der besten Form der Intervention (Entscheidung der Maßnahme für die Fallbearbeitung). Der Fall wird dann nach „den Regeln der Kunst“ bearbeitet. Zudem ist ein wesentliches Merkmal professionellen Handelns, dass es begründbar sein muss. Das professionelle Handeln grenzt sich also vom laienhaften Handeln ab, indem es legitimiert werden kann.¹²⁴ Dies soll dazu beitragen, das Risiko falscher Entscheidungen zu reduzieren.

Aufgrund der Nicht-Standardisierbarkeit der Fälle ist es von Bedeutung, dass die professionellen Entscheidungen autonom getroffen werden können. An dieser Stelle spielen die ArbeitskollegInnen und der berufliche Ethikkodex eine wichtige Rolle zur Beurteilung, ob die „Regeln der Kunst“ verletzt worden sind oder nicht. Dieses „Arbeitsbündnis“ sichert letztlich Professionalität, indem eine gegenseitige Überprüfung gewährleistet wird.

Freiwilligenarbeit in den sozialen Organisationen

Neben der zunehmenden Professionalisierung des Feldes der Sozialen Arbeit erlebt freiwilliges Engagement auch im Sozial- und Gesundheitsbereich in den letzten Jahren eine Renaissance¹²⁵ und gewinnt einen wachsenden gesellschaftlichen Stellenwert.¹²⁶ Freiwilligenarbeit und Soziale Arbeit stehen historisch betrachtet in einem Naheverhältnis.¹²⁷ Freiwilligenarbeit wird tendenziell positiv diskutiert. Hierbei ist vor allem die gesellschaftliche Partizipation und Solidarität für die soziale Arbeit relevant.

¹²⁴ Vgl. Nadai/Sommerfeld 2005, S. 183 u. Nadai et al. 2005, S. 18f. Der Umstand, dass jedes professionelle Handeln begründbar sein muss, lässt sich als „Reflexivität“ der Sozialen Arbeit beschreiben. Diese Reflexivität steht in Verbindung mit der Autonomie des professionellen Handelns.

¹²⁵ Nadai et al. 2005, S. 68.

¹²⁶ So stellt etwa der Deutsche Freiwilligen-Survey eine Zunahme ehrenamtlichen Engagements in den letzten 15 Jahren fest. Nadai et al. werfen zwar ein, dass die vielen unterschiedlichen Studien aufgrund unterschiedlicher Operationalisierungen schwer zu vergleichen seien, jedoch kann festgestellt werden, dass die Bedeutung von Freiwilligenarbeit nicht abnimmt. Dies zeigt sich auch im zunehmenden Interesse, ehrenamtliche Tätigkeiten zu erfassen, etwa der „Deutsche Freiwilligen-Survey“, der schweizerische „Freiwilligen Monitor“, der österreichische „Freiwilligenbericht“, aber auch steigende wissenschaftliche Publikationen. Vgl. Simonson et al. 2017, S. 21; Nadai et al. 2005, S. 73; Rameder 2015, S. 85f; More-Hollerweger et al. 2009; Freitag et al. 2016.

¹²⁷ Nadai et al. 2005, S. 67.

Allgemein wird „Freiwilligenarbeit“ (auch „Ehrenamt“, „bürgerschaftliches Engagement“, „freiwilliges Engagement“) als „nicht erwerbsmäßig, in einem institutionellen Kontext und zugunsten Dritter oder eines Kollektives“¹²⁸ geleistetes Engagement verstanden.¹²⁹ Als zentrales Definitionsmerkmal von Freiwilligenarbeit kann also der Unterschied zur Erwerbsarbeit genannt werden:¹³⁰

„Freiwilligenarbeit unterscheidet sich u.a. gerade dadurch von beruflicher Arbeit, dass hier keine formalen Zertifikate über Ausbildungen und Leistungen verlangt werden und die Arbeit der Freiwilligen nicht nach Effektivitäts-, Effizienz- und Qualitätskriterien gemessen und bewertet wird.“¹³¹

Freiwilligenarbeit weist also ein zweites zentrales Merkmal auf: Im Gegensatz zu Professionellen ist spezifisches Fachwissen tendenziell nicht verlangt. Generell stellen Nadai et al. fest, dass Freiwilligenarbeit in den letzten Jahren einen Strukturwandel durchläuft, der sich vor allem in einem Rationalisierungsschub ausdrückt. Mit der damit einhergehenden zunehmenden Qualifizierung von Freiwilligen in den Organisationen (durch Fort- und Ausbildungen), durch die Etablierung des Managements von Freiwilligen als neues Arbeitsfeld professioneller Sozialer Arbeit, Verrechtlichung und (Teil-) Monetisierung von Freiwilligenarbeit, „veränder[e] sich das Verhältnis zwischen freiwilliger und professioneller sozialer Arbeit“¹³².

Es kann daher auch von einer tendenziellen Professionalisierung der Freiwilligenarbeit gesprochen werden. Genau diese Dynamik kann in Organisationen Sozialer Arbeit (wie etwa den *Offices*) Herausforderungen für die Frage nach der Professionalität mit sich bringen, da die Soziale Arbeit selbst damit unter „*Legitimationsdruck*“¹³³ gelange.

In der Theorie wird beschrieben, dass „sich die Aushandlungen um [...] Arbeitsteilung zwischen Sozialarbeitenden und Freiwilligen professionstheoretisch als Kämpfe um ‚Zuständigkeiten‘ verstehen“¹³⁴ lassen. Es gehe demnach um die „soziale Validierung der Zuständigkeitsansprüche von Akteursgruppen für bestimmte Arbeiten.“¹³⁵ Das heißt im Fall der *Offices*, dass sich sowohl AS als auch Freiwillige um die Anerkennung ihrer Kompetenzen durch die jeweils anderen AkteurInnen bemühen. Freiwillige haben den Vorteil, dass freiwilliges Engagement gesellschaftlich grundsätzlich positiv bewertet wird, und – im Fall der *Offices* – gesetzlich verankert ist. Für die AS wird

¹²⁸ Nadai et al. 2005, S. 67.

¹²⁹ Zu Unterschieden der Begriffsdefinition vgl. Simonson et al. 2017, S. 34ff; Demoustier 2002.

¹³⁰ Hierunter fällt beispielsweise die Abwesenheit von „Arbeitsverträgen“ oder Einkommen. In diesem Sinne kann auch festgestellt werden, dass Aufwandsentschädigungen („indemnité“), beziehungsweise Sitzungsgeld („jetons“) der CA-Mitglieder nicht als Gehalt zu verstehen sind, und demnach der Definition von Freiwilligenarbeit als „nicht erwerbsmäßig“ nicht entgegenstehen. Dementsprechend sind die Tätigkeiten des CAs als Freiwilligenarbeit zu betrachten. Zur persönlichen Haftung der CA-Mitglieder („*résponsabilité pénale*“)

¹³¹ Nadai et al. 2005, S. 76

¹³² Nadai et al. 2005, S. 77.

¹³³ Nadai et al. 2005, S. 81.

¹³⁴ Nadai et al. 2005, S. 126.

¹³⁵ Nadai et al. 2005, S. 126.

jedoch die Frage wichtig, wozu es die AS braucht, wenn die Freiwilligen – ohne Ausbildung – dieselben Entscheidungen in Bezug auf die Sozialhilfe treffen können.¹³⁶

Nadai et al. postulieren also, dass mit der stärkeren Anerkennung der Freiwilligenarbeit eine „Verkennung der Professionalität beruflicher Sozialer Arbeit“¹³⁷ einhergehen könnte. Soziale Arbeit hätte demnach Schwierigkeiten, die Grenzen zwischen Expertenwissen und Laienwissen aufrechtzuerhalten, die allerdings, wie soeben ausgeführt, ein zentrales Merkmal der Profession Sozialer Arbeit sind.

In der Literatur wird beschrieben, dass in der sozialarbeiterischen Zusammenarbeit von Professionellen und Freiwilligen das Professionswissen der AS mit dem Alltagswissen der Freiwilligen gleichwertig betrachtet wird, beispielsweise indem der „gesunde Menschenverstand“ als ausreichendes Qualifikationskriterium gesetzt wird.

„Persönliche Kompetenz, ‚gesunder Menschenverstand‘ und ‚Lebenserfahrung‘ werden dem professionellen Wissen der Sozialarbeitenden als etwas grundsätzlich Verschiedenes gegenüber gestellt und als ausreichende Legitimation für die soziale Tätigkeit betrachtet.“¹³⁸

Gleichsam wird das Wissen der Freiwilligen über den Ort sowie auch eventuell vorhandenes berufliches Fachwissen der Freiwilligen als Wissensvorsprung gegenüber den Fachkräften gewertet. Dieser Wissensvorsprung wird unter Umständen als Argument für fachliche Ebenbürtigkeit mit den Sozialarbeitenden herangezogen.¹³⁹

Die Leistungen im *Office* werden kooperativ von AS und dem CA vergeben.¹⁴⁰ Während die AS sich in einem Anstellungsverhältnis befinden, kann die Mitgliedschaft im CA der *Offices* als Freiwilligenarbeit bezeichnet werden. In einem *Office* arbeiten also in der Regel professionsfremde Ehrenamtliche und „professionelle SachbearbeiterInnen“ miteinander, wobei erstere ein Kontrollorgan für letztere darstellen.

4.1.3 Expertensicht auf Professionalität: Begriffsverständnis, Abgrenzungskriterien und Herausforderungen

Die Experteninterviews und Gruppendiskussionen haben zahlreiche Hinweise auf das Verständnis der ExpertInnen von „Professionalität“ und „professioneller Sozialer Arbeit“ im *Office* gegeben. Für sie zeichnet sich professionelle Sozialer Arbeit dadurch aus, dass:

- sie erst durch eine qualifizierende Ausbildung möglich wird, die Wert auf eine sorgfältige Hilfeplanung („enquête sociale“) und strukturierte Dokumentation und Falldarstellung legt („Dossierführung“)¹⁴¹

¹³⁶ Zu den Kennzeichen der Profession der AS vgl. Kapitel 4.1.

¹³⁷ Vgl. Nadai et al. 2005, S. 82.

¹³⁸ Nadai et al. 2005, S. 155.

¹³⁹ Dieses Fachwissen leitet sich beispielsweise durch berufliche Arbeit in einer Nachbardisziplin ab. Hierbei kann angemerkt werden, dass Nadai et al. feststellen, dass bspw. juristisches Fachwissen (das als notwendig und überlegen eingeschätzt wird) besondere Anerkennung erhält. Vgl. Nadai et al. 2005, S. 156; ebd. S. 174.

¹⁴⁰ Zu den jeweiligen Tätigkeitsbereichen und Unterschieden in der Auslegung vgl. Kapitel 4.2.

¹⁴¹ Vgl. hierzu auch das Kapitel 3.10.

-
- sie im Arbeitsalltag durch Weiterbildungen (als professioneller „Input“) gefördert wird
 - sie Unterstützungs- und Austauschstrukturen benötigt, entweder in institutioneller Form (wie es die Croix Rouge, die EOS oder auch manche CAs bereits tun) oder in Form von Supervisionen und Coventionen
 - sie bereits im Empfang des *Office* beginne: aus diesem Grund sollen immer AS zur Stelle sein, die die Dringlichkeit der Fälle einschätzen können
 - sie von vorurteilsfreien und unvoreingenommenen Entscheidungen gekennzeichnet sei
 - sie eine Anonymisierung der Fälle erfordere, insbesondere wenn die Mitglieder im CA die AdressatInnen kennen könnten
 - sie sich durch objektive Kriterien für die Leistungsvergabe auszeichne, dagegen seien die Willkürlichkeit der Entscheidungen oder die Verteilung von Geldern nach politischen Kriterien nicht professionell
 - sie dazu verpflichte, öffentliche Gelder rational und verantwortungsbewusst im Sinne des gesellschaftlichen Gemeinwohls auszugeben
 - sie sich mit einer klaren einheitlichen Handlungsanleitung („Prozeduren“) im *Office* umsetzen lasse
 - sie sich durch den Balanceakt zwischen einer rationalen, nüchternen Distanz und Empathie und Mitgefühl gegenüber den AdressatInnen charakterisiere.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die ExpertInnen typische professionelle Haltungen der Sozialen Arbeit einnehmen. Die genannten Professionalitätskriterien lassen sich in zwei inhaltliche Bereiche gliedern: Erstens geht es um Aspekte der fachlichen Qualifikation und Unterstützung, wie Ausbildung, Weiterbildung, Unterstützungsstrukturen (z.B. Supervision, oder auch Selbstevaluation und internes Controlling), sowie Ansprechstrukturen durch anwesende fachkompetente Vorgesetzte oder Teammitglieder. Zweitens geht es um Aspekte der Fallbearbeitung, wie die Berücksichtigung professioneller Kriterien bei der Leistungsvergabe (Vorurteilsfreiheit, Unvoreingenommenheit/Anonymisierung, Rationalität, Einheitlichkeit) und professionelle Distanz.

Die Profession der Sozialen Arbeit erfordert nicht selten einen Spagat zwischen mehreren Interessen und der gleichzeitigen Wahrung der ethischen Verpflichtungen. In der Literatur ist daher häufig vom professionellen „Doppelmandat“ oder auch „Trippelmandat“ der Sozialen Arbeit die Rede. Während das Doppelmandat den Balanceakt zwischen Kontroll- und Hilfsfunktion der SozialarbeiterInnen beschreibt, schließt das Trippelmandat die professionsethische Verpflichtung mit ein. SozialarbeiterInnen müssen demnach in ihrer Arbeit die Interessen und Rechtsansprüche der AdressatInnen, die Kontrollansprüche der sozialen Institutionen und den Ethikkodex der Profession berücksichtigen.¹⁴²

Die ExpertInnen haben die Wahrung dieses Gleichgewichts zwischen Hilfe und Kontrolle unter Berücksichtigung der Menschenwürde mehrfach angesprochen. Gerade hierin liegt in ihren Augen die Funktion des *Office*.

¹⁴² Vgl. Staub-Bernasconi 2007.

„Op ville Plaze wier et wichtig wann et anonymisiert wier [...]. Wann een [...] déi Persoun kennt, iwwert déi een hei schwätzt, an dat ass eben heiansdo de Fall – si kommen aus enger Gemeng, déi Conseilleren déi hei sëtzen, a si kennen d'Leit heiansdo iwwert déi mir schwätzen, an dann [...] hues de schonn dat falscht Bild am Kapp an dann hëls de och villäicht eng falsch Decisioun oder du beafloss villäicht dann och aner Leit aus dem Conseil.“ (E25_16 :47)

„An eigentlech sollte mir jo awer kucken dass d' Leit wéinstens e ‚besoin primaire‘ erfëllt hunn fir eben déi... net an där Autonomie no ënnen ze rutschen [...] fir déi ‚dignité humaine‘ ze halen [...] Mir hu jo awer eigentlech och eng Responsabilitéit vis à vis vun der Gesellschaft, mir verdeelen d'Suen vun deene Leit déi all Dag opstinn fir schaffen ze goen a Steiere bezuelen.“ (E11_14:94)

„Et dierfeen net nëmmen mat der Géisskan fueren. Dat ass heinsdo méi liicht mee et sinn och dem Steierzueler seng Suen och, domat dann professionell ëmgoen.“ (E44_15 :93)

„Ech mengen et muss eng richtig Dose sinn zwëschent der... der Empathie déi den Assistant Social natierlecherweis bréngt, an awer och vläicht e wéineg méi eng nüchtern Appreciatioun vun der Situatioun.“ (GD_23:50)

Die professionelle Vergabe der Sozialhilfegelder bedeutet diesen ExpertInnen zufolge, die Gelder im Sinne der AdressatInnen und im Sinne der Gesellschaft zu verteilen. Mit Blick auf die Interessen der AdressatInnen bedeutet das, durch Hilfen (mit Blick auf das monatliche Einkommen und die Bedürfnisse) ein menschenwürdiges und autonomes Leben zu ermöglichen. Es liegt im Interesse der gesellschaftlichen Solidargemeinschaft, dass die Sozialhilfe nicht undifferenziert, ungeachtet sozialer Kriterien und tatsächlicher Bedürfnisse („Gießkannenprinzip“) vergeben wird. Das heißt Sozialhilfe sollte an die Bedarfslage des Einzelnen gekoppelt sein („aide individuelle“), in Verbindung mit klaren Zielsetzungen stehen und nicht länger als tatsächlich notwendig gegeben werden (Kontrolle). Als logische Konsequenz dieser beiden Mandate der Sozialen Arbeit im *Office* gilt es, die AdressatInnen idealerweise dahin zu bringen, keine Sozialhilfe und Kontrolle mehr zu brauchen.¹⁴³

Der CA als Teil des *Office* trifft wie die AS Entscheidungen in diesem Spannungsfeld von Hilfe und Kontrolle. Als Professionelle handeln die AS zusätzlich nach ihren berufsethischen Standards. Dieses dritte Mandat ist ein wesentlicher Bestandteil der Professionalität der AS und Abgrenzungsmerkmal zur Freiwilligenarbeit im CA.¹⁴⁴

4.1.4 Kompetenzen der internen AkteurInnen der *Offices Sociaux*

Vor dem geschilderten Hintergrund der Professionalisierungsbestrebungen in den *Offices* bewerten die internen AkteurInnen ihre eigenen Kompetenzen in Hinblick auf ihre Arbeit. Zentraler Bestandteile hierbei sind die Vorbereitung auf die Tätigkeiten

¹⁴³ Zur Nachhaltigkeit von Sozialer Arbeit vgl. Kapitel 5.4.

¹⁴⁴ In der Zusammenarbeit kann es dann zu innerorganisationalen Herausforderungen kommen, wenn die Entscheidungen des CA diesen professionellen Werthaltungen zuwiderlaufen und unterschiedliche Einschätzungen von Sozialer Arbeit aufeinanderstoßen. Zu theoretisch rekonstruierten Handlungsorientierungen von AS vgl. Kapitel 1.1.1, zu empirisch rekonstruierten Handlungsorientierungen des CA vgl. Kapitel 5.3.5.

durch die Ausbildung, die Kenntnis der Gesetze als Handlungsgrundlage sowie die Fort- und Weiterbildung.

Kompetenzen der Assistants Sociaux

Die AS sind in einem allgemeinen Sozialdienst¹⁴⁵ hinsichtlich ihrer Kompetenzen mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Im Gegensatz zu den Spezialdiensten,¹⁴⁶ die ein spezifisches Fachwissen erfordern und meist wiederholt mit denselben Behörden und Institutionen zusammenarbeiten, kommt es bei der Sozialhilfe besonders auf ein sehr breites Wissen und übergreifende Kenntnisse des sozialen Sektors an. Dies wurde bereits vor der Reform der *aide sociale* als eine nicht zu unterschätzende Leistungsanforderung der „Services de première ligne“¹⁴⁷ beschrieben:

„Et c’est ici que peut se compliquer la situation d’aide basique, car bon nombre de bénéficiaires se perdent dans un fourmillement de services spécialisés dont bien souvent les professionnels eux-mêmes s’accordent à avouer qu’ils éprouvent des soucis de connaissance générale du réseau social d’aide en place.“¹⁴⁸

Dieses Zitat verdeutlicht, dass die eigene Kompetenzbewertung der AS immer auch vor dem Hintergrund einer komplexen Wissensanforderung und einer ständigen Dynamik des sozialen Sektors, seiner Gesetzgebungen und Reformen gesehen werden muss.

Ein großer Teil der befragten AS schätzt die in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen als nicht ausreichend für die spezifische Arbeitspraxis im *Office* ein. 67,5% der befragten AS stimmen der Aussage zu „Ich bin mit Aufgaben konfrontiert, für die ich aufgrund meiner Ausbildung nicht genügend vorbereitet bin.“ (s. Abb. 11)

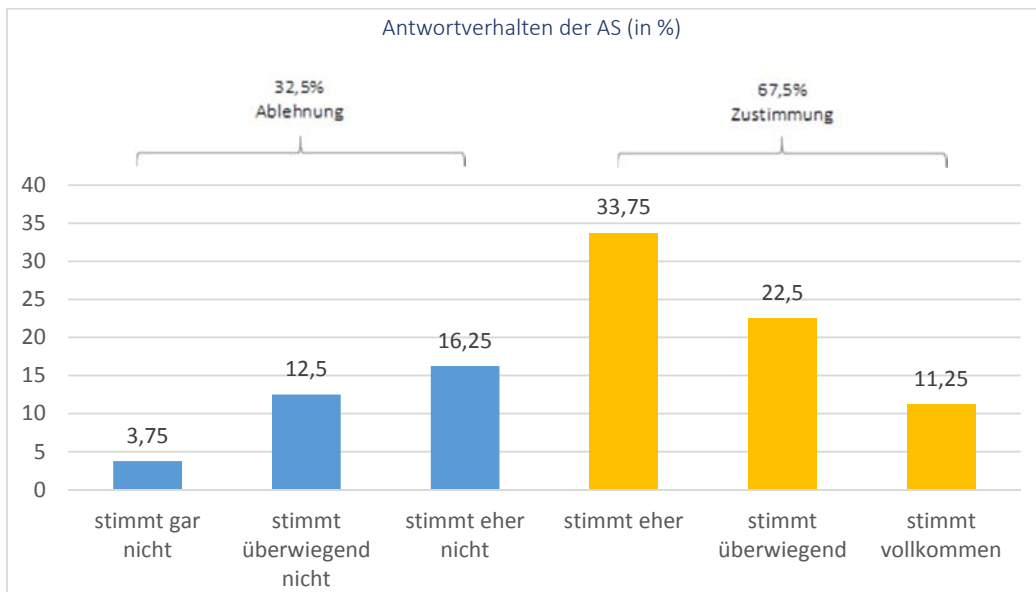
¹⁴⁵ Vgl. Kapitel 5.1.2.

¹⁴⁶ Darunter fallen beispielsweise Dienste der Überschuldung, der Jugendhilfe, der Schulmedizin etc.

¹⁴⁷ Die *Offices* sind nach dem Vorbild der ehemaligen „Services de première ligne“ konzipiert, welche mit der Reform aufgelöst wurden. Vgl. Kapitel 5.1.2 und 5.1.3.

¹⁴⁸ Salvi 2009a, S. 958.

Abbildung 11: „Ich bin mit Aufgaben konfrontiert, für die ich aufgrund meiner Ausbildung nicht genügend vorbereitet bin.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n= 80.

Da die Befragten AS zugleich angeben, das Gesetz zur *aide sociale* sehr gut zu kennen (96%), kann diese Einschätzung nicht mit mangelhaften Kenntnissen des Gesetzes erklärt werden. Die Daten legen vielmehr nahe, dass die Einschätzung, durch die Ausbildung nicht genügend auf Aufgaben im *Office* vorbereitet worden zu sein, auf Herausforderungen in der praktischen Umsetzung des Gesetzes hindeutet. Diese Herausforderungen beziehen sich etwa auf die Bandbreite der Tätigkeiten,¹⁴⁹ die allgemeine Komplexität der sozialen Gesetzgebungen und ihrer Neuerungen, Handlungsunsicherheiten aufgrund einer nicht einheitlichen Praxis der Leistungsvergabe¹⁵⁰ und potentiellen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit anderen sozialen Dienstleistern.¹⁵¹

Entsprechend der Rolle der *Offices*¹⁵² innerhalb des luxemburgischen Sozialnetzes und der Rolle der AS als GeneralistInnen agieren sie als erste Ansprechstruktur und letztes Auffangnetz. Ihre Aufgabengebiete erweitern und verändern sich daher ständig. In diesem Sinne bestätigen 95% der AS, dass ihre Tätigkeit durch eine große Aufgabenvielfalt gekennzeichnet ist.¹⁵³

¹⁴⁹ Vgl. hierzu Kapitel 5.1.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu Kapitel 5.5.

¹⁵¹ Vgl. hierzu Kapitel 3.2.8.

¹⁵² Zu den Aufgaben des *Office* vgl. hierzu Kapitel 5.1.

¹⁵³ Das ähnliche Antwortverhalten der administrativen Kräfte (vgl. Kapitel 4.1.1) kann als weiterer Hinweis darauf gesehen werden, dass sich die Arbeit im *Office* generell durch eine große Aufgabenvielfalt auszeichnet.

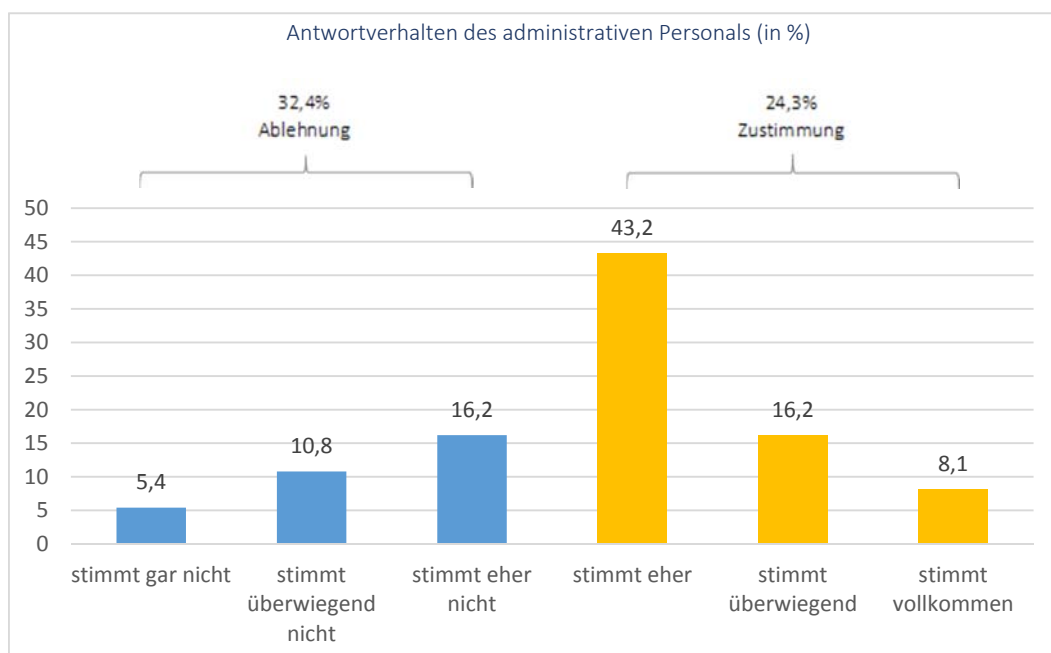
Kompetenzen des administrativen Personals

Das administrative Personal der *Offices* sieht sich ebenfalls mit Aufgaben konfrontiert, für die es sich aufgrund der Ausbildung für nicht genügend vorbereitet hält, wenn auch die Zustimmung zu dieser Aussage mit 63,3% etwas geringer ausfällt als bei den AS. Es ist jedoch anzumerken, dass das Gesetz für administratives Personal keine Qualifikationsanforderungen definiert und die Art der Ausbildung und die jeweilige berufliche Vorerfahrung der MitarbeiterInnen des *Office* sehr unterschiedlich sein kann. Zudem übernehmen die administrativen Kräfte in den *Offices* unterschiedliche Aufgaben und sind mit heterogenen Anforderungen konfrontiert.¹⁵⁴

Die überwiegende Mehrheit sieht ihre Tätigkeit wie die AS als sehr vielfältig an und stimmt der Aussage „Meine Tätigkeit ist durch eine große Aufgabenvielfalt gekennzeichnet“ in hohem Maße (92,3%) zu. Dementsprechend geben 64,9% der administrativen Kräfte an, dass ihre Arbeit erfordert, neue Wege für die Lösung von Problemen zu finden.

Immerhin 67,5% des administrativen Personals bemängeln das Fehlen von Weiterbildungsangeboten, die spezifisch auf ihre Tätigkeit zugeschnitten sind (s. Abb. 12). Aus der Gruppendiskussion mit den administrativen Kräften wissen wir, dass gerade zu Beginn der Tätigkeit die Arbeitsbelastung hoch sein kann und das Erlernen der *Office*-spezifischen Tätigkeiten mit einem großen Aufwand verbunden sein kann. Die Schulungen und Beratungen vom Innenministerium seien zwar nützlich, allerdings zu wenig noch auf einführendes Wissen ausgelegt.

Abbildung 12: „Es fehlt an Weiterbildungsangeboten, die auf meine Tätigkeit zugeschnitten sind.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=39.

¹⁵⁴ Vgl. Kapitel 4.2.

Wie vielfach bestätigt wird, werden innerhalb der *Offices* auch die Qualifikations- und Kompetenzkriterien für den CA thematisiert. Angesichts seiner Rolle in den meisten *Offices* hängen auch die Kompetenzen des CA unmittelbar mit der allgemeinen Professionalität der *Offices* zusammen. Denn der CA (beziehungsweise der/die PräsidentIn) ist in organisatorische und leistungsbezogene Entscheidungen des *Office* involviert.¹⁵⁵ So zeigte sich in den Experteninterviews, dass das Fehlen von Qualifikationskriterien zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates respektive zur Besetzung des Präsidentenamtes als Problem gesehen werden kann. Unterschiedliche Haltungen zu Professionalität könnten sich negativ auf die Entscheidungen für die AdressatInnen auswirken oder AS demotivieren, so die Meinung einiger ExpertInnen. Die Entscheidungen könnten „unprofessionell“ und „parteiisch“ ausfallen, weil die CA-Mitglieder zum Beispiel ein politisches anstatt eines professionellen Mandats haben.¹⁵⁶

Über notwendige Qualifikationen und Eignungsmerkmale für die Mitglieder herrscht unter den ExpertInnen keine Einheitlichkeit. Während es für einige ExpertInnen als Voraussetzung für gute Arbeit ausreicht, dass die CA-Mitglieder über einen „gesunden Menschenverstand“ verfügen, die Sitzungen „gründlich vorbereiten“, aktiv an den Sitzungen teilnehmen, dass sie „wirkliches Interesse“ an den Fällen haben und sich in die jeweilige Problematik hineinversetzen können (Empathie), legen andere eher Wert auf tatsächliche „Sachkompetenz“.

„Mee ech minge fir Member an engem Conseil d'administration ze sinn, dat wat am Wichtigsten ass, dat ass gesonde Mënscheverstand. An een Dossier richtig liesen, do geet et an all Conseil un. Et dierf een net ufänken an den Dossieren ze bliederen wann een ukënn. [...] An da musst dir den Assistants Sociaux gutt nolauschtere wat se ze soen hunn, mee heiansdo kënnst dir och eng Meenung expriméieren, déi liicht anescht ass, fir ze soen: „Ass dat doten richtig ageschat ginn?“ (E13_42:53)

„Mir hunn déi grouss Chance, mir hunn ee Verwaltungsrat [...] dovu sinn een, zwee, dräi Assistantes Sociales [an aner Leit mat sozial orientéiert Berufer], 't ass ee Conseil, deen ausgesprach sozial orientéiert ass, sou datt... en zeechent sech, vu MENGEM Versteesdemech éischter duerch eng grouss Sachkompetenz aus [...] dat [mécht d]'Décisionen méi einfach [...]“ (E28_24:13)

Auch darüber, worin diese Sachkompetenz liegt, herrscht unter den Befragten nicht immer Einigkeit. Immerhin 68,4% der AS und knapp 54% des administrativen Personals stimmen der Aussage zu „Es ist wichtig, dass der Verwaltungsrat aus Personen besteht, die dem sozialen Sektor durch ihre Berufstätigkeit nahe stehen“. Auch in der qualitativen Befragung gibt es Hinweise darauf, dass die gute Arbeit des CA mit der beruflichen Nähe zum sozialen Sektor begründet wird.

Trotz einiger Kritik an fehlenden professionellen Kompetenzen der CA-Mitglieder, wurde auch darauf hingewiesen, dass diese sich in einem Lernprozess befinden. So blieben bei der Umsetzung des neuen Gesetzes viele Mitglieder der alten Entscheidungskommissionen der *Offices* bestehen; diese alten Mitglieder mussten mit den

¹⁵⁵ Zu den Tätigkeiten des CA vgl. Kapitel 4.2.

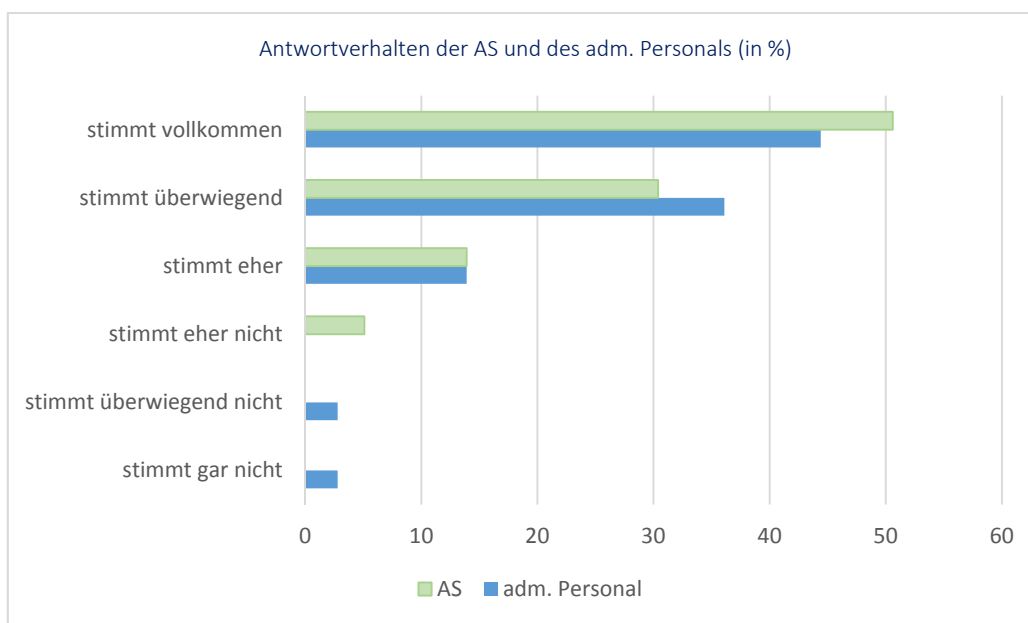
¹⁵⁶ Zu möglichen Konflikten, die sich aus unterschiedlichen Professionalitätsstandards ergeben können vgl. Kapitel 4.2.6 und Kapitel 5.3.4.

Offices den Professionalisierungsprozess der Sozialen Arbeit durchlaufen und sich in die gesetzlichen Bestimmungen einarbeiten. Dieser Lernprozess funktioniert, so einige ExpertInnen, dort besonders gut, wo der/die PräsidentIn selbst *Assistant(e)* ist.

„Mir hunn ebe vun Ufank u gesot: ‚Gottseidank hu mir Sozialaarbechter, dass dat hei sou gutt fonctionnéiert.‘ An dee Sozialaarbechter als President hat eben de Rôle als President a krut säi Conseil d’administration och gutt sou... geréiert [...]. Well déi awer vill op dat gelauschtert och hunn.“ (E10_18:101)

Dementsprechend erfährt die Forderung nach der Fachkompetenz des/der PräsidentIn auch in der quantitativen Befragung eindeutige Zustimmung (s. Abb. 13). 94,9% der AS und 94,4% des administrativen Personals stimmen der Aussage zu, dass der/die PräsidentIn sich im Bereich der Sozialen Arbeit und darüber hinaus in der luxemburgischen Sozialhilfe gut auskennen sollte.¹⁵⁷

Abbildung 13: „Der/Die PräsidentIn sollte sich im Bereich der Sozialen Arbeit und der luxemburgischen Sozialhilfe gut auskennen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; adm. P. (n=36), AS (n=79).

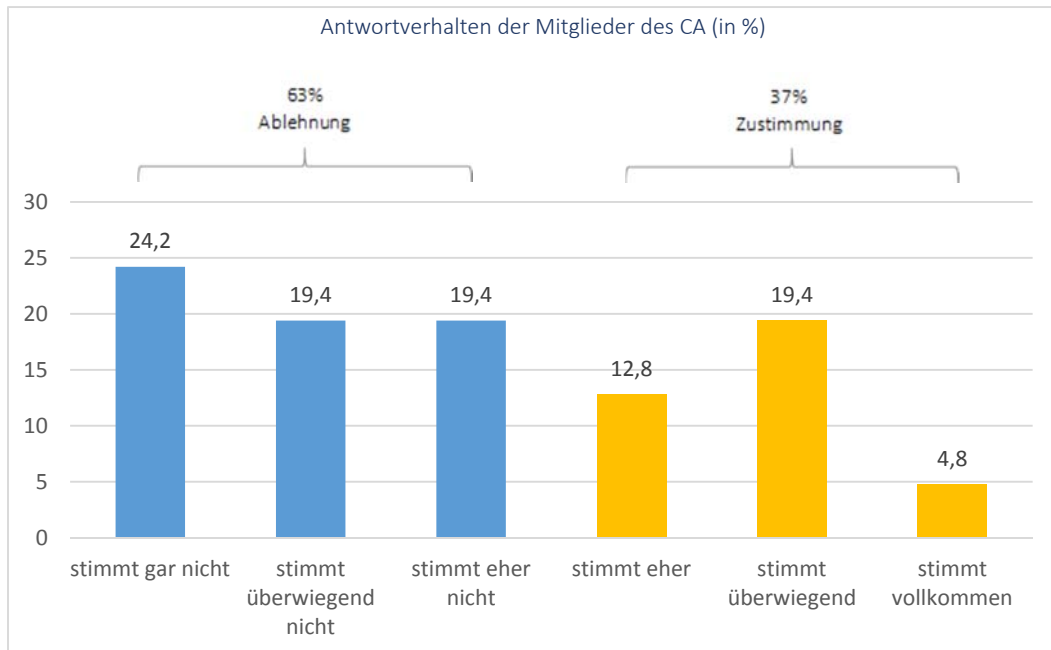
Allgemein konnte festgestellt werden, dass die AS es als besonderes „Glück“ auffassen, wenn im Verwaltungsrat auch Mitglieder mit beruflichem Background im Bereich der Sozialen Arbeit vertreten sind. Das erklärt sich durch die Erwartung, in diesen Fällen auf Basis eines geteilten professionellen Wissens leichter zu einer gemeinsamen Entscheidung zu gelangen.

Wie schätzen die Mitglieder des CA selbst ihre Kompetenzen im Hinblick auf ihre Mitwirkung im *Office* ein? 79% der CA-Mitglieder stimmen der Aussage zu „Ich kenne das

¹⁵⁷ Zu den Tätigkeiten der/des PräsidentIn und ihrer/seiner Rolle in den alltäglichen Abläufen des *Office* vgl. Kapitel 4.2, und insbesondere Kapitel 4.2.3.

Gesetz zur *aide sociale* sehr gut“ und 63% geben an, dass das Gesetz bei der Ausübung ihrer Arbeit eine große Rolle spielt (s. Abb. 14).

Abbildung 14: „Das Gesetz spielt bei der Ausübung meiner Arbeit keine große Rolle.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=69.

Die Mehrheit der Befragten der CA-Mitglieder hält eine spezifische Schulung für CA-Mitglieder für wichtig (69,1%). Als AkteurInnen in den *Offices* sind auch die CA-Mitglieder mit einem großen Aufgabenspektrum konfrontiert.

4.2 Tätigkeitsbereiche und Entscheidungsbefugnisse

Das Gesetz sieht für die einzelnen Akteursgruppen bestimmte Tätigkeiten vor, wobei jede Gruppe vor spezifischen Herausforderungen steht. In diesem Kapitel werden die gesetzlich vorgesehenen Tätigkeiten und Rollen der AkteurInnen im *Office* beschrieben und mit der Erfahrung der Befragten über ihre tatsächlichen Aufgaben in Verhältnis gesetzt.¹⁵⁸ Die nachstehenden Ergebnisse lassen erkennen, dass die praktischen Aufgaben und Rollen des CA, des/r PräsidentIn, der AS sowie des administrativen Personals je nach *Office* unterschiedlich ausgeprägt sind.

4.2.1 Tätigkeitsbereiche des Verwaltungsrates und seine Bewertung der Arbeitszeitressourcen

Laut Gesetz steht jedem *Office* ein CA vor, der über umfassende Entscheidungsgewalt verfügt. Der CA hat eine Reihe von Aufgaben, die der Organisation des *Office* zugrunde liegen.¹⁵⁹ In den Aufgabenbereich des CA fallen Budgetentscheidungen, Entscheidungen über Leistungsvergaben und Rückforderungen, Personalfragen, Entscheidungen über das Vermögen des *Office*, Entscheidungen über Immobilien des *Office*, Verwaltungsaufgaben von Leistungsangeboten im Auftrag der Gemeinde, sowie ein jährlicher Abschlussbericht.

Eine wesentliche Tätigkeit des CA liegt darin, festzulegen, welche Entscheidungen er selbst trifft und welche Entscheidungsbefugnisse er an andere AkteurInnen im *Office* delegiert. Daher hat der CA einen zentralen Einfluss auf die Arbeitsteilung und die Prozesse der Leistungsvergabe im *Office*.¹⁶⁰

In der Praxis können hinsichtlich des Selbstverständnisses des CA in Bezug auf seine Rolle und Aufgaben zwei Perspektiven unterschieden werden: eine Organisationsperspektive und eine Fallperspektive. Organisationsperspektive meint, dass der CA seine Tätigkeiten eher in Hinblick auf organisationale Fragen auslegt, während CAs mit Fallperspektive sich stärker in die Fallbearbeitung involvieren.¹⁶¹

¹⁵⁸ Eine Überblickstabelle der gesetzlichen Aufgabenbereiche und tatsächlich ausgeführten Tätigkeiten findet sich im Anhang. Siehe Anhang 1: „Überblick über die Tätigkeiten der AkteurInnen der *Offices Sociiaux*“.

¹⁵⁹ Loi 2009, Art. 10 (2).

¹⁶⁰ Zu den Prozessen der Leistungsvergabe vgl. Kapitel 5.3.

¹⁶¹ Durch die gesetzlichen Aufgaben übernimmt ein CA Tätigkeiten in beiden Bereichen, in den einzelnen CA ist tendenziell eine Perspektive stärker ausgeprägt. Diese zwei Orientierungen stellen unterschiedliche Anforderungen an die Kompetenzen des CA. Es ist anzumerken, dass diese Perspektiven nicht direkt mit der Professionalität des CA zusammenhängen. (Vgl. Kapitel 4.1) So ist es nicht so, dass jene CAs, deren Mitglieder eine hohe berufliche Fachnähe aufweisen, eine stärkere Fallperspektive aufweisen. Vor allem im Fall einer Fallperspektive wird jedoch in der Auseinandersetzung mit den AS in Bezug auf Leistungsentscheidungen die „berufliche Nähe“ der CA-Mitglieder zur Sozialen Arbeit relevant. Zur Qualifikation von CA-Mitgliedern vgl. Kapitel 4.1; zu Ausverhandlungen in der Leistungsvergabe vgl. Kapitel 5.3.4.

So äußert sich eine stärkere Fallperspektive beispielsweise in der intensiveren Involvement des CA in Fallbesprechungen, etwa in der Häufigkeit der Sitzungen oder darin, dass auch über angemessene Leistungen diskutiert wird, wie ein/e ExpertIn am Beispiel der Secours-Vergabe ausführt:

„Well an der Regel ass et eigentlech esou, dass mer ëmmer kucken, all Secours dee mer ginn soll eigentlech verbonne si mat engem Projet deen hannendru steet, fir datt d'Situatioun sech awer ännert och. Dat ass net ëmmer méiglech mee et ass awer bei ganz ville Fäll ass et awer méiglech. An dofir ass d'Diskussioun am Gremium awer heinsdo ganz interessant. Well do heinsdo awer sou Froe komme vun de Leit wou d'Assistenten awer och mol soen ‚Ah jo, tiens, un deen Aspekt do hat ech awer mol net sou geduecht‘. [...] Si kréien heinsdo duerch deen Aussestehenden heinsdo een anere Bléck op hiren Dossier. An dat ass eng ganz valabel Saach awer.“ (E47_46:51)

In diesem Beispiel bringt sich der CA durch Nachfragen und Vorschläge aktiv in die Sozialarbeit ein und versteht seine Aufgabe darin, die Perspektive der AS auf die Leistungsvergabe zu erweitern (auf Aspekte hinzuweisen, „an die sie vorher selbst noch nicht gedacht hatten“).¹⁶² CAs mit einer stärkeren Organisationsperspektive halten sich in der Leistungsbesprechung eher zurück.

Während in manchen *Offices* ausnahmslos alle finanziellen Dossiers mit dem entsprechenden Zeitaufwand im CA diskutiert werden, können in einigen *Offices* bestimmte finanzielle oder materielle Leistungen vom Personal vorab, ohne Diskussion im CA, entschieden werden.¹⁶³ Da der CA laut Gesetz für finanzielle Belange letztverantwortlich ist, wird er auch in *Offices*, deren CA eine stärkere Organisationsperspektive aufweist, über vergebene finanzielle Leistungen informiert. In diesen Fällen übernimmt der CA eine kontrollierende Funktion.

Auch in *Offices* mit stärkerer Fallperspektive kann der CA Entscheidungsbefugnisse an AS oder PräsidentInnen delegieren. Das betrifft zumeist alltägliche oder häufige Leistungen und hat den Vorteil, die Arbeitslast des CA zu reduzieren und damit die Dauer der Sitzungen zu beschränken.

4.2.2 Tätigkeitsbereiche der PräsidentInnen

Der/die PräsidentIn repräsentiert das *Office* nach außen, ist damit vor Gericht für das *Office* verantwortlich und ist als Vorsitzende/r eines „Etablissement public“ haftbar.¹⁶⁴ Zu den Aufgaben der PräsidentInnen zählen in der Praxis die Kommunikation mit dem Ministerium und den Gemeinden und gegebenenfalls die Vernetzung in der Entente. Damit können sie als Schlüsselfiguren für die *Office*-übergreifende Qualitätssicherung und die Harmonisierung von Leistungen verstanden werden.¹⁶⁵

¹⁶² Vgl. Kapitel 5.3.

¹⁶³ Zur Delegation von Entscheidungskompetenzen in der Leistungsentscheidung vgl. Kapitel 5.3.

¹⁶⁴ Vgl. Memorial A – N° 36, „Loi du 3 mars 2010 introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénale et dans le Code d’instruction criminelle“.

¹⁶⁵ Zur Harmonisierung von Leistungen vgl. Kapitel 5.5.

In der Praxis übernehmen PräsidentInnen teilweise Tätigkeiten der internen Organisation, die laut Gesetz für den CA vorgesehen sind.¹⁶⁶ Zu den organisationsbezogenen Tätigkeiten der PräsidentInnen gehört es, das Personal zu verwalten, Richtlinien für die Aufgabendurchführung festzulegen und Aufgaben an AS und administratives Personal zu delegieren, etwa festzulegen, wer für die Urlaubsplanung zuständig ist. Zum Teil übernehmen die PräsidentInnen administrative Tätigkeiten wie Berichte zu korrigieren, Überweisungen zu tätigen und auf Einsprüche zu reagieren. Der/die PräsidentIn vertritt auch die Anliegen des Personals gegenüber dem CA.

Obwohl die Tätigkeit des/r PräsidentIn als Vorsitzende/r des CA eine ehrenamtliche¹⁶⁷ Tätigkeit ist, sind PräsidentInnen oftmals stark in den alltäglichen Ablauf des *Office* involviert. Der/die PräsidentIn kann eigenständig über Notfallhilfen (*aides en urgence*) entscheiden. Über diese wird der CA erst im Nachhinein informiert.¹⁶⁸ In der Praxis stellt diese Entscheidungsbefugnis eine Möglichkeit dar, zeitnahe Entscheidungen zu treffen und den Arbeitsumfang für den CA zu reduzieren. Gleichzeitig sind die PräsidentInnen über die Verhandlung von „Notfällen“ in die alltägliche Fallbearbeitung eingebunden und übernehmen zum Teil die Rolle direkter – fallbezogener – AnsprechpartnerInnen für die AS. So wenden sich teilweise AS zur Absicherung von Entscheidungen an die PräsidentInnen, teilweise werden Dossiers, bevor sie dem CA vorgelegt werden, gemeinsam besprochen¹⁶⁹. Dementsprechend nennen PräsidentInnen es auch als ihre Aufgabe, die AS zu unterstützen.

Wie diese verschiedenen Aufgabenbereiche deutlich machen, erfordert der Posten des/der PräsidentIn Expertenwissen in verschiedenen Bereichen und ist sehr zeitaufwendig. Das kann auch Auswirkungen auf die Rekrutierung des/der PräsidentIn haben. Einige PräsidentInnen sind im Ruhestand. Die damit einhergehende Flexibilität in der Zeiteinteilung kann zu Arbeitserleichterungen für Personal führen, da die Erreichbarkeit zu einer schnelleren Problemlösung führt. Berufstätige müssen diese Aufgaben zwischendurch erledigen und sind weniger verfügbar. Der Arbeitsaufwand ist geringer, wenn andere AkteurInnen im *Office* die PräsidentInnen durch die Übernahme bestimmter Aufgaben entlasten. Das kann etwa der/die Gemeindesekretärin oder ein administrativer Sonderposten sein.

4.2.3 Tätigkeitsbereiche der *Assistants Sociaux*

Das Gesetz sieht als zentrale Tätigkeiten der AS Information und Beratung, Betreuung und Intervention, Kooperation mit anderen sozialen Dienstleistern (zum Beispiel

¹⁶⁶ Teilweise werden diese Aufgaben auch – falls vorhanden – von organisatorischen Sonderposten, etwa KoordinatorInnen, übernommen

¹⁶⁷ Vgl. Kapitel 4.1.

¹⁶⁸ „Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au CA d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.“ Loi 2009, Art. 18.

¹⁶⁹ Zur Zusammenarbeit in der Leistungsvergabe vgl. Kapitel 5.3.

Weiterorientierung der AdressatInnen an diese), Vergabe und Information zu materiellen und finanziellen Hilfen und die Aktivierung der AdressatInnen vor.¹⁷⁰ All diese Tätigkeiten fallen in den professionellen Aufgabenbereich der AS.

Die AS führen die gesetzlich vorgesehene Hilfeplanung („enquête sociale“) durch, und stehen in der Praxis im direkten Kontakt mit den AdressatInnen. Sie sind für eine umfassende Problemanalyse und das Einleiten entsprechender Maßnahmen zuständig. AS entscheiden über die Dringlichkeit der Fälle, und leiten entsprechende Maßnahmen gegebenenfalls sofort ein.

„[...] Mir hunn och Urgencen, dat sinn dann déi Demanden, datt mir, wou mir selwer Decisions huelen, wou mir net kënne waarde fir all Bon, fir d' Epicerie sociale kënne mir net dréi Wochen waarden fir de Leit eppes ze ginn. Dat maache mir direkt. Oder wann et ganz dringend ass da froe mir de President. [...]“ (E36_4:9)

Zu den fallbezogenen, sozialarbeiterischen Aufgaben der AS gehört etwa in sozial schwierigen Situationen zu unterstützen, also etwa „das Emotionale auf[zu]fangen“ und bei Konflikten zu moderieren. Ein wesentlicher Bestandteil ihrer Arbeit ist außerdem die administrative Unterstützung der AdressatInnen in alltäglichen Angelegenheiten. Dazu gehört es, die AdressatInnen in der Kommunikation mit anderen Institutionen zu begleiten, (inhaltliche oder sprachliche) Erläuterungen oder Übersetzung zu tätigen, oder beim Ausfüllen von Anträgen zu unterstützen.

In der Praxis erfüllen AS teilweise auch administrative Tätigkeiten in den *Offices*. So verfassen manche AS die Entscheidungsbescheide des CA an die AdressatInnen, setzen die eigenen Zeitpläne auf oder übernehmen vermittelnde Funktionen im Team.

In der quantitativen Befragung geben 88,7% der befragten AS an, Arbeiten zu erledigen, die nicht in den eigenen Zuständigkeitsbereich fallen. Dies scheint mit der Größe der *Offices*, beziehungsweise der Anzahl der MitarbeiterInnen zusammenzuhängen. Hier zeigt sich ein hoch signifikanter Korrelationseffekt (p: 0,01): Je kleiner die Anzahl der Mitarbeiter, desto höher ist die Zustimmung zu der Aussage „Ich muss auch Arbeiten erledigen, die nicht in meinen Zuständigkeitsbereich gehören“. Dieses Antwortverhalten lässt sich auch damit erklären, dass kleinere *Offices* weniger differenzierte Aufgabenteilungen vollziehen, als größere.

55% der AS bestätigten zudem, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, die der CA an sie heranträgt, wie etwa die Übernahme von Aufgaben im Rahmen von Sonderprojekten.

4.2.4 Tätigkeitsbereiche des administrativen Personals

Das administrative Personal des *Office* übernimmt laut Gesetz die administrativen Belange des CA.¹⁷¹ Die Aufgaben des administrativen Personals werden zwar weder im

¹⁷⁰ Loi 2009, Art. 7.

¹⁷¹ Loi 2009, Art. 19, Hervorhebung durch die AutorInnen.

Gesetz, noch in den Ausführungsbestimmungen (*Règlement*) näher definiert. Allerdings findet sich in der *Circulaire 2884* eine umfassendere Beschreibung der Aufgaben der administrativen Kräfte. Hier wird zwischen den Sekretariatstätigkeiten und Einnehmertätigkeiten (des/der *Receveur/se*) unterschieden.¹⁷²

Als Aufgaben des/der SekretärIn werden genannt:

- administrative Tätigkeiten hinsichtlich der Versammlungen des CA, darunter fallen die Vorbereitung der Tagesordnung und die Einladungen der Mitglieder
- Anwesenheit bei den Versammlungen des CA, das Verfassen des Protokolls und sicherzustellen, dass die Entscheidungsbescheide verschickt werden
- die Buchhaltung gemäß den Vorgaben laut Gemeindegesetz in Bezug auf GemeindesekretärInnen, darunter fallen u.a. die Gegenzeichnung von Zahlungsaufträgen

Unter den Einnehmertätigkeiten (die Tätigkeiten eines *Receveur*) wird definiert:

- Einnahmen und Ausgaben abwickeln
- Die Finanzverwaltung und Buchhaltung laut Gemeindegesetz in Bezug auf Funktion des Gemeindeeinnehmers und entsprechend des Sozialhilfegesetzes

In der Praxis werden, sofern genügend Personal zur Verfügung steht, Sekretariatsaufgaben und Einnehmertätigkeiten von unterschiedlichen Personen erfüllt. Oftmals sind in den *Offices* jedoch nur wenige administrative Kräfte beschäftigt. Das kann zur Folge haben, dass Sekretariats- und Einnehmeraufgaben in Personalunion ausgeführt werden.

Die administrativen Kräfte administrieren die alltäglichen Abläufe im *Office*. Dabei unterstützt das administrative Personal das gesamte *Office*-Personal:

„[M]ir sinn de Support fir si alleguer, si wëssen hoergenau, wann ech déi an déi Saachen hunn ass deen an deen dee wäert mir hëllefen bei menger Aarbecht“ (E17_30:30)

Da die administrativen Kräfte für die Buchhaltung zuständig sind, fällt es oftmals in ihren Aufgabenbereich, die Rückzahlungen von Geldern zu überblicken, wenn finanzielle Leistungen an AdressatInnen als Vorauszahlungen („*avances*“) vergeben werden. Hier kann das administrative Personal eine wichtige Kontrollfunktion übernehmen. Einige ExpertInnen schildern zudem, dass administrative Kräfte in diesen Fällen den CA in Fallbesprechungen teilweise auf Rückzahlungsbemühungen der AdressatInnen aufmerksam machen. Da die Mitarbeit der AdressatInnen ein Entscheidungskriterium für Leistungsvergaben ist, können sie auf diese Weise Fallbearbeitungen beeinflussen.

In Bezug auf fallbezogene Tätigkeiten ist hervorzuheben, dass einige administrative Kräfte – abhängig von der *Office*-Organisation – auch direkt mit AdressatInnen konfrontiert sein können. Oftmals ist das Sekretariat die erste Anlaufstelle der AdressatInnen im *Office* und hat daher auch persönlichen Kontakt zu AdressatInnen.

¹⁷² Anders als das Gemeindegesetz verbietet das Sozialhilfegesetz die Personalunion von SekretärIn und EinnehmerIn nicht. Die Trennung wird in der *Circulaire 2884* jedoch empfohlen.

„D'Sekretariat ass den Austauschpunkt, d'zentrale Anlaufstelle' wou d'Leit sech och begéinen an wou si d'Clienten vläicht net grad sou gutt awer déi..., wéi soll ech soen? Déi Stammclienten déi kennt ee gell, an da weess een och vu wat ee schwätzt, an och déi Problematik déi do hannendrun ass. T ass net dass dat elo déi [...] t ass awer schonn ee Groupe deen do zesummeschafft.“ (E1_2:68)

In diesem Zusammenhang wird von einigen ExpertInnen betont, dass es wichtig sei, verfügbare AS als Ansprechpartner zu haben, da die Betreuung von AdressatInnen nicht in die Expertise der administrativen Kräfte fällt.

„Dofir ass et scho wichteg, dass mir déi Permanenzen hunn, awer just am Sënn dass een op der Plaz ass fir ze intervenéieren wann eppes Dréngendes usteet. An dass déi Leit, déi den Accueil maachen och ëmmer een Uspriechpartner hunn wann d'Leit uruffen, fir do eng Äntwert op deenen hir Froen ze ginn.“ (E17_17:43)

Zumeist ist die Involvierung der administrativen Kräfte in die Fallbearbeitung jedoch indirekt, etwa indem sie für die Umsetzung des Finanzplanes („gestion financière“) für AdressatInnen zuständig sind. Die Übernahme dieser Tätigkeiten kann als Reaktion auf mangelnde Zeitressourcen der AS und als Ausnahmemanagement verstanden werden. Öfters ist administratives Personal allerdings ausschließlich an administrativen Aspekten der Leistungsvergabe beteiligt. Beispielsweise kann bei der Verwaltung von Wohnprojekten eine Arbeitsteilung beobachtet werden, bei welcher sich ein sozialarbeiterischer Teil ergibt, den AS durchführen, sowie ein administrativer Teil, den unter Umständen administratives Personal durchführt.

4.2.5 Leitungsfunktionen und Zusammenarbeit im *Office Social*: Wer hat welche Entscheidungsbefugnisse?

Die Zusammenarbeit im *Office* kann als arbeitsteiliger Prozess begriffen werden, in den verschiedene AkteurInnen involviert sind. Nicht nur erfüllen die Akteursgruppen spezifische Aufgaben, sie verfügen auch über unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse im *Office*.

Als Entscheidungsbefugnis wird die Entscheidungsgewalt eines/einer AkteurIn bezeichnet, also die Möglichkeit, über die Ausführung einer bestimmten Handlung oder Leistung zu entscheiden. Die Frage nach den Entscheidungsbefugnissen ist auch eine Frage der Leitung und des Managements im *Office*. Dabei beziehen sich die Entscheidungsbefugnisse auf zwei verschiedene Bereiche:

- **organisatorische Entscheidungen** (Personal, Projekte, Infrastruktur, Arbeitsorganisation etc.)
- **leistungsbezogene Entscheidungen**¹⁷³ (nichtfinanzielle, finanzielle und materielle Hilfemaßnahmen für die AdressatInnen)

¹⁷³ Auf die leistungsbezogenen Entscheidungsbefugnisse und die potentiell daraus entstehenden Konflikte wird in Kapitel „Prozesse der Fallbearbeitung“ (5.3) detailliert eingegangen.

Die Entscheidungsbefugnisse werden im Gesetzestext allgemein definiert, indem der CA als leitende Stelle benannt wird, dem das Personal untersteht.¹⁷⁴ Der CA verfügt über umfassende Befugnisse über organisatorische und leistungsbezogene Entscheidungen. Der/die PräsidentIn ist mit den laufenden Geschäften des *Office* betraut, repräsentiert das *Office* nach außen und kann über Notfallhilfen entscheiden.

Den AS sind gesetzlich keine expliziten organisatorischen oder leistungsbezogenen Entscheidungsbefugnisse zuerkannt, jedoch fallen leistungsbezogene Tätigkeiten in ihren professionellen Aufgabenbereich.¹⁷⁵ Den administrativen Kräften sind gesetzlich ebenfalls keine expliziten organisatorischen oder leistungsbezogenen Entscheidungsbefugnisse zuerkannt.

Die gesetzlichen Vorgaben werden in der Praxis der *Offices* je nach Auslegung dieser Vorgaben unterschiedlich umgesetzt.

Während der Gesetzestext also die Entscheidungsbefugnisse zuweist, werden im alltäglichen Handeln immer wieder informelle Entscheidungsbefugnisse verhandelt. Das heißt, die spezifische Art der Zusammenarbeit im *Office* hängt von der jeweiligen Aushandlung der Aufgabenbereiche und – damit zusammenhängend – der tatsächlichen Verteilung von Entscheidungsbefugnissen in der Praxis ab. So kann es in den einzelnen *Offices* zu Übernahmen der Aufgaben einer Akteursgruppe (z.B. AS) durch eine andere Akteursgruppe (z.B. administrative Kräfte) kommen.

Organisationsbezogene Entscheidungen werden in der Praxis in der Regel von CA und PräsidentInnen getroffen. Diese Arbeitsteilung wird in den meisten *Offices* auch in der Praxis konfliktfrei anerkannt. In Hinblick auf leistungsbezogene Entscheidungen kommt es in einigen *Offices* jedoch zu Herausforderungen und Konflikten in der Zusammenarbeit.¹⁷⁶

Organisatorische Entscheidungen und die Rolle des/der PräsidentIn

Dem/der PräsidentIn kommt in den meisten Fällen eine zentrale Rolle in Entscheidungsprozessen zu. Diese Rolle erfüllt er/sie zumeist in Kollaboration mit anderen, entweder mit dem CA, oder mit den AS. Der CA und der/die PräsidentIn erfüllen gegenüber dem Personal teilweise die Managementfunktion des *Office*. Dabei hat der/die PräsidentIn oftmals die Letztentscheidung inne und wird innerhalb des *Office* als Führungsperson gesehen. Manche PräsidentInnen sehen sich eher als Teil des CAs. Damit nehmen sie eine „Organisationsperspektive“ ein und nehmen sich in Leistungsentscheidungen zurück. Dementsprechend richtet sich auch ihre Rolle in der Zusammenarbeit mit AS und administrativem Personal eher zurückhaltend aus.

¹⁷⁴ „Le président du CA d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.“ Loi 2009, Art. 19.

¹⁷⁵ Loi 2009, Art. 7.

¹⁷⁶ Zur Ausverhandlungen in der Leistungsvergabe und eine detaillierte Darstellung der Fallbearbeitungen vgl. Kapitel 5.3.

Dagegen kann in anderen *Offices* eine intensive Zusammenarbeit von PräsidentInnen und AS in den alltäglichen Prozessen der Leistungsvergabe der *Office* beobachtet werden.¹⁷⁷ Das bedeutet, dass die PräsidentInnen stärker in die alltäglichen Arbeitsabläufe der AS (Fallbearbeitungen und Leistungsentscheidungen) eingebunden sind und eine „Fallperspektive“ einnehmen. Die anderen CA-Mitglieder nehmen dann in den Sitzungen hauptsächlich eine kontrollierende Funktion ein: Die Entscheidungen, die der/die PräsidentIn mit den AS bereits im Vorfeld getroffen respektive vorbereitet hat, werden in den CA-Sitzungen ratifiziert.

Organisatorische Entscheidungen und die Rolle der AS

Die Beteiligung der AS in organisatorischen Fragen ist im Gesetz nicht vorgesehen. In einigen *Offices* werden bestimmte organisatorische Entscheidungsbefugnisse jedoch vom CA oder dem/der PräsidentIn an die AS vergeben. Verschiedenen AS im Team wird dann aufgrund ihrer ständigen Anwesenheit zugetraut, besser auf Situationen reagieren zu können. Unter solche Entscheidungen fallen zum Beispiel Fragen der Arbeitsteilung, der qualitativen Überprüfung der Arbeit oder der Konfliktschlichtung im Team.

Zumeist sind AS im organisatorischen Entscheidungsbereich allerdings nicht direkt beteiligt. Konkret heißt das etwa, dass sie nicht in längerfristige Entscheidungen in Bezug auf die Organisationsentwicklung des *Office* involviert sind. Das kann bei einzelnen AS dann auf Kritik stoßen, wenn sie von entsprechenden Informationsflüssen und Entscheidungen ausgenommen sind, über welche sie gerne mitentscheiden würden.

*„Wann ech eng [...] öffentlech Kritik dierft maachen ass, heiansdo sinn d'Assistenten net mat abezunn am Décisiounsprozess fir d'Projeten ze gestalten oder fir ze kucken fir dass déi Projeten [...] ëmgesat kënne ginn. Dat ass vläicht an anerer Officen aneschters, jo.“
(E27_8:31)*

Organisatorische Entscheidungen und die Rolle der KoordinatorInnen

Administrative Kräfte sind auch in der Praxis kaum in organisatorische Entscheidungen involviert. Einen Sonderfall stellen KoordinatorInnen dar. In jenen *Offices*, die über KoordinatorInnen (*Coordinateurs sociaux/administratifs; directeurs*) verfügen, haben diese Entscheidungsbefugnisse bezüglich der *Office*-Organisation. Diese KoordinatorInnen übernehmen leitende Funktionen im Team, vermitteln dabei zwischen CA und AS und sind zudem in das Entwickeln und Koordinieren neuer Projekte involviert. Zudem können sie je nach Ausbildungshintergrund oder durch ihre Praxiserfahrung im Bereich der *aide sociale* Ansprechpersonen für das Personal sein. Die Arbeit der KoordinatorInnen kann das Festlegen von gemeinsamen *Office*-internen Linien befördern und die Arbeitsabläufe im *Office* vereinfachen. Außerdem wird die

¹⁷⁷ Etwa durch die Steuerung, wie Dossiers für den CA vorbereitet werden, um die Zustimmung des CA zu erlangen, vgl. Kapitel 5.3.

Kommunikation zwischen Gemeindepolitik, dem CA und dem *Office*-Personal durch die intermediäre Position der KoordinatorInnen gefördert.

Leistungsbezogene Entscheidungen

Bezüglich der leistungsbezogenen Entscheidungsbefugnisse zeigte sich, dass erstens PräsidentInnen in alltäglichen Abläufen eine *besondere* Entscheidungsbefugnis haben, um rasch auf alltägliche Herausforderungen zu reagieren (Notfall-Entscheidungsbefugnis); dass zweitens der CA die Möglichkeit hat, finanzielle Entscheidungsbefugnisse an die AS und PräsidentInnen zu delegieren; und dass demnach drittens die AS und PräsidentInnen Entscheidungsbefugnisse für bestimmte Bereiche zugewiesen bekommen können, durch die sie eine gewisse Form und Höhe von Hilfen direkt an AdressatInnen vergeben können.

4.3 Personalbestand und Arbeitsbelastung

Eine adäquate Arbeitsbelastung ist entscheidend, um qualitative Soziale Arbeit leisten zu können, also Hilfsanträge und Fallbearbeitungen zeitnah und sorgfältig ausführen zu können. Der gesetzliche Personalschlüssel muss daher ausreichende Personalressourcen sicherstellen. Ein Indikator für die Arbeitsbedingungen in den *Offices* ist die Zufriedenheit des Personals mit ihrer Arbeitssituation.

Dieses Kapitel beschreibt zuerst die Chancen und Herausforderungen einer angemessenen Arbeitslast und die Arbeitszufriedenheit in der Sozialen Arbeit um anschließend der Frage Arbeitslaststeuerung nachzugehen. Als Ausgangspunkt für die Arbeitssituation im *Office* werden dann die gesetzlichen Vorgaben zum Personalschlüssel behandelt und die Perspektive der ExpertInnen auf diesen Schlüssel sowie auf mögliche strukturell-organisatorische Ursachen für einen erhöhten Personalbedarf in den Blick genommen. Anschließend werden die Einschätzungen der ExpertInnen zu ihren Arbeitszeitressourcen und Belastungsfaktoren rekonstruiert. Zuletzt soll nochmals ein allgemeiner Überblick über die Zufriedenheit der MitarbeiterInnen gegeben werden.

4.3.1 Angemessene Arbeitslast und Arbeitszufriedenheit der AkteurInnen

Von einer angemessenen Arbeitslast kann dann ausgegangen werden, wenn ein/e normalerweise leistungsstarke/r SozialarbeiterIn die Arbeit in der erwarteten Zeit und mit einer einwandfreien Qualität verrichten kann.¹⁷⁸ Dementsprechend kann unter einwandfreier Qualität „une bonne qualité à la hauteur des connaissances professionnelles disponibles“¹⁷⁹ verstanden werden.

Generell zeigt die Literatur, dass in anderen Ländern Europas¹⁸⁰ die spezifischen Umstände der Arbeitsbedingungen für SozialarbeiterInnen tendenziell als belastend geschildert werden.

„Die Frage der Arbeitsbelastung [...ist] so alt wie die berufliche Sozialarbeit selbst“¹⁸¹. Soziale Arbeit findet häufig unter Bedingungen statt, die von hohen Anforderungen und beschränkten Zeitressourcen gekennzeichnet sind.¹⁸² Als typische Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit gelten hohe Fallzahlen, AdressatInnen mit Mehrfachproblematik und fehlenden Arbeitsmarktintegrationsmöglichkeiten, geringe gesellschaftliche Anerkennung der Sozialhilfe, knappe finanzielle Mittel und zeitliche Ressourcen sowie die Notwendigkeit, die eigenen Kenntnisse laufend an Gesetzesneuerungen und administrative Änderungen anzupassen.¹⁸³

¹⁷⁸ Vgl. Brack 1984 nach Keller/Tabin 2002, S. 49.

¹⁷⁹ Brack 1984, übersetzt nach Keller/Tabin 2002, S. 49.

¹⁸⁰ Beispiele für Studien anderer Länder sind: für Frankreich etwa Ravon et al. 2008; für die Schweiz Keller 2004 u. Keller/Tabin 2002; für Deutschland Maroon 2008 und für Belgien Probis Consulting 2014.

¹⁸¹ Keller 2004, S. 2.

¹⁸² Vgl. Pfiffner 2017, S. 30.

¹⁸³ Vgl. Pfiffner 2017, S. 30.

Folgen von zu hoher Arbeitsbelastung sind erstens unzureichende und ineffiziente Adressatenbetreuung, die sich in die Länge ziehen und teurer werden kann, zweitens die Unzufriedenheit und Unsicherheit der Beschäftigten mangels Erfolgserlebnisse.¹⁸⁴

Bei Arbeitsüberlastung kann zwischen „objektiver Arbeitsbelastung“ und „subjektiver Arbeitsbelastung“ differenziert werden. Beide beeinflussen die Qualität sozialer Arbeit.

Als „objektive Arbeitsbelastung“ gilt der Zeitpunkt, an welchem sich die Arbeit häuft und verspätet oder wenn der/die SozialarbeiterIn die AdressatInnen nicht mehr alle in Empfang nehmen oder aufnehmen kann und die Qualität der Arbeit abnimmt. Dagegen ist eine „subjektive Arbeitsbelastung“ häufig ein Resultat davon, dass der/die SozialarbeiterIn jahrelang mit AdressatInnen arbeitet, deren Problematik auch mit qualitativ guter Sozialarbeit nicht gelöst werden kann.¹⁸⁵ Das kann für die SozialarbeiterInnen belastend sein. Kommt hierzu eine objektive Arbeitsbelastung hinzu, führt dies nicht selten zu psychisch untragbaren Situationen für die SozialarbeiterInnen: „Les symptômes de la surcharge subjective sont la fatigue, la lassitude, le cynisme, les maladies, l’insatisfaction, des sentiments de culpabilité et d’impuissance, un désinvestissement, la démission, le stress ou le *burn-out*.“¹⁸⁶ Es liegt auf der Hand, dass dies negative Auswirkungen auf die Adressatenbetreuung haben kann.

Vor dem Hintergrund der komplexen Problematiken können Arbeitserfahrung, eine gute Qualifizierung und eine hohe Motivation der SozialarbeiterInnen als bedeutende Ressourcen für qualitativ hochwertige Arbeit gesehen werden.¹⁸⁷

Neben den Zeitressourcen und den Arbeitsanforderungen kann die Einschätzung dieser durch die Beschäftigten und die Arbeitszufriedenheit als zentraler Faktor für die Qualität der Sozialen Arbeit gesehen werden.¹⁸⁸ Die Arbeitszufriedenheit ist ein „subjektiver Indikator für die jeweiligen Arbeitsbedingungen einer Person“¹⁸⁹ und hängt davon ab, inwiefern sich ihre Erwartungen an die Arbeit im Rahmen der spezifischen Arbeitsbedingungen erfüllen lassen. Zufriedenheit stellt sich dann ein, wenn die Arbeit als erfüllend wahrgenommen wird; dies steigert die Arbeitsmotivation und die Leistungsbereitschaft.¹⁹⁰

In der sozialwissenschaftlichen Forschung gibt es eine Reihe an Theorien zur Arbeitszufriedenheit und ihrer Entstehung.¹⁹¹ Für die spezifische Arbeitszufriedenheit von MitarbeiterInnen (SozialarbeiterInnen und administratives Personal) in Sozialen

¹⁸⁴ Vgl. Keller/Tabin 2002, S. 15.

¹⁸⁵ Zur Nachhaltigkeit der Leistungen im *Office* vgl. Kapitel 5.4.

¹⁸⁶ Keller/Tabin 2002.

¹⁸⁷ Vgl. Pfiffner 2017, S. 30.

¹⁸⁸ In Bezug auf die Arbeitsbelastung von SozialarbeiterInnen der mit Luxemburg vergleichbaren schweizerischen gesetzlichen Sozialhilfe (Nadai et al. 2005, S. 89f), identifiziert Keller zusätzlich das Paradox der „Berufskultur der Polyvalenz“ in einem hochspezialisierten sozialen Sektor sowie eine allgemein fehlende gesellschaftliche Anerkennung des Berufes als Faktoren, die zu Unzufriedenheit von SozialarbeiterInnen führen können. Vgl. Keller 2004, S. 2.

¹⁸⁹ Pfiffner 2017, S. 30.

¹⁹⁰ Vgl. Pfiffner 2017, S. 30 u. Taylor 2013.

¹⁹¹ Zu denken ist hier beispielsweise an die Bedürfnistheorie nach Abraham Maslow, das Modell der Formen von Arbeitszufriedenheit nach Agnes Bruggemann, die Zwei-Faktoren-Theorie nach Frederick Herzberg oder das Transaktionale Stressmodell nach Richard Lazarus.

Diensten kommt etwa Pfiffner in seiner Studie zu generellen Sozialdiensten in der Schweiz zu dem Schluss, dass folgende Faktoren, die Arbeitszufriedenheit und -motivation von Mitarbeitern fördern oder reduzieren:

Bei den SozialarbeiterInnen wird eine hohe Arbeitszufriedenheit hauptsächlich durch die Wahrnehmung von Bedeutsamkeit und Vielseitigkeit der Aufgaben sowie durch die Unterstützung von Vorgesetzten bedingt. Außerdem wirkt sich die Organisationsgröße auf die Arbeitszufriedenheit aus in dem Sinne, dass je größer der Personalbestand des Sozialen Dienstes, desto höher die Arbeitszufriedenheit des sozialen Personals. Negativ auf die Zufriedenheit wirken sich dagegen eine subjektiv empfundene Arbeitsbelastung, hoher administrativer Aufwand, erschwerende Regelungen und Erfahrungen mit aggressiven AdressatInnen aus.¹⁹²

Beim administrativen Personal in sozialen Organisationen wird eine hohe Arbeitszufriedenheit interessanterweise besonders in kleinen Diensten verzeichnet. Hier hat die Größe der Organisation also einen gegenteiligen Effekt auf die Arbeitszufriedenheit. Daneben sind eine gute Teamarbeit und positive Rückmeldung von den Vorgesetzten für administrative Mitarbeitende zufriedenheitssteigernd. Negativ auf die Arbeitsmotivation wirken sich die als „bürokratisch wahrgenommenen Abläufe und Vorschriften“¹⁹³ aus.

In Bezug auf die *Offices* macht dies deutlich, dass es strukturell-organisatorische und akteurspezifische Faktoren gibt, die die Arbeitsbelastung beeinflussen.

4.3.2 Exkurs: Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung

Um eine hohe Qualität der Leistungsvergabe durch die *Offices* sicherzustellen, ist die Frage zentral, wie die Soziale Arbeit effizient gesteuert werden kann. Im Fachdiskurs herrscht Einigkeit darüber, dass dies nur über die systematisch normgeleitete Erfassung der Arbeitslast passieren kann.¹⁹⁴

„Sans règles généralisées de mesure, il s'avère très difficile de saisir la réalité ou l'ampleur de la surcharge annoncée, d'autant que les modalités de distribution du travail dans les services sociaux sont largement ignorées.“¹⁹⁵

Das derzeitige luxemburgische Modell der Arbeitslaststeuerung in den *Offices* kann in Anlehnung an schweizerische Studien, die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle der Arbeitslaststeuerung herausarbeiteten,¹⁹⁶ als „globaler“ Ansatz verstanden werden.¹⁹⁷ Dieses Modell ist dadurch gekennzeichnet, dass die Anzahl der AS entsprechend der Bevölkerungszahl der Region festgelegt wird. Dies bietet den Vorteil, dass

¹⁹² Vgl. Pfiffner 2017, S. 31.

¹⁹³ Pfiffner 2017, S. 31.

¹⁹⁴ Vgl. Weger 2016; Pfiffner 2017; Keller 2004.

¹⁹⁵ Keller/Tabin 2002, S. 16.

¹⁹⁶ Vgl. Brack 1984, Brack/Geiser 2009; Keller 2004 u. Keller/Tabin 2002.

¹⁹⁷ Zum Überblick verschiedener Modelle vgl. Anhang C: „Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung und ihre Vor- und Nachteile“.

Arbeit einfach auf verfügbare AS verteilt werden kann. Es vernachlässigt jedoch präzise Indikatoren, wie regionale Verteilungsdifferenzen und Schichtung von sozialen Schwierigkeiten, die Dichte des institutionellen Netzes und die regionale ökonomische Situation. Daher kann davon ausgegangen werden, dass dieses Modell zur Arbeitslaststeuerung weniger geeignet ist.

Eine mögliche Alternative, die in diesem Arbeitskontext besonders sinnvoll erscheint, wäre beispielsweise das Ruth-Brack-Modell¹⁹⁸, welches eine bedarfsorientierte Personalaufstockung oder -senkung ermöglicht.¹⁹⁹ Es basiert darauf, die verfügbare Jahres-Netto-Arbeitszeit der SozialarbeiterInnen, sowie die pro AdressatIn für unterschiedliche Tätigkeiten tatsächlich aufgewendete Zeit in einem Jahr zu ermitteln. Daraufhin wird der Personalbedarf bestimmt. Die Berechnung der durchschnittlichen Arbeitsstundenzahl scheint auch deshalb vorteilhaft, weil es üblicherweise saisonale Auf- und Abschwungzeiten der Arbeitsbelastung gibt.²⁰⁰

Es soll unterstrichen werden, dass jedes Instrument, für das sich die *Offices* zur Messung und Anpassung der Arbeitsbelastung entscheiden, im Einverständnis mit den SozialarbeiterInnen gewählt werden muss, denn „[...] das Messen der Arbeitsbelastung kann sehr wohl als Sparmassnahme und Sozialabbau verstanden werden. Und : die Frage der Arbeitsbelastung ist eine ganz zentrale Problematik, die die Qualität der Sozialarbeit, ja der Sozialpolitik, mindestens so stark beeinflusst wie ein neues Gesetz über die Sozialhilfe.“²⁰¹

4.3.3 Gesetzlich vorgesehener Personalschlüssel und Personalaufstockung

Eine Möglichkeit der Gesetzgebung, die Arbeitslast der Beschäftigten zu beeinflussen, liegt im gesetzlichen Personalschlüssel. Dieser sieht je 6000 EinwohnerInnen einen AS-Posten und eine halbe administrative Kraft vor,²⁰² die zu gleichen Teilen von Staat und Gemeinden finanziert werden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, bei Bedarf mehr Personal einzustellen.²⁰³ In diesem Fall müssen sich Staat und Kommune über die Finanzierung von zusätzlichem Personal einigen.

Seit der Gesetzesreform im Jahre 2011 kam es aufgrund des Bevölkerungswachstums in allen *Office*-Gebieten zu einer graduellen Erhöhung des gesetzlichen Personalanspruchs.

Hinsichtlich der Personalaufstockung wurden in der qualitativen Befragung zwei Problematiken deutlich. Erstens zeigte sich, dass es Unklarheiten über die Voraussetzungen gibt, zusätzliches Personal einzustellen. So interpretieren einige ExpertInnen

¹⁹⁸ Brack 1984.

¹⁹⁹ Vgl. Anhang C – Modell 7.

²⁰⁰ Ein Rechenbeispiel zur Veranschaulichung des Ruth-Brack-Modells findet sich in Anhang D „Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung“.

²⁰¹ Keller 2004, S. 6.

²⁰² „une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d’encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif.“ Loi 2009, Art. 23 (1).

²⁰³ „La participation de l’Etat et des communes aux [...] frais résultant de l’engagement de personnel supplémentaire est fixé d’un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.“ Loi 2009, Art. 23 (2).

das Gesetz so, dass erst mit Erreichen der 6000-Einwohnerhürde Personal aufgestockt werden kann.

„Also et ass immens blöd, de Personalschlüssel, sinn ech ëmmer – dat ass natierlech erëm typesch Staat an dat ass eben esou. Ech mengen dir musst 6000 Leit hunn, da kënnst eng Persoun bäi. 5999 net. Do misst et och bësse méi variabel sinn, fannen ech einfach. Et huet ee jo trotzdem méi ze géréieren.“ (E38_13:27)

Zweitens wurde deutlich, dass es für *Office* teilweise schwierig war, vor Erreichen der 6000-EinwohnerInnen-Marke aliquot zur jeweiligen Einwohnerzahl Stunden zu vergeben. Für zusätzliches Personal würde das mitunter eine sehr geringe Wochenarbeitszeit bedeuten. Das betreffe vor allem die administrativen Posten. Daher, berichteten manche ExpertInnen, werden mit steigendem Personalanspruch vorzugsweise zunächst Stunden vorhandener Beschäftigter aufgestockt, anstatt neues Personal einzustellen. Gerade bei kleineren *Offices* bleiben damit Problematiken der Personalkoordination (etwa bei Abwesenheiten) bestehen.

Hier scheint ein Informationsbedarf über tatsächliche Möglichkeiten der Aufstockung in Hinblick auf die Gewährung und Finanzierung zu bestehen. Zudem ist die Personalaufstockung von der Kooperationsbereitschaft der zuständigen Gemeinde(n) als erste Ansprechpartnerin abhängig und bleibt damit eine individualisierte Problemlösung.

4.3.4 Die Sicht der Befragten auf den gesetzlichen Personalschlüssel

Entsprechend der Arbeitsbelastung im jeweiligen *Office* beschreiben einige Befragte den gesetzlichen Personalschlüssel für das eigene *Office* als adäquat, für andere ist dieser nicht ausreichend.

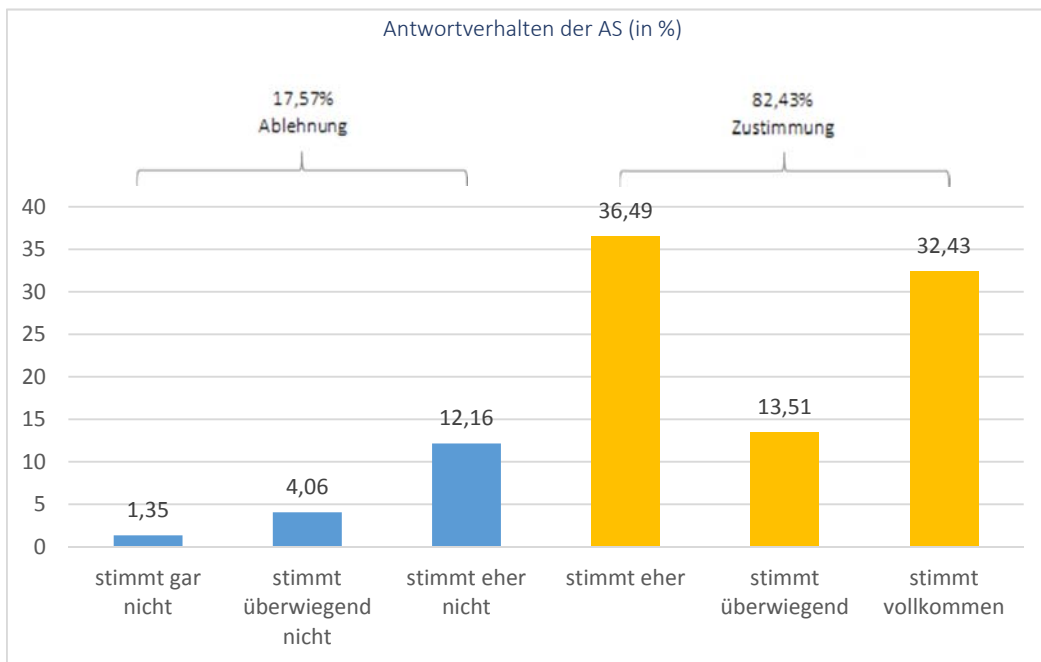
„Also wann ech reng Personalschlüssel vum Gesetz bleiwen, soen ech Iech: Nee et geet net duer.“ (E4_3:23)

„D’autres offices sont malheureusement beaucoup moins bien dotés que nous à ce moment-là, oui. Donc nous on est bien ici.“ (E23_5:81)

Unabhängig von der Einschätzung der eigenen Arbeitsbelastung wird die Berechnung des Personalschlüssels anhand der Einwohnerzahl generell als zu einseitig eingeschätzt. So halten 68% der befragten AS und 54% der Verwaltungsratsmitglieder den gesetzlichen Personalschlüssel für nicht oder wenig sinnvoll. 75% der administrativen Kräfte betrachten die entsprechende gesetzliche Vorlage ebenfalls als wenig sinnvoll.

Dementsprechend stimmen gut 82% der AS und 76% der CA-Mitglieder der Aussage zu „Ein/e *Assistant/e Social/e* pro 6000 Einwohner reicht nicht aus, um die anfallende Arbeit zu bewältigen“ (s. Abb. 15). Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich im Hinblick auf die Personalbesetzung im administrativen Bereich. 68 % der befragten administrativen Kräfte gehen davon aus, dass der gesetzliche Personalschlüssel (eine halbe Stelle pro 6000 Einwohner) für ihren Tätigkeitsbereich nicht ausreicht, um die in der Praxis anfallende Arbeit bewältigen zu können.

Abbildung 15: „Ein/e Assistant/e Social/e pro 6000 Einwohner reicht nicht aus, um die anfallende Arbeit zu bewältigen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=74.

Genannte Gründe für einen höheren Personalbedarf

In der qualitativen Analyse wurden zwei organisational-strukturelle Faktoren deutlich, die einen höheren Personalbedarf bedingen: die regionale Sozialsituation und die tatsächliche Personalanzahl.

Erstens bedingt die soziodemografische Situation in einer Region den Personalbedarf.

„[D]ir kënnt 6000 Awunner vun [hei] hunn, aus bestëmmte Quartieren, ´t ass kee Problem, an dann huet der 3000 Awunner vu verschidde Quartieren [...], do kënnt der VÉIER Assistenten Socialen beschäftegen, he?“ (laacht) (E2_1:35)

Offices, die für ein Gebiet zuständig sind, in welchem ein hoher Anteil der Bevölkerung auf Grund ihrer sozioökonomischen Lage Leistungen des *Office* in Anspruch nimmt, haben in der Regel eine höhere Arbeitsbelastung und benötigen folglich mehr Personal. Gemeinden, deren Bevölkerung einen geringeren Bedarf an Sozialarbeit aufweist, brauchen vergleichsweise weniger Personal als andere Gemeinden. Das betrifft sowohl die AS wie das administrative Personal. Folglich greift die ausschließliche Orientierung des Personalschlüssels an der Bevölkerungsanzahl zu kurz. Um eine angemessene Betreuung zu gewährleisten, sollte die soziale Situation des *Office*-Gebietes miteinbezogen werden, so die ExpertInnen.

Als zweiten Faktor nennen die Befragten die Personalgröße des *Office* selbst, also die tatsächliche Anzahl der beschäftigten Personen. Kleine *Offices* stehen vor der Schwierigkeit, dass ihnen aufgrund des Personalschlüssels gegebenenfalls nur eine AS beziehungsweise eine halbe administrative Vollzeitstelle zusteht. Werden diese Stellen von

nur einer Person besetzt, können deren Abwesenheiten zum Teil nicht ausgeglichen werden. Dies betrifft insbesondere administrative Kräfte.

So berichtet beispielsweise ein *Office*, dass nur eine Person Überweisungen durchführt. Im Fall ihrer Abwesenheit steht das *Office* insbesondere in Notfällen der AdressatInnen vor Schwierigkeiten. Da in diesen Ausnahmefällen nicht auf anderes Personal im *Office* zurückgegriffen werden kann, werden routinierte Arbeitsabläufe – temporär – außer Kraft gesetzt. In diesem Fall muss etwa der/die GemeindevorsteherIn dringende Überweisungen vorstecken. Dieses nach außen verlagerte Ausnahmemanagement erfordert nicht nur stärkere Kommunikationsleistungen, sondern auch einen höheren Arbeitsaufwand seitens des *Office*.

Es ist anzumerken, dass im Falle einer Konvention mit der Croix Rouge die Vertretung abwesender AS über diese gewährleistet wird. Dies wird von einigen kleineren *Offices* als zusätzlich Motivation für eine Konvention genannt.

Größere *Offices* können Abwesenheitszeiten des Personals besser ausgleichen. Hier entsteht jedoch aufgrund komplexerer Anforderungen, wie mehr Dossiers und differenzierterer Leistungen, auch ein höherer Koordinationsaufwand. Auch in kleineren *Offices* fallen zusätzlich zu den Kernaufgaben des Personals koordinierende Tätigkeiten an. Hier können diese Tätigkeiten aber oftmals informell von AS, administrativen Kräften oder den PräsidentInnen zusätzlich zu ihrer Kernarbeit übernommen werden. Mit steigender Organisationsgröße wächst jedoch der Koordinationsaufwand der Arbeitsabläufe im *Office*. Hier wird zusätzliches Personal benötigt, das diese organisatorischen Aufgaben, Strategieplanungen und Kooperationen mit anderen sozialen Einrichtungen übernimmt.

Einige *Offices* haben für diese koordinierenden Tätigkeiten innerhalb des *Office* einen zusätzlichen Posten mit expliziten Sonderaufgaben geschaffen. Diese/r *Coördinateur/trice Social/e* stellt als zusätzliche Ansprechstruktur für organisatorische Belange den reibungslosen Ablauf im *Office* sicher. Indem sie Arbeitsabläufe im *Office* koordinieren können sie zur *Office*-internen Homogenität der Leistungsvergabe beitragen.²⁰⁴

Ein solcher Managementposten ist gesetzlich nicht vorgesehen. Die Leistungsfunktion kann im Rahmen eines laut Personalschlüssel vorgesehenen Postens vergeben werden. Dies kann zu Lasten des Personals im Feld gehen.

*„Quitte datt dee Koordinationunsposten, deen ass och do mat dran, an dat feelt um Terrain.“
(E16_17:34)*

Die Position kann auch als zusätzliches Personal besetzt werden. In diesem Fall wird das restliche Personal entlastet, dem mehr Zeit für die AdressatInnen und für Sonderprojekte bleibt.

Wie schätzen nun die internen AkteurInnen ihre Arbeitszeitressourcen ein und mit welchen akteursspezifischen Herausforderungen sind sie konfrontiert?

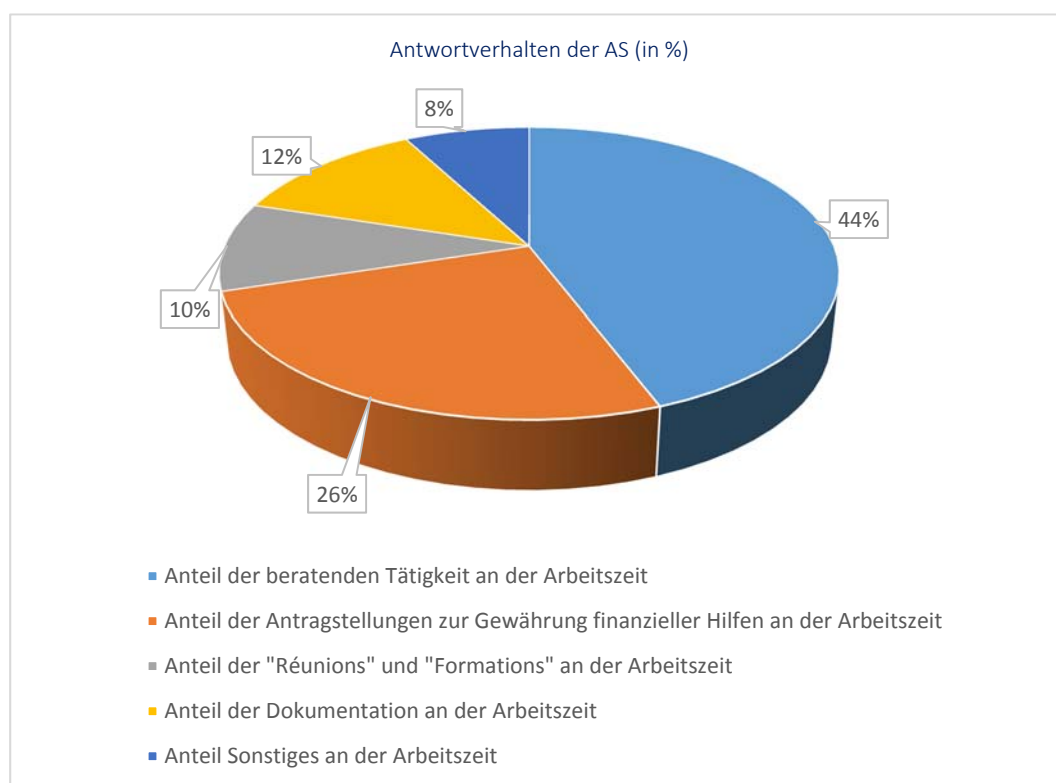
²⁰⁴ Zur Homogenität von Leistungen und den Chancen für bedarfsadäquate Leistungsvergabe vgl. Kapitel 5.5.

4.3.5 Arbeitszeitressourcen der *Assistants Sociaux*

Die Arbeitsbelastung der AS steht in Zusammenhang mit den Tätigkeiten, die sie erfüllen. Die Zeitressourcen der AS haben nach Aussagen der ExpertInnen Auswirkungen darauf, wie viel Zeit gerade auch für beratende Tätigkeiten aufgewandt werden kann. Von den zeitlichen Ressourcen hängt letztlich auch die wahrgenommene Qualität der eigenen Arbeit ab.

In der quantitativen Befragung wurde daher der Zeitaufwand der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der AS erhoben.²⁰⁵ So zeigte sich, dass die Beratungstätigkeit mit durchschnittlich 44% und die Antragstellung zur Gewährung finanzieller Hilfen mit knapp 26% den größten Teil der Arbeitszeit beansprucht. 12% der Arbeitszeit werden für die Dokumentation der Arbeit und 10% für die Teilnahme an Versammlungen und Weiterbildungen aufgewendet (s. Abb. 16). Unter der offenen Kategorie „Sonstiges“ (7,8%) nannten die Befragten Hausbesuche, das Begleiten von AdressatInnen zu Terminen, Zuhören, Projekte betreuen und die Koordinations- und Netzwerkarbeit.²⁰⁶

Abbildung 16: Verteilung der Arbeitszeit der *Assistants Sociaux*.



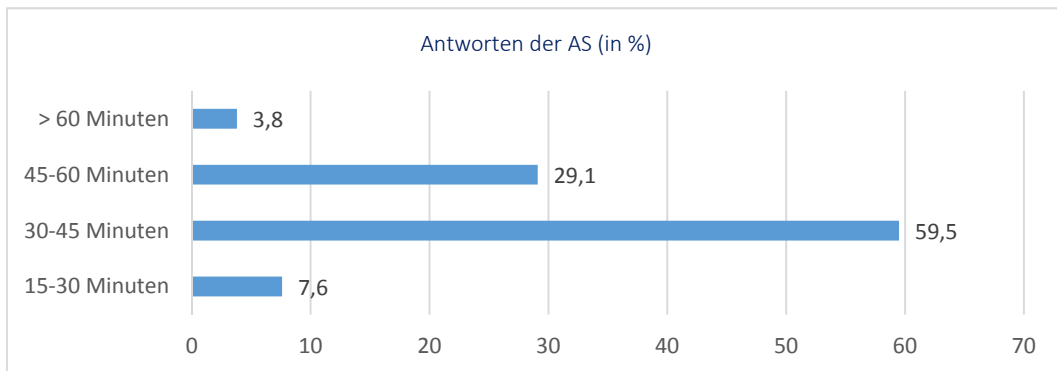
Quelle: Eigene standardisierte Befragung.

²⁰⁵ Die folgenden Werte beziehen sich auf die durchschnittliche Dauer einer Tätigkeit im Verhältnis zu den anderen Tätigkeiten. Die AS wurden angehalten, ihre Wochenarbeitszeit in Prozent auf die Tätigkeiten anzugeben.

²⁰⁶ Dies entspricht in etwa dem im Anhang aufgeführten Berechnungsschema des Ruth-Brack-Modells, vgl. Anhang D – Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung.

Abbildung 17 zeigt, wie viel Zeit die AS nach eigenen Angaben durchschnittlich für ein Adressatengespräch aufwenden. Nach Angaben der befragten AS dauert ein einzelnes Beratungsgespräch im Durchschnitt circa 43 Minuten, wobei die Angaben zwischen dem Minimumwert von 15 Minuten und dem höchsten angegebenen Wert von 90 Minuten liegen. Der Medianwert²⁰⁷ liegt bei 30 Minuten.

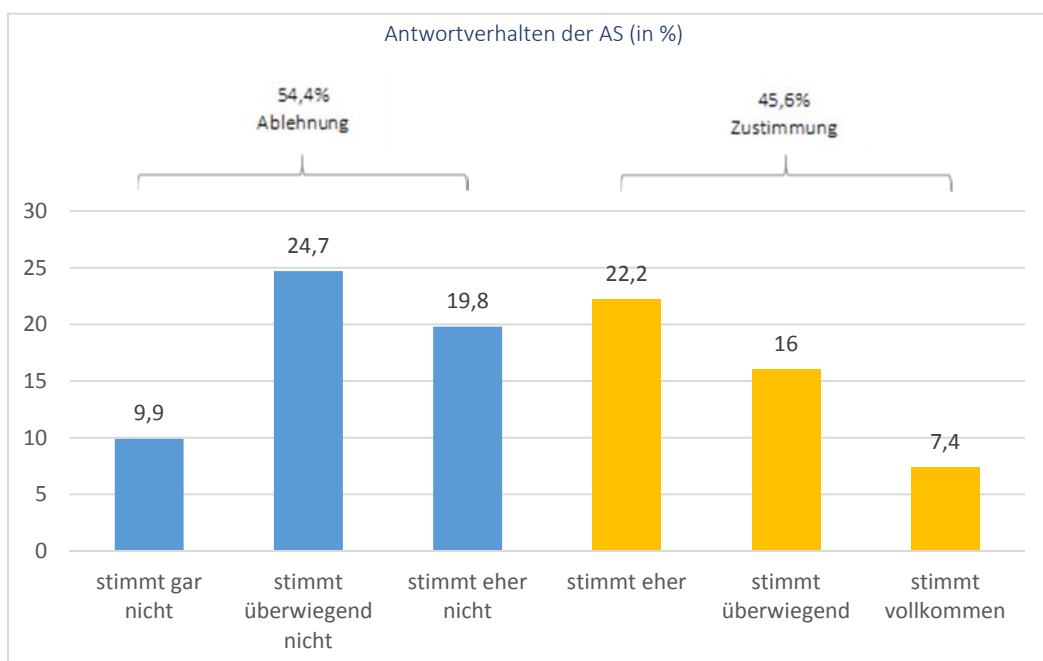
Abbildung 17: Durchschnittliche Beratungsdauer pro AdressatIn in Minuten.



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=79.

In Bezug auf ihre Zeitressourcen geben 54,4% der befragten AS an, dass sie ausreichend Zeit zur Verfügung haben, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen (s. Abb. 18), während 45,6% angeben, nicht genügend Zeit zu haben.

Abbildung 18: „Ich habe nicht genügend Zeit zur Verfügung, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung, n=81.

²⁰⁷ Medianwert bedeutet, dass 50% der Antworten über diesem Wert liegen, und 50% darunter.

Faktoren der Arbeitsbelastung der Assistants Sociaux

In der qualitativen Erhebung wurden einige Faktoren rekonstruiert, die eine höhere Arbeitsbelastung der AS bedingen:

- Mehr administrative Tätigkeiten, die zusätzlich zur sozialen Arbeit geleistet werden müssen (etwa in kleinen *Offices* mit geringem Personal)
- Hohe Fallzahlen und Komplexität in sozial schwächeren *Office*-Gebieten
- arbeits- und zeitintensive „outils de travail“
- steigende Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben der *Offices*
- herausfordernde Adressatenbetreuung und nicht ausreichende professionelle Unterstützungsstrukturen (z.B. Supervision)

So schildern die ExpertInnen, dass mit der Reform ein Anstieg der administrativen Tätigkeiten, eine stärkere Bürokratisierung der Tätigkeiten und eine vermehrte Dokumentierung der Anträge einhergegangen sei. Vor allem in kleineren *Offices* mit wenigen administrativen Kräften, die die AS entlasten können, fallen diese Tätigkeit in den Zuständigkeitsbereich der AS.

Manche *Offices* berichten von einer steigenden Anzahl und großen Komplexität der zu bearbeitenden Anfragen. Hiervon sind insbesondere *Offices* in sozial schwächeren Gebieten betroffen. Dies dürfte, wie eingangs beschrieben, mit einer generellen Entwicklung im sozialen Sektor zusammenhängen und ist auch in anderen Ländern zu beobachten.

„[...] dass d’Aarbecht immens zougeholl huet eben well et eng Pléthore vu Responsabilitéit ass déi elo op eis zoukomm ass. Well déi Problemer net manner ginn, et kommen der ëmmer méi bäi. A vill komplex Problemer wou kee vun dobaussen, ee Normalstierflechen géif net drun denken oder sou.“ (E20_51:35)

Manche ExpertInnen berichten, dass einige sozialarbeiterische Maßnahmen, wie die „gestion financière“ oder die Vergabe von finanziellen Hilfen als Vorauszahlungen, besonders arbeits- und zeitintensiv sind.²⁰⁸

Auch die herausfordernde Adressatenbetreuung kann ein potenzielles Belastungsmoment darstellen. Denn die AdressatInnen weisen teilweise schwierige Problematiken auf und können die persönliche Integrität der AS angreifen, sie bedrohen, diffamieren oder anderweitig emotional belasten. Die ExpertInnen betonten, dass die AS aus diesem Grund Unterstützung von ihrem professionellen Umfeld benötigen.

„An dann... an dengem Berufsbild du weess dass de däint gemaach hues, dass de deng Grenzen hues, mir si keng Therapeuten, mir si keng Psychiater, du weess du hues keen Ëmfeld wou se opgefaangen kënne ginn an du gëss awer perséinlech ugegraff. An dat ass... wou ech... dat ass an dësem Kontext vun der aide sociale fannen ech dat hefteg.“ (GD_52:5)

Neben grundsätzlichen Herausforderungen der Profession, wird die Arbeit der AS als

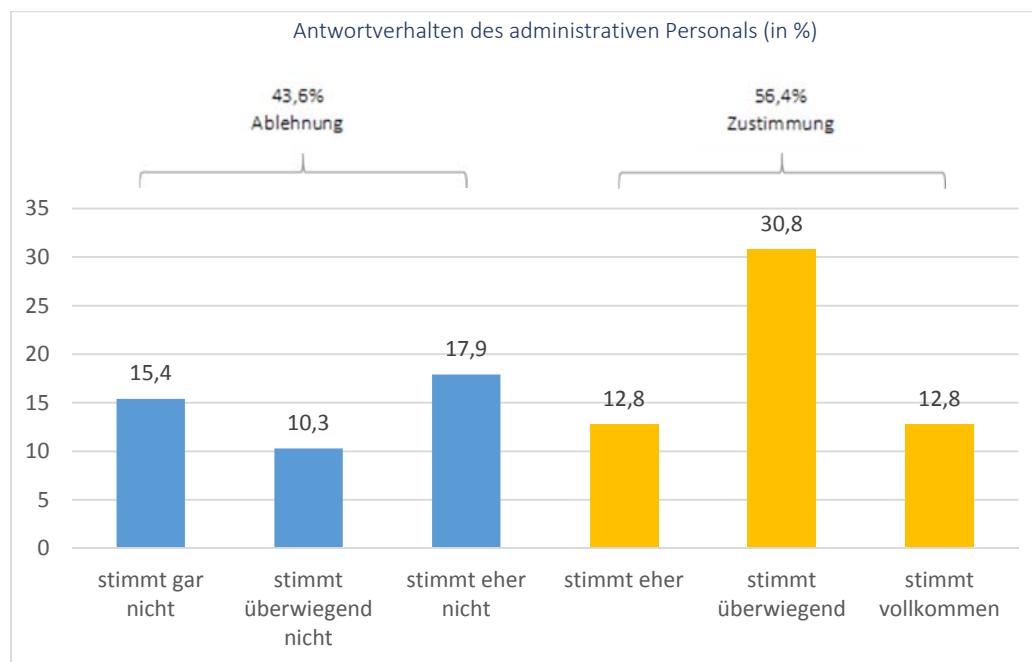
²⁰⁸ Zu den Leistungen der *Offices* vgl. Kapitel 5.1.

„Generalisten“²⁰⁹ als anspruchsvoll empfunden. Die umfassenden Anforderungen können AS an ihre Kompetenzgrenzen bringen. Die ExpertInnen berichten, dass von den AS auch Maßnahmen erwartet werden, die in den professionellen Aufgabenbereich anderer Berufe (Psychiater, Polizisten) fallen. In diesem Zusammenhang wurde die Notwendigkeit von Supervisionen und Weiterbildungen angesprochen, um die nötige professionelle Begleitung der AS sicherzustellen.

4.3.6 Arbeitszeitressourcen der administrativen Kräfte

Die knappe Mehrheit der administrativen Kräfte (56,4%) schätzt ihre eigenen Arbeitszeitressourcen kritisch ein und stimmt der Aussage: „Ich habe nicht genügend Zeit zur Verfügung, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen“ zu (s. Abb. 19). Für immerhin 43,6% der administrativen Kräfte reichen die Zeitressourcen dagegen aus.

Abbildung 19: „Ich habe nicht genügend Zeit zur Verfügung, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=39.

Bei der Suche nach möglichen Ursachen knapper Arbeitszeitressourcen wird deutlich, dass die Überlastung nicht zwingend personalstrukturelle Gründe hat. 56,4% der administrativen Kräfte geben an, dass das *Office* ausreichend Personal beschäftigt, um die anstehende Arbeit qualitativ gut bewältigen zu können, wohingegen 43,6% dem nicht zu stimmen. Es ist anzunehmen, dass die Einschätzung der eigenen Arbeitszeitressourcen von der Bandbreite an Aufgaben im jeweiligen *Office* abhängt. Generell bestätigen die administrativen Kräfte zu 100%, dass die administrative Arbeit in den letzten Jahren stark zugenommen hat.

²⁰⁹ Auf die Funktion der „Generalisten“ der Sozialen Arbeit in den *Offices* wird näher im Kapitel 6.1 eingegangen.

Faktoren der Arbeitsbelastung der administrativen Kräfte

In der qualitativen Erhebung wurden folgende Faktoren genannt, die die Arbeitsbelastung des administrativen Personals beeinflussen:

- Zeitintensive Tätigkeiten und potentielle Schnittstellenproblematiken (jährliche Diskussionen in Hinsicht auf die komplexe Finanzbuchhaltung)
- Benötigtes *Office*-spezifisches Fachwissen
- Personalunion des Sekretärs und *Receveurs*
- verantwortungsreiche (temporäre) Übernahme bestimmter Leistungen, etwa der Kontrolle von offengebliebenen Beträgen (Eintreiben der „*avances*“) oder der „*gestion financière*“

Bestimmte Tätigkeiten der administrativen Kräfte sind besonders zeitintensiv. Hierunter fallen beispielsweise buchhalterische Tätigkeiten anlässlich des jährlichen Haushaltsabschlusses.

„De ‚bouton clôture‘, dat war... oh...! Well wann een déi mécht, an et mécht een d'clôture définitive‘, do kann een NÄISCHT méi änneren. An ee Feeler ass ëmmer méiglech. Well dat heescht, alles muss bezuelt sinn vun dat Joer. Et dierfnäischt méi sinn, an et muss alles am Equiliber sinn. Well de Problem vun den Offices ass: Dat si Konventiounen déi een do huet an déi Konventiounen déi müssen dann all am Equiliber sinn. An heinsdo kann ee Feeler sinn vun eppes wou ee guer net weess! Da muss een dat sichen.“ (GD_53:17)

Mögliche Fehler bei der Bilanzierung seien aufgrund komplizierter Ein- und Ausgänge von Zahlungen nicht immer gleich auffindbar. Die akkurate Ausführung dieser Tätigkeit erfordert Kenntnisse der spezifischen Buchhaltung sowie der umliegenden Gesetze. Die Buchhaltung der *Offices* wird in Rücksprache mit den Gemeinden und dem zuständigen Innenministerium vollzogen. Für alle drei AkteurInnen, die mitunter andere Vorgaben haben²¹⁰, kann die Komplexität dieser Tätigkeiten herausfordernd sein. Daher kann es in der Zusammenarbeit zu Schnittstellenproblematiken und damit zu höheren Kommunikationsanforderungen kommen. Spezifische Tätigkeiten der administrativen Kräfte sind daher mit einem größeren Arbeitsaufwand verbunden.

Dieses Beispiel verdeutlicht auch, dass die administrativen Kräfte für die Bewältigung des Arbeitsalltags spezifisches Fachwissen benötigen. Infolgedessen plädiert das administrative Personal für eine bessere Fortbildung bei Einstieg in die administrative Arbeit der *Offices*.²¹¹

„Mee net vergiessen: déi meescht, déi déi Aarbecht déi ech maachen, mir kommen aus dem Privatsecteur! Fir do mat deene Gesetzer laanscht ze kommen, weess de? Fir dech do drun ze halen: ‚Eh? Wat kënnt?‘ Du gëss hei bombardéiert a konfrontéiert, du kriss jo och déi Circulaires. Mëss jo elo mol en Triage: Wat ass elo mol wichteg, wat concernéiert eis, wat concernéiert si? Mee de Problem ass den Austausch, d'Interpretatioun vun deem Dénge, déi muss jo awer och intern sinn.“ (E19_12:6)

²¹⁰ So vollziehen Gemeinden eine kameralistische Buchhaltung, während die *Offices* eine Finanzbuchhaltung führen.

²¹¹ Auf die Weiterbildungsangebote wird unter Kapitel 4.7 näher eingegangen.

Als zentraler Faktor der Arbeitsbelastung im administrativen Bereich wird, wenn vorhanden, die Personalunion von Sekretär und *Receveur* bei niedrigem Personalbestand genannt.

„Diese Person fühlte sich teilweise einfach an Arbeit überfordert vom Volumen her, und eben, sie hatte irgendwann ein unwohles Gefühl, eben die Sache, die normalerweise zwei Leute tragen, alleine auf den Schultern zu tragen. [...] Weil sie quasi dann ihre Sachen selbst gegenzeichnen musste. [...] Und wenn eben dann die Verantwortung sich auf eine einzige Person konzentriert, kann das schon ein sehr großer Druck sein.“ (E12_6:66)

Wenn diese zwei Tätigkeiten von einer einzelnen Person ausgeführt werden, fällt erstens die gegenseitige Kontrolle bei Zahlungen weg, wodurch Fehler im Budget leichter geschehen können; zweitens kann es zu Herausforderungen in der Krankheits- und Urlaubsvertretung kommen, was zu Zahlungsunfähigkeit im *Office* führen kann (aufgrund geschlossener Kasse).

Eine belastende Situation kann auch durch eine hohe Verantwortung entstehen, wenn administratives Personal zum Beispiel die „gestion financière“ von AdressatInnen in Krankheitsfällen übernimmt und dafür sorgen muss, dass diese immer rechtzeitig ihre Rechnungen vom *Office* bezahlt bekommen. Gleichzeitig haben die Administrativen auch Einsicht in die offen stehenden Beträge des *Office* und fühlen sich verpflichtet, bei den AdressatInnen die „avances“ für das *Office* einzutreiben.²¹²

4.3.7 Arbeitszeitressourcen des *Conseil d'administration*

Die Arbeit der freiwilligen CA-Mitglieder und ihrer PräsidentInnen kann sehr arbeits- und zeitaufwendig sein. Die Anwesenheit der Mitglieder ist Voraussetzung für die Beschlussfähigkeit des CA und damit für die Arbeitsfähigkeit des *Office*.²¹³ Es wurde deutlich, dass die Arbeit im CA jedoch oft unvereinbar mit den regulären Arbeitszeiten der Mitglieder ist, sofern diese sich nicht bereits im Ruhestand befinden.

„[W]enn ich ein bisschen übler gelaunt bin sag' ich: ‚Ich verbummle meinen mir zustehenden Urlaub mit Anwesenheiten im Office‘.“ (E12_15:72)

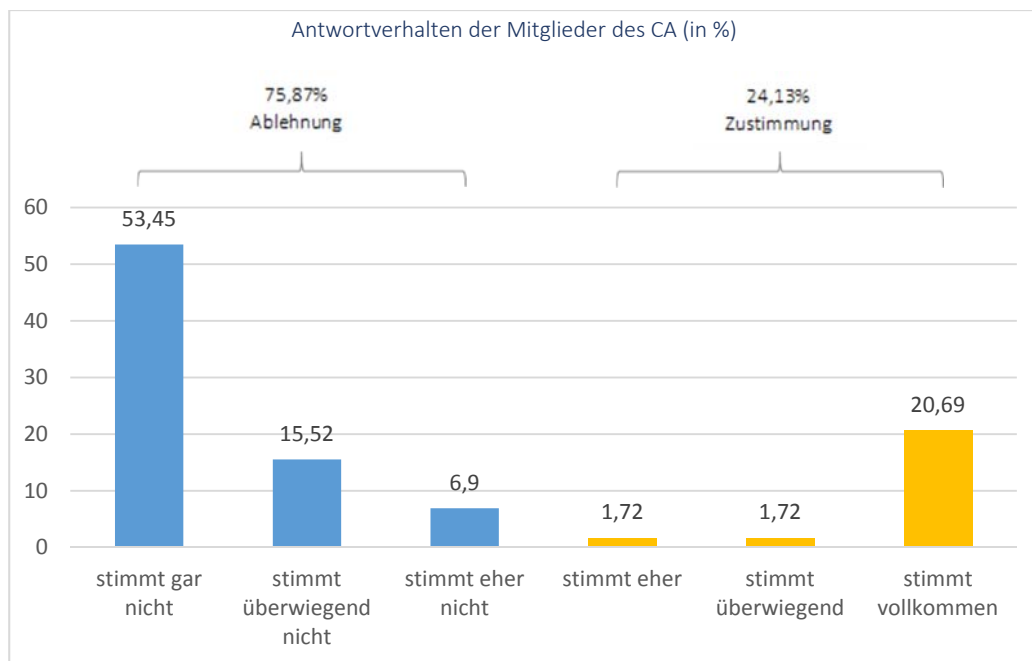
So ist die Teilnahme an den häufigen Sitzungen für Berufstätige teilweise schwierig zu bewerkstelligen, wenn Sitzungen tagsüber, also zu den regulären Arbeitszeiten des *Office*-Personals, stattfinden. In diesem Fall müssen sich erwerbstätige CA-Mitglieder teilweise Urlaubsstunden nehmen. Aus diesen Gründen schlugen einzelne ExpertInnen die Möglichkeit eines „congé politique“ vor. Dieser könnte, so diese ExpertInnen, das Engagement von Berufstätigen und bereits anderweitig Engagierten (beispielsweise Gemeinderatsmitglieder) fördern. In der standardisierten Befragung zeigte sich jedoch, dass die Mehrheit der CA-Mitglieder (75,9%) eher zu der Aufwandsentschädigung, wie sie zurzeit vergeben wird, tendiert (s. Abb. 20).

²¹² Vgl. hierzu auch weitere Ausführungen im Kapitel zu den Tätigkeitsbeschreibungen der administrativen Kräfte.

²¹³ Um Beschlussfähig zu sein, muss die Mehrheit der CA-Mitglieder anwesend sein. Vgl. Loi 2009, Art. 17.

Die Inanspruchnahme eines „congé politique“ ist für Personen im Ruhestand einleuchtender Weise wenig sinnvoll. Dementsprechend zeigte sich eine deutlich höhere Zustimmungsrates zu dieser Frage bei den unter 65-Jährigen (38,9%) als bei den über 65-Jährigen (24,7%). Allgemein erfährt die Aufwandsentschädigung in beiden Altersgruppen eine stärkere Zustimmung als ein „congé politique“. Andererseits muss beachtet werden, dass der „congé politique“ für immerhin nahezu 40% der jüngeren Mitglieder nach eigener Aussage die bessere Alternative darstellen würde.

Abbildung 20: „Ich würde lieber ‚congé politique‘ anstatt einer Aufwandsentschädigung bekommen.“



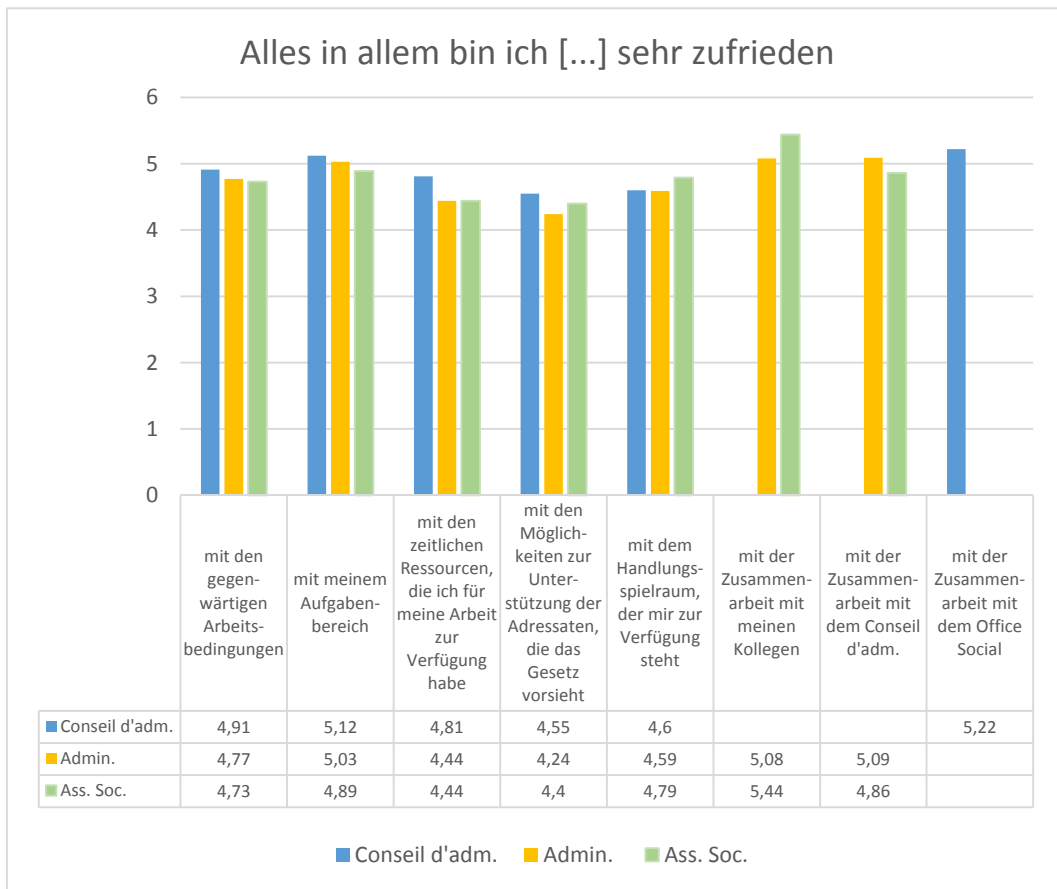
Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=58.

4.3.8 Allgemeine Arbeitsmotivation und -zufriedenheit

Trotz der oben genannten komplexen Arbeitsbedingungen (schwierige AdressatInnen, hohe Verantwortung etc.), zeigt die quantitative Befragung, dass die generelle Arbeitszufriedenheit der drei Befragungsgruppen (CA, AS und Admin.) mit einem Mittelwert von je $M=4,6$ relativ hoch ist. So liegen alle abgefragten Faktoren im positiven Bereich²¹⁴ (s. Abb. 21). Eine sehr hohe Zufriedenheit zeigt sich insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den KollegInnen. Etwas schwächer ist die Zustimmung der drei Befragungsgruppen in Bezug auf die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Unterstützung der AdressatInnen.

²¹⁴ In den Zustimmungsbereich der 6-teiligen Skala fallen die Werte 4 („stimmt eher“), 5 („stimmt überwiegend“) und 6 („stimmt vollkommen“).

Abbildung 21: Allgemeine Arbeitszufriedenheit bezüglich der zeitlichen und kooperativen Ressourcen.

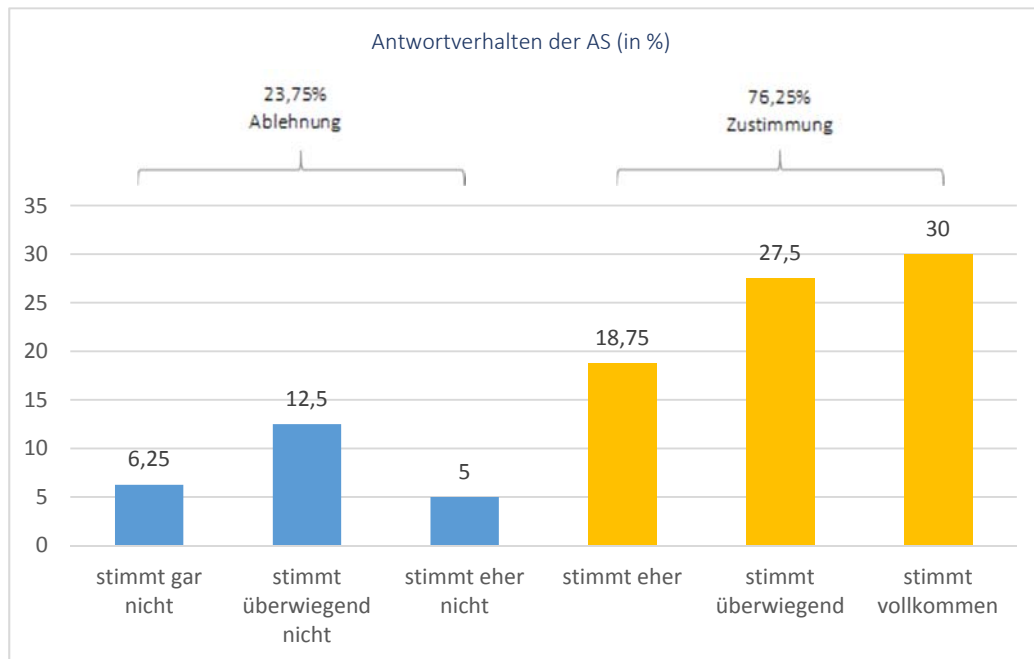


Quelle: Eigene standardisierte Befragung, CA: n=63-65; Adm.: n=33-39; AS: n=77-79.

Dies lässt sich unter anderem mit dem hohen Stellenwert der Arbeit im *Office* für die Beschäftigten erklären. So stimmen 76,25% der befragten AS der Aussage zu, dass sie einige ihrer Aufgaben nur dank einer sehr hohen Motivation aufgrund der Wichtigkeit ihrer Arbeit bewältigen können (s. Abb. 22).

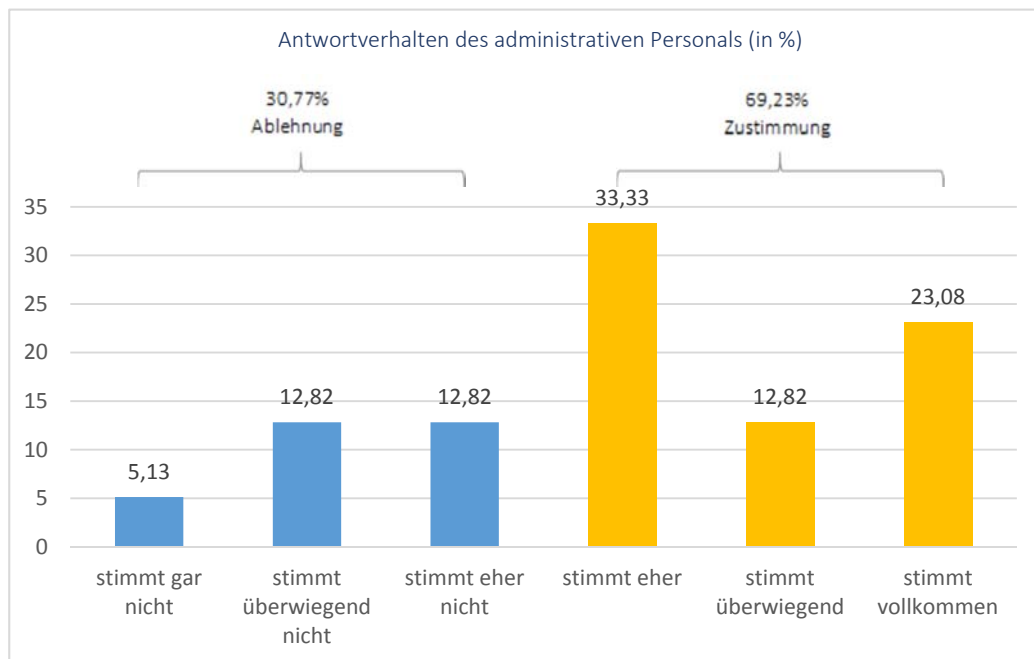
Auch die administrativen Kräfte, die in der Regel nicht direkt in die Adressatenbetreuung involviert sind, gaben in der standardisierten Befragung an, einige Aufgaben nur deshalb bewältigen zu können, weil sie ihre Arbeit als sehr wichtig ansehen und daher hoch motiviert sind (s. Abb. 23).

Abbildung 22: „Einige Aufgaben sind nur deshalb zu bewältigen, weil ich aufgrund der Wichtigkeit meiner Arbeit sehr hoch motiviert bin.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=80.

Abbildung 23: „Einige Aufgaben sind nur deshalb zu bewältigen, weil ich aufgrund der Wichtigkeit meiner Arbeit sehr hoch motiviert bin.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=39.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass die hohen Arbeitsbelastungen derzeit noch durch die Arbeitsmotivation der Beschäftigten ausgeglichen werden. Für die nachhaltige Qualität der Sozialen Arbeit in den *Offices* scheint es jedoch sinnvoll, für den gesetzlichen Personalschlüssel jene Faktoren stärker zu berücksichtigen, welche die Arbeitsbelastung tatsächlich steigern.

4.4 Zusammenfassung

Das Gesetz hält fest, dass jedes *Office* pro 6000 EinwohnerInnen eine/n „assistant social“ oder „assistant d’hygiène sociale“ (AS) und eine halbe administrative Kraft einstellt. Zusätzlich verfügt es über einen ehrenamtlichen CA. Während damit professionelle Fachkräfte eines geschützten Berufes mit einer entsprechenden Berufsausbildung für die sozialpädagogische Betreuung und Hilfeplanung verpflichtend sind, definiert das Gesetz keine Qualifizierungsmerkmale für das administrative Personal und die CA-Mitglieder.

Mit den **Professionalitätsanforderungen** der *Offices* hängen auch Kompetenzerwartungen zusammen. Die Konzeption des *Office* als „allgemeiner Sozialdienst“ erfordert von den AS ein breites Wissen hinsichtlich des sozialen Sektors und der entsprechenden Gesetzgebungen. Während ein Teil der ExpertInnen auch für die Fallbearbeitung im CA „Sachkompetenz“ der CA-Mitglieder erwartet, halten andere einen „gesunden Menschenverstand“ für ausreichend. Für das administrative Personal birgt das *Office* besondere Anforderungen hinsichtlich ihrer Buchhaltungskennnisse.

Die Auslegung der gesetzlich vorgesehenen **Tätigkeiten der Office-internen Akteu-rInnen** kann in der Praxis voneinander abweichen. Der CA verfügt gesetzlich über eine umfassende Entscheidungsgewalt. In der Praxis kann der CA eine stärkere Organisations- oder Leistungsperspektive in der Auslegung seiner Tätigkeiten einnehmen. Die Leistungsperspektive äußert sich u.a. in einer stärkeren Involvierung in die Fallbearbeitungen. Die Organisationsperspektive bedeutet dagegen einen stärkeren Fokus auf kontrollierende und organisationale Funktionen. Ein Großteil der *Offices* delegiert bestimmte Entscheidungsbefugnisse an die AS oder PräsidentInnen und überprüft sie anschließend.

Der/Die PräsidentIn hat gesetzlich die Rolle, das *Office* als Vorsitzender nach außen und vor Gericht zu repräsentieren, die laufenden Geschäfte zu regeln und in Notfallsituationen Soforthilfen zu vergeben. Es zeigte sich, dass der Ehrenamtsposten des/r PräsidentIn viel Zeit, fundiertes Wissen in verschiedenen Bereichen und Managerqualitäten erfordert.

Die AS kümmern sich um die gesetzlich festgehaltenen sozialarbeiterischen Tätigkeiten und stehen in der Praxis im direkten Kontakt zu den AdressatInnen. In einigen *Offices* übernehmen die AS zusätzlich administrative Tätigkeiten.

Das administrative Personal übernimmt Sekretärs- und Einnehmertätigkeiten, die in der Praxis teilweise in Personalunion durchgeführt werden. Neben den Kerntätigkeiten kommt es mitunter auch zum (indirekten) Adressatenkontakt. So ist das Sekretariat als „zentrale Anlaufstelle“ oftmals erste Ansprechstruktur für AdressatInnen, und administrative Kräfte kontrollieren gegebenenfalls die Rückzahlungen der AdressatInnen an das *Office* oder übernehmen im Falle von Personal- und Zeitmangel die Ausführung der „gestion financière“.

Adäquate **Arbeitsbelastung und Arbeitszeitressourcen** sind Voraussetzung, um qualitative Soziale Arbeit leisten zu können. Die Soziale Arbeit weist aufgrund der an-

forderungsreichen Aufgaben und Arbeitsbedingungen tendenziell eine hohe Arbeitsbelastung auf. Hierbei kann zwischen „objektiver“ und „subjektiver“ Arbeitsbelastung unterschieden werden. Beide beeinflussen die Qualität Sozialer Arbeit. Zu hohe Arbeitsbelastung kann zu unzureichender und ineffizienter Adressatenbetreuung und Unzufriedenheit und Überforderung der Beschäftigten führen. Generell weisen die AS und die administrativen Kräfte eine hohe Arbeitszufriedenheit auf, die auf eine hohe Arbeitsmotivation schließen lässt.

Die Berechnung des Personalschlüssels anhand der Einwohnerzahl wird generell als zu einseitig bewertet. Diese scheint auch aus Sicht verschiedener theoretischer Modelle der Arbeitszeitsteuerung eher ungeeignet. Sinnvoller ist es, ein Modell zu wählen, das den tatsächlichen Arbeitsaufwand der AS berücksichtigt. Als strukturelle Gründe für einen höheren, über dem gesetzlichen Schlüssel liegenden, Personalbedarf nennen die ExpertInnen:

- die soziale Situation der Region, die ein „Mehr“ an Sozialer Arbeit notwendig machen kann,
- die Anzahl der Beschäftigten im *Office*: kleinere *Offices* müssen Abwesenheiten einzelner MitarbeiterInnen ausgleichen können, größere *Office* haben einen erhöhten Koordinationsaufwand.

5 DIE ARBEIT IN DEN *OFFICES SOCIAUX*

In Bezug auf die Leistungsvergabe unterscheiden sich die *Offices* maßgeblich in ihrer je spezifischen Gesetzesumsetzung. Um Aussagen zur Prozessqualität treffen zu können, fokussierte sich die Analyse auf die organisatorischen Abläufe und die mit der *aide sociale* in Zusammenhang stehenden Handlungen der *Offices*. Dies umfasst die angebotenen Leistungen und die Abläufe der Leistungsvergabe, ebenso wie die Definition zentraler Begriffe (etwa der „*dignité humaine*“ als gesetzliches Ziel des Leistungsumfangs) und der Dokumentation der eigenen Arbeitsweise. Ein zentrales Ziel der *aide sociale* ist es, die Lebenssituation der AdressatInnen langfristig zu verbessern. Vor dem Hintergrund der *Office*-spezifischen Arbeitsabläufe und Leistungsvergabe zeichnen sich verschiedene Perspektiven auf die Nachhaltigkeit der *aide sociale* ab. Gerade in Bezug auf unterschiedliche Abläufe in den *Offices*, dem unterschiedlich ausgelegten Leistungsspektrum und dem Anspruch einer fallspezifischen Betreuung soll letztlich die Frage nach der Homogenität von Leistungen in den Blick genommen werden.

Dieses Kapitel umfasst folgende Aspekte:

- Aufgaben und Hilfeleistungen der *Offices*
- Die Dokumentation und Dossierführung Sozialer Arbeit im *Office*
- Prozesse der Fallbearbeitung und Vergabe der Hilfeleistungen
- Nachhaltigkeit der Leistungen und Angemessenheit der Hilfsmaßnahmen der *Offices*
- Zwischen „*aide individuelle*“ und Harmonisierung der Leistungsvergabe

Die Darstellungen stützen sich auf die Dokumentenanalyse, die Experteninterviews, Gruppendiskussionen und die standardisierte Befragung.

5.1 Aufgaben und Hilfeleistungen der *Offices Sociaux*

In diesem Kapitel werden die Aufgabenbereiche der *Offices* näher beleuchtet. Die historischen Vorläufer des allgemeinen Sozialdienstes und das Tätigkeitsfeld der *Assistants* als „Generalisten“ legten die Grundsteine für die Ausrichtung der heutigen Aufgaben („missions“) der *Offices*. Die Spannweite der Hilfemaßnahmen und die Funktion des *Office* als zugleich erstes und letztes Auffangnetz stellen hierbei die wesentlichen Herausforderungen der *aide sociale* dar.

Zunächst wird dargestellt, welche Leistungen gesetzlich vorgesehen sind. Anschließend wird die Breite des Hilfsangebots in den *Offices* geschildert, bevor schließlich generelle Unterschiede und Herausforderungen bei finanziellen und nichtfinanziellen Hilfen dargelegt werden.

5.1.1 Die klassische Arbeit der „Generalisten“ der Sozialen Arbeit

Das Konzept des „guichet social unique“²¹⁵ hat seine historischen Wurzeln in der Philosophie des allgemeinen Sozialdienstes der ersten Reihe. Die Soziale Arbeit der AS, die bis in die 1990er Jahre in den medizinisch-sozialen Zentren für eine professionelle Armutsbekämpfung sorgten, wurde nach dem Vorbild des „Allgemeinmediziners“, des „Generalisten“, ausgelegt. Auch der Service Social Polyvalent du Secteur (SSPS), in welchem AS der Croix Rouge und der Ligue Médico-Sociale arbeiteten, funktionierte nach diesem Vorbild.²¹⁶

„Sie waren mit einer enormen Bandbreite menschlicher Probleme konfrontiert und wirkten mit ihren eigenen Lösungsansätzen stark am Aufbau des luxemburgischen Sozialnetzes mit. Allgemein ausgebildete Sozialarbeiter wurden so fast genötigt, Antworten auf Probleme in den Bereichen Kindheit, Wirtschaft, Psychologie des dritten und vierten Alters, Arbeit, Abhängigkeit und Pädagogik vorzuschlagen. Obwohl ihnen fachliche Spezialisierungen fehlten, verhalf ihnen die Übersicht über verschiedene Problemlagen und die Kenntnis der Familienverhältnisse notleidender Personen zu einer klaren Wahrnehmung langfristiger Probleme.“²¹⁷

Mit dem Umbau des luxemburgischen sozialen Sektors im Jahre 2001 durch die Gründung des Service Social de Proximité (SSP) der Croix Rouge wurden die Bereiche der Sozialen Arbeit auf soziale Dienste „erster“ und „zweiter Reihe“ aufgeteilt. Der SSP spezialisierte sich damals mit den kommunalen Sozialämtern als „Dienst der ersten Reihe“ auf Soforthilfe. Dagegen verstand sich die Ligue Médico-Sociale als „Dienst der zweiten Reihe“. Das heißt, der SSP war für die Erstbetreuung verschiedener Problemlagen und die Koordination von Leistungen für eine Dauer von maximal vier Monaten zuständig, während spezifischere und längerfristige Problematiken an die Institution der „zweiten Reihe“ (Ligue Médico-Sociale) weitergeleitet wurden. In diesem Bereich

²¹⁵ Vgl. Kapitel 3.1.2.

²¹⁶ Vgl. Salvi 2009b, S. 51.

²¹⁷ Salvi 2009b, S. 51.

wurden dann etwa Schuldnerberatung und soziale Begleitung („accompagnement social“) angeboten.²¹⁸

Diese institutionelle und inhaltliche Trennung der Sozialhilfe ist im neuen *aide sociale*-Gesetz nicht mehr vorgesehen und wurde durch die drei gesetzlich definierten Betreuungsformen (präventiv, kurativ, palliativ) hinfällig.²¹⁹ Dennoch wirkt sich die historische Arbeitsteilung der sozialen Organisationen auch nach der Reform im Aufgabenspektrum der *Offices* nach, welches dem Leitbild einer Sozialen Arbeit „der ersten Reihe“ und der Rolle der SozialarbeiterInnen als „Generalisten“ entspricht.

5.1.2 Erstes und letztes Auffangnetz – Chancen und Herausforderungen eines „Guichet social unique“

Der allgemeine Sozialdienst wird vor der *aide sociale*-Reform wie folgt beschrieben:

„Le service social a la vocation du guichet unique central de par son histoire, son actualité et ses compétences dans le domaine des aides et secours de première ligne et d’urgence sociale.“²²⁰

Der „guichet social unique“ wird im Gesetzestext von 2009 zwar nicht namentlich genannt, doch der Motiventext beschreibt diesen ganzheitlichen und „subsidiären“ Ansatz der Sozialhilfe:

„L’aide sociale peut, par exemple, revêtir la forme d’une guidance socio-éducative, d’une mise à disposition d’un hébergement d’urgence ou encore d’informations ou de conseils relatifs aux démarches à effectuer pour accéder aux différentes mesures sociales et prestations financières auxquelles les personnes ou les familles ont droit. Grâce à son caractère global et cohérent, l’aide sociale évite non seulement l’exclusion sociale, mais favorise aussi l’autonomie des personnes et des familles en détresse.

Sous cet aspect, l’office social devient un guichet social unique ayant une vocation de subsidiarité par rapport à toutes les mailles du filet social existant.“²²¹

Der Motiventext weist dem *Office* hier implizit die Funktion einer „ersten Anlaufstelle“ zu, die unter anderem eine sozialpädagogische Beratung und Betreuung anbietet, Notunterkünfte zur Verfügung stellt und zu verschiedenen Maßnahmen und gesetzlichen Sozialleistungen informiert. Mit einem solchen „umfassenden“ und „kohärenten“ Angebot wird das *Office* zusätzlich entsprechend dem gesetzlichen Subsidiaritätsprinzip²²² als „letztes Auffangnetz“ definiert.

Auch die ExpertInnen sind sich über diese Doppelrolle der *Offices* weitgehend einig.

²¹⁸ Vgl. Hoffmann 2006; Salvi 2009b, S. 52.

²¹⁹ Loi 2009, Art. 3; Vgl. Hoffmann 2006; Salvi 2009b, S. 52.

²²⁰ Salvi 2009a, S. 958.

²²¹ Projet de loi 2009, S. 6f.

²²² Loi 2009, Art. 2.

„Mir si jo wierklech [...] eigentlech de leschte Filier deen d'Leit opfänkt wann all aner Ressourcen, all aner Servicer net méi fonctionnéieren [...] Do géif ech heiansdo mengen, dass bei deenen anere Servicer méi Personal nach géif gebraucht ginn...“ (E45_16:77)

„Ech well just drop hiweisen, dass den Artikel zwee vum Gesetz seet: ‚Déi lescht Plaz wou s du dech solls wenden, wa keen aneren der méi hëlleft, ass den Office Social, soll a LESCHTER Instanz zoustänneg si fir eppes.‘ Et kënnst eis awer meeschtens vir, dass mir an éischer Instanz zoustänneg sinn, well keen aneren sech këmmert.“ (E27_8:73)

„[...] mir sinn d'Ulafstell fir d'Populatioun, mir si Generalisten, mir müssen alles wëssen, mee mir kënnen och net alles maachen. A vill orientéieren, ne, dat heescht mir müssen ëmmer sou op de ‚qui-vive‘ bleiwen an ëmmer kucken: do ass een neit Gesetz, dat kéint eis betreffen an do geet een neie Service op, müssen mer dat mierken fir eis Clienten z'orientéieren.“ (E2_1:40)

Diese Differenz zu den „SpezialistInnen“ der Dienste zweiter Reihe in den Aufgabebereichen wird von einigen ExpertInnen auch betont, um die Grenzen der Zuständigkeit des *Office* zu markieren.

Es wird deutlich, dass aus Perspektive der ExpertInnen die *Offices* dann aktiv werden müssen, wenn andere Sozialdienste im sozialen Sektor für bestimmte Notfalllagen nicht zuständig sind oder überfordert respektive personell unterbesetzt sind.

„Wat mir méi Suergen mécht, ass: Wa mir déi Aarbecht weiderginn, dauert et sechs bis aacht Méint bis dass do eng ‚gestion budgétaire‘ zustane kennt, well [Numm vum Service] nach ëmmer seet si sinn iwwerfuert, si hu vill ze vill Aarbecht, wat wahrscheinlech och stëmmt. [...] A wat mir och Suergen mécht, wa keen sech méi em ee Client këmmert, fir welche Problem och ëmmer, dann ass den Office Social déi leschten Ulafstell wou se sech kënnen wenden. A wann mir et net maachen, wien mécht et dann?“ (E27_8:26)

Die *Offices* stellen also zentrale Schnittstellen im luxemburgischen Sozialsystem dar. Wie die praktische Umsetzung eines solchen „ersten“ und „zweiten“ Auffangnetzes für die *Offices* aussehen kann schildert ein/e ExpertIn folgendermaßen:

„Mir kommen a leschter Stell, mir kommen zwar net a leschter Stell wat elo déi praktesch Hëllef ubelaangt, [...] well et komme jo vill Leit déi wësse jo net [...] dass d'Leit vläicht nach Rechter hunn op der Administration de l'emploi oder am Fonds National de Solidarité oder bei enger Unfallversécherung, bei enger Gesondheetskeess, bei enger ‚allocation familiale‘ oder esou. An do hëllef mir natierlech schonn, net materiell, mee do hëllef mir scho logisteschesch wat d'Demanden ubelaangt an esou. [...] well déi Leit [...] e Recht op materiell Hëllef vun enger anerer Plaz aus der Sozialgesetzgebung hunn.“ (E21_9:6)

Entsprechend diesen beiden Funktionen fallen unter die Funktion als „erstes Auffangnetz“ die Aufgaben, sich ein Bild der sozialen und finanziellen Situation der AdressatInnen zu machen, über Sozialansprüche zu informieren, bei der Eingliederung in das Sozialsicherungsnetz und andere Sozialleistungen zu unterstützen, AdressatInnen gegebenenfalls weiter zu orientieren und unter die Funktion als „letztes Auffangnetz“ fallen die Aufgaben materielle und finanzielle Unterstützung in Notsituationen zu vergeben, die nicht von der Sozialversicherung und anderen sozialen Rechten abgedeckt sind oder Überbrückungszahlungen zu leisten.

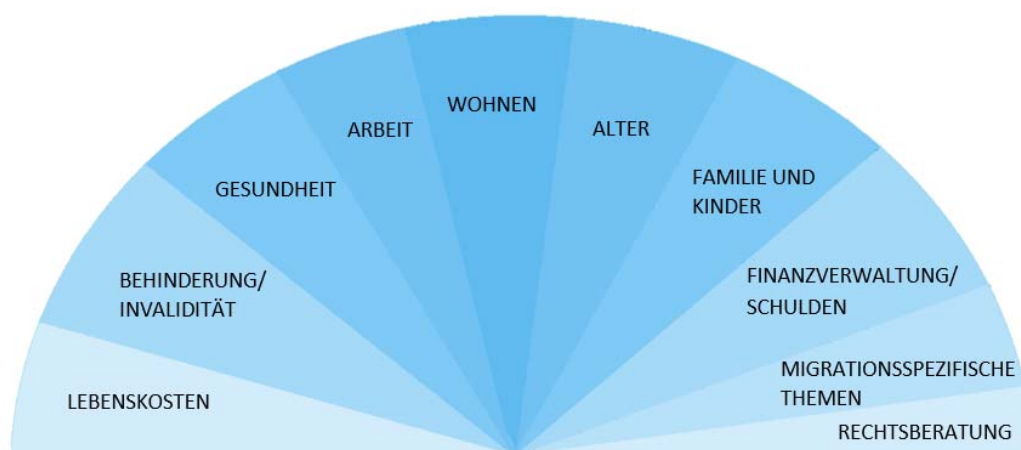
5.1.3 Gesetzlich definierte Aufgaben und thematische Bereiche der Hilfeleistungen

Der Gesetzestext definiert in Artikel 7 die „Missionen“²²³ des *Office*:

- Information über die *aide sociale*
- Beratung und Antragstellung für andere soziale und finanzielle Hilfeleistungen außerhalb der Gesetzgebung der *aide sociale*
- sozialpädagogische Betreuung
- Zugang zu Kommunikationsmitteln und soziokulturellen Aktivitäten sichern
- Eingliederung in das Sozialversicherungssystem
- Motivierung zur Teilnahme an Maßnahmen, die die Lebenssituation optimieren
- Einforderung von aktiver Beteiligung an den vom *Office* angebotenen Maßnahmen
- Gewährung finanzieller Unterstützungsleistungen
- Unterbringung in einer Notunterkunft
- Kostenübernahme medizinischer Leistungen, der Kranken- und Invalidenversicherung und der Altersvorsorge
- Weiterleitung an spezifische (an Bedürfnisse angepasste) Dienstleister
- Kooperation mit anderen sozialen Dienstleistern, in dessen Betreuung der/die AdressatIn bereits ist

Die zu vergebenen Hilfen sind lang-, mittel- oder kurzfristig angelegt und können palliativer, kurativer und präventiver Natur sein.²²⁴ Die Dokumentenanalyse der Aktivitätsberichte ergab, dass das generelle Leistungsangebot der *Offices* sich aus ähnlichen Themenfeldern zusammensetzt. Ein Überblick über die thematischen Themenbereiche wird in der folgenden Abbildung gegeben (s. Abb. 24).

Abbildung 24: Überblick über die thematischen Bereiche der Hilfeleistungen



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis der *Rapports d'activité*.

²²³ Memorial A – Loi 2009, Art. 7.

²²⁴ Mémorial A – Loi 2009, Art 3.

Die einzelnen *Offices* bieten zu den verschiedenen thematischen Bereichen jedoch unterschiedliche Hilfeleistungen an. Allgemein können die Aufgaben der *Offices* in finanzielle und materielle Leistungen, sowie nichtfinanzielle Leistungen unterschieden werden.²²⁵

- **Wohnen:** finanzielle Unterstützung für Mieten und Kautionen, Beratung zur Wohnungssuche, Weiterleitung zu Sozialwohnungen, Sonderprojekte für Wohnungslose und Zuschüsse für Heizung und Energie, Anträge für FNS, „allocation de vie chère“, ...
- **Arbeit:** Beratung zur Arbeitssuche, zur rechtlichen Möglichkeiten, Weiterleitung zu Gewerkschaft, Kooperationen mit ADEM, Sonderprojekte zu gemeinnützigen Arbeiten, Anträge für ADEM, ...
- **Lebenskosten:** Kleider, Möbel, Nahrungsmittel oder Bons dafür, Kosten für Transport...
- **Gesundheit:** Herstellung von Versicherungsschutz, Übernahme von Versicherungsraten, Vermittlung von Tiers payant social (TPS), Übernahme medizinischer Kosten, Coiffeur social, Kosten für Krankenhausaufenthalt, Brille/Optiker, Zahnärztliche Kosten, Kosten Apotheke
- **Familie und Kinder:** Vorauszahlungen von Alimenten, Beratung zu Kinderbetreuungsplätzen, Beratung zur Scheidung, Beratung zu häuslicher Gewalt, Weiterleitung zu Kinderbetreuungsstrukturen, Unterstützung bei Anträgen für die contrat d'appui-emploi (CAE), Jugendschutz
- **Alter:** Beratung zu Angeboten, Beratung zu Pension, „Téléalarme“, „Repas sur Roues“
- **Behinderung/Invalidität**
- **Finanzverwaltung/Schulden**
- **Migrationsspezifische Themen:** Aufenthaltserlaubnis, Wohnlerlaubnis etc.
- **Rechtsberatung:** juristische Beratung, administrative Unterstützung beim Beantragen von Prozesskostenhilfe und juristischen Instanzen²²⁶

Die *Offices* setzen spezifische thematische Schwerpunkte, indem Leistungen zu bestimmten Themenbereichen bevorzugt vergeben werden.

5.1.4 Finanzielle und materielle Leistungen

Unterschiede zwischen den *Offices* in der Vergabe finanzieller und materieller Leistungen beziehen sich erstens auf die Frage, ob grundsätzlich auch Geldbeträge vergeben werden, die die AdressatInnen selbst verwalten müssen (etwa um ihre Miete selbst zu bezahlen) oder nicht; zweitens auf die Höhe der vergebenen Summen; und

²²⁵ Diese Kategorisierung, die sich an der unterschiedlichen Vergabepaxis der Leistungen orientiert, erscheint deshalb sinnvoll, da damit vor allem nichtfinanzielle Leistungen, die laut ExpertInnen einen entscheidenden Teil ihrer Arbeit ausmachen, stärker in den Fokus rücken. Diese sind gerade in der Dokumentation der Tätigkeiten unterrepräsentiert. Andere Studien differenzieren beispielsweise nach „aides non-financières“ (inklusive materieller Hilfen, Sozialhilfen, administrative Anfragen, Weiterleitungen und Beratung), „secours financières“ („avancen“, alltägliche Finanzleistungen, etc.), sowie „secours urgences“ (also Sonderhilfen). (Vgl. Loutsch/Berger 2016, S. 35) Damit liegt u.E. jedoch ein starker Fokus auf finanziellen (und dokumentierten) Leistungen und ist für unsere Analyse mit Fokus auf Abläufe der Vergabe weniger geeignet.

²²⁶ Diese Liste beruht auf der Analyse der Aktivitätsberichte der *Offices*.

drittens auf die Frage, ob finanzielle Leistungen zurückzuzahlen sind oder nicht („avance“).

Einige *Offices* entscheiden sich dafür, keine finanziellen Leistungen zu vergeben, sondern nur zweckgebundene materielle Leistungen. Auch die Höhe der Beträge, die Personen zuerkannt werden, unterscheidet sich. Das hängt beispielsweise auch davon ab, welche materiellen Leistungen zusätzlich vergeben werden.

„Mir zum Beispill, schaffe vill domadder dass mir d'Leit un aner Servicer weiderleeden, also oder wat mir zum Beispill soen: ‚Voilà du kriss elo en Täschegeld wat net esou héich ass mee du kanns awer gläichzäiteg nach den Accès kréien fir an d'Épicerie sociale, mir hunn de Coiffeur social, mir hunn eng Rëtsch aner, Bongen oder alternativ Hëllefsmëttel, déi elo net a Geldwäert sinn.“ (E25_ 16:92)

Finanzielle Leistungen können entweder als zurückzuzahlende Vorauszahlung („avance“) vergeben werden, oder als Hilfe, die nicht zurückgezahlt werden muss. Einige *Offices* vergeben ihre Leistungen nahezu ausschließlich als Vorstreckungen.²²⁷ Die Entscheidung für zurückzuzahlende Leistungen wird oftmals als erzieherische Maßnahme begründet. Werden die Beträge nicht zurückgezahlt, haben die *Offices* die Möglichkeit, die betreffende Summe von anderen Sozialleistungen der AdressatInnen, etwa dem Kindergeld, zu pfänden. Es wird wiederholt darauf hingewiesen, dass der tatsächlich zurückzuzahlende Anteil gegebenenfalls im Laufe des Betreuungsverhältnisses reduziert oder auch erlassen werden kann. Beträge als vorgestreckte Leistungen zu vergeben, ist für die *Offices* mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden.²²⁸

Die finanziellen Leistungen machen nach Aussage der ExpertInnen jedoch nur einen kleinen Teil der Arbeit im *Office* aus.

„[...] de gréissten Deel ass net finanziell Hëllef gell wou mir ginn, dat heescht: Berodung, Orientéierung, Informatiounen all dat, all déi Saachen oder administrativ Hëllef. Eng Demande RMG, ass jo lo näischt wat, wou mer Suen dra gi gell, mee dat ass awer eng komplex Demande, administrativ Demande wou d'Leit meeschtens eleng net eens ginn an da bei eis kommen an dann do brauch een dann och 4-5 Rendez-vousen fir dat da wierklech dann hin ze kréie gell.“ (E1_2:29)

Hier wird auch deutlich, dass der Bedarf nach finanziellen Leistungen in der Regel Ausdruck einer umfassenderen Problemlage ist, etwa ein zu geringes Einkommen, Schulden oder andere Schwierigkeiten. Daher werden finanzielle Leistungen zumeist von nichtfinanziellen Leistungen begleitet.

Subsidiäre Hilfe und Grenzen der finanziellen Leistungen

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind die *Offices* dann für finanzielle Hilfeleistungen zuständig, wenn alle anderen staatlichen Hilfeleistungen ausgeschöpft sind.

²²⁷ Hier kann es gegebenenfalls *Office*-spezifische Vergabennormen geben. Zu den Leistungsentscheidungen von finanziellen Leistungen in den *Offices* vgl. Kapitel 5.3, zur Harmonisierung der Leistungsvergabe vgl. Kapitel 5.5.

²²⁸ Zu den Arbeitszeitressourcen der administrativen Kräfte vgl. Kapitel 4.3.

Ein wesentlicher Orientierungspunkt für die Vergabe von finanziellen Leistungen stellt die gesetzlich formulierte Aufgabe der *Offices* dar, ein autonomes und menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Der breite Begriff des „Lebens in Menschenwürde“ kann unterschiedlich definiert werden. So definiert das Gesetz die mögliche Form der materiellen und finanziellen Hilfe²²⁹ als „accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière“²³⁰ und auch der „Commentaire des articles“ des Gesetzes²³¹ hält als Aufgabe der *Offices* relativ vage fest, den Zugang zu lebenswichtigen Gütern („biens de première nécessité“) zu sichern. Folglich unterscheiden sich die entsprechenden Leistungen, die ein *Office* vergibt, um diese zu gewährleisten.²³² Die *Offices* kommen in der Regel nur für jene materiellen oder finanziellen Belange auf, die im jeweiligen *Office* als lebensnotwendig betrachtet werden. Als nicht-lebensnotwendig erachtete Güter werden von den ExpertInnen beispielsweise Tabakwaren, Haustiere, neue Kleidung, Autos, zusätzliche Kosten für beispielsweise eine Lebensversicherung etc. genannt.

„E: Jo wat Luxus ass, ech mengen do muss ee jo bësse mat de Leit [...] dass si sech permanent Kleeder kafe ginn déi si sech net brauchen. Ech mengen [...] do kann ee jo awer net einfach soen ,ok da loosse mir d' Leit, mir loosse de Leit hir Autonomie, si däärfe mat hire Sue maache wat si wëllen an de Lëtzebuenger Staat stécht ëmmer nëmmen eran an ëmmer nëmmen eran. Dat ass zwar d'Philosophie déi mir hei net verrieden. Do gëtt kloer gesot, iergendwann eng Kéier ass Schluss, da mussen déi Leit awer léieren. [...]“ (E11_14:68)

Der gesetzliche Spielraum in Bezug auf finanzielle und materielle Leistungen hat den Vorteil, dass die Hilfsleistungen sehr individuell und immer wieder neu an die Problematik der AdressatInnen angepasst werden können. Allerdings nennen einige ExpertInnen den Nachteil, dass manche Leistungen, die zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens vergeben werden müssen, besonders kostspielig sind und teilweise den sozialarbeiterischen Handlungsspielraum einschränken können. Hier gleichen *Offices* unter der Perspektive der subsidiären Hilfe aus, wenn es keine oder nicht ausreichend spezialisierte Dienste gibt und übernehmen gegebenenfalls langfristig umfassende Aufgaben. Das betrifft insbesondere Leistungen, die im Bereich des Wohnens und der Energieversorgung angeboten werden.

So sind die *Offices* gesetzlich dazu veranlasst, die Energie- und Wasserversorgung zu bezahlen.²³³ Da aber klare Definitionen des Versorgungsminimums und offizielle Leistungsgrenzen fehlen, sind *Offices* auch dann zuständig, wenn Rechnungen übermäßig hoch wurden.

„Et geet och scho bei Enovos ronderëm, dass wann een d'Suen net huet fir den Elektresch ze bezuelen, den Office Social laut Gesetz ass gebonnen eng Quantitéit ,minimale en énergie' ze fournisseieren. D',quantité minimale: ça reste à définir', dat heescht et ass keen sou richtig eens wat dat ass oder wat net, oder falls dat de Fall ass da weess ech dat nach net. An déi Problemer sinn immens rekurrent.“ (E27_8:6)

²²⁹ „une aide matérielle en nature ou en espèces“, Loi 2009, Art. 3.

²³⁰ Loi 2009, Art. 2.

²³¹ Vgl. Projet de loi 2009, S. 16.

²³² Die Meinungen zu angemessenen Leitungen können im *Office* auseinandergelassen werden. Zur Leistungsentcheidung und verschiedenen Entscheidungsorientierungen von AkteurInnen im *Office* vgl. Kapitel 5.3.

²³³ Loi 2009, Art. 28 bis 30 („De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau“).

ExpertInnen kritisieren, dass die uneingeschränkte Zuständigkeit für Zahlungen in diesen Bereichen, es etwa erschwert, Zahlungen als sozio-educative Maßnahme zur Stärkung der Eigenverantwortung der AdressatInnen auszusetzen. Damit könne die Verpflichtung, Hilfeleistungen zu vergeben, ohne fallspezifische Einschränkungen, die Nachhaltigkeit sozialarbeiterischer Arbeit verhindern.²³⁴ Ein/e ExpertIn eines anderen *Office* schildert, dass als Reaktion auf kompliziertere Fälle teilweise eine stärkere Kontrolle der AdressatInnen durch das *Office* geschieht, etwa in Form einer „Gestion financière“:

„Mir haten eng Kéier sou eng Diskussioun wou mir eng Réunioun mat Enovos haten, do war een [...] dee gesot huet: 'Jo mir hu lo sou eng Madame, där bezuele mir do lo scho säit zwee Joer laang ëmmer Enovos-Rechnungen.' Ech hu gesot: [...] 'Dat do géif et bei mir net ginn! Een, zweemol an dann ass d'Demande fir d'Tutelle aux prestations sociales fort.'“ (E11_14:39)

Unter ein „menschenwürdiges“ Leben fällt auch die Wohnsituation. Wie für die Energieversorgung werden daher auch im Bereich des Wohnens eine wahrgenommene Zahlungsverpflichtung und ein dadurch eingeschränkter Handlungsspielraum geschildert. Manche ExpertInnen berichten von dem Gefühl der „Machtlosigkeit“ angesichts mangelnder Alternativen zur Unterbringung („relogement“) am überbelegten luxemburgischen Wohnungsmarkt. So sehen sich die AS und die Verwaltungsräte gelegentlich gezwungen, sehr hohe Kosten (etwa für eine Mietkaution) zu tragen, um AdressatInnen in dieser Hinsicht zu helfen.

„Jo ech mengen et si vill Fäll déi am Kader vum Logement ebe sinn. [...] An op där anerer Säit kënne mer och net zevill géint de Propriétaire maachen, well mir hu keng Alternativen de Famillen unzebidden. [...] Jo, wa mir hinne soen: ‚Är „Garantie locative“ déi Dir frot vu véier Méint momentan [Empéierung an der Grupp] dat ass komplett géint d'Gesetz!‘ da soen déi: ‚Majo mir HUELEN Är Clienten.‘ An da mécht een d'Fauscht an der Täsch an dann, da bezilt een dat!‘“ (GD_20:34)

Aus den geschilderten Beispielen lässt sich ablesen, dass der gesetzliche Freiraum dazu geführt hat, dass jedes *Office* eigene Leistungsgrenzen setzen kann, und die gesetzlich definierten Aufgaben Spielraum für die konkrete Umsetzung lassen. Die *Office*-spezifische Auslegung der Aufgaben hängt auch von den jeweiligen Orientierungen²³⁵ der internen AkteurInnen ab.

5.1.5 Nicht-finanzielle Leistungen: Beratung – Betreuung – Information – Aktivierung

„Nichtfinanzielle Leistungen“ umfassen die Aufgaben, AdressatInnen zu betreuen, sowie ihnen Zugang zu weiteren Leistungen des sozialen Sektors zu ermöglichen. Dazu gehört zu beraten und über mögliche weitere Unterstützungen zu informieren, AdressatInnen an andere Institutionen/Betreuungsangebote weiter zu leiten, verschiedene Maßnahmen zu koordinieren (kooperieren mit anderen), sowie AdressatInnen zu aktivieren.

²³⁴ Zu verschiedenen Formen der Nachhaltigkeit

²³⁵ Zu Entscheidungsorientierungen interner AkteurInnen vgl. Kapitel 5.3.

Die sozialarbeiterische Betreuung („accompagnement social“) der AdressatInnen stellt eine zentrale Leistung der *Offices* dar. Als längerfristig angelegte Begleitung zielt sie darauf ab, eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der AdressatInnen sicherzustellen. Sie umfasst eine Reihe von Einzelleistungen, wobei die komplexe Gesamtsituation der AdressatInnen und der bisherige Verlauf der Betreuung berücksichtigt werden.

Das Vertrauensverhältnis zwischen AdressatIn und AS ist hierbei entscheidend. Die AS werden oft zu umfassenden Ansprechpersonen. Langfristige Betreuungen werden zum Teil auch dann weitergeführt, wenn AdressatInnen an andere, spezialisierte Einrichtungen weitergeleitet werden, sofern dies aufgrund eines bereits bestehenden Vertrauensverhältnisses sinnvoll erscheint. Die langfristige Betreuung der AdressatInnen ermöglicht präventive Hilfen. Im Alltag der AS stehen jedoch aufgrund der Ressourcenlage oft kurative und palliative Hilfen im Vordergrund.²³⁶

„[E]ben méi Zäit hunn fir den Client kennen net nëmmen punktuell ze pléischeren mee och vläicht kënnen Präventioun ze maachen, wat d'Gesetz och virgesäit.“ (E27_8:88)

„Meeschtens ass et kurativ. Se kommen, wa se schonn den Ziedel hu vum Dierwiechter: ‚Dann an da ginn ech erausgehäit!‘ An dat ass nach ëmmer een Idealfall, heiansdo kommen se och den Dag selwer.“ (E1_2:90)

Langfristige und umfassende Sozialarbeit ist zeitaufwendig. Der tatsächliche Arbeitsumfang eines Falles ist, so die ExpertInnen, im Vorhinein nicht immer planbar.²³⁷ So berichten einige AS, dass AdressatInnen das *Office* aufgrund eines zunächst einfach erscheinenden Problem es aufsuchen (etwa der Bitte um Übersetzung eines Schriftstückes), in der Fallbearbeitung jedoch zusätzlich schwerwiegende Probleme deutlich werden, die sich zu diesem Zeitpunkt nur noch schwer lösen lassen.

„Dat hu mer och heiansdo, jo, d'Leit déi da kommen, an no enger klenger Demande: ‚Hei iwwersetz mer mol wat do am Bréif steet.‘ An dann um fënnef virun zwielef soen: ‚Ech krut awer nach een aneren Bréif.‘ An do steet hannendrop: ‚Um halwer eng gëtt d'Wunneng geraumt.‘ Do soe mir: ‚Ok, Dankeschön,‘ dat hu mir och heiansdo. 48 Stonnen virdrun kann een eppes maachen, mee no den 48 Stonnen virdrun ass och bei enger Wunnengsräumung näischt méi dran, dann haten se Pech.“ (E27_8:60)

Als eine Schwierigkeit bei den Antragsabläufen im *Office* wurden die administrativen Hürden genannt, die die AdressatInnen zum einen vor Verständnisprobleme stellen können; zum anderen können die zahlreichen erforderlichen Dokumente auch dazu führen, dass eine Antragsbearbeitung erst nach mehreren Besuchen abgewickelt werden kann.

„Jo, fir d'éischt geet et jo mol drëms fir ze erklären ne? Den RMG: wat ass dat, wat heescht dat, wat sinn d'Konsequenzen dovunner oder hutt Dir iwverhaupt Recht dorop? An sou virun. An dann geet et erëm: ‚Ok wann Dir déi Demande wëllt man, hei sinn d'Pabeieren déi Dir musst bréngen,‘ an dann dauert dat jo eng Zäit, an da kënnt d'Demande, da man mir déi, [...] mee do feelt awer deen ee Pabeier nach, dee musst Dir awer nach bréngen, an sou virun an sou ginn dat locker 3,4,5 Entrevuen gell.“ (E1_2:90)

²³⁶ So werden etwa bei Angeboten für SeniorInnen diese explizit angeschrieben.

²³⁷ Zu den Zeitressourcen der AS vgl. Kapitel 4.3.

Hinzu kommen mehrteilige administrative Schritte, zum Beispiel für die Leistung des „tiers payant social“ (TPS) oder die Beihilfe „subvention loyer“, die ExpertInnen als besonders aufwendig schildern.

„D'Etikett Tiers Payant Social [...] 'T ass een Aller-retours sans cesse!“ (E27_8:74)

„An da komme mir mat engem Gesetz, voilà, well mir (laacht) gutt drop sinn... oder d'Subventioun loyer, da maache mir deen esou komplizéiert, dass... de OFGESCHRECKT bass en unzefroen an dass wann s de en ufrees dausend mol heem geschéckt gëss well dann awer rëm hei en Ziedel feelt, an do een Ziedel... an tatati an tatata, an dass mir en dann elo op deem Dénge sinn, dass bal keen se méi kritt.“ (E4_3:50)

Wie hier deutlich wird, führt die Komplexität dieser Anträge zum Teil dazu, dass AdressatInnen trotz Unterstützung des *Office* zum Teil abgeschreckt werden, Leistungen zu beantragen.

Nicht zuletzt stellen die ExpertInnen fest, dass sich ihr Aufgabenspektrum immer wieder erweitert, wenn auch die Umsetzung neuer Aufgaben nicht immer obligatorisch ist. Einige AS äußern sich negativ über die in ihren Augen zu weit gesteckte Spannweite möglicher Maßnahmen, wie etwa „My Energie“, die Anträge für „subsides scolaires“ oder auch Aufgaben rund um Fragen der „assurance-dépendance“.²³⁸

5.1.6 Sonderprojekte als lokale Zusatzleistungen

Zusätzlich zu den Kernleistungen haben die *Offices* die Möglichkeit, Sonderprojekte zu initiieren. Damit können sie auf spezifische Bedürfnisse in der jeweiligen Region reagieren. Das Gesetz sieht die Möglichkeit außerplanlicher Projekte vor, deren Finanzierung über ein „commun accord“ zwischen dem Familienministerium und den Gemeinden geregelt wird.²³⁹

„Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en fait la demande.“ (Art. 32)

„En cas de prestations supplémentaires par l'office à une ou plusieurs communes conformément à l'article 32 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, la dotation de la ou des communes concernée(s) au fonds de roulement de l'office sera augmentée en fonction des besoins résultant de ces prestations.“ (Règlement, Art. 7)“

Um Sonderprojekte zu organisieren, erhalten die *Offices* entweder einen Auftrag von der Gemeinde, oder konzipieren eigene Schwerpunkte und versuchen für diese von der Gemeinde zusätzliche Mittel zu erhalten. Eine Möglichkeit für *Offices* eigenständig

²³⁸ Zu Arbeitszeitressourcen vgl. Kapitel 4.3.

²³⁹ Loi 2009, Art. 23 (2).

und unabhängig von der Finanzierung durch Gemeinde und Ministerium Sonderprojekte zu initiieren sind die Mittel, die sie als Überschüsse erwirtschaften (etwa über Erbschaften oder Miete von Objekten) oder Mittel, die sie über die Oeuvre erhalten.²⁴⁰

Zu den Sonderprojekten zählen beispielsweise *Epiceries sociales*, Wohnstrukturen, Arbeitsprojekte, Angebote für Familien oder SeniorInnen oder Gesundheitsprojekte. Die Projekte werden von den *Offices* im Alleingang oder – häufiger – in Kooperation mit anderen Organisationen durchgeführt, etwa der *Agence Immobilière Sociale (AIS)*, der *Croix Rouge*, der Energieberatung, Obdachloseneinrichtungen, etc. Kooperationen können auch mit Ministerien eingegangen werden, etwa mit dem Arbeitsministerium. Es gibt auch Projekte, die mehrere *Offices* gemeinsam durchführen.

Während die Sozialarbeit in den *Offices* tendenziell kurativer Art ist, erfüllen soziale Projekte, die *neben* den Kernleistungen der *Offices* angesiedelt sind (entweder in Form von Sonderprojekten oder als andere soziale Strukturen), zum Teil präventive Aufgaben.

Auch mit Schwerpunktsetzungen in Form von Sonderprojekten geht ein zusätzlicher Arbeitsaufwand einher. Sonderprojekte müssen in einem für das zugeteilte Personal bewältigbaren Arbeitsumfang stattfinden. So sind beispielsweise Sonderprojekte im Bereich Wohnen sehr zeitintensiv und gehen oftmals mit einem Mehraufwand an organisatorischen Tätigkeiten einher. Dies macht in einigen Fällen eine Personalaufstockung nötig.

²⁴⁰ Vg. Kapitel 4.2.3.

5.2 Die Dokumentation und Dossierführung Sozialer Arbeit im *Office Social*

Die Dokumentation der Fälle ist ein zentraler Bestandteil Sozialer Arbeit und kann zu ihrer Professionalität erheblich beitragen. Zentrale Themen der Befragten hinsichtlich der Dossierführung waren dementsprechend Kriterien einer sinnvollen Dokumentationsweise und einer sorgfältigen Recherche der finanziellen und sozialen Situation als Ausgangspunkt für die Hilfeplanung („enquête sociale“²⁴¹).

Das Gesetz stellt hinsichtlich der Dossierführung einige Anforderungen an den Inhalt und den Ablauf, lässt jedoch noch einigen Spielraum. In der praktischen Umsetzung der Falldokumentation zeigen sich zwischen den einzelnen *Offices* große Unterschiede.

Dies führt dazu, dass es zwar gute, individuelle Ansätze der Dokumentation der Arbeit in den *Offices* gibt, wie etwa eigens geführte und durch das CRM-System ermöglichte Statistiken in den jährlichen „Rapports d'activité“ der *Offices* und der Croix Rouge, dass aber die nationale Vergleichbarkeit der Daten durch uneinheitliche Dokumentierweisen kaum möglich ist.²⁴²

Die Befragung zeigte, dass das Feld sich für die Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und Sinnhaftigkeit der Dokumentation ausspricht. Die gegen Ende der Evaluation eingeführte Nachbesserung des CRM-Programmes kann als Versuch gewertet werden, Dokumentationseinheitlichkeit herzustellen, auch wenn sie die *Offices* teilweise vor große Unsicherheiten und Schwierigkeiten stellte. Die Auswirkungen dieser Softwareoptimierung konnte aufgrund des späten Einführungszeitpunktes in der Evaluation jedoch nicht mehr berücksichtigt werden.

5.2.1 Qualitätssicherung der Sozialen Arbeit mittels einheitlicher und systematischer Dokumentation

Die Dokumentation der Arbeit wird von SozialarbeiterInnen, so die Literatur, meist als zeitintensive, mühsame und lästige Aufgabe verstanden. In der fachinternen Qualitätsdebatte sind sich die Professionellen dennoch einig: Mit einer konsequenten Aktenführung wird der Grundstein für eine professionelle Soziale Arbeit gelegt.²⁴³ Darüber hinaus hat die regelgeleitete Dokumentation und Berichterstattung viele weitere

²⁴¹ Der Begriff „enquête sociale“, den die AS benutzen, ist ein Kernstück der Fallbearbeitung in der Sozialen Arbeit und kann mit den drei Phasen des Case Management nach Neuffer (2007) beschrieben werden: erstens die Erfassung der finanziellen, materiellen und sozialen Situation, dem „Assessment“, zweitens die „Ermittlung des Hilfebedarfs und Entwurf der Unterstützungsleistungen“, und drittens die „Hilfeplanung“. Vgl. Neuffer 2007, S. 52f. Im vorliegenden Bericht werden diese mehrfachen Aspekte der „enquête sociale“ mit „Analyse und Hilfeplanung“ umschrieben.

²⁴² Dies stellte auch die Evaluation vor Herausforderungen hinsichtlich der Messung der Effektivität und Effizienz der gesetzlich definierten Hilfeleistungen und fakultativ angebotenen „outils de travail“.

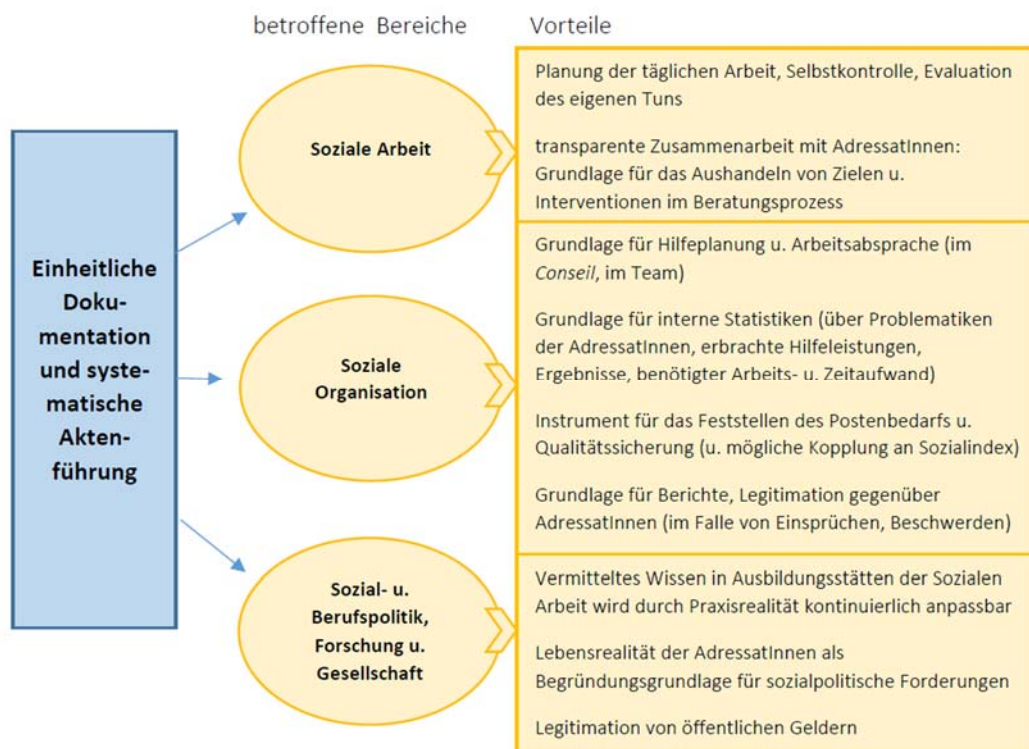
²⁴³ Vgl. etwa Weger 2016; Brack/Geiser 2009; Keller/Tabin 2002.

Vorteile, die dem Beruf der SozialarbeiterInnen Anerkennung verschaffen kann, ihre Arbeit entlastet und die Professionalität des Faches nachweisbar macht.

„Aktenführung und Berichterstattung ist [...] eine Tätigkeit an der Schnittstelle zwischen Klientel/Klientensystem, Sozialer Arbeit, Organisationen, Behörden, Politik und Gesellschaft, mit unterschiedlichen Funktionen, Zielen und Wirkungen.“²⁴⁴

Es können drei zentrale Bereiche ausgemacht werden, für welche eine einheitliche Dokumentierweise vorteilhaft sein kann: 1) für die Soziale Arbeit, d.h. die Zusammenarbeit in der Leistungsvergabe zwischen AdressatInnen, AS und CA, 2) für die Soziale Organisation, d.h. die interne Qualitätssicherung und die Vermittlung der Arbeit nach außen und 3) für die Sozialpolitik, Forschung und Gesellschaft, d.h. zur Legitimierung der Arbeit und zugunsten der Professionalisierung des Faches (s. Abb. 25).

Abbildung 25: Vorteile einer einheitlichen Dokumentation



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis von Weger 2016.

Für die SozialarbeiterInnen selbst unterstützt die Dokumentation die Planung der eigenen Arbeit und die Selbstevaluation. Zusätzlich wird eine transparente „Vertragssituation“ mit den AdressatInnen bei der Aushandlung der Ziele und Maßnahmen ge-

²⁴⁴ Weger 2016.

schaffen. Somit wird über einen längeren Zeitraum auch die Wirksamkeit der Hilfsmaßnahmen überprüfbar, womit wiederum eine Grundlage für ihre Anpassung bei ausbleibendem Erfolg gelegt wäre.

Die Dokumentation kann auch in der *Office*-internen Absprache genutzt werden, um die Hilfeplanung im Team und im CA zu besprechen. Daneben lassen sich anhand der Daten organisationsinterne und nationale Statistiken über Problematiken der AdressatInnen erstellen sowie Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Hilfsmaßnahmen analysieren. Hiermit wird gleichsam eine Basis für die Berichterstattung und Legitimierung der Sozialen Arbeit geschaffen. Mit einer systematischen Dokumentation wird also die Voraussetzung für ein adäquates Steuerungsinstrument der Arbeitsbelastung²⁴⁵ geschaffen. Die Dokumentation der Leistungen kann letztlich auch in Verhandlungen mit AdressatInnen, die sich über erhaltene oder nicht erhaltene Hilfen beschweren, herangezogen werden können. Die typischen Verfahrensweisen des *Office* können somit gegenüber der Zielgruppe verdeutlicht werden.

Das in der Ausbildung zur/zum SozialarbeiterIn vermittelte Wissen wird durch die Berichterstattung der sozialen Organisationen kontinuierlich an die Praxis anpassbar. Zudem können SozialarbeiterInnen beim Formulieren sozialpolitischer Forderungen auf diese Daten stützen.²⁴⁶ Damit wird nicht zuletzt die Nutzung der (öffentlichen) Gelder transparent, was die Anerkennung der Sozialen Arbeit in der Öffentlichkeit fördern kann.

Hinsichtlich der Vorgaben der Dokumentation sind die richtige Menge und der angemessene Inhalt zentral. Der wesentliche Grundsatz bei der Eingabe der Daten lautet: „So wenig wie möglich, so viel wie nötig.“²⁴⁷ Datenethisch bedeutet dies erstens, keine potentiell schädlichen (stigmatisierenden) Informationen und zweitens, keine unnützen (irrelevanten) Informationen zu dokumentieren.

Um dies zu gewährleisten scheint es von großer Bedeutung, die AkteurInnen der *Offices* in die Formulierung der Zielsetzungen miteinzuschließen. Das heißt etwa sie in die Ausarbeitung einer entsprechenden Datenbank einzubinden oder die Implementierung einer entsprechenden Software durch begleitende Einführungen und Schulungen zu unterstützen. Dies kann die Akzeptanz der NutzerInnen maßgeblich erhöhen und die Qualität der eingegebenen Daten fördern.

5.2.2 Definition eines Falles („dossier social“) und dessen Bearbeitung und Dokumentation

Das *Règlement* regelt unter anderem die Vorgehensweise der Falldokumentation in den *Offices*. Wie die Anfragen der AdressatInnen im *Office* entgegengenommen werden sollen und auf welche Weise die „Dossiers“ erstellt und aufbewahrt werden sollen, wird in den Artikeln 9 bis 14 erläutert. Zusammengefasst lauten diese:

²⁴⁵ Vgl. Kapitel 4.3.2 zur Steuerung der Arbeitsbelastung.

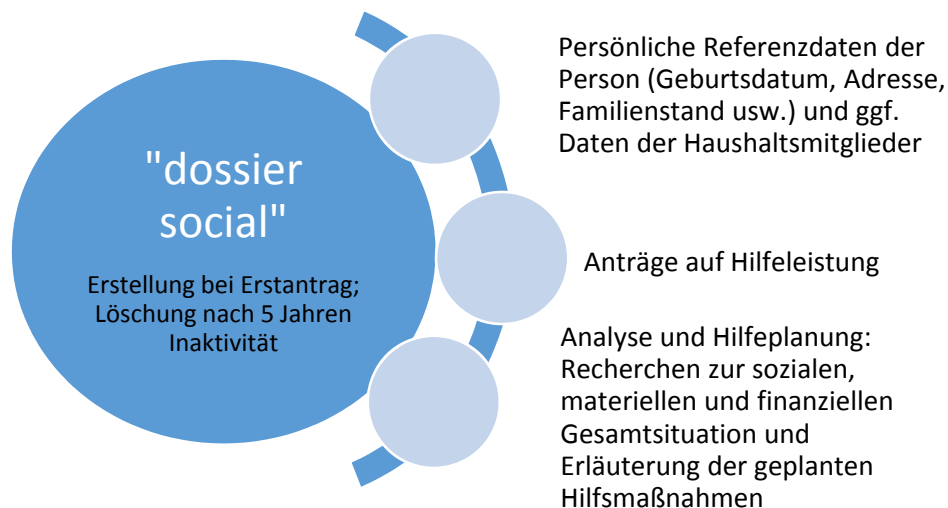
²⁴⁶ Vgl. Weger 2016.

²⁴⁷ Weger 2016.

-
- *Kontaktaufnahme und Antragstellung*: Der Antrag kann schriftlich oder elektronisch erfolgen, aber auch mündlich bei persönlicher Vorstellung in einem *Office* (mit begründeter Ausnahme auch telefonisch möglich). Ist der Antrag schriftlich verfasst, bekommt der/die AntragstellerIn eine Eingangsbescheinigung mit Identifizierungsnummer des Antrags, mit den Kontaktdaten des Sachbearbeiters und wird ins *Office* vorgeladen, um den Antrag zu bearbeiten. Hier wird der/die AntragstellerIn (AdressatIn) je nach Hilfsanspruch beraten und zu weiteren zuständigen Anlaufstellen orientiert. (Art. 9)
 - *Auskunftspflicht*: Zur Antragstellung muss der/die AdressatIn Name und Vorname, Matrikelnummer oder Geburtsdatum, Anschrift und Zivilstatus angeben. Der Antragsgegenstand wird dokumentiert und alle Dokumente müssen eingereicht werden, die zur Antragstellung benötigt werden. (Art. 10)
 - *Analyse und Hilfeplanung („enquête sociale“)*: Das *Office* stellt die notwendigen Recherchen an, um eine nach Möglichkeit komplette Sicht auf die Situation und materiellen Ressourcen des/der Antragsteller/in zu bekommen, damit eine angemessene Antwort auf den Antrag gegeben werden kann. Hierzu kann eine Untersuchung der sozialen Lage und Hilfeplanung (eine sogenannte „enquête sociale“) durchgeführt werden und es können weitere Dokumente angefordert werden. Die Untersuchung soll die Lebensumstände evaluieren und auf die spezifischen Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen vorschlagen, die die Lebenssituation verbessern sollen. (Art. 10)
 - *Erstellung, Inhalt und Aufbewahrung eines Sozialdossiers („dossier social“)*: Die „enquête sociale“ und die Auskünfte des/der Antragsteller/in sowie alle Belegdokumente werden in einer persönlich angelegten Akte, einem „dossier social“ des/der Antragstellers/in aufbewahrt. (Art. 10) Ein „dossier social“ wird bei jedem Erstantrag geöffnet. Dieses Dossier nimmt die persönlichen Daten des/der Antragsteller/in und, wenn nötig, die seiner Haushaltsmitglieder auf. (Art. 13) Zieht der/die AntragstellerIn um, wird eine Kopie des Dossiers an das neue *Office* gesendet, welches für den/die AntragstellerIn verantwortlich ist. Das neue *Office* wird die Entscheidung tragen, ob die vorhergehenden Leistungen in gleichem Umfang weiter gestattet oder gestoppt werden. Das Dossier wird fünf Jahre nach der letzten Leistung im *Office* aufgehoben. (Art. 14)
 - *Vertragsabschluss*: Wenn alle benötigten Dokumente zusammengestellt sind, wird das Formular von beiden Parteien mit Datum und Unterschrift gezeichnet. Der/die AntragstellerIn wird über die Prozedur und persönlichen Rechte informiert. Ab dem Zeitpunkt der Eintragung des Antrags in das Antragsregister (siehe nächsten Punkt) gilt er als rechtmäßig eingebracht und muss dem Verwaltungsrat vorgelegt werden. (Art. 10)
 - *Antragsregister („registre des demandes“) und Dokumentation der Aktivitäten („rapport d’activité“)*: Alle Anträge werden in chronologischer Reihenfolge in einem zentralen Ordner angelegt, „registre des demandes“ genannt. Dieses

Register sowie Informationen zur Häufigkeit der Adressatenbetreuung werden jährlich in einem Aktivitätsbericht niedergeschrieben, der dem Verwaltungsrat vorgelegt wird. (Art. 11)

Abbildung 26: Definition und Inhalt eines „dossier social“ laut Règlement 2010



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis des Règlement 2010.

Über die Erstellung und Definition des Dossiers, die Dokumentation der Anträge und auch die Löschung des Dossiers äußert sich das *Règlement* detailliert. Demnach gibt es genaue Handlungsanleitungen und Definitionen für die *Offices*: Ein „dossier social“ enthält persönliche Daten, den oder die Hilfsanträge und die Dokumente zur Hilfeplanung. Daneben dokumentiert das *Office* alle eingegangenen Hilfsanträge in einem separaten Register, was es erlaubt, jährliche Übersichten über die Leistungen des *Office* zu erstellen. Wie die Evaluation zeigte, werden diese Bestimmungen allerdings nicht einheitlich umgesetzt.

5.2.3 Die Umsetzung der Falldokumentation: Unterschiede in der Praxis der *Offices Sociaux*

Obwohl im *Règlement* eine klare Definition eines „dossier social“ vorgegeben wird, und trotz des fast überall gebrauchten gleichen Dokumentationsprogramms, gibt es in der Praxis abweichende Handhabungen der Dokumentation, wie ExpertInnen berichten.²⁴⁸ So wird der Inhalt eines „dossier social“ unterschiedlich ausgelegt. Das betrifft bereits die Falldefinition.

²⁴⁸ Dies kann unabhängig davon festgestellt werden, ob eine andere Dokumentationsweise sinnvoller wäre oder nicht.

„I: Mee am Règlement steet jo eigentlech, dass den Dossier pro Persoun, also pro Fall opgemaach -

E: Jo mee mir maachen dat awer gäre pro Famill, pro Ménage. Quitt dass, wann elo eng Situatioun, huele mer d'Beispill vun der, vum TPS, Tiers payant social. Tiers payant social dee muss fir all Famill en Dossier opmaachen. Ok?

I: Jo.

E: Dat ass esou. De Papp, d'Mamm, dräi Kanner, hu mir da fënnf Dossieren do! MIR hunn EEN Dossier mat fënnf Aktivitéiten déi ,TPS' heeschen. Ech fannen et esou méi gescheit an et seet vill méi aus, wéi Zuelen ze gonfléieren, well mat deem System dee mir do hunn, hu mir schonn iwwer 5500 Dossieren gell, also Ménagen.“ (E7_35:45)

Auch in der Art, wie Fälle erfasst werden, gibt es Unterschiede. So weichen die von den jeweiligen Offices angeforderten Daten und Dokumente der AdressatInnen voneinander ab. ExpertInnen kritisierten, dass die zur „enquête sociale“ erforderlichen Dokumente gesetzlich nicht bestimmt wurden.

„Il y a marqué dans la loi que la personne est sensée fournir toutes les informations nécessaires à l'enquête. Sans marquer QUOI. Donc NOUS, on estime que pour l'enquête, il est nécessaire d'avoir ça, ça et ça. Si EUX dans l'autre office social ils l'ont pas demandé, c'est leur responsabilité. Mais nous on le veut. Encore une fois : parce que la loi a laissé champ libre je veux dire, sans spécifier : 'la personne doit ramener la preuve de ça, la preuve de machin et de truc'. Donc, oui, la personne la première fois elle est peut-être un petit peu... euh... étonnée voire... bon : 'est-ce que je vais vraiment demander ou pas ?'“ (E23_14 :84)

Folglich stellen sich die jeweiligen Bedingungen für die einzelnen Anträge in jedem Office anders dar. Das kann unter anderem zu Überraschung für AdressatInnen führen, wenn sie aus anderen Offices andere Vorgaben und Abläufe kennen.

Es ist anzumerken, dass die Dossierführung immer auf Basis der Angaben der AdressatInnen beruht. Auch die Dokumentation kann also als Koproduktion zwischen den AS und den AdressatInnen betrachtet werden. Um eine „gute“ Sozialarbeit leisten zu können, kommt es bei der „enquête sociale“ daher auch auf die ehrliche Mitarbeit der AdressatInnen an:

„Majo, ech schwätzen mat deene Leit, d'Kaarten op den Dësch leeën, Beispill am Finanziellen, 't ka jo net sinn dass lo een zum Beispill lo hei en Loyer froe kënnt an en huet 30.000 op der Banque. Zum Beispill, déi mussen d'Virementen, déi mussen d'Kaarten op den Dësch leeën, déi mussen éierlech... dat muss eng éierlech Zesummenaarbecht sinn. Well soss kënne mir deene jo och net hëllef, ech mengen du kanns jo nëmmen engem hëllef dee seet: ‚Hei ech sinn an engem Lach, ech brauch dat doten an dat doten an dat doten an...‘ Jo an da sees de: ‚komm mir kucken mol wéi deng Situatioun...‘“ (E21_18:21)

Die angeforderten Dokumente dienen in manchen Fällen dazu, die Richtigkeit von Adressatenangaben soweit wie möglich zu überprüfen. Jedoch weisen einige ExpertInnen darauf hin, dass dies nicht immer möglich ist. Wie ein/e ExpertIn hier schildert, werden je nach Bedarf mangels anderer Möglichkeiten beispielsweise Fahrzeugpapiere eingefordert:

„[...] mee da gesäit een zum Beispill datt déi dräi Autoen do halen. ‚Wiem gehéieren déi Autoen dann?‘- ‚Jo gutt et ass mäin‘, (oder:) ‚Nee ech hu keen!‘. A wou gees de dat dann nosichen? Dat gees de jo néierens nosichen! An dann, mir kënne keng Polizei-Enquête maachen a soen: ‚Da weist mir déi gro Kaart mol wann ech gelift‘. Dat ass immens schwéier, dat.“ (E38_22:19)

Ein zentraler Unterschied in der Dossierführung findet sich auch in Hinblick auf die aus professioneller Sicht wichtige Anonymisierung. Die Dossiers als Basis der Fallentscheidung in den CA-Sitzungen sind häufig nicht anonymisiert. Einige ExpertInnen äußern den Wunsch nach anonymen Dossiers, um die Informationen der Dossiers gegenüber persönlichem Vorwissen der Beteiligten als Entscheidungsgrundlage zu stärken, andere ExpertInnen sehen keinen Zweck in anonymen Dossiers.

„D’Nimm ginn ewechgemaach, da kommen och guer keng sou Diskussiounen op wéi dat mol fréier war virum Gesetz, wou een deen aneren da kannt huet a wou dee Voyeurismus, dee gëtt ganz erausgeholl, dat ass immens wichteg.“ (E17_17:52)

(Zur Anonymisierung): „T ass eng Demande déi öfters gestallt gëtt, eng Fro déi öfters gestallt gëtt an ech gesinn de Sënn an Zweck net, also [Numm vum Office] besonnesch, t ass net wéi an klengen Dierfer wou jiddwereen deen anere kennt ne. Jo iergendwéi schonns, mee et sinn awer och erëm, wéi soll ech soen, Dossieren déi ëmmer erëmkommen, déi 3, 4, 5 mol hannereneen mat der Demande kommen, a wann een net mol gesäit dass dat dee nämmlechten Déngen (Client) ass, kann een och net soen: ‚Hei lo geet et awer duer ne, lo wa mir lo nach eng Kéier hëllefenn dann ‚sous réserve‘.‘ An sou. Wann dat anonymiséiert ass da gëtt et méi schwéier.“ (E1_2:18)

Während BefürworterInnen der Anonymisierung eine unprofessionelle, „voyeuristische“ Handhabung der Fälle im CA vermeiden wollen, weisen GegnerInnen darauf hin, dass bei Anonymisierung beispielsweise die Häufigkeit von Anträgen einzelner AdressatInnen nicht mehr überprüft werden könne und damit keine Grenzen gesetzt werden könnten. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass das Berufsgeheimnis, an welches jede/r MitarbeitIn des Office gebunden ist, zur Genüge den Datenschutz der AdressatInnen sicherstellen würde.

Auch innerhalb eines Office kann die Vergabe spezifischer Leistungen eine eigene Art der Dossierführung verlangen, die möglicherweise von der sonst geläufigen abweicht. So ist etwa die Vergabe des „Tiers payant social“ (TPS) mit eigenen Richtlinien der Dossierbearbeitung verbunden. Entsprechend diesen externen Vorgaben muss im Fall der Leistungsvermittlung das Office die Daten vorbereiten.

Zudem entwickelte jedes Office seine eigene Dokumentationsweise für Anträge und Aktivitäten. Auch dies begründen ExpertInnen mit dem Fehlen einer Gebrauchsanweisung der Dateneingabe und Definitionen der Leistungen für das CRM-System.

„Net all Office gëtt déi selwecht Donnéeën an den CRM an. Zum Beispill, wann ech ee Client hunn an ech schwätze mat deem, an ech maachen him dat an dat an dat an d’Reih an ech maachen him vläicht nach eng Demande fir den RMG an eng ‚allocation de vie chère‘ etc, schreiwen ech dat gezielt dran. Et ka sinn, dass verschidde Leit vun eise Mataarbechter just draschreiwen: ‚Ech hunn de Client gesinn fir eng Démarche financière ze maachen.““ (E27_8:48)

Während beispielsweise ein Office für jedes einzelne finanzielle oder soziale Problem (z.B. für die Stromrechnung, die Heiz- und Warmwasserrechnung oder die Arztkosten) einen gesonderten Antrag in der Software registriert, tragen andere diese einzelnen Problematiken auf einem Antrag zusammen.

Die Dossierführung erfolgt zum Zeitpunkt der Evaluation nicht in allen Offices digital, sondern mancherorts noch mit Papierakten.

„Ech menge wann Dir a verschidden Offices Sociaux waart, wësst Dir jo dass nach ganz vill mat Pabeier geschafft gëtt, da wësst Dir jo och wat Laangzäitdonnéeën bedeuten, ne? Schief voll Pabeier.“ (E4_3:35)

„Mëttlerweil hu jo schon eng Rei vun den Administratiounen déi hu jo scho keng Dossiere méi. Ech mengen do ass alles mat ‚dossiers électroniques‘ wat awer hei zum Beispill, an dat ass eppes wou ech e bësse bedauern, ech hätt och gär en ‚dossier électronique‘. Hunn och schonn dat op e puer Plazen gesot, mee dat ass... dat ass nach Zukunft.“ (E21_9:100)

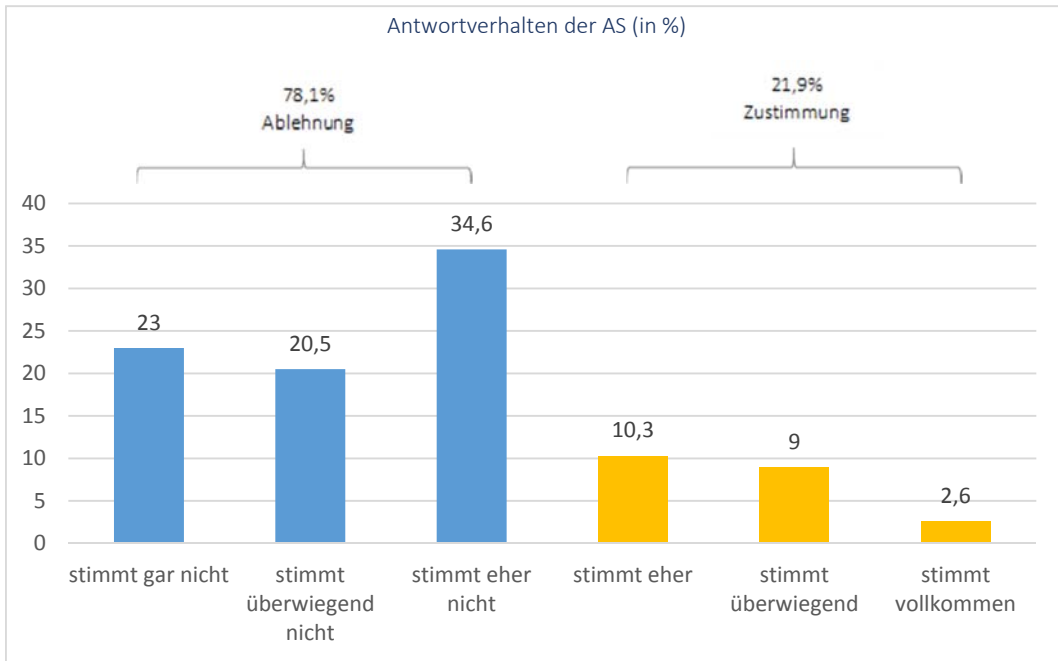
Die digitale Dokumentierung der Adressatendaten und -anfragen erfolgt in den meisten *Offices* durch das CRM-Programm, welches vom interkommunalen Gemeindegewerkschaft SIGI verwaltet wird. Manche *Offices* hatten bereits vor der Gesetzesreform ein eigenes, hiervon abweichendes Informatiksystem, welches sie weiterhin benutzen, andere *Offices* sind dagegen nicht Teil des Syndikats SIGI, benutzen aber deren Programm. Laut ExpertInnen führen manche *Offices* eigene, separate Statistiken.

5.2.4 Bewertung der eigenen Dokumentationsweise

Generell lässt sich feststellen, dass die Beschäftigten eine einheitliche Dokumentation der Dossiers für sinnvoll erachten. So gibt die Mehrheit der befragten AS (78,1%) an, dass nicht jede/r die Möglichkeit haben sollte, selbst zu bestimmen, in welcher Art und Weise die Dokumentation der Tätigkeit vorgenommen wird (Abb. 27).

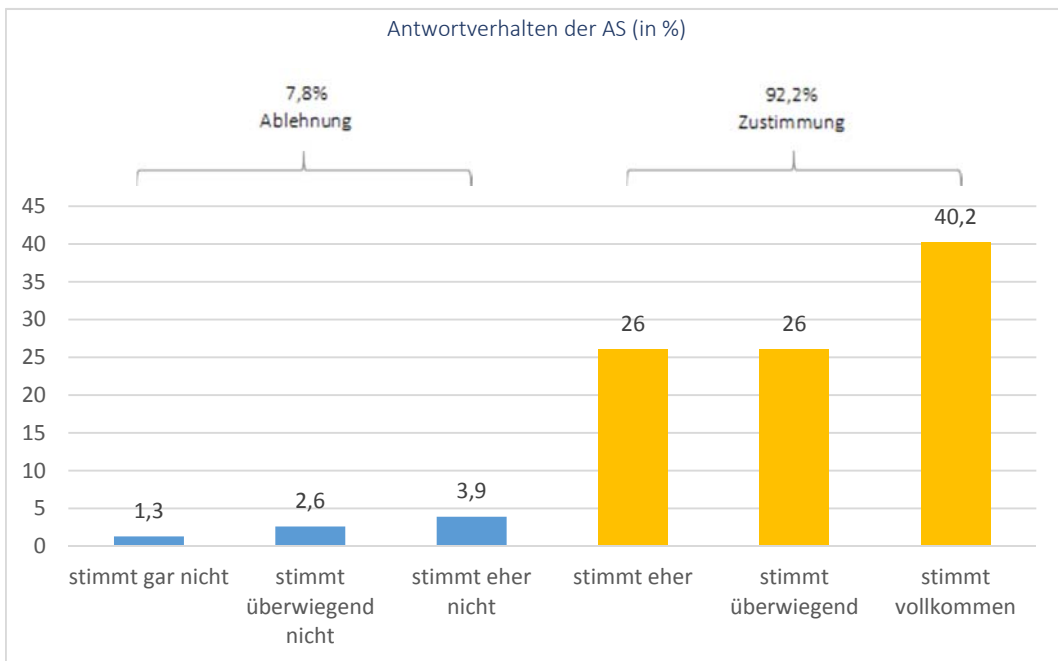
Dementsprechend halten 92,2% der befragten AS die Eingabe der Daten in einheitlicher Form in eine gemeinsame Datenbank für sinnvoll (s. Abb. 28). Immerhin 75,6% der befragten AS nutzen bereits das CRM System.

Abbildung 27: „Jeder sollte selbst bestimmen, auf welche Art und Weise er die Dokumentation seiner Tätigkeit vornimmt.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=78.

Abbildung 28: „Ich halte es für sinnvoll, dass jedes OS die Daten in einheitlicher Form in eine gemeinsame Datenbank eingibt“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=77.

5.2.5 Dossiererstellung als Basis der Fallentscheidung: „enquête sociale“ und Hilfeplanung

Die unterschiedlichen Handhabungen der Dossierdefinitionen und der Eingabe von Anträgen und Leistungen führen dazu, dass die *Offices* auch unterschiedliche Methoden entwickelt haben, ihre Anträge zu formulieren. Zwar hat das *Règlement* versucht, die Verfahrensweise der Anträge und Entscheidungen national zu harmonisieren indem die „enquête sociale“ verpflichtend wurde, was auch von einigen ExpertInnen begrüßt wird. Eine Möglichkeit, die Dokumentation einheitlich zu erfassen ist die Eingabe in das Informatikprogramm.

In mehreren Interviews und Gruppendiskussionen wurde eine hohe Qualität der Fallanalyse und Hilfeplanung als Voraussetzung für „gute“ Entscheidungen des CA angesprochen. Sowohl AS wie auch PräsidentInnen sind sich darin einig, dass eine fundierte Recherche wichtig ist, um effektive Hilfsmaßnahmen für die AdressatInnen vorschlagen zu können, die der CA dann bewilligen oder ablehnen kann.

„Mee ech mengen, et ass jo ganz kloer: wann dir en Assistant Social, dee wierklech eng Analys, eng super Analys gemaach huet, deen eng Idee huet, wat mat där Persoun an Zukunft ka sinn, wou deem seng Ressourcë leien, wou deem seng Chancë sinn fir seng Situatioun ze änneren a sou virun an deen DANN eng Propos an deem Sënn mécht: ‘Ma hei wa mer deem awer elo géife finanziell dee Moyen ginn, da kéint dat, dat, an dat geschéien’, dann ass een eigentlech an enger idealer Situatioun, wéi se kéint sinn.’ (GD_23:80)

Entsprechend lässt sich etwa in der Art der Erfassung der finanziellen Situation der AdressatInnen erkennen, ob die Analyse und Hilfeplanung von guter oder mittelmäßiger Qualität sei, so einige ExpertInnen, die sich hinsichtlich der Qualität der „enquêtes sociales“ in den *Offices* kritisch äußern. Die angemessene Dokumentation der Fälle und die Dossierführung ist jedoch Teil der professionellen Ausbildung der AS.

„Mir kréien och alt heiansdo, auswärteng Enquêtë wou an der Opstellung vun deem wat d’Leit vu Fraisen hunn, Liewensmëttel mat opgezielt sinn. Do soen ech mir den Assistant Social deen huet dat net geléiert [...] well dat ass e Punkt dee gehéiert net an eng Reprise vun de Käschten déi een all Mount huet.“ (E11_23:89)

Die Analyse und Hilfeplanung soll im CRM-Programm eingegeben werden – aus diesem Grund wird die Eingabe der Falldaten und Antragsstellung mit dem Verfassen einer klassischen „enquête sociale“ verglichen, wie sie ein/e SozialarbeiterIn in der Ausbildung theoretisch gelernt haben sollte. Letztlich sei die Eingabe im CRM eine gekürzte und simple Version einer klassischen „enquête sociale“:

„Wann ee bëssen Sozialaarbecht studéiert huet, war et fréier ëmmer sou, dass ee géleiert huet eng ‚enquête sociale‘ ze schreiwen, ech soe menge jonken Aarbechter, Mataarbechter dat och ëmmer: ‚Eng CRMs Demande ass wéi eng ‚enquête sociale‘ schreiwen.’ Obwuel et total anescht ass an total minimaliséiert, mir hunn deemools geschriwwen a geschriwwen, haut schreifs de fënnef Säz, vläicht och nach eng sechste siwenten. Et liest souwisou ni ee Mënsch dat, ausser wann et bis op d’Gericht kënnt, mee de Rescht hues de alles am Dossier leien.“ (E10_18:27)

Dementsprechend werden für das Eingeben in das CRM-Programm die gleichen Maßstäbe angelegt, wie für die Hilfeplanung.

Es muss jedoch festgehalten werden, dass es bei allen Bestrebungen der Einheitlichkeit aufgrund der individuellen Ausführung der AS und ihrem spezifischen Dokumentationsstil immer zu Unterschieden in der Dokumentation kommt. Das widerspricht nicht per se der Qualität der Dossierführung. Die angemessene Dokumentation macht sich an ihrer Nützlichkeit fest. Es zeigt sich, dass die Dokumentation ein entscheidendes Instrument zur Vorbereitung von Entscheidungen im CA ist.

5.3 Prozesse der Fallbearbeitung und Vergabe der Hilfeleistungen

Die Fallbearbeitung in den *Offices* ist ein arbeitsteiliger Prozess. Vor allem in der Phase der Leistungsentscheidung können unterschiedliche Handlungsorientierungen der beteiligten AkteurInnen aufeinanderstoßen. Die Entscheidungen zu finanziellen Leistungen werden in der Regel von den CA auf Basis der durch die AS erstellten Dossiers getroffen. In dieser Phase können folglich Ausverhandlungen erforderlich sein. Generell wird die Zusammenarbeit in den *Offices* positiv bewertet.

Aus den Interviews konnten vier Phasen der Fallbearbeitung in der Leistungsvergabe rekonstruiert werden: die Phase des Erstkontaktes, die Phase der Festlegung von Maßnahmen, die Leistungsentscheidung und die Leistungsvergabe. Die Literatur des Case Managements in der Sozialen Arbeit legt nahe, zur Qualitätssicherung zusätzlich Evaluationsphasen in die Prozesse der Fallbearbeitung zu integrieren. Diese Phasen sind in den *Offices* derzeit meist nicht vorgesehen.

5.3.1 Case Management und Phasen der Fallbearbeitung als interne Qualitätssicherung

In der sozialarbeiterischen Fallarbeit gewinnt das Konzept des Case Managements in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung.²⁴⁹ Als „qualifizierte Fortschreibung der Sozialen Einzelfallhilfe“²⁵⁰ führt es ein ganzheitliches Modell der Fallbearbeitung ein. Dies reagiert auf die veränderten Lebenslagen von AdressatInnen, ihre komplexer werdenden Problematiken, aber auch auf die gestiegenen Rechtsansprüche und die damit veränderten Anforderungen an die Soziale Arbeit. Das Case Management zeichnet sich dadurch aus, dass einzelfallorientiertes Vorgehen im Sozialdienst mit Netzwerkarbeit verbunden wird.²⁵¹

Mit dem Konzept des Case Managements wird Fallarbeit in mehrere Phasen eingeteilt, die darauf abzielen durch eine strukturierte Vorgehensweise die Komplexität der Problemlagen zu reduzieren. Ihr Ablauf kann in der Durchführung flexibel gehandhabt werden. Das Rahmenkonzept sieht folgende Fallarbeitsphasen²⁵² vor:

- „Kontaktaufnahme, Intake, Klärungshilfe“: Erstkontakt, Beginn einer Arbeitsbeziehung mit den AdressatInnen, Beratung über Angebote
- „Assessment, Analyse/Profiling“: Problem- und Ressourcenanalyse, fachliche Einschätzung, Einschätzung durch die AdressatInnen und durch Dritte, Hypothesen oder Prognosen
- „Hilfe-, Förder-, Pflegebedarf“: Ziel der Hilfestellung, Ermittlung des Hilfebedarfs, Festlegen von Indikatoren für Erfolg, Entwurf möglicher geeigneter und notwendiger Hilfen

²⁴⁹ Vgl. Haller et al. 2015, S. 420.

²⁵⁰ Neuffer 2007, S. 18.

²⁵¹ Vgl. Neuffer 2007, S. 18f.

²⁵² Vgl. Neuffer 2007, S. 52.

-
- „Hilfe-, Förder-, Pflegeplanung“: Antrag auf Hilfestellung, Hilfeplangespräch, Auswahl und Festlegung der Hilfen, Vertrag, Überleitung in die Hilfemaßnahmen
 - „Durchführung, Controlling, Reassessment“: Überprüfung von Ziel-Wirkung, Akzeptanz durch die AdressatInnen, Überprüfung der Kooperation intervenierender Institutionen, Fortschreibung und/oder Revision des Hilfeplans
 - „Abschluss, Evaluation“: Bewertung durch alle Beteiligten, Fortführung oder Beendigung, Vermittlung in andere Hilfen, Evaluation von Erfolg-Aufwand; Auswertung

Die zwei letzten Phasen sind im Kontext der Qualitätssicherung der Arbeit von besonderer Bedeutung. „Controlling“ meint die fallbegleitende Überprüfung der Hilfen und Ziele, also die Kontrolle der Wirkung und der Akzeptanz bei den AdressatInnen. Dies hat den Vorteil, dass Maßnahmen gegebenenfalls angepasst werden können und zeitnah auf Schwierigkeiten reagiert werden kann.

Eine „Abschluss-Evaluation“ hat den Vorteil, dass die Fallbearbeitung am Ende nochmal durch alle Beteiligten bewertet wird, und über Fortführung oder Beendigung sowie Vermittlung in andere Hilfen diskutiert werden kann.²⁵³ Gleichzeitig umfasst die Abschluss-Evaluation die Rekapitulation der durchgeführten Hilfen und die Reflexion über Erreichtes gemeinsam mit den AdressatInnen. Eine bewusst gestaltete Abschlussphase kann damit Ängsten und Unsicherheiten der AdressatInnen in Bezug auf den Abbruch des Betreuungsverhältnisses entgegenwirken.

Aus dem Controlling und der Abschluss-Evaluation können zudem Daten und Erkenntnisse gewonnen werden, die fallübergreifend für weitere Sozialhilfeplanungen in anderen Fällen und gegebenenfalls im Sektor genutzt werden können.²⁵⁴ Phasen der Qualitätssicherung explizit in die Fallbearbeitung zu integrieren, könnte also dazu beitragen, eine effektive Sozialhilfe zu befördern.

5.3.2 Die vier Phasen der Fallbearbeitung in den *Offices Sociaux*

Ein wesentlicher Aspekt der qualitativen Erhebung zielte auf die Frage nach einer verbesserten Qualitätskontrolle und einer Professionalisierung der Wirkungskontrolle (Nachhaltigkeit der Interventionen) in den *Offices* ab. Daher haben wir zunächst die Fallbearbeitung und seine Phasen rekonstruiert, um vor diesem Hintergrund Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Praxis diskutieren zu können. In Abbildung 29 werden die vier Phasen der Fallbearbeitung in Grün visualisiert, um einen Einblick in generelle Abläufe der Leistungsvergabe und ihre Herausforderungen zu geben. Die einzelnen Phasen folgen nicht immer starr in der dargestellten Weise aufeinander.

²⁵³ Diese Phase kann auch verhindern, dass Hilfsmaßnahmen zugunsten der (finanziellen) Eigeninteressen der Träger zu schnell abgebrochen werden („Creaming“-Phänomen).

²⁵⁴ Ein Beispiel dafür findet sich etwa im Schweizer Modell der Sozialämter. Dieses sieht beispielsweise vor, dass sich die kommunalen Kommissionen (als Äquivalent des luxemburgischen CA) einmal jährlich nochmals über ihre eigenen Fälle beraten, was zur Eigenkontrolle der Fallbearbeitung beiträgt. Vgl. Nadei et al. 2005, S. 92ff.

Zudem ist anzumerken, dass im Verlauf der Fallbearbeitung oftmals mehr als nur einmal über Leistungen für spezifische AdressatInnen entschieden wird, etwa wenn Leistungen erneut benötigt werden (in diesem Fall wird das Dossier weitergeführt).

In der **Phase des Erstkontaktes** mit den AdressatInnen eröffnen die AS ein Dossier und analysieren auf Grundlage ihrer professionellen Kenntnisse²⁵⁵ die soziale und finanzielle Lage der AdressatInnen. Das Dossier dient als Informationsgrundlage der Leistungsentscheidung. Darauf aufbauend werden der Leistungsbedarf ermittelt und geeignete Maßnahmen festgelegt. Die Kommunikation in dieser Phase findet hauptsächlich zwischen AS und AdressatInnen statt. Die AdressatInnen müssen zur Antragstellung die erforderlichen Unterlagen und Informationen erbringen.

In der **Phase der Festlegung von Maßnahmen (Fallbearbeitung)** kann zwischen nichtfinanziellen Anträgen, sowie finanziellen und materiellen Anträgen differenziert werden. Nichtfinanzielle Leistungen können von den AS als sozialarbeiterische Maßnahmen ohne Besprechung im CA eingeleitet werden. Dazu zählen etwa die Begleitung, Betreuung oder administrative Unterstützung von AdressatInnen.²⁵⁶ Werden materielle oder finanzielle Leistungen benötigt, müssen diese in der Regel vom CA genehmigt werden. Finanzielle Leistungen werden zumeist von nichtfinanziellen begleitet, beispielsweise in Form eines Finanzplanes.

Die **Phase der Leistungsentscheidung** für finanzielle Leistungen findet in den CA-Sitzungen statt. Die AS bereiten die Dossiers für die Sitzung vor und sprechen sie gegebenenfalls vorher mit den PräsidentInnen ab. Die CA-Mitglieder erhalten in der Regel im Vorfeld der Sitzungen die Dossiers. Der Detaillierungsgrad der Unterlagen, die der CA erhält, unterscheidet sich in den *Offices*. Auf den Vorschlag der AS hin und auf Basis der Dossiers wird die Vergabe finanzieller Leistungen vom CA entschieden. Über die Vergabe der nichtfinanziellen Leistungen entscheiden im Normalfall die AS selbst.

In der **Phase der Leistungsvergabe** werden die sozialarbeiterischen Maßnahmen durchgeführt. Dies kann kurz-, mittel- oder langfristige Maßnahmen umfassen. Werden die Anträge der AdressatInnen auf finanzielle Leistungen abgelehnt, haben diese das Recht auf Einspruch.

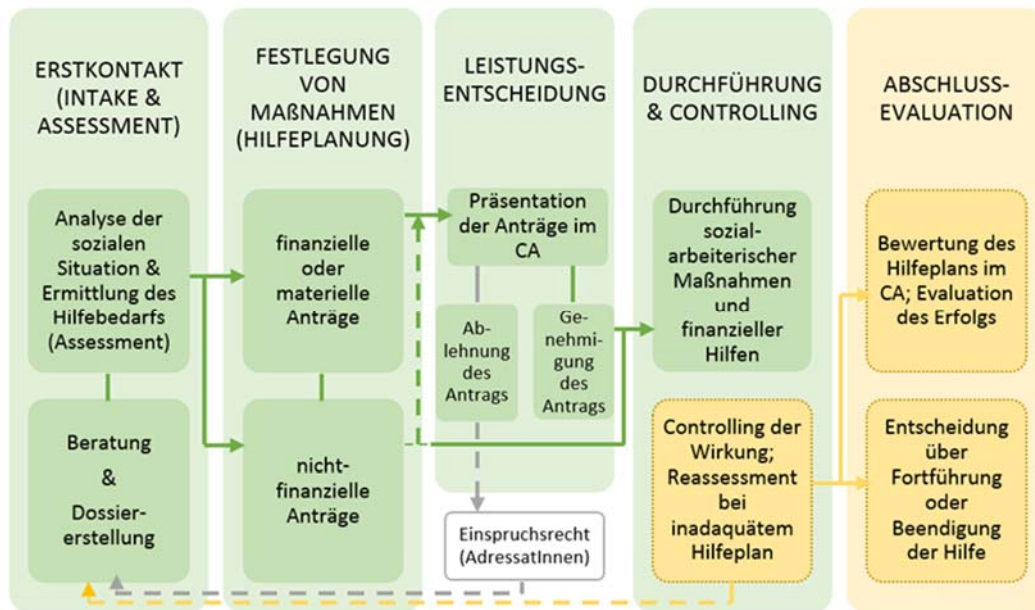
Durch die Rekonstruktion der Phasen der Fallbearbeitung fiel auf, dass nur in wenigen *Offices* Phasen der Qualitätssicherung wie „**Controlling**“ oder „**Abschluss-Evaluation**“ vorgesehen sind. Im Rahmenkonzept des Case Managements²⁵⁷ nehmen diese Phasen jedoch eine prominente Rolle ein und können zur Validierung der Nachhaltigkeit von Leistungen beitragen. Die Abbildung 29 zeigt in Gelb eine mögliche Erweiterung der Leistungsvergabe-Phasen auf.

²⁵⁵ vgl. Kapitel 5.2.

²⁵⁶ Vgl. Kapitel 5.1.

²⁵⁷ z.B. Neuffer 2007.

Abbildung 29: Leistungsvergabe-Phasen im *Office Social* und mögliche Erweiterung.



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis der qualitativen Erhebung und Neuffer 2007.

5.3.3 Leistungsentscheidungen im Team und in den CA-Sitzungen

Die Entscheidungen über finanzielle und materielle Leistungen werden in der Regel in den CA-Sitzungen anhand der Dossierpräsentation getroffen. Daneben werden in zahlreichen *Offices* bestimmte Leistungen bereits vorab von den AS und/oder den PräsidentInnen vergeben.

Dossierpräsentation und Leistungsentscheidungen in den CA-Sitzungen

Die Abläufe der CA-Sitzungen können sehr unterschiedlich sein. Je nach Verfahrensweise des *Office* und der zu behandelnden Dossieranzahl weicht die Dauer der CA-Sitzungen und der Umfang oder Detaillierungsgrad der Dossierpräsentationen ab. ExpertInnen sprechen von zwei bis drei Dossiers pro Sitzung, andere von 30-40. Diejenigen *Offices*, die weniger Dossiers behandeln müssen, haben in der Folge auch mehr Zeit, einzelne Fälle detaillierter zu besprechen. Dagegen wird in *Offices*, die viele Dossiers zu behandeln haben, üblicherweise möglichst zeitökonomisch verfahren, wie dieses Beispiel zeigt:

„[...] si hunn déi ganz Dokumenter an [...] dat kënne si Nomëttes kucke kommen [...]. Awer Owes wa mir de Fall da presentéieren, gëtt dat kuerz a knapp an ouni onnéideg Detailer gemaach. Also do gëtt elo net de Fall am Détail ausernee geholl, et gëtt awer, et gëtt d'Demande skizzéiert, et gëtt duerno gesot, dat ass meng Recommandatioun an da gëtt eng Décisioun geholl. An et gëtt och ëmmer nëmmen dat presentéiert war och wierklech fir déi doten Demande wichteg ass.“ (E25_16:36)

In den Sitzungen selbst werden die Fälle üblicherweise von denjenigen AS vorgetragen, die mit der jeweiligen Fallbearbeitung betraut sind. In den präsentierten Dossiers wird versucht, in Kürze ein umfassendes Bild der Betreuung der AdressatInnen wiederzugeben. Dieser „Dossierpräsentation“, also der Vorstellung der Anträge der AdressatInnen, geht eine von den AS durchgeführte „enquête sociale“ voraus. Neben den spezifischen Anträgen werden daher normalerweise die Lebenssituation sowie der größere Rahmen der geplanten Fallbearbeitung besprochen.²⁵⁸

Die Entscheidungsgrundlagen und die professionelle Einflussnahme

Bei der Beurteilung der Dossiers spielt die soziale Situation der AdressatInnen eine zentrale Rolle. Dabei werden neben der finanziellen Situation meist weitere Aspekte in die Entscheidung einbezogen, etwa die „Mitarbeit“ der AdressatInnen.

In der Falldarstellung werden bestimmte Schwerpunkte gesetzt, die zu bestimmten Entscheidungen motivieren können. Hierbei arbeiten oftmals PräsidentIn und AS zusammen. Die AS (und gegebenenfalls die PräsidentInnen) verfügen durch ihre Anwesenheit im alltäglichen Ablauf des *Office* über einen Informationsvorsprung, der eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem CA herstellt. In manchen *Offices* informiert sich der/die PräsidentIn daher vor den CA-Sitzungen über die Fälle, auch wenn er/sie weniger in die alltäglichen Abläufe involviert ist.

„E: Bei eis geet et souguer sou, dass mer virum Conseil d'administration nach mat eisem President ofschwätze wéi mer déi Dossieren solle présentéieren. [...] Fir dass d'Situatioun am kloeersten ass fir de Conseil d'administration, duerno op Basis vun der Décisioun déi duerno muss getraff ginn.

I: Das heißt es werden bestimmte Sachen betont?

E: Et ass genau dat, es werden bestimmte Sachen betont, an déi da während enger Presentatioun vum Conseil d'administration nach eng Kéier betount ginn vun eis, fir dann de Conseil d'administration op sengem Wee ze begleeden eng Entscheedung ze treffen.“
(E27_8:42)

Indem sie den Zugang zu Informationen steuern, können die AS und PräsidentInnen Entscheidungen zum Teil beeinflussen, auch wenn offiziell der CA entscheidet. So bestätigen in der quantitativen Befragung 97% der CA-Mitglieder, dass die zuständigen AS genau die Informationen zusammenstellen, die sie für eine Entscheidung benötigen. Es ist anzumerken, dass es den AS nicht in allen Fällen gelingt, dass die Entscheidungen des CA ihren Vorschlägen zustimmen.

Die Anträge werden dann entweder genehmigt oder abgelehnt. In einigen Fällen fordert der CA zusätzliche Informationen ein und vertagt damit seine Entscheidung. Im Falle einer Ablehnung haben die AdressatInnen das Recht auf Einspruch gegen die Entscheidung.

²⁵⁸ Zu Unterschieden in der Dossierführung vgl. Kapitel 5.2.

Delegation von Entscheidungsbefugnissen über finanzielle Leistungen

Ein besonderer Fall in der finanziellen Leistungsentscheidung stellt die Delegation von Befugnissen an die AS oder PräsidentInnen dar, über bestimmte Beträge selbstständig zu entscheiden.

Die Entscheidungsbefugnis der PräsidentInnen über finanzielle Hilfen wird in den *Offices* auf verschiedene Weise ausgelegt. In manchen *Offices* gibt es für die PräsidentInnen eine finanzielle Obergrenze – beispielsweise bis 5000 Euro – in anderen Fällen entscheidet der/die PräsidentIn über alltägliche Fälle und involviert den CA nur zur Absicherung „brisanter“ Fälle. Der/die PräsidentIn kann allerdings immer eigenständig Notfallentscheidungen treffen, die später vom CA bestätigt werden.²⁵⁹ Hier kann es auch zu einer Aufteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen PräsidentInnen und AS kommen.

„Jo mir hu gesot mir vertrauen hinnen, sou ‚bons en urgence‘ kënnen si ginn, wann et awer aner Saache sinn, also just Liewensmëttelbongen, kënnen si ‚en urgence‘ mol ginn ouni mech am Virfeld gefrot ze hunn. Wann et awer aner Saache sinn wéi Kautiounen oder soss iergendeppes, eng Rechnung déi dringend misst bezuelt ginn oder sou, do sinn si gebieden mech ze kontaktéieren oder mir ze erklären em wat et geet an da ginn ech den ‚accord en urgence‘.“ (E11_14:21)

Die AS dürfen in zahlreichen *Offices* auch selbstständig finanzielle Entscheidungen treffen. Dazu zählen beispielsweise Entscheidungen über die Weiterführung von bereits einmal im CA genehmigten Leistungen, oder über die Vergabe bestimmter finanzieller oder materieller Leistungen, etwa Gutscheine, „bons alimentaires“, Zugänge zur *Épicerie sociale* oder alle finanziellen Leistungen bis zu einem bestimmten Betrag. Laut standardisierter Umfrage verfügt die überwiegende Mehrheit der befragten AS (74,7%) über diese Möglichkeit, finanzielle Hilfen im Rahmen einer bestimmten Summe auch ohne die Genehmigung des Verwaltungsrates zu gewähren.

Die Zuerkennung dieser Entscheidungsbefugnisse wird zum einen an das Vertrauen in die Entscheidungskompetenz der AS geknüpft. Zum anderen erfüllt die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eine pragmatische, zeitökonomische Funktion. Denn sie ermöglicht, die Dauer der CA-Sitzungen zu begrenzen und die Abläufe in der Fallbearbeitung durch eine größere Unmittelbarkeit der Entscheidungen effizienter zu gestalten.

In diesen Fällen werden entgegen der gesetzlichen Tätigkeitsvorgaben²⁶⁰ den AS zum Teil administrative Kompetenzen zuerkannt, während dem CA dadurch Zeit verschafft wird, in ihren Sitzungen anspruchsvollere Fälle zu besprechen. Das wiederum kann in *Offices*, die sich durch eine starke Involvierung des CA in Fallentscheidungen auszeichnen, als Abwertungseffekt der AS-Tätigkeiten betrachtet werden. Wenn der ehrenamtlich tätige CA „besser“ geeignet wäre diese Situationen zu beurteilen, stellt

²⁵⁹ Diese Kompetenz kann gegebenenfalls an Vizepräsidenten ausgeweitet werden.

²⁶⁰ Zu den Tätigkeiten der internen AkteurInnen der *Offices* vgl. Kapitel 4.2.

das die professionelle Kompetenz der AS in Frage.²⁶¹ Andererseits kann die Zuerkennung von Entscheidungsbefugnissen in jenen *Offices*, deren CA sich bei Fallentscheidungen generell eher zurückhalten (beispielsweise indem sie ihren Tätigkeitsbereich eher im administrativen sehen) andere Effekte erzielen.²⁶² So kann die Zuerkennung von Entscheidungsbefugnissen eine formelle Anerkennung der professionellen Kompetenz der AS darstellen und damit zur Legitimierung professioneller Fallentscheidungen (verkörpert von den AS) beitragen.

Es zeigt sich, dass interne Entscheidungsdelegationen für die Professionalität der *Offices* nicht als per se förderlich oder hinderlich bewertet werden können. Ihr Effekt auf die Fallbearbeitung des *Office* hängt vielmehr mit seiner spezifischen Arbeitsteilung und Organisationsweise zusammen. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die Vergabe von Entscheidungsdelegationen eine Chance darstellt, über die Kriterien von Leistungsentscheidungen im *Office* zu verhandeln. Von einem *Office*-internen Austausch über (professionelle) Entscheidungsgrundlagen kann auch die Professionalität der Leistungsvergabe profitieren.

5.3.4 Einigkeit und Differenzen bei der Leistungsentscheidung

Die Prozesse der Leistungsvergabe sind als kollaborative Tätigkeiten zu begreifen, in denen die verschiedenen AkteurInnen der *Offices* eingebunden sind. In der Zusammenarbeit von Professionellen und Freiwilligen können dabei unterschiedliche Perspektiven aufeinanderstoßen.²⁶³ Das kann zu Uneinigkeiten zwischen den einzelnen AkteurInnen in Bezug auf angemessene Leistungen führen. Im Folgenden sind einige offene Antworten der AS aus dem Fragebogen aufgeführt, die verdeutlichen, dass ihre Erwartungen bezüglich der Gewährung von Hilfen im CA nicht erfüllt werden.

- „*Conseil d'administration qui prend des décisions contre mon opinion.*“ (AS: 40)
- „*Remplir des demandes où il est clair qu'elles n'aboutiront pas!*“ (AS: 38)
- „*L'administration et le non respect voire les différences de traitement entre certaines demandes identiques*“ (AS: 33)

In der quantitativen Befragung zeigte sich jedoch, dass die Entscheidungen von AS und CA-Mitgliedern in etwa zwei Drittel der Fälle auf einer Linie liegen (CA: 69,7%; AS: 74%) und die Leistungsentscheidungen demnach in der deutlichen Mehrheit der Fälle konsensual getroffen werden.

Dass der CA im Sinne der AS entscheidet, wird von den befragten AS im Mittel (M=4,03) – wenn auch mit der niedrigsten Zustimmungsmöglichkeit „stimmt eher“ – belegt. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Sichtweise der befragten CA-Mitglieder zum Item: „Der Verwaltungsrat entscheidet so wie der/die jeweils zuständige Assistant/e Social/e auch entscheiden würde“; (M=4,02).

²⁶¹ Zur Verhandlung von Professionalität in den *Offices* vgl. Kapitel 4.1.

²⁶² Zur Unterscheidung einer Fall- und Organisationsperspektive des CA vgl. Kapitel 4.2.

²⁶³ Vgl. professionelle Handlungsmodelle von SozialarbeiterInnen in Kapitel 4.1.1 und die unterschiedlichen Handlungsorientierungen des CA im Kapitel 5.3.5.

Immerhin in etwa einem Drittel der Fälle fallen die Bewertungen über „richtige“ Entscheidungen auseinander. Potentielle Meinungsverschiedenheiten äußern sich vor allem in Bezug auf finanzielle Leistungsentscheidungen, da diese eine Schnittstelle der Aufgaben von CA und AS darstellen.²⁶⁴

In der Literatur²⁶⁵ werden unterschiedliche Strategien von SozialarbeiterInnen beschrieben, mit der Meinungsdivergenz zu freiwilligen Verwaltungsräten umzugehen. Diese Strategien sind auch in der Zusammenarbeit der *Offices* zu beobachten.

- **Pragmatisches Arrangement**

Erstens gibt es die Möglichkeit, sich trotz anderer Sichtweise mit den Gegebenheiten (das heißt der Entscheidungsmacht des CA) zu arrangieren. Arrangieren sich die AS mit der Gegebenheit, dass die Entscheidungsmacht beim CA liegt, kommt es zum Teil zu einer resignativen Anerkennung der Autorität der Freiwilligen und einer Unterordnung der professionellen Kompetenzen der AS.

- **Strategische Informationsgestaltung**

Eine zweite Möglichkeit ist, dass die AS versuchen, die Entscheidungen des CA zu beeinflussen, beispielsweise im Darstellen der Fälle.²⁶⁶ Die AS zensieren in gewisser Hinsicht die Informationen für die Freiwilligen, und zwar dahingehend, dass diese in ihrem Sinne entscheiden sollen. Diese Taktik „funktioniert auf der Basis eines Vorsprungs an Fachwissen und auf einer geübten Einschätzung der Denkweisen und Reaktionen des ehrenamtlichen Gremiums.“²⁶⁷

In beiden dieser Fälle kommt es jedoch zu einer „Verschleierung sozialarbeiterischen Wissens und Könnens“²⁶⁸. Den Freiwilligen wird mit dieser Strategie nicht aufgezeigt, „was professionelles Handeln bedeuten könnte“²⁶⁹.

- **Offene Professionskommunikation**

Eine dritte Strategie ist die offensive Kommunikation von Professionalität, das heißt die professionellen Standpunkte werden offensiv vertreten und verteidigt. Hier versuchen AS ihre Motive zu erklären, im besten Fall kommt es zu einem professionellen Lernprozess der Freiwilligen und folglich einem organisationalen Lerneffekt des *Office*. Letzterer basiert nicht auf einer einseitigen Übernahme der Perspektive einer Akteursgruppe durch eine andere, sondern folgt einem Ausverhandlungsprozess der beteiligten AkteurInnen. Das heißt für die *Offices* sich also auf funktionierende Abläufe zu einigen, die den professionellen Kriterien der Sozialen Arbeit bestmöglich entsprechen. Die Strategie der „offensiven Kommunikation von Professionalität“ kann also als langfristig erfolgsversprechend gewertet werden, um eine professio-

²⁶⁴ Zu den unterschiedlichen Entscheidungsbefugnissen von CA und AS vgl. Kapitel 4.2.

²⁶⁵ Vgl. Nadai et al. 2005.

²⁶⁶ Vgl. Kapitel 5.3.

²⁶⁷ Nadai et al. 2005, S. 140.

²⁶⁸ Nadai et al. 2005, S. 139.

²⁶⁹ Nadai et al. 2005, S. 141.

nelle Arbeit des *Office* sicherzustellen. Dazu muss gegebenenfalls die anfangs festgelegte Organisationsstruktur mit ihren Abläufen und Aufgabenteilungen angepasst werden. Teil dieses Adaptionsprozesses ist aus Akteursperspektive ein Verständnis über professionelle Abläufe zu erlangen und eigene Perspektiven zu reflektieren. Hinweise auf erfolgreiche Adaptionen finden sich in den Interviews etwa in Beschreibungen, dass die Zusammenarbeit zu Anfang schwierig war, aber jetzt gut funktioniert, oder in Aussagen des CA, dass sie sich erst an die Arbeit im *Office* gewöhnen mussten.

„Si léiere vill bäi, well déi Leit, déi do an deenen Conseile waren eben déi Professionalitéit aus der Sozialaarbecht net kannt hunn. Well et dat vir dru net ginn ass, vir drun huet de Sekretär vum Office, vun där Commissioun, deen huet décidéiert wat d'Leit [...] kréichen.“
(E11_14:28)

Generell gab es Hinweise, dass die *Offices* sich in einem Entwicklungsprozess hin zu einer stärkeren Professionalisierung befinden.²⁷⁰

Dass die funktionierende Zusammenarbeit der internen AkteurInnen für die erfolgreiche Fallbearbeitung entscheidend ist, liegt auf der Hand. So ist beispielsweise im Fall der Entscheidung über Notfälle vor allem die Zusammenarbeit von PräsidentInnen und AS entscheidend. Arbeiten die PräsidentInnen eng mit den AS zusammen und sind im Alltagsgeschäft verfügbar, kann eine zeitnahe Fallbearbeitung gewährleistet werden. In Fällen, in denen sich PräsidentInnen eher zurückhalten, entscheiden AS oft autonom und zeitnah über die nichtfinanziellen Leistungen, es kann jedoch bei finanziellen Leistungen zu einer Verlangsamung in der Fallbearbeitung kommen.

5.3.5 Handlungsorientierungen des *Conseil d'administration*

Wie beschrieben, können unterschiedliche Perspektiven von AS und CA-Mitgliedern hinsichtlich der Leistungsvergabe in manchen Fällen zu Konflikten im *Office* führen.²⁷¹ Aber auch innerhalb des CA gibt es nicht immer Einigkeit. Der CA kann als Gegenstimme gegenüber dem/r PräsidentIn auftreten und dann dazu beitragen, höhere Leistungen für die AdressatInnen zu erlangen. Damit kann der CA den „Alleingang“ eines/r PräsidentIn verhindern, sofern dieser über Entscheidungsbefugnis bei Leistungen verfügt.

Die CA-Mitglieder als Ehrenamtliche verfügen in der Regel nicht über sozialarbeiterisch-professionelle Entscheidungsgrundlagen.²⁷² Nichtsdestoweniger finden sich in den CA spezifische (explizite und implizite) Entscheidungsorientierungen, die die Basis für finanzielle Entscheidungen darstellen. Entsprechend der Entscheidungsorientierungen der AS wurden in der qualitativen Erhebung eine Reihe von Orientierungen

²⁷⁰ Eine entscheidende Rolle für die professionelle Entwicklung scheinen PräsidentInnen einzunehmen, welche den notwendigen professionellen Hintergrund besitzen und durch ihre strukturelle Position zwischen CA und AS vermitteln können.

²⁷¹ Das administrative Personal ist, wie bereits ausgeführt, kaum in die Leistungsentscheidung involviert.

²⁷² Zur Professionalität der internen AkteurInnen und zu den professionellen Orientierungen der AS vgl. Kapitel 4.1.

herausgearbeitet, anhand derer CA-Entscheidungen getroffen werden.²⁷³ Zu den anhand der Experteninterviews rekonstruierten Orientierungen zählen:

- **Orientierung an sozialpolitischen Prinzipien**

Teilweise werden Anträge abgelehnt, weil der CA der Meinung ist, dass er nicht zuständig sei und gewisse Problemlagen auf Systemlücken zurückzuführen seien. Hierzu zählt etwa die Übernahme von Krankenhausrechnungen für Personen, die durch das soziale Netz fallen.

„Alors, on a eu récemment une demande ici à l’Office Social pour un monsieur qui n’a malheureusement plus la caisse de maladie et qui a été hospitalisé. Et donc l’hôpital envoyait une facture de vingt-mille euros. Et alors là, le président dit : ‚Oui ! Mais ça c’est un dysfonctionnement du système ! Etc. etc. !’ Certes. Mais c’est pas un motif de refus pour moi ! [...]“ (E23_14:164)

Dieses Beispiel wurde auch für den Bereich des Wohnens festgestellt.

„D’Loyeren si praktesch alleguerten iwwerdriwwen héich, si entsprieche net méi deem Gesetz vu fënnef Prozent vun der ‚valeur d’achat‘ déi een huet. Gi mir lo hin als Office a mir bezuelen egal wat fir ee Loyer? Ass dat lo eis Aufgab? Dat ass awer d’Fro. [...] an de Conseil sëtzt do an dee seet: ‚Jo ok, wa mer dat doen maachen, wat huet dat als Repercussioun, wat beinhalt dat, hëllef mer deem wierklech domat? Da musse mer net eng aner Léisung upeilen oder muss et net sou sinn datt et vläicht just eng ‚solutioun transitoire‘ ass?“ (E28_24:44)

Die Entscheidung orientiert sich in diesen Fällen an der Definition des eigenen Aufgabenbereichs.

- **Ökonomische Orientierung**

In einigen Fällen wollen Mitglieder des CA der Höhe einer von den AS vorgeschlagenen finanziellen Hilfeleistung nicht zustimmen. Teilweise werden höhere Beträge abgelehnt, während in anderen Fällen kleine Anträge, die in Summe die gleiche Höhe ausmachen, angenommen werden.

„Quand ils ont le tableau récapitulatif, ils vont pas forcément lire tout ce qu’il a accordé, ils vont juste lire la case du montant. Et on a envie de leur dire : ‚Mais on s’en fou du montant !’ Enfin, on s’en fou... C’est tout, toute la situation qu’il faut regarder.“ (E23_5:16)

Eine weitere Form der ökonomischen Orientierung drückt sich darin aus, dass sich der CA nicht zuständig sieht, überhaupt helfen zu müssen. Solche Schilderungen kamen sowohl von AS als auch von PräsidentInnen.

„Bon t’ass virkomm dass der net d’Accord waren. Déi einfach fannen dass ee misst kënne mat manner liewen.“ (E44_15:28)

„Voilà, lo hate mer awer [...] Office Socialen déi da bei eis ugeruff hunn a gesot hunn: ‚So, déi plënnere bei dech, kanns du déi Demande net maachen, well wann ech déi Demande

²⁷³ An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass die Rolle des CA in den unterschiedlichen Offices voneinander abweicht und eine Organisations- oder Fachorientierung festgestellt werden kann. Es sei des Weiteren betont, dass sich diese Orientierungen teilweise auch in den Argumentationen der AS finden.

bei mir maachen, da soen se nee? [...] A Conseilen déi soe fir Villes nee, wou se eigentlech net nee ze soen hunn.“ (E10_18:58)

Die CA-Mitglieder haben zum Teil klare Vorstellungen darüber, ob und wie viel Geld für die Problemlösung der AdressatInnen nötig ist. Damit bestimmen sie auch, wieviel Geld jemand zum Leben braucht. Die Entscheidungen orientieren sich in diesem Fall an der Höhe des angefragten Betrages und weniger an der Fallgeschichte.

- **Aktivierungsorientierung**

Teilweise werden Entscheidungen über finanzielle Leistungen auch daran festgemacht, ob die AdressatInnen mitarbeiten oder nicht; dieser Aspekt wird zum Teil in die Dossierpräsentation aufgenommen.

„An da muss eng Decisioun getraff ginn ‚en bonne conséquence de cause‘. Fir ze kucken, et si jo och Leit déi matschaffen an anerer déi net matschaffen, an am Gesetz steet jo ganz kloer, dass muss matgeschafft ginn. Soss kann den Office Social keng Entscheedung am Sënn vum Client huelen, well de Client sech net un d’Gesetz hält.“ (E27_8:40)

Hierunter fällt auch die Bereitschaft der AdressatInnen, ihre Finanzen offen zu legen und keinen Besitz vorzuenthalten. Die Entscheidung orientiert sich in diesem Fall also an der Mitarbeit der AdressatInnen.²⁷⁴ Als Folge kann die Vergabe der materiellen und finanziellen Güter für ein „menschwürdiges Leben“ verhindert werden, wenn AS darlegen, dass AdressatInnen nicht mitarbeiten.²⁷⁵

Diese Orientierung kann auch heißen, dass der CA die Vergabe der materiellen und finanziellen Hilfen an eine sozialpädagogische Betreuung koppelt, wie diese/r ExpertIn schildert:

„Ze guidéieren, an ech denken datt déi Leit, d’Gesetz gesäit vir datt eng ‘guidance socio-éducative’ gemat gëtt, deen edukative Volet därerfeen einfach net vergiessen doranner an et kann net sinn, datt den Office Social einfach awer nëmmen d’Wonschläscht vun de Leit erfëllt. Op dee Punkt därerfe mer jo awer net kommen. Dat ass jo awer net de Sënn vum Gesetz, he. [...]“ (E11_23:66)

- **Externe Orientierung**

In manchen Fällen werden Informationen außerhalb des Dossiers in die Entscheidung miteinbezogen. Das ist dort möglich, wo Dossiers *nicht* anonym sind und CA-Mitglieder über zusätzliche Informationen über AdressatInnen verfügen.

„Wann een elo, wann een déi Persoun kennt, iwwert déi een hei schwätzt an dat ass eben heiansdo de Fall, si kommen aus enger Gemeng déi Conseillieren déi hei sëtzen a si kennen d’Leit heiansdo iwwert déi mir schwätzen, an dann hues de schon däi Bild. [...] Dann hues de schon dat falscht Bild am Kapp an dann hëls de och villäicht eng falsch Décisioun oder du beafloss villäicht dann och aner Leit aus dem CA. Mir versichen dat Ganzt sou professionell wéi méiglech iwwert d’Bühn ëmmer ze bréngen, mee et sinn, mee jo... et ass een CA aus Gemengeconseillieren déi eben net ëmmer professionell uerteelen, dat muss een einfach soen.“ (E25_16:46)

²⁷⁴ Diese Orientierung findet sich auch bei AS.

²⁷⁵ Diese Grenzsetzung lässt sich mit dem Artikel 7 begründen, wenn also AdressatInnen keine „participation active“ bezeugen.

Hier wird deutlich, dass diese Entscheidungen als unprofessionell bewertet werden. Diese externen Informationen und persönlichen Erfahrungswerte sind nicht Teil des (professionellen) Dossiers.²⁷⁶

- **Administrative Orientierung**

In manchen Fällen fordert der CA spezifische Informationen von den AdressatInnen nach, wenn er den Eindruck hat, die Informationen seien unvollständig. Dies wird dahingehend argumentiert, dass es wichtig sei, dass der CA seine Entscheidungen auf Basis eines vollständigen Überblickes trifft:

„Mir hunn och alt emol, och dann Saachen wou mir dann net eens ginn mateneen an dann froen mir sou Saachen no, nach bei de Clienten no fir villäicht puer Piècen ze kréien oder sou dat mir do eng richtig Entscheedung huelen op Hand vu Preuven a Piècen déi s de hues an net einfach esou aus der Loft eraus eppes, et ass heiansdo och schwéier bei all Éierlechkeet vun de Clienten, heiansdo fannen mir och Saachen eraus déi net esou gutt sinn an da seet een: 'Hei voilà, du muss do eppes noschéissen jo'“ (E38_13:17)

Ein zu ausgeprägter Fokus auf zu erbringende Dokumente kann dann adäquate Hilfeleistungen behindern, wenn die fallspezifische Problemkonstellation aus dem Blick gerät.

Es wird deutlich, dass eine Reihe von Handlungsorientierungen existieren, die die Entscheidungen des CA beeinflussen können. Diese Orientierungen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können in der Verhandlung der Leistungsvergabe gleichzeitig mitschwingen. Festzuhalten ist, dass sowohl AS²⁷⁷ als auch CA-Mitglieder ihre Entscheidungen an spezifischen Perspektiven orientieren, die zu mehr oder weniger professionellen Entscheidungen führen.

5.3.6 Konsequenzen für den Adressatenkontakt bei Negativentscheidungen

Die AS sind zentrale Anlaufstelle für die AdressatInnen. Sie erstellen das Dossier, entscheiden über nichtfinanzielle Maßnahmen, stellen das Dossier gegebenenfalls im CA vor und vermitteln die Entscheidungen des CA an die AdressatInnen.²⁷⁸ Die persönliche Kommunikation mit AdressatInnen und auch die Betreuung laufen demnach immer über die AS.

Insbesondere im Fall von negativen Entscheidungen müssen diese argumentativ abgesichert sein. Für den CA bedeutet das, dass seine Entscheidungen einer potentiellen rechtlichen Beanstandung durch AdressatInnen standhalten müssen. So schildert ein/e OS-AkteurIn:

„[...] wir dürfen uns nicht vorwerfen lassen, Sachen einfach beliebig zu beschließen.“ (E12_6:85)

²⁷⁶ Vgl. Kapitel 3.10.

²⁷⁷ Vgl. Kapitel 4.1.1 zum Modell professionellen Handelns von SozialarbeiterInnen.

²⁷⁸ Werden Anträge abgelehnt, bekommen die AdressatInnen eine schriftliche Begründung vom CA.

Die Notwendigkeit der Begründung von Entscheidungen kann auch als Kontrollinstanz für Entscheidungen verstanden werden. Es wird jedoch berichtet, dass erstens vom Recht auf Einspruch selten Gebrauch gemacht wird, und zweitens das Verfassen der Begründung von CA-Entscheidungen teilweise an AS oder administrative Kräfte ausgelagert wird.

„E: En général c'est nous avec le secrétaire qu'on réfléchit et comment on met ça propre sur le papier.

I: C'est-à-dire le président n'est pas impliqué dans ce processus.

E: Bah lui il dit : 'Non, parce tu sais ! Tu sais, hein !' Voilà. (rigole)“ (E23/E24_5:28)

Auch wenn die CA ihre (schriftlichen) Ablehnungen selbst formulieren, sind üblicherweise die AS mit den AdressatInnen konfrontiert. Als direkte AnsprechpartnerInnen sind sie diejenigen, an die sich AdressatInnen im Fall eines schriftlichen Bescheides wenden.

Dass gewisse Entscheidungen durch die CA-Mitglieder getroffen werden, wird von Seiten der ExpertInnen ambivalent betrachtet. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die Entscheidungen des Verwaltungsrates negativ auf das Verhältnis zwischen AS und AdressatIn zurückfallen können.

„Also ech hat schonns eng Cliente déi huet mir gesot: ‚[...] Mee, dir maacht Är Aarbecht net!‘ Ech do: ‚Jo, mee wann de Conseil d'administration seng Décisiounen net ännert, upasst un d'Situatioun, da kann ech och net...‘ Mee si stoung eng hallef Stonn laang do mech unzeblären, dass déi aner Büroen nëmmen nach erop an erofgaang si fir ze kucken dass se och do stoen bleibt wou se stoung. Dofir... dat war dann... well de Conseil d'administration eng Décisioun geholl huet, an well ECH dee war wou si dee Moment gefrot huet, well d'Décisioun nach net schréftlech matgedeelt ginn ass. War ech dann dee Moment deen hir géigeniwwer stoung. An dat ass meeschtens esou.“ (GD_52:101)

Auf der anderen Seite wird die an den CA ausgelagerte Entscheidungsbefugnis über finanzielle Leistungen als Schutz und Rückversicherung der AS gegenüber den AdressatInnen wahrgenommen.

„Ech muss och soen ech fannen dat gutt, dass all... dass dat ganzt Finanziellt iwwert de Conseil d'administration muss goen, well dat protegéiert eis och. Vis-à-vis vun de Leit. Well, mir soen ëmmer ganz kloer: ‚Mir huelen Ären Dossier mat Iech op. Mir vertrieeden Iech, dofir froe mir och esou vill Dokumenter‘, och esou. A mir schwätzen ‚en faveur‘ vun de Leit esou mee ‚t ass de Conseil d'administration deen d'Décisiounen hëlt. Well mir gesinn d'Leit jo och herno erëm an dann ass et wichteg dass déi Decisioun net vun eis ass mee datt dat de Conseil d'administration ass, ne?“ (E32_20:48)

Die Letztverantwortung des CA für die Vergabe finanzieller Leistungen an AdressatInnen kann für die AS demnach auch eine entlastende Funktion haben.²⁷⁹

²⁷⁹ Zur Professionalität vgl. Kapitel 4.1.

5.3.7 Bewertung der internen Zusammenarbeit

Ein zentraler Stellenwert in der Arbeitsorganisation der *Offices* kommt dem gegenseitigen Austausch zu. Durch diesen Austausch werden Ansprechstrukturen in schwierigen Fällen sichergestellt und es kann eine gemeinsame Linie des *Office* entwickelt werden.

Generell wird die Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen in der standardisierten Befragung positiv bewertet (AS: 73,1%; CA 86,5%). Bezüglich der gegenseitigen Ansprechbarkeit stimmen in der quantitativen Befragung 79,5% der befragten AS der Aussage zu „Der Verwaltungsrat ist jederzeit für mich ansprechbar“, während die CAMitglieder zu 97% bestätigen, dass der/die zuständige AS jederzeit für sie ansprechbar sei.

Ein Element des gegenseitigen Austausches in den *Offices* sind interne Teambesprechungen. Diese werden genutzt, um Organisatorisches, mögliche Fortbildungen der MitarbeiterInnen oder heikle Fälle zu besprechen. Ziel des Austausches ist es auch, eine gemeinsame Arbeitsweise zu finden, an der Handlungen und Leistungsvergabe orientiert werden können. Der Austausch zu konkreten Fällen ist auch dann von Nöten, wenn ein/e AdressatIn den/die zuständige/n AS wechselt. Zudem gibt es in diesen Sitzungen Verhandlungen über organisatorische Abläufe beispielsweise den Umgang mit Adressatendaten, die zum Teil mit dem CA abgesprochen werden müssen, etwa die Umstellung von „Permanenzen“ (Bereitschaft) auf Termine. In manchen größeren *Offices* gibt es regelmäßige strategische Besprechungen über Sozialangebote zwischen PräsidentIn und Personal.

Neben diesen formalen Treffen berichten ExpertInnen auch über informellen Austausch, etwa in der gemeinsamen Mittagspause oder dadurch, dass die Zusammenarbeit im Team zwischen den AS und den administrativen Kräften gut funktioniert, was das gegenseitige Informieren über neue gesetzliche Regelungen begünstigt.

5.4 Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Hilfsmaßnahmen der *Offices Sociaux*

Nachhaltigkeit ist ein zentrales Kriterium für die Qualität Sozialer Arbeit, jedoch ist der Begriff sehr vielschichtig und daher schwer zu definieren. In Bezug auf die Arbeit der *Offices* muss Nachhaltigkeit erstens in Bezug auf **Personengruppen** differenziert werden. Das heißt Nachhaltigkeit kann für manche AdressatInnen bedeuten, ihnen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe wieder in die Selbstständigkeit zu helfen, für andere AdressatInnen aber, ihre Lebenssituation zu stabilisieren. Zweitens muss in Bezug auf **Leistungen** (wie auch Maßnahmen und Interventionen) differenziert werden zwischen Leistungen, die Probleme für einzelne AdressatInnen langfristig lösen und jenen, die übergreifende Problemlagen ausgleichen und somit im Sinne der Arbeitsbelastung des *Office* nachhaltig sind.

5.4.1 Gesetzliche Hinweise auf Nachhaltigkeit

Im Gesetz wird „Nachhaltigkeit“ nicht explizit angesprochen. Als Hinweise auf nachhaltige Leistungen kann jedoch der formulierte Anspruch gelten, die Autonomie der AdressatInnen zu erhalten²⁸⁰. Auch das Ziel, mit anderen Institutionen zusammenzuarbeiten, um Armut andauernd entgegenzuwirken,²⁸¹ kann in diese Richtung interpretiert werden. Letztlich findet sich auch im Règlement der Hinweis auf die Verbesserung der Situation der AdressatInnen²⁸², sowie die Begleitung der AdressatInnen, bis eine Stabilisierung ihrer Situation eingetreten ist.²⁸³ An diesen Beispielen wird zudem deutlich, dass implizit bereits ein potentiell unterschiedlicher Leistungs- und Maßnahmenbedarf nach Personengruppen angesprochen wird.

5.4.2 Definition nach Personengruppe: Hilfe zur Selbsthilfe oder Stabilisierung

Auf Basis der Interviews und Gruppendiskussionen kann zwischen zwei Personengruppen unterschieden werden für die Nachhaltigkeit jeweils etwas anderes bedeutet. Im ersten Fall bedeutet **Nachhaltigkeit**, AdressatInnen über kurz- oder mittelfristige Hilfen dabei zu unterstützen, ihre Situation soweit zu verbessern, dass sie anschließend nicht mehr auf die Hilfe des *Office* angewiesen sind. Hilfe ist in diesem Fall kurativ und Nachhaltigkeit meint hier die **Hilfe zur Selbsthilfe**. Dieser Aspekt wird

²⁸⁰ „L'aide sociale [...] assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie,“ Loi 2009 – Art 2.

²⁸¹ „L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqué [...] afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale,“ Loi 2009 – Art 7.

²⁸² „Inciter le demandeur à toutes les mesures permettant d'améliorer sa situation individuelle,“ Règlement 2010 – Art. 8.

²⁸³ „Accompagner le demandeur de l'aide sociale jusqu'à la stabilisation de sa situation individuelle,“ Règlement 2010 – Art. 8.

in der Theorie der Sozialen Arbeit oftmals unter dem Aspekt der „Aktivierung“²⁸⁴ diskutiert. Hierunter fallen beispielsweise Personengruppen, die temporär finanzielle Engpässe erleben oder AdressatInnen, die nur ein einziges Mal das *Office* aufsuchen. In diesen Fällen kann eine einzelne Hilfe einen einmaligen Engpass auffangen.

„[...] well mir d’Leit jo op méi laang Zäit suivéieren, do gesäit ee wierklech ok, ganz am Ufank, wéi déi Persoun koun, déi hat da guer keng Pabeieren, déi hat dann... Wunnengs-problemer. Do waren och Problemer mat der Famill. An do gesäit een dann: Ok, elo kommen d’Pabeieren, lo kann d’Persoun endlech Aarbecht sichen, also... kann och sech eng ordentlech Wunneng sichen.“ (E15_42:66)

Diese Art der Nachhaltigkeit wird als Idealfall von Hilfe durch das *Office* geschildert. Dies ist jedoch, so ExpertInnen, eher selten der Fall.

Nachhaltigkeit in Bezug auf die zweite Gruppe meint hingegen eher die **langfristige Stabilisierung der Lebenssituation**. In diese Gruppe fallen AdressatInnen, deren Situation so eingestuft wird, dass eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe, als unwahrscheinlich gilt. Hier kann es sich um Personengruppen mit komplexen Soziallagen oder gesundheitlichen Problemen handeln, etwa invalide Personen, die sich aufgrund der Erwerbslosigkeit immer wieder in finanziellen Engpässen befinden werden oder auf eine Haushaltshilfe angewiesen sind, oder auch Personen, die regelmäßig Unterstützung in ihrem alltäglichen Leben benötigen und schon lange auf das *Office* angewiesen sind.

„Wann, well jo alles kanns de souwisou net maachen, an och en Office kritt net alles geregelt, well d’Leit hunn ëmmer hir Responsabilitéit an et si Leit déi kriss de net responsabiliséiert.“ (E45_49:14)

Hilfe ist in diesen Fällen palliativer beziehungsweise auch präventiver Natur. Das beinhaltet oftmals regelmäßigen Kontakt mit dem *Office*, etwa in Form von Finanzverwaltung oder Sozialbegleitung. So führt etwa ein/e AS aus, dass verschiedene AdressatInnen trotz verbesserter sozialer Situation immer wieder das *Office* aufsuchen, um zu reden.

„[...] si kommen och reegelméisseg heihin, eis Kollegin déi huet [...] zwee Leit déi praktesch all Dag kommen. [...] Fir ze schwätzen (...), fir ze schwätzen, fir eppes ze zielen an da weess hatt: ‚Ah jo ok d’Mattratz ass erëm ze wiesselen, d’Dier ass futti, en ass krank‘, jo dat ass lo net dass et een en zwou-Stonne-Gespréich huet mee et ass de Kontakt, an ech mengen all [...] Office Social huet sou Leit, an dat ass awer och wichtig. Et mierkt een och mat der Zäit, mir hunn och elo puer Clienten déi al gi sinn, déi eleng gi sinn, wou absolut keng Famill do ass wa se eemol an den Spidol kommen: ‚Wéi kommen ech iwverhaapt u meng Suen, wéi kann ech mäi Loyer bezuelen?‘ Wéi een dat mécht.[...] Et sinn och Leit déi eng gewëssen Zait eng Hëllef kritt hunn, eigentlech kéinten se erëm selwer fonctionnéieren, se fonctionnéieren och selwer mee se froen einfach: ‚Kann ech awer all Mount kommen fir dat da mat lech duerchzekucken ne?‘ [...] Wann dat hëlleft fir dass se net réckfällg ginn dann ass et mengen ech awer gutt investéiert Zäit.“ (E2_1:15)

Die langjährige Begleitung zielt in diesen Fällen darauf ab, Rückfälle zu verhindern. Diese Art der Tätigkeiten ist aus Sicht der AS arbeitsaufwendig.

²⁸⁴ Vgl. Kapitel 6.3.

5.4.3 Definition nach Leistungen: Ursächliche Probleme lösen statt Symptome behandeln

Nachhaltigkeit kann die ursächliche Beseitigung einer Problemlage auf Seiten der AdressatInnen bezeichnen. Nachhaltige Leistungen stehen dann im Gegensatz zu einer punktuellen Symptombehandlung. So kann beispielsweise eine einmalige größere Zahlung zur Modernisierung der Heizung ein Grundproblem lösen und damit verhindern, dass AdressatInnen auf lange Dauer immer wieder finanzielle Unterstützung bei der ineffektiven und teuren Beheizung des Wohnraumes benötigen.

„Mir haten e Gebai, do hu mir de Kamäin gefleckt [...] Du war e fort de Client, dee war, du konnt en erëm, du konnt en erëm fonctionnéieren. An do ass d'Aide jo gutt ugesot bei där Geschicht do einfach.“ (38_42:66)

Es wird demnach deutlich, dass die Nachhaltigkeit von Leistungen auch von der Kollaboration mit dem Sektor abhängt.

„An där raumt, also där hëlleft enger Famill aus där Wunneng erauszegoen, well se net extra gutt ass an sou weider. Den Dag drop ass déi nächst ERËM DRAN. (laachen) Sisyphus.“ (E4_1:1)

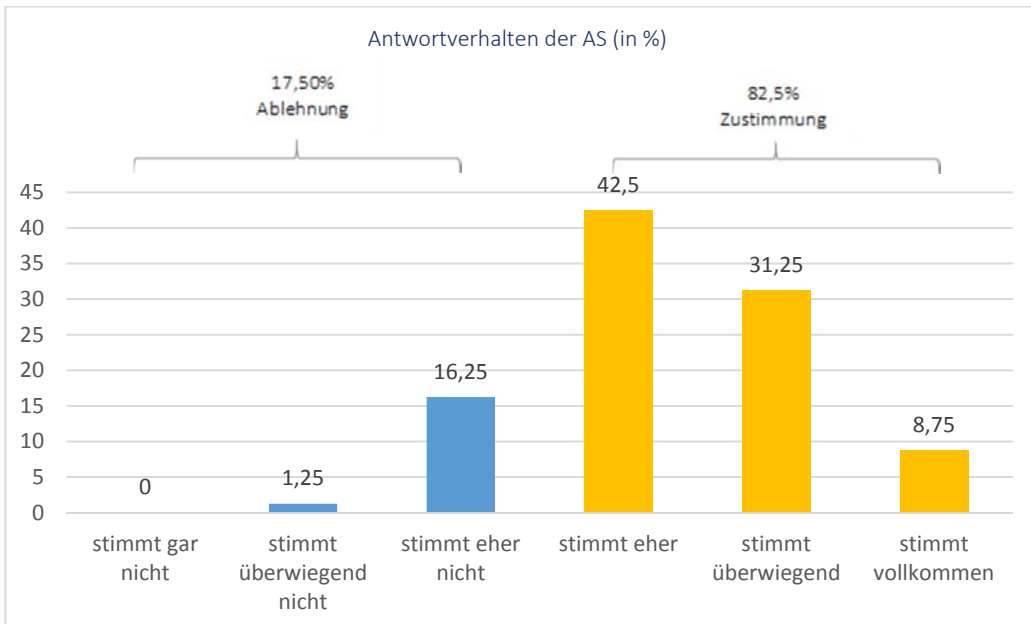
Das Beispiel beschreibt, dass das *Office* eine bessere Wohnsituation durch Umzug für die/den einzelnen AdressatIn schafft, und in Bezug auf diese/n eine langfristige und ursächliche Verbesserung der Lebenssituation schafft. Wird jedoch nicht mit anderen AkteurInnen, etwa der Gemeinde, kollaboriert, und steht der inadäquate Wohnraum für andere Personen weiterhin zur Verfügung, kann sich ein/e andere/r AdressatIn in derselben Wohnung anmelden. So beginnt dieselbe Arbeit für das *Office* wiederum von vorne. Die Arbeit des *Office* ist in diesem Fall daher nicht nachhaltig, weil sie aus *Office*-Perspektive „Symptome behandelt“, aber nicht die Ursache bekämpft (in diesem Fall die Wohnung schließen oder sanieren zu lassen). Eine Strategie von *Offices* ist hier die stärkere Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen (in diesem Fall die Gemeinde).

5.4.4 Passgenauigkeit und Angemessenheit: Auswirkungen der Leistungen auf die AdressatInnen

Die Hilfen, die durch das *Office* vergeben werden, sind dazu gedacht, eine möglichst hohe Wirksamkeit zu erzielen. Um dies auch tatsächlich erreichen zu können, sollten die angebotenen Hilfen anstreben, Kriterien wie z.B. Passgenauigkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit zu erfüllen. Die quantitative Erhebung zeigte, dass die große Mehrheit der befragten AS (82,5%) davon ausgeht, dass die vom *Office* angebotenen Hilfen auch den tatsächlichen Bedürfnissen der AdressatInnen entsprechen (s. Abb. 30). 80% der AS sind der Meinung, dass die Hilfe des *Office* einen nachhaltig positiven Effekt auf die Lebenssituation der AdressatInnen hat (s. Abb. 31).²⁸⁵

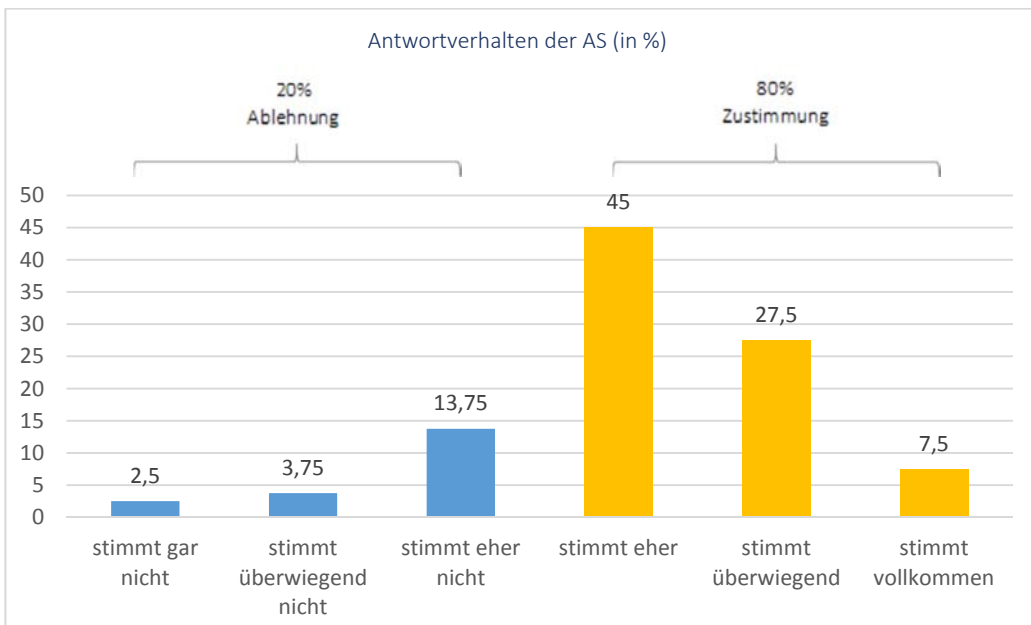
²⁸⁵ Es ist jedoch anzumerken, dass diese Frage von 45% der AS mit „stimmt eher“ beantwortet wird, während nur 7,5% diese Frage mit „stimmt vollkommen“ bewerten.

Abbildung 30: „Das Leistungsangebot des *Office Social* bietet den AdressatInnen genau die Art von Hilfe, die sie benötigen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=80.

Abbildung 31: „Die durch das OS gewährte Hilfe wirkt sich nachhaltig positiv auf die Lebenssituation der AdressatInnen aus.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=80.

5.4.5 Validierung erfolgreicher Leistungen und Maßnahmen

Eine Schwierigkeit ergibt sich bei der Validierung der Nachhaltigkeit der Leistungen, denn der Erfolg ist von Seiten des *Office* nur schwer festzustellen. Die AS wissen zum Beispiel nicht, ob Maßnahmen erfolgreich waren, wenn sie den AdressatInnen bei der Beantragung von Leistungen anderer Institutionen helfen, keine Rückmeldungen zum weiteren Antragsverlauf erhalten und die AdressatInnen nicht mehr wiedersehen. Oftmals kann auch erst viel später festgestellt werden, ob eine Hilfe nachhaltig wirkte oder nicht. Eine wesentliche Grundlage für die Feststellung von Nachhaltigkeit ist die Dokumentation des Vertragsendes oder der Dossierschließung. Dies wird in den *Offices* allerdings nicht immer durchgeführt.

5.5 Zwischen „aide individuelle“ und Harmonisierung der Leistungsvergabe

Die in der Erhebung häufig thematisierte „Harmonisierung“ der Leistungen der *aide sociale* (von den AkteurInnen auch als „Vereinheitlichung“, „Homogenität“ oder „Einheitlichkeit“ der Vergabe beschrieben) wurde aus Sicht der ExpertInnen bislang tendenziell nicht erreicht. Dennoch wird die Vergabe der *aide sociale* mit dem reformierten Gesetz als „gerechter“ als zuvor beschrieben. Nach der Analyse der qualitativen Daten zeigt sich, dass unter „Harmonisierung“ Verschiedenes verstanden wird.

5.5.1 Vor- und Nachteile dezentraler Leistungsvergabe im *Office Social*

Ein wesentliches Merkmal der Organisation der *aide sociale* ist die dezentrale Organisation der Leistungsvergabe, die durch die einzelnen *Offices* weitgehend autonom gesteuert wird. Die dezentrale Vergabe von Leistungen, wie sie durch die *Offices* vollzogen wird, hat gegenüber zentral organisierten Leistungsvergaben jedoch Vor- und Nachteile. Zu den Vorteilen gehören:

- Durch die räumliche Nähe wird ermöglicht, besser auf lokale Bedürfnisse einzugehen.
- Es kann einen direkten Einfluss und eine bessere Kontrolle durch lokale Kräfte geben.
- Kleinere Einheiten können schneller auf Veränderungen reagieren und können daher effizienter sein.
- Lokale Organisationen können eine höhere Innovationsfähigkeit aufweisen und schneller auf Probleme reagieren, die dann gegebenenfalls von anderen übernommen werden können.²⁸⁶

Als nachteilig kann gewertet werden, dass dies einer Verteilungsgleichheit von Leistungen entgegenlaufen kann, dass es regional unterschiedliche Wirtschaftskraft und finanzielle Leistungsfähigkeit geben kann.²⁸⁷

Auch wenn die Leistungsvergabe gesetzlich dezentral organisiert ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich die einzelnen *Offices* als Teil eines „organisatorischen Feldes“ gegenseitig beeinflussen.²⁸⁸ So ließ sich beobachten, dass sie die Handlungen der anderen *Offices* im Auge behalten und das eigene Handeln gegebenenfalls an besser funktionierende Abläufe anpassen.²⁸⁹

²⁸⁶ Vgl. Thönen 2009; Riedler 2013.

²⁸⁷ Vgl. Thönen 2009;

²⁸⁸ Vgl. Schubert 2011, S. 348.

²⁸⁹ Mayerhofer etwa führt diese Tendenz von sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen, wie sie auch *Offices* sind, explizit aus: „Für Organisationen der Sozialen Arbeit gilt, dass sie als Teil der wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur in großem Ausmaß von politischen Organisationen und [...] der

5.5.2 Vorgaben eines chancengleichen Leistungszugangs und Harmonisierungsforderung

Die Vereinheitlichung der Leistungen wird im Gesetz selbst nicht thematisiert. Im *Projet de loi* wird jedoch deutlich, dass der Aspekt der Chancengleichheit ein zentrales Motiv der Gesetzesreform darstellt. So wird betont, dass jede/r BürgerIn gleichermaßen Zugang zu Leistungen haben soll, unabhängig von der Kommune in der er/sie wohnt. Damit sollte auch der Stigmatisierung von AdressatInnen durch Inanspruchnahme entgegengewirkt werden.

„[...] chaque citoyen a le droit de bénéficier des mêmes chances d’appréciation de ses besoins et d’accéder aux mêmes possibilités d’aide, et ce quelle que soit la commune dans laquelle il présente sa demande de secours. [*Herv. d. Verf.*] L’application disparate et non homogène de la législation en vigueur crée ou entretient la stigmatisation des bénéficiaires de l’aide sociale. [...] l’aide sociale est perçue par de nombreuses personnes non pas comme un droit ou une chance de s’en sortir, mais comme la preuve de leur incapacité, le reflet de leurs défaillances, bref comme une humiliation.“²⁹⁰

Neben dem *Projet de loi* wird die Vereinheitlichung auch im Rahmen der Konventionen als Ziel definiert, und zwar mit der Forderung nach einem „certain degré d’harmonisation au niveau national“.²⁹¹

5.5.3 Paradox eines einheitlichen Leistungszugangs: Gemeindeautonomie und „aide individuelle“

In Bezug auf die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen befürworten die ExpertInnen generell das flächendeckende Vorhandensein von *Offices*, das allgemein eingeführte Recht auf Sozialhilfe, die stärkere Professionalität des Sektors, sowie die Möglichkeit der AdressatInnen, gegen das Gesetz Einspruch zu erheben.

Die Frage nach der angemessenen Art, dem Ausmaß und der Häufigkeit einer Hilfsleistung bleibt jedoch gesetzlich vage definiert. Im ersten Artikel wird die *aide sociale* als ein Recht definiert, welches ein „menschenwürdiges Leben“ garantieren soll. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff kann eine Herausforderung für die Vereinheitlichung der *aide sociale* darstellen. In der Praxis bleibt es den AS und dem Verwaltungsrat überlassen, „menschenwürdig“ zu definieren und damit festzulegen, welche Hilfeleistung ein/e AdressatIn bekommen kann, wie häufig und über welche Dauer. Dementsprechend unterschiedlich muss auch die Umsetzung in der Praxis sein.

Die große Offenheit seitens der Gesetzgebung in Bezug auf das Leistungsangebot und die -abläufe hat zwei Ursachen:

öffentlichen Verwaltung beeinflusst werden, weiters über ihre MitarbeiterInnen von Ausbildungseinrichtungen der psychosozialen Berufe [...] und Berufsvereinigungen sowie von anderen Organisationen der Sozialen Arbeit durch häufig starke Vernetzungen zwischen verschiedenen sozialarbeiterischen Einrichtungen.“ Vgl. Mayerhofer 2014, S. 286.

²⁹⁰ *Projet de loi* 2009, S. 5.

²⁹¹ *Convention Office social*. Année 2017. Modèle: Art. 13; Chapitre IV. Modalités de coopération entre les parties contractantes.

Erstens war es bei der Umsetzung des Gesetzes ein Anliegen, die Autonomie der Gemeinden zu erhalten. Die Autonomie der Gemeinden in der Gesetzesumsetzung hat den Vorteil, eigene Leistungsschwerpunkte setzen und damit auf lokale, spezifische Herausforderungen reagieren zu können. So kann etwa ein Auto in ländlichen Regionen für AdressatInnen essentiell sein, in anderen Regionen mit stärkerem Ausbau des öffentlichen Transports vielleicht nicht, oder der Bedarf an finanziellen Leistungen kann sich nach der lokalen Mietpreishöhe unterscheiden.

Zweitens sollte damit die Durchführung einer „aide individuelle“ befördert werden. Die Entscheidungen über Leistungen sind grundsätzlich an der Idee der „aide individuelle“ orientiert. Das heißt, dass jeder Entscheidung eine Einzelfallanalyse zugrunde liegt, und die Maßnahmen individuell angepasst werden (sollen). Dies soll nicht durch starre Vorgaben eingeschränkt werden. Die Breite des Gesetzes hat den Vorteil, fallorientiert entscheiden zu können. Einzelfallspezifische Entscheidungen werden seitens der ExpertInnen gutgeheißen.

5.5.4 Interorganisationale Vereinheitlichung im allgemeinen Leistungsangebot und in gesetzlichen Fallbearbeitungsprozeduren

Mit dem Recht auf Sozialhilfe, so die ExpertInnen, sind einige VergabeprozEDUREN vorgesehen, die für alle *Offices* gleichermaßen gelten.

E2: Dat ass dat u sech, wat ech géif mengen wat dat do [...] ausmécht. De Droit à l'aide. De CRM [...] mir hu jo awer all deen nämmechte Programm.

E3: Also soe mer sou: [...] landeswäit muss du eng Demande CRM maachen. déi ënnerschriwwe muss sinn [...]. Dat heescht, deng Prozedur ass landeswäit déi selwecht.

E6: Wou s de en Délai hues fir eng Äntwert ze ginn.

E2: Jo jo.

E3: D'Verfahren, dat ass honnertprozent. Dat kann een näischt dogéint soen. [...].“ (GD_52 :55)

Zu den im Gesetz und Règlement vorgesehenen „Prozeduren“ und Bedingungen der Vergabe zählen also unter anderem:

- die Durchführung einer „enquête sociale“
- die Frist von 25 Tagen, innerhalb derer eine Entscheidung und (schriftliche) Antwort des CA fällig sind²⁹²
- das Einspruchsrecht gegen Entscheidungen des CA²⁹³
- der Eintrag der Anträge in ein zentrales Dossier²⁹⁴
- die Zurverfügungstellung der benötigten Informationen seitens der AdressatInnen²⁹⁵
- die Weiterleitung des Dossiers auf Ansuchen der/des AdressatIn bei Umzug

Im Rahmen nationaler Gesetze und Rèlements ist für die *Offices* außerdem eine Reihe von Aufgaben vorgesehen. In Bezug auf das Leistungsangebot kann zwischen

²⁹² Règlement 2010, Art. 12.

²⁹³ Loi 2009, Art. 26.

²⁹⁴ Règlement 2010, Art. 11.

²⁹⁵ Règlement 2010, Art. 10.

Missionen, deren Umsetzung obligatorisch ist, und „outils de travail“ („Werkzeugen“), deren Umsetzung fakultativ ist, unterschieden werden.

Es zeigt sich, dass die gesetzlichen Regelungen bezüglich der allgemeinen VergabeprozEDUREN in der Praxis verschieden ausgelegt werden. Sowohl im Leistungsangebot, als auch in der Durchführung der Maßnahmen sind Unterschiede zu beobachten.

„Well, et ka jo net dovunner ofhänken datt elo zu [Uertschaft] zu [Uertschaft], dass ech dräi mol verschidden Konditiounen hunn. [...]“ (E31_21:35)

Dazu zählt beispielsweise die Handhabung eines „dossier social“, etwa ob hierunter ein Haushalt oder eine Einzelperson gefasst wird, ob dieses in Papierform dokumentiert oder digitalisiert wird, welche Leistungen in das CRM-System eingetragen werden und wie vollständig, ob Dossiers im CA anonymisiert werden oder nicht²⁹⁶ etc. Zudem unterscheiden sich die Unterlagen, die *Offices* von den AdressatInnen fordern. Auch die Abläufe der Leistungsvergabe unterscheiden sich, etwa in der internen Arbeitsteilung.²⁹⁷ Auch gesetzliche Fristen werden entsprechend der organisatorischen Bedürfnisse der *Offices* teilweise kreativ ausgelegt, etwa indem AdressatInnen erst vor der CA-Sitzung zum Unterschreiben ihrer Anträge eingeladen werden, um innerhalb der gesetzlichen Frist bezüglich der Antwort zu bleiben.

Gleichermaßen unterscheidet sich das Leistungsangebot der einzelnen *Offices*.²⁹⁸ So setzen etwa einzelne *Offices* spezifische Schwerpunkte (etwa indem sie ein Sonderprojekt zum Thema Wohnen einführen), entscheiden sich, bestimmte Leistungen nicht zu vergeben oder bevorzugen spezifische Formen der Leistungsvergabe.

„[...] Also unser Akzent ist auf Sachleistungen und wir haben auch ein Prinzip. Also wir hier. Andere handhaben das anders. Aber wir zahlen kein Geld an Kunden. Also wir bezahlen Mieten, wir bezahlen Mietgarantien, wir bezahlen Lebensmittel, Arztkosten, aber eben, wir geben kein Geld an unsere Kunden.“ (E12_6:92)

Ein zentraler Unterschied betrifft den Umgang mit finanziellen Leistungen. Während in manchen *Offices* alle Leistungen zunächst als „avances“ vergeben werden, fordern andere *Offices* keine Beträge zurück. Große Unterschiede würden sich, so die ExpertInnen, auch im Umgang mit Personen finden, die kein Anrecht auf RMG haben. Hierzu zählen Personen unter 25 Jahren, sowie AsylbewerberInnen und anerkannte Flüchtlinge. Diese erhalten in manchen *Offices* finanzielle Unterstützungen, in anderen nicht.

Auf interorganisationaler Ebene kann also keine Harmonisierung der Leistungsvergabe festgestellt werden. Der unterschiedliche Zugang zu Leistungen wird nicht selten als ungerecht wahrgenommen.

„Anerwäerts ass natierlech hiirt [dem Ministère, Anm.] Argument, dass si sote mir wëhlen net iwwert d'Office Sociauen bestëmmen an d'Gemengen hunn dann nach d'Recht selwer Decisiounen ze huelen an sou weider an sou fort, jo. Mee da muss een sech iwwerleeë wat wëll een dann mat dem Gesetz errechen wann ee mat dem Gesetz wëll errechen dass d'Sozialaarbecht méi gerecht am Land ass da muss een och kloer

²⁹⁶ Zur unterschiedlichen Handhabung eines „dossier social“ vgl. Kapitel 5.2

²⁹⁷ Vgl. Kapitel 4.2.

²⁹⁸ Vgl. Kapitel 5.1.

Richtlinie ginn well soss mécht awer jidderee wéi hie wëll an dat ass eben elo geschitt, dat ass da net sou sënnvoll" (E25_16:92)

Zudem können sich die Unterschiede in der Leistungsvergabe negativ auf die Arbeit im *Office* auswirken. Das kann beispielsweise dazu führen, dass AdressatInnen, die bereits in anderen *Offices* waren, eine geringe Akzeptanz unterschiedlicher Bedingungen aufzeigen können, oder dazu, dass AS aufgrund der angebotenen Leistungen in manchen *Offices* einen höheren Arbeitsaufwand haben, als in anderen.

Einige ExpertInnen weisen daher auf die Notwendigkeit hin, Hilfen zu harmonisieren und eine nationale Linie der Leistungsvergabe zu finden. Auch die Urteile des Conseil arbitral bei Einsprüchen – ein Recht das tendenziell positiv bewertet wird – können handlungsorientierend sein, da sie offiziell über Leistungsentscheidungen entscheiden und Folgeentscheidungen der *Offices* orientieren können. Das könnte mit nationalen Richtlinien unterstützt werden. Eine Möglichkeit wäre etwa, übergreifende Minimalangebote zu definieren.

In der standardisierten Befragung wurde deutlich, dass knapp 76% der befragten AS es für wichtig halten, dass das Gesetz konkretere Vorgaben bezüglich der Handhabung bestimmter Abläufe und Problematiken vorgibt. Darüber hinaus würden 81% der befragten AS es begrüßen, klare Verfahrensvorgaben für bestimmte Problemlagen zur Verfügung zu haben.

Harmonisierung und Verfahrensvorgaben soll jedoch nicht Standardisierung bedeuten. Mögliche Richtlinien sollen der Orientierung dienen und ersetzen nicht, dass die tatsächliche Leistung entsprechend der fallspezifischen Bedarfslagen im Sinne einer „aide individuelle“ vergeben wird. Eine gewisse Flexibilität bei der Vergabe wird grundsätzlich befürwortet, um auf fallspezifische und regionsspezifische Problemlagen reagieren zu können.

Interorganisationale Richtlinien zur Vereinheitlichung der Leistungsvergabe können folglich zwei Funktionen erfüllen: sie können den Arbeitsaufwand im CA reduzieren und zur Erstellung eines transparenten Leistungskatalogs führen, auf welche die AdressatInnen auch in anderen *Offices* rekurrieren können.

5.5.5 Organisationsinterne Vereinheitlichung im spezifischen Leistungsangebot und in internen Fallbearbeitungsprozeduren

Wie einheitlich ist die *aide sociale* hinsichtlich Leistungsangebot und Vergabeprozessen innerhalb der *Offices*? In *Offices*, die für eine Gemeinde allein zuständig sind, finden sich zumeist die gleichen Leistungsangebote und Vergabeprozesse für alle AdressatInnen (etwa Wartezeiten etc.). *Offices*, die für mehrere Gemeinden zuständig sind, weisen in den meisten Fällen ebenfalls ein einheitliches Leistungsangebot auf. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen bestimmte Leistungen nur für EinwohnerInnen spezifischer Gemeinden vorgesehen sind, was zur Folge hat, dass innerhalb eines *Office* unterschiedliche Leistungen vergeben werden. Hierzu zählt beispielsweise eine vom *Office* verwaltete kommunale „allocation de vie chère“ einer Gemeinde, oder auch Sonderprojekte, die nicht den EinwohnerInnen aller Gemeinden zugutekommen. Dies

liegt zumeist an der unterschiedlichen kommunalen Beteiligung an der Finanzierung dieser Leistungen.

Die verpflichtend vorgesehenen AS stellen das professionelle sozialarbeiterische Wissen innerhalb der *Offices* sicher²⁹⁹ und verfügen durch ihre spezifische Ausbildung über professionelle Kenntnisse der Fallbearbeitung und Verfahrensweise. In der spezifischen Leistungsvergabe kommt es jedoch zu einer individuellen Anwendung dieser Kenntnisse in Bezug auf reglementierte Prozeduren und Ausführung der Missionen und „outils de travail“.

So unterscheidet sich die Fallbearbeitung durch die AS durch ihre persönlichen Schwerpunktsetzungen, sowie ihre individuell-professionellen Entscheidungsorientierungen („persönliche Weltsicht“). Persönliche Schwerpunktsetzungen zeigen sich etwa darin, dass AS bestimmte Leistungen bevorzugt vergeben, in der spezifischen Weise, in der Dokumente oder Verhalten von AdressatInnen eingefordert werden, in der das Dossier geführt wird, oder dadurch, dass in bestimmten Bereichen größere Kenntnisse vorhanden sind, als in anderen.

Wie sich zeigte, spielt die Frage nach Leistungsgerechtigkeit und damit nach der Harmonisierung von Leistungsvergaben eine zentrale Rolle für die befragten ExpertInnen. Von einigen ExpertInnen wird daher das Fehlen einer organisationsinternen, gemeinsamen Linie beanstandet.

Auf organisationsinterner Ebene kann also festgestellt werden, dass individuell-professionelle Handlungen zu verschiedenen Auslegungen der Sozialen Arbeit führen können. Das interne Leistungsangebot ist in den meisten Fällen jedoch einheitlich.

Um diese individuell-persönlichen Divergenzen zu regulieren und eine stärkere Verteilungsgerechtigkeit zu befördern, haben sich einige *Offices* intern auf gemeinsame Abläufe in der Leistungsvergabe geeinigt, die anschließend von allen MitarbeiterInnen in gleicher Weise gehandhabt werden. Damit können Einzelentscheidungen zu generellen Entscheidungsparametern werden. Entscheidungen über Einzelfälle können also zu Prinzipalentscheidungen werden.

Die Richtlinien werden entweder intern im *Office* herausgearbeitet, oder orientieren sich an externen Institutionen oder Berichten, etwa am „Budget de référence“. Einige *Offices* formulieren dazu einen Mindestbedarfssatz („Barème“). Beim Festlegen solcher Richtlinien spielt die jeweilige Definition des „menschwürdigen Lebens“ eine zentrale Rolle.

„Mir hunn einfach gekuckt, wéieen Akommes hunn d'Leit, feelt do een Akommes, ass nach eng Prestatioun ze froen, da maachen mer Demarchen. Da kucken mer: se hu sou vill Revenuen, a wéi eng Dépenses hunn d'Leit? D'Leit kënne jo net dofir dass se dee Loyer mussen bezuelen. Een deen dann 1000 Euro Loyer huet an deen aneren an der selwechter Situatioun dee 500 Euro Loyer huet, deen huet natierlech eng ganz anescht Situatioun: Mir huelle déi meescht Dépenses huele mir integral sou un wéi se sinn,“ (E2_2:124)

Nicht zuletzt wird von ExpertInnen darauf hingewiesen, dass Richtlinien auch auf individuell-professioneller Ebene unterstützend wirken können, etwa um sicherzustellen

²⁹⁹ Loi 2009, Art. 19.

len, dass keine möglichen Leistungen vergessen wurden. Gleichsam geht der Festlegung von Richtlinien die Kommunikation über wünschenswerte Ziele und Vorstellungen der *aide sociale* voraus. Damit könnten Richtlinien zur Qualitätssicherung in den *Offices* beitragen.

5.6 Zusammenfassung

Die *Offices* als „Guichet social unique“ können als erstes und letztes Auffangnetz verstanden werden. Entsprechend erfüllen die AS als „GeneralistInnen“ der Sozialen Arbeit ein **breites Aufgabenspektrum**, wobei die Leistungen der *Offices* in finanziell-materielle und nichtfinanzielle Leistungen unterschieden werden können. Finanzielle Leistungen werden entsprechend des Subsidiaritätsprinzips vergeben und sind unter anderem an der allgemeinen Anforderung, ein „menschenwürdiges Leben“ sicherzustellen, orientiert. Hilfen sind lang-, mittel- oder kurzfristig angelegt und können palliativer, kurativer und präventiver Natur sein. Die spezifische Auslegung der eigenen Leistungsvergabe weicht in den *Offices* voneinander ab.

In den **Prozessen der Fallbearbeitung** sind neben den AS auch die CAs und PräsidentInnen beteiligt. In der kollaborativen Zusammenarbeit können unterschiedliche Entscheidungsorientierungen aufeinanderstoßen. Generell zeigte die standardisierte Befragung, dass die Entscheidungsprozesse über Hilfeleistungen im CA in zwei Drittel der Fälle konsensual verlaufen, es können jedoch auch Konflikte in der Leistungsvergabe auftreten. In der Literatur werden zwei Strategien von SozialarbeiterInnen genannt, mit solchen Konflikten umzugehen. Entweder kommt es auf Seiten der AS zu einer pragmatischen Anerkennung der Entscheidungshierarchie und das professionelle Know-How wird hintenangestellt, oder es kommt zu einer offenen Kommunikation über professionelle Fallbearbeitung, die im besten Fall zu einem organisationalen Lerneffekt führt.

Die Zusammenarbeit zwischen den AkteurInnen wird in der standardisierten Befragung von der Mehrheit der befragten AS und der CA-Mitglieder positiv bewertet. Der gegenseitige Austausch, etwa in internen Teambesprechungen, nimmt in den Prozessen der Fallbearbeitung eine zentrale Rolle ein, erleichtert die Arbeitsorganisation der *Offices* und erfüllt die Aufgabe, eine Ansprechstruktur in schwierigen Fällen sicherzustellen, eine gemeinsame Linie des *Office* zu entwickeln und Herausforderungen zu kommunizieren. Das Modell des Case Management schlägt vor, ein „Controlling“ und eine „Abschluss-Evaluation“ als Phasen der Qualitätssicherung der Hilfeplanung in die Fallbearbeitung zu integrieren.

Hinsichtlich der **Dossiererstellung und Fallbearbeitungsvorgaben** kann aus Sicht der fachlichen Qualitätsdebatte festgestellt werden, dass eine konsequente Aktenführung ein zentrales Element professioneller Sozialer Arbeit ist, für die Praxis der SozialarbeiterInnen arbeitsentlastend sein und ihre Professionalität stärken kann. Zudem zeigte sich, dass die sorgfältige und professionelle Aktenführung die Entscheidungen des CA erleichtern und folglich auch die Qualität der Sozialen Arbeit und der Hilfsleistungen im *Office* begünstigen kann.

Es stellte sich heraus, dass die im Règlement angeführten Handlungsanleitungen zur Aktenführung nur teilweise in der Praxis umgesetzt wurden. Trotz des quasi flächendeckenden Gebrauchs desselben Dokumentationsprogramms (CRM) konnten wesentliche Differenzen bei der Dokumentation beobachtet werden.

Dies hat zur Folge, dass der nationale statistische Vergleich von Motiven, Dauer und Form der Inanspruchnahme der Sozialhilfe verhindert wird, da weder zuverlässige

Fallzahlen, noch weiterführende Analysen von Armutsrisiken und Lösungsansätze zur effektiven Armutsbekämpfung abgeleitet werden können. Dementsprechend spricht sich die Mehrheit der AS für eine einheitliche Dokumentationsweise in den *Offices* aus. Trotz einiger Kritik an der alten und neuen Version des CRM-Programms, zeichnet sich eine relativ hohe Akzeptanz der elektronischen Tätigkeitsdokumentation seitens der AS ab.

Nachhaltige Soziale Arbeit kann abhängig von der Personengruppe bedeuten, dass AdressatInnen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe wieder in die Selbstständigkeit geholfen wird oder dass ihre Lebenssituation stabilisiert wird. In Bezug auf Leistungen kann differenziert werden in jene, die ursächliche Probleme lösen und jene, die Symptome bekämpfen. Beide Arten der Leistung können für AdressatInnen sinnvoll sein. Um nachhaltig wirken zu können, muss der Blick auf der Gesamtsituation der AdressatInnen liegen. Nachhaltige Sozialarbeit ist also längerfristig ausgerichtet. Generell ist jedoch festzustellen, dass die Nachhaltigkeit der Leistungen (aus Gründen der Dokumentation oder auch der Weiterorientierung der AdressatInnen) nur schwer validiert werden kann.

Die Leistungsvergabe stellt sich äußerst heterogen dar. Generell kann festgestellt werden, dass eine gewisse **Harmonisierung der *aide sociale*** sowohl auf organisationsinterner als auch auf interorganisationaler Ebene von der Mehrheit der Befragten gutgeheißen wird. Einige *Offices* reagieren auf Unterschiede im Leistungsangebot und in der Leistungsvergabe, indem sie versuchen, Prozesse und Leistungen zu vereinheitlichen. Hintergrund dieses Harmonisierungsbestrebens ist der Wunsch nach einer gerechten und professionellen Vergabe von Leistungen.

In der Praxis zeigte sich, dass einige *Offices* zur Harmonisierung innerhalb der eigenen Organisation interne Richtlinien (von den ExpertInnen „*bâremes*“ genannt) festlegen, sowie auf Erfahrungswerte zurückgegriffen, an denen sich Folgeentscheidungen orientieren. Dazu gehören „Prinzipalentscheidungen“, bereits erfolgte Urteile des *Conseil arbitral*, der Austausch mit anderen *Offices* über Leistungsvergaben (im Sinne eines „best practice“-Dialogs) oder auch Richtlinien anderer Institutionen.

Harmonisierung bedeutet allerdings nicht Standardisierung: Aus Sicht der ExpertInnen sollen Richtlinien nicht der „*aide individuelle*“ widersprechen, sondern als grundsätzliche Orientierungen fungieren, die falladäquat angepasst werden. Explizite Handlungsrichtlinien werden tendenziell begrüßt. Es ist jedoch festzuhalten, dass diese genug Handlungsspielraum aufweisen müssen, um den Anforderungen einer „*aide individuelle*“ zu entsprechen.

6 DIE ADRESSATINNEN DER *OFFICES SOCIAUX* UND IHRE BEWERTUNG DER ARBEIT DER *OFFICES SOCIAUX*

Die Perspektiven der AdressatInnen der *aide sociale* geben einen Einblick in die Wirkungsweise des Gesetzes aus dem Blickwinkel derjenigen, auf welche die Leistungen des *Office* abzielen. Um die Ergebnisqualität darzulegen, fokussiert dieses Kapitel also die AdressatInnen der *Offices*.

Die AdressatInnen der *Offices* weisen unterschiedliche biografische Ausgangslagen und Problemlagen, subjektive Handlungsmuster und Sozialhilfeorientierungen, sowie ein verschiedenes Verhältnis zum *Office* und den AS auf. Die *aide sociale* muss auf diese individuellen Ausgangslagen reagieren. Auf Basis der qualitativen Interviews mit AdressatInnen und in Anlehnung an vergleichbare wissenschaftliche Studien³⁰⁰ werden zunächst fünf Sozialhilfetypen unterschieden. Diese Typologie soll die Vielzahl an individuellen, heterogenen Einzelfällen und unterschiedlichen Selbstverständnissen verdeutlichen. Anhand exemplarischer individueller Falldarstellungen wird illustriert, wie sich diese Typen biografisch und lebenslagentypisch darstellen können. Die quantitative Erhebung ermöglicht die allgemeinen Einstellungen der AdressatInnen zur Inanspruchnahme von staatlicher Hilfe und die spezifische Einstellung zur eigenen Notsituation zu beleuchten.

Dieses Kapitel umfasst folgende Aspekte:

- Wer sind die „AdressatInnen“ der *Offices*
- Sozialhilfeorientierung: Typologie und individuelle Fallbeispiele
- Die Sicht der AdressatInnen auf die *Offices* und die angebotenen Hilfsmaßnahmen

Der empirische Teil dieses Kapitels basiert auf den Ergebnissen der quantitativen Befragung mit AdressatInnen, den qualitativen Experteninterviews sowie den Interviews mit AdressatInnen.

³⁰⁰ Vgl. Haller/Jäggi/Beiser 2004; Leibfried 1995.

6.1 Wer sind die „AdressatInnen“ der *Offices Sociaux*?

Um die Daten der standardisierten Befragung und der qualitativen Interviews einschätzen zu können werden zunächst die methodischen Herausforderungen im Umgang mit der Zielgruppe dargestellt, um dann einen Überblick über ihre Problemlagen zu geben.

6.1.1 Methodische Herausforderungen im Umgang mit der Zielgruppe

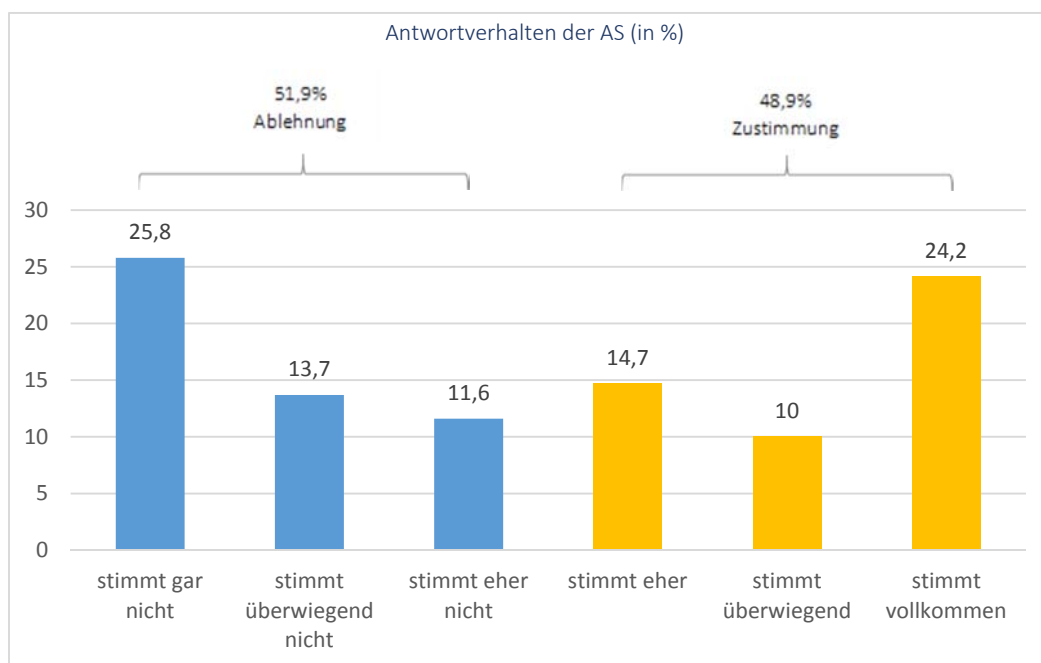
Bereits beim Versuch die Grundgesamtheit der AdressatInnen zu definieren, wurde deutlich, dass es weder zuverlässige Daten über die Inanspruchnahme der *aide sociale* in Luxemburg gibt, noch eine eindeutige Definition ihrer Zielgruppe. Laut Gesetz ist grundsätzlich bis auf wenige Ausnahmen jede in Luxemburg ansässige Person berechtigt, die Hilfen durch das *Office* in Anspruch zu nehmen.³⁰¹ Damit sind die möglichen AdressatInnen der *Offices* eine sehr heterogene Gruppe.

In die Befragung wurden jene Personen einbezogen, die zum Zeitpunkt der Erhebung mit dem *Office* zu tun hatten. Es muss in der Interpretation der Daten also berücksichtigt werden, dass die Antworten durch Personen erfolgten, die nach wie vor Hilfe erhalten, d.h. deren Lebenssituation sich noch nicht soweit verbesserte, dass sie nicht mehr auf das *Office* angewiesen sind. Im Hinblick auf die subjektive Interpretation und Einschätzung von Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Hilfen sollte dieser Umstand ebenfalls bedacht werden.

Auch die Dauer der Inanspruchnahme von Leistungen unterscheidet sich. Oftmals werden diese nicht durchgängig in Anspruch genommen, häufig liegen zwischen den Besuchen mehrere Monate oder gar Jahre. Manche Personen nehmen einmalig Hilfe in Anspruch, andere brauchen regelmäßige Betreuung. Der unterschiedliche Betreuungsbedarf der AdressatInnen drückte sich vor allem auch im Item zur benötigten Unterstützungsdauer aus. So gibt es unter den Befragten keine starken Tendenzen für eine kurze oder lange Unterstützungsdauer, sondern eher ein Gleichgewicht der Antwortmöglichkeiten (s. Abb. 32).

³⁰¹ Vgl. Mémorial A - Loi 2009, Art. 4 „Les ayants droit“.

Abbildung 32: „Ich benötige die Hilfe des OS nur für kurze Zeit.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n=190.

Vor dem Hintergrund, dass die AdressatInnen der *Offices* eine potentiell vulnerable Gruppe sind, kann festgehalten werden, dass es im Kontakt mit den AS zu schwierigen (emotionalen und fordernden) Interaktionssituationen kommen kann.³⁰² Der Besuch des *Office* ist für die AdressatInnen teilweise schambehaftet oder wird als Stigma wahrgenommen. Für die Erhebung hat dies Auswirkung auf die Erreichbarkeit und Rekrutierung der AdressatInnen. Zur Umsetzung der Erhebung kam dem *Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région* in erster und den *Offices* in zweiter Instanz die Rolle der Gatekeeper zu. Während das Ministerium die *Offices* über die Erhebung informierte, ermöglichten die Beschäftigten der *Offices* den Zugang zu ihren AdressatInnen, indem sie Plakate aufhängten oder AdressatInnen in persönlichen Gesprächen über die Möglichkeit aufklärten, sich an der Studie zu beteiligen.

Gleichzeitig befinden sich AdressatInnen im *Office* in einem Abhängigkeitsverhältnis zum *Office*. In der Interaktion der ForscherInnen mit den AdressatInnen war es daher besonders wichtig zu betonen, dass die Teilnahme an der Erhebung oder seine Verweigerung keinen Einfluss auf die Vergabe von Leistungen durch das *Office* hat. Die Befragten wurden über den Inhalt der Studie und deren AuftraggeberInnen informiert. Des Weiteren wurde festgehalten, dass die InterviewerInnen nicht im *Office* beschäftigt sind und das *Office* keinen Einblick in die Antworten der Befragten hat. Es ist jedoch anzumerken, dass einige Befragte ihre Teilnahmebereitschaft gegenüber den InterviewerInnen mit dem Wunsch begründeten, ihren AS etwas zurückzugeben

³⁰² Vgl. Haug et al. 2018, S. 8; Streich 2006.

und andere sich bei der Beantwortung einzelner Fragen vergewisserten, dass ihr Antwortverhalten keine negativen Auswirkungen auf ihre AS haben würde.

Zudem sind sprachliche Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit den AdressatInnen zu nennen. Dies betrifft einerseits die Lesekompetenz, andererseits die Sprachbeherrschung. Diese Hürde spielt v.a. bei der Beantwortung der Fragebögen eine Rolle.

Ein großer Teil der Befragten spricht eine andere Erstsprache als Luxemburgisch. Der Fragebogen lag in Deutsch und Französisch vor. Für einige Befragte stellte das Lesen des Fragebogens eine Schwierigkeit dar. Die mündliche Unterstützung wurde von ProjektmitarbeiterInnen durchgeführt, die inhaltlich mit dem Fragebogen vertraut waren. Die InterviewerInnen verfügten über Sprachkenntnisse in Deutsch, Französisch, Luxemburgisch, Englisch und Spanisch und konnten oftmals Unklarheiten klären. Es zeigte sich, dass entsprechend der Sprachkenntnisse der AdressatInnen weitere Sprachversionen nützlich gewesen wären, um eine eigenständige Beantwortung zu erleichtern.

6.1.2 Die Problemlagen der AdressatInnen aus Perspektive der ExpertInnen

Als häufige und übliche Problemlagen der AdressatInnen wurden von den ExpertInnen genannt: finanzielle Probleme, organisatorische, gesundheitliche und psychosoziale Probleme der Familie, Probleme der Arbeitsmarktintegration, wohnbezogene Probleme, psychische und gesundheitliche Schwierigkeiten, sowie administrative und rechtliche Probleme. Die nachstehende Tabelle soll einen besseren Überblick dieser Problembereiche ermöglichen, indem sie mit Beispielen und Zitaten aus den Interviews konkretisiert werden. Oftmals sind die AdressatInnen mit mehreren dieser Probleme gleichzeitig konfrontiert.

Abbildung 33: Problemlagen der AdressatInnen aus Sicht der ExpertInnen

Problemlagen	Beispiele	Zitate der ExpertInnen der Offices
<i>allgemein finanzielle Probleme</i>		
plötzliche finanzielle Schwierigkeiten und Folgeprobleme bei sogenannten „accidents de la vie“ (kritische Lebensereignisse)	Todesfall, plötzliche Arbeitslosigkeit und Zahlungsunfähigkeit, Insolvenz; Scheidung bei erwerbslosen Personen, plötzlicher Verlust des vorherigen Lebensstandards usw., akute Notlagen durch vorübergehend fehlendes Einkommen, z.B. während des Übergangs zum Arbeitslosen-	<i>„Oui par exemple on sait que personne n'est à l'abri malheureusement de tomber un jour dans le système social. Parce qu'on peut avoir une très bonne situation mais aussi tomber très vite très bas. Comme elle dit, un problème de surendettement... comme on connaît. Les personnes elles cumulent des crédits ou des choses comme ça et puis ils perdent le travail, parce qu'on a eu la crise aussi ici au Luxembourg et que voilà... Et que... bah on parlera, c'est pas facile de trouver un travail, bah il y a une période de chômage mais le chômage ils ne sont pas forcément vite réembauchés. Et donc après, voilà c'est un engrenage qui fait qu'on peut parfois tomber très bas. Donc ça</i>

	geld, plötzliche Zahlungsunfähigkeit durch hohe Fixkosten	<i>on a eu effectivement. On a vu la différence à ce niveau. Voilà.“ (E23_14:13)</i>
finanzielle Schwierigkeiten von Geringverdienern und in „working poor“-Haushalten	trotz Arbeit allgemein nicht ausreichende finanzielle Mittel zum Leben haben/zu hohe Fixkosten, allein oder zu zweit	<i>„Déi meeschte Problemer déi mir hunn, dat sinn Leit déi net genuch Geld hunn. Et ass ganz dramatesch wann et Leit sinn déi schaffen an déi dann ‚à la limite‘ manner Geld hunn (wéi) dann mam RMG. Dat ass de gréisste Problem fannen ech. Mir hu Leit, déi schaffen, an ‚à la fin du compte‘, wann si ofrechnen, Transport, Maison Relais, an dann hunn si manner! Et si Leit déi dann immens genéiert sinn well déi schaffen de ganzen Dag an da mussen se sech immens schummen fir ze soen, ‚Ech hunn do d’Facture déi ech net ka bezuelen.““ (E36_4:36)</i>
unangemessene und unreflektierte Budgetverwaltung, geringe Zahlungsbereitschaft mit der Konsequenz der Überschuldung	„falsche Prioritätensetzung“, über die eigenen Verhältnisse leben, Zahlungsverzögerung, -verweigerung, und -unfähigkeit	<i>„Natierlech, d’Leit soen: ‚Ech war an d’Vakanz an dofir hunn ech mäi Loyer net bezuelt. Jo bon da sees de: ‚Ok, dat ass vläicht lo net dat richtegt Geschäftsmodell.““ (E1_2:52)</i>
<i>organisatorische, gesundheitliche und psychosoziale Probleme der Familie</i>		
altersbedingte Problematiken (Drittes Alter)	Isolation älterer Personen und administrative Schwierigkeiten, sowie Beratung Angehöriger zu Altersheimen	<i>„Dat ass wierklech sou eng Feststellung, déi een allgemeng ka maachen, wou ee seet jo wann d’Leit ufänken e bËsse méi al ze ginn oder wann se sech och ni mat sou Saachen beschäftegen, ech weess net wéivill Leit dass mer an der TËschenzäit hei haten a [...] soen: ‚Jo meng Mamm oder mäi Papp ass lo hospitaliséiert ginn an jo ‘t ass awer wierklech lo, ‘t ass net méi gutt Doheem ze maachen. Wat muss ech dann lo maachen? Wou muss ech dann lo higoen fir eng Demande ze maachen fir an d’Altersheim? Wat sinn d’Demarchen?’ – déi wierklech net eens ginn domat.““ (E31_21:17)</i>
soziale und finanzielle Risiken von Alleinerziehenden	alleiniges Schultern von Kindererziehung, Erwerbstätigkeit, Ausgaben zum Wohnen und Leben	<i>„Zum Beispill Fraen, elengstoend Frae mat Kanner, ganz schwéier Situatioun. Well den Drock op déi Fraen ass, déi Pressioun ass extrem héich. Musse schaffen goen, déi mussen hire Stot maachen. Déi mussen sech no... em d’Kanner bekëmmere wann se heem kommen. Déi mussen dat Ganzt bezuelen. Déi mussen kucken dass se fir déi Stonnen wou se schaffen entweder Garderien respektiv Crèchen zur Verfügung, déi kann een net mat iergendengem aneren an...““ (E21_9:51)</i>

familiäre Gewalt und Missbrauch	Gewalt in der Ehe, Vernachlässigung von Kindern usw.	„Jiddwereen huet déi Problemer mat [...] Gewalt oder mat, mat iergendenger Form vu Mësshandlung oder Vernoléissegung vu Kanner wou da laang näischt geschitt well keng Kapacitésiten do sinn, dat huet all Office Social mengen ech.“ (E45_16:18)
Probleme der Arbeitsmarktintegration		
Probleme der Arbeitsmarktintegration	schwer auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermittelnde Personen bei Langzeitarbeitslosigkeit, Niedrigqualifikation und Schulabbruch (resp. brüchigen Lebensläufen)	„Ech schwätzen elo vun deene Jugendlechen déi ouni Diplom erauskommen, well, well... d'Capacitésiten – cérébral – vläicht net do sinn. Well si méi lues sinn, well si Problemer doheem haten, well si ‚en dépendance‘ waren. [...] well do, do ass d'Zukunft relativ ausgeschloss fir déi Leit, well wann si do keng Aarbecht fannen an där Zäit, gëtt et duerno vill méi schwéier nach.“ (E7_35:51)
prekäre Arbeitsmigration aus EU-Staaten „mit RMG-Perspektive“ in Luxemburg	eingewanderte niedrigqualifizierte Personen, die nach Ablauf des ersten befristeten Arbeitsvertrages schwer auf den Arbeitsmarkt zu integrieren sind	„Wat mir och elo ëfters haten dat sinn awer Leit déi aus europäesche Länner komme mat engem Contrat à durée déterminé dee just duergeet fir kënnen Chômage ze kréien. [...] Vu dass et europäesch Bierger sinn, déi ginn och ugemellt [...] An si wunnen dann hei, sinn nees domiciliéiert zu Lëtzebuerg an da sinn si kréien si e Joer Chômage a si sinn awer difficilement plaçable well si eigentlech awer och keng Sprooch kënnen, keng Ausbildung hunn. Jo an dann hu mir si am RMG. Dat hu mir ëfters schonn gehat.“ (E11_14:98)
wohnbezogene Probleme		
schlechte (z.B. gesundheitsgefährdende, gefährliche oder illegale) Wohnsituation	Leben in Räumen und Gebäuden, die nicht wohn-tauglich sind (z.B. Schimmel, mangelnde Sicherheit, nicht behindertengerecht) oder nicht als Wohnraum gemeldet sind	„Dat heescht, wat sech [...] gewisen huet, war, datt mir ganz vill Clientèle haten, déi [...] bei ons [Numm vun der Uertschaft] geland sinn, well se do ee kleng Zëmmerche fonnt hunn, wat nach eenegermoossen ze bezuele war, wat an der Regel awer och insalubre war. Wat och deelweis absolut net autoriséiert war fir verlount ze ginn.“ (E11_14:29)
Wohnen: finanzielle Belastung und Folgeproblematiken durch sehr hohe Mieten in Luxemburg (besonders in „working poor“-Familien)	finanzielle Schwierigkeiten (und folglich die Inanspruchnahme der Hilfe des Office) wird hauptsächlich oder ausschließlich durch hohe Miete verursacht	„Dat ass wierklech och e Problem, wa mir do méi Sozialwunnengen hätten, dass mir méi kéinten drop zeréck gräifen Leit an eng Wunneng setzen wou si nëmmen e Loyer vu 500-600 Euro hätten, da géif bei verschiddene Leit keng Demande missen um Office Social gestallt ginn. (E11_23:99) „Well et sinn och Leit déi wierklech duerch de Loyer quasi an eng Situatioun era kommen wou se am um Enn vum Mount net genuch Suen hunn fir dee ganzen Mount ze boucléieren an dat ass ganz oft duerch de Loyer.“ (E21_18:32)
psychische und gesundheitliche Schwierigkeiten		
psychische Belastung infolge von	Bedürfnis nach Zuhören und Orientierung („écoute sociale“)	„An ALL déi aner Aarbecht, dat Verstopptent, Puristescht, Néidegt, verstoppten Äisbiergdeel, et ass méi grouss, vun deene Lei déi bei en Office

schwierigen Lebenssituationen		<i>Social komme fir NET eng finanziell oder materiell Hëllef ze kréien, mee déi komme well se Travail social brauchen, 'écoute sociale', déi Leit déi an der Scheedung sinn, déi eng Aarbecht verluer hunn, déi an der Recherche si vun engem Haus, (laacht) also wierklech massiv Problematiken hei a Lëtzebuerg, déi awer net soen: 'Ech wëll Suen', nee: 'Ech wëll aus engem Problem erauskommen.'“ (E7_35:41)</i>
Suchtproblematik	wohnungs- und arbeitsbezogene Folgeprobleme bei Drogen- und Alkoholproblematik	<i>„Dat heescht dee wunnt doheem an där Wunneng, déi hien zu Dräivéierels geierft huet, déi ass vollgekoupt bis ënnert den Dag, déi hu Party gemaach, Droge geholl, gedronk, déi ganzen Zäiten, an ech sinn ëmmer ugeruff ginn, vu jidderengem.“ (E10_18:56)</i>
(psychische und körperliche) Krankheiten, finanzielle und soziale Folgeproblematiken	chronische (degenerative) Krankheiten, psychische und psychiatrische Fälle usw. mit der Folge fehlender Autonomie	<i>„Et fänkt beim Messi un oder mat Leit déi keng Pabeieren opmaachen, Leit déi keng Rechnunge méi bezuelen, déi eng gewëssen Aart vun Depressioun hunn, déi net méi an d'Bréifboite ginn, déi net méi kucke ginn wat ukënnt, bis hin zum: 'Lo kënnt den Dierwiechter, wann s du net iergendwann eppes bezills, da flitts du raus!'“ (E27_17:14)</i> <i>„Schlussendlech huet sech dono dann erausgestallt datt si net méi bei hire Psychiater geet, keng Medikamenter méi hält an doduerch erëm ganz ganz... schlëmm réckfällig ginn ass. [...] A wou wahrscheinlech elo erëm en Internement muss stattfannen esou bal iergendwéi eng Situatioun opkënnt datt si erëm selwer eng Gefor fir sech ass oder fir aner Leit.“ (GD_52:1)</i>
Administrative und Rechtliche Probleme		
Schwierigkeiten bei administrativen Anfragen	AdressatInnen brauchen Unterstützung in der Kommunikation mit anderen Institutionen	<i>„Eise Rôle ass och iwwerall unzeruffen an ze erklären. Ech géif soen 90% vun de Problemer ass, datt et onkloer ass, oder et ass onkloer fir d' Leit selwer. [...] Mailen, Telefonen, oft kucke mer direkt mat (de) Leit, mir soen: 'Nee nee! Dir sidd do op engem falsche Wee.' Eis Gesellschaft ass immens komplizéiert fir eis Clienten déi net verstinn, déi d'Sprooch net schwätzen oder déi d'Capacitäten net hunn. D'Leit verstinn dat net.“ (E36_4:27)</i>
Problemverweigerung und Ignorieren von rechtlichen und/oder terminlichen Verpflichtungen	verschiedene AdressatInnen akzeptieren ihre Verpflichtungen nicht (nehmen z.B. wichtige Termine oder Gerichtsbeschlüsse nicht wahr) und verlieren unter Umständen Anspruch auf Hilfe und Sozialleistungen	<i>„Jo mee wann si a keng Rendez-vousen ginn ass et dat selwecht wéi iwwerall. Wann de Fonds (FNS) si convoquéiert a si ginn net op d'Aarbechtsamt.“ (E36_4:50)</i> <i>„Wéi vill sinn der déi net op...? Da mussen se op e Büro goen soss kréien si den RMG gestrach. Mir hunn ALL Verwaltungsrot dräi Stéck déi den RMG, oder véier, gestrach kruten well si net bei de SRAS waren, well si net do waren, well si net... déi Leit sinn esou!“ (E45_49:52)</i>

6.2 Sozialhilfeorientierung der AdressatInnen: Typologie und Fallbeispiele

Vor dem Hintergrund der grundsätzlich sehr komplexen Problemlagen der AdressatInnen versuchten wir im Rahmen der Evaluation, durch qualitative Interviews mit AdressatInnen mehr über ihre je spezifische Situation und subjektiven Erfahrungen zu erfahren. Insgesamt konnten 14 Interviews geführt und ausgewertet werden. Um auf dieser Basis den Versuch einer Typologie unternehmen zu können, haben wir uns auf drei zentrale Kriterien basiert, die jeweils wichtige Unterschiede zwischen den AdressatInnen analysieren: 1) die biografische Ausgangslage und Problemlagen der AdressatInnen, 2) die subjektiven Handlungsmuster und Sozialhilfeorientierungen, 3) das Verhältnis der AdressatInnen zum *Office* und den AS.

Abbildung 34: Dimensionen der Typisierung des qualitativen Samples

biografische Ausgangslage und Problemlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Familienstand und Erwerbssituation (Einkommen) • Armutsrisiken und Notlagen • physische und mentale Gesundheit
Handlungskonzept und Sozialhilfeorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Werthaltungen und Handlungsorientierungen (z.B. Arbeitsorientierung, Nützlichkeitsdenken, Passivität usw.) • Lebensziele und angestrebte Dauer des Sozialhilfebezugs
Verhältnis der AdressatInnen zu den AS und dem <i>Office</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Erwartungen an das <i>Office</i> und die AS • emotionales Verhältnis zum <i>Office</i> (Scham, Dankbarkeit, Abhängigkeit usw.)

6.2.1 Typologie der Sozialhilfeorientierungen

Anhand dieser Kriterien lassen sich fünf Sozialhilfetypen unterscheiden, die im Folgenden kurz beschrieben werden³⁰³:

Typ 1: „Die Überbrücker“, die ein temporäres „Tauschverhältnis“ mit dem *Office* eingehen, um ihre durch ein oder mehrere soziale Risiken verursachte und demnach nicht selbstverschuldete Lebenssituation möglichst zeitnah zu überwinden. Arbeits- und Aufstiegsorientierung und die Ablehnung der Sozialhilfe (Scham) führen zu einem aktiven Handlungs- und Bewältigungsmuster. Das Ziel, aus der Sozialhilfeabhängigkeit auszusteigen, wird als subjektiv möglich empfunden – es gilt, die Zeit bis zum Ausstieg mithilfe des *Office* zu überbrücken.

Typ 2: „Die Geretteten“, die mit dem schambehafteten, aber notwendigen Schritt zum *Office* eine neue Lebensperspektive gewonnen haben und eine besondere Bin-

³⁰³ Die Typen sind nicht zeitüberdauernd, sondern lassen sich als Handlungs- und Deutungsmuster einer biografischen und identitären Phase verstehen. Das heißt, dass ein Typus durchaus auch in einen anderen Typus übergehen kann.

derung zu ihrem/ihrer *Assistant(e)* aufgebaut haben, die von großer Dankbarkeit geprägt ist. Die aktivierenden Hilfemaßnahmen haben bei diesem Typus nach eigener Einschätzung sehr positive und zum Teil nachhaltige Auswirkungen, aber es herrscht der Gedanke vor, dass sie es nicht ohne das *Office* geschafft hätten. Diese emotionale Abhängigkeit könnte potenziell dann problematisch werden, wenn die AdressatInnen die Hilfe aus Sicht der AS nicht mehr benötigen und der regelmäßige Kontakt beendet werden soll.

Typ 3: „Die Pragmatischen“, die infolge brüchiger Biografien (familiäre Gewalterfahrungen, Devianz, Sucht) und Arbeitslosigkeit seit langer Zeit bereits auf Sozialhilfe angewiesen sind und sich erwartungslos an eine Lebenssituation in Armut angepasst haben. Weil die ökonomisch beeinträchtigte Lebenssituation als selbstverschuldet wahrgenommen wird, wird die Sozialhilfe als Grundsicherung dankbar angenommen. Dies hindert die AdressatInnen dieses Typs nicht daran, einen routinierten Tagesablauf beizubehalten, mit dem Budget geübt zu wirtschaften (Routinen, Preisvergleich und Angebote einholen) und kleine Arbeiten anzunehmen, um gegebenenfalls ein zusätzliches Taschengeld zu verdienen.

Typ 4: „Die Abgesicherten“, deren Biografie von einem lebensverändernden Einschnitt (lebensbedrohliche Krankheit, Invalidität, Schicksalsschlag) gezeichnet ist, welcher eine Neuorientierung und Reintegration nötig machte. Nach einem Abfindungsprozess haben diese AdressatInnen trotz sozialer Isolation und unwahrscheinlichem Ausstieg aus der Sozialhilfeabhängigkeit eine optimistische Lebenshaltung gewonnen und beschreiben ein Verhältnis zum *Office*, welches auf Augenhöhe ist. Die Inanspruchnahme der Sozialhilfe wird als rechtmäßige „Sozialversicherung“ empfunden, in die man ein Leben lang eingezahlt hat.

Typ 5: „Die Fordernden“, fühlen sich in der Verteilung der Sozialhilfe benachteiligt und glauben, unrecht behandelt worden zu sein. Es häufen sich mehrere soziale Risiken (Bildung, Aufenthaltsstatus, mangelndes Potenzial der Arbeitsmarktsintegration, Krankheit etc.), gleichzeitig lassen sie keine Ausstiegsmotivation aus der Sozialhilfe erkennen. Das Verhältnis zum *Office* ist mit Spannungen beladen, die aus subjektiver Sicht mit mangelnder Anerkennung, Diskriminierung und Ausgrenzung erklärt werden. Die Motivation zum Interview scheint dadurch veranlasst, das System der luxemburgischen Sozialhilfe verbessert sehen zu wollen.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Fälle und die Dimensionen, die für die Typen charakteristisch sind. Es gilt dabei zu beachten, dass die individuellen Fälle sicherlich nicht in jeder Hinsicht, sondern hauptsächlich in Bezug auf Handlungs- und Bewältigungsmuster sowie ihr Verhältnis zum *Office* und den AS (Sozialhilfeorientierung) vergleichbar sind.

Abbildung 35: Sozialhilfeorientierungstypen im qualitativen Sample der Evaluation

Sozialhilfe- typen	Typ 1 die „Über- brücker“	Typ 2 die „Geret- teten“	Typ 3 die „Prag- matischen“	Typ 4 die „Abge- sic-hernten“	Typ 5 die „Forde- renden“
Dimensio- nen					
biografische Ausgangs- lage und Problemlage	multiple Ar- mutrisiken (Alleinerz., Teil- zeitbeschäfti- gung, Migra- tion)	Überschul- dung, psychi- sche und fami- liäre Probleme, chronische Krankheit, RMG-Bezug	Resozialisie- rung nach Ge- fängnisaufent- halt, Dro- genvergangen- heit, RMG-Be- zug	biografischer Einschnitt: drastische le- bensverän- derndes Ereignis (Invalidität)	erwerbs- und einkommens- lose Einwande- rung, chroni- sche Krankheit mit Erwerbsun- fähigkeit
Handlungs- konzept und Sozialhil- feorientie- rung	aktive Bewälti- gung fin. und mat. Nöte und Ablehnung der Sozialhilfe; Ar- beits- und Aufstiegsorien- tierung Zieldauer: kurz- fristiger Bezug, Überbrückung, Ausstiegs- chancen	Selbsthilfe: Überwindung der Scham und der Schulden, aus dem eigen- en Fehlverhal- ten lernen Zieldauer: mit- telfristiger Be- zug, Ausstiegs- chancen	utilitaristisch, wirtschaftend; „Etabliert“ in der Sozialhilfe, die marginali- sierte Situation akzeptierend Zieldauer: lang- fristige Abhän- gigkeit, perio- dische Über- brückung, un- wahrscheinli- cher Ausstieg	Neuorientie- rung und Rein- tegration nach Abfindungs- prozess mit neuer Lebens- situation, optimistische Lebenshaltung Zieldauer: langfristiger Bezug, un- wahrscheinli- cher Ausstieg	Anspruchs- mentalität („sense of enti- tlement“) Gefühl der Be- rechtigung, keine Aus- stiegsziele (Ziele der Überwindung) Zieldauer: lang- fristiger Bezug, geringe Aus- stiegsmotiva- tion
Verhältnis zum OS/AS und Erwar- tungshal- tung	temporäres Tauschverhält- nis; Haltung: keine selbst- verschuldete Situation (sozi- ales Risiko); Scham	Dankbarkeit; keine Erwar- tungshaltung (Bewusstsein über selbstver- schuldete Situ- ation), AS als wichtige Be- zugsperson, zentrale Stütze; Scham	Dankbarkeit; partnerschaftli- ches Verhältnis, wohlfahrts- staatliche Si- cherung, keine Erwartungs- haltung (selbstver- schuldete Situ- ation); keine Scham	Verhältnis auf Augenhöhe, rechtmäßige Inanspruch- nahme (Sozial- versicherung); Scham	fordernd, Ge- fühl der Be- nachteiligung und ungerech- ten Behand- lung; keine Scham

6.2.2 Individuelle Fallbeispiele von AdressatInnen

Nachdem wir im vorigen Kapitel versucht haben, auf Basis zentraler Kriterien Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen AdressatInnen zu erfassen und deren Heterogenität und Komplexität mit Hilfe einer Typologie zu ordnen, wollen wir den lebensgeschichtlichen und individuellen Besonderheiten der einzelnen AdressatInnen mit Hilfe von Fallstudien Rechnung tragen.

Bei der individuellen Falldarstellung wird jeweils immer nach folgender Struktur vorgegangen: Zunächst werden die biografischen Ausgangslagen präsentiert, dann geschildert, wie der Einstieg der AdressatInnen in die Sozialhilfe geschah, danach wird die Sozialhilfeorientierung analysiert und die Erwartungen der AdressatInnen an das *Office* dargestellt, um zuletzt auf das individuelle Handlungskonzept und das Abhängigkeitsverhältnis zum *Office* zu kommen.

a) *Sofia (40): Aktive Bewältigung multipler Armutsr Risiken*

Sozialer Aufstieg in ein selbstständiges Leben

Sofia zieht 2004 nach Luxemburg, heiratet und bekommt ein Kind. 2011 wird sie geschieden. Zu dem Zeitpunkt hat sie keine Arbeit und in Folge dessen große finanzielle Schwierigkeiten. Nach der Scheidung benötigt Sofia einige Zeit um sich finanziell und sozial zu stabilisieren. Dazu gehört auch, die Sprache zu lernen und die Nationalität zu erhalten.

Zunächst erhält sie RMG, ihre Versuche über ADEM eine Beschäftigung zu finden, bleiben erfolglos. Sie fragt regelmäßig bei der/dem BürgermeisterIn ihrer Gemeinde nach Arbeit und erhält schließlich eine Teilzeitanstellung als Reinigungskraft bei der Gemeinde, die sie immer noch ausführt. Sie würde gerne mehr Stunden arbeiten, da ihr Einkommen knapp ist, das ist aber leider nicht möglich. Mit der Stelle hat sich ihre Lebenssituation im Vergleich zu vorher positiv verändert, ist aber immer noch schwierig. Sofia gibt sich weiterhin Mühe, ihre Einkommenssituation zu verbessern, indem sie sich regelmäßig um mehr Arbeitsstunden bemüht und versucht „ëmmer parallel eppes matzemaachen“.

Zusätzlich zu ihrem Gehalt erhält Sofia als Transferleistungen Kindergeld, Alimente ihres Exmannes sowie „aide au logement“. Sie lebt als Alleinerzieherin eines Teenagers in einer Wohnung, die sie am freien Markt mietet. Sie wendet fast 80% ihres Einkommens für die Miete auf. Eine Sozialwohnung wäre eine finanzielle Erleichterung für sie, kommt jedoch aufgrund des Tierverbotes nicht in Frage.

Multiple Armutsr Risiken und akuter Hilfsbedarf

Der Erstkontakt erfolgt, als Sofia die vielen offenen Rechnungen nicht mehr alleine bezahlen konnte und zusätzlich eine Sonderausgabe anstand (die Kommunion der Tochter).

„[...] Jo ech war do fir déi éischte Kéier ech mengen am Abrëll, well ech hat souvill Rechnungen, an ech muss Kommioun maachen an das war wierklech... ech weess net, ech wosst net wat ech soll maachen, an ech héieren iergendwou si kann hëllefen, op der Administration communale oder eppes esou, eng Avance. An dat war éischte Kéier ech hunn gehollef kritt, also...“ (Sofia_34:2)

Der Gemeinde kommt in diesem Fall nach wie vor eine zentrale Position als soziale Ansprechstruktur zu. Sie informiert über das *Office* und leitet AdressatInnen an dieses

weiter. Sofia findet schließlich nach aktivem Bemühen ein Anstellungsverhältnis bei der Gemeinde.

„I: Ok. A wéi krut Dir dann déi Aarbecht op der Gemeng, hat Dir dat iwwert d’ADEM kritt oder...?“

S: Nee, nee (laacht), ech war an der ADEM mee ech hunn näischt kritt vun ADEM, nee nee. Nee ech hu selwer eng Demande gemeet, all sechs Méint, ech man dat selwer. Demande gemat a bei eise Buergermeeschter gaangen. Jo. Fir ze froen fir Hëllef, jo. An a puer Joer huet geklappt.“ (Sofia_34:4)

Das *Office* streckte die benötigten Beträge in Form von Vorauszahlungen („avances“) vor, die Sofia in den folgenden Monaten zurück bezahlte. Sofia geht davon aus, dass sie mit einem höheren Einkommen die Hilfe des *Office* nicht mehr benötigen würde.

Temporäre Unterstützung als letztes Netz und gleichberechtigtes Tauschverhältnis

Sofia greift phasenweise auf die Möglichkeit zurück, vom *Office* Geld vorgestreckt zu bekommen. Das erlaubt ihr im akuten Fall, Rechnungen zu bezahlen. Sie betrachtet diese finanzielle Hilfe als Darlehen und nicht als Sozialhilfe und legt Wert darauf, ihre offenen Rechnungen wieder zu begleichen. Ihr Verhältnis zum *Office* ist an einem gleichberechtigten Tauschverhältnis orientiert, das sich dadurch auszeichnet, dass Sofia dem *Office* nichts schuldig bleiben möchte.

Ihr Verhältnis zur Sozialhilfe ist eher ablehnend. Sofia ist daran interessiert, ihr Leben selbstständig zu meistern. Der Besuch des *Office* ist daher zum Teil schambehaftet. Sofia findet es nicht angenehm, die Hilfen des *Office* in Anspruch zu nehmen, überwindet aber in Situationen, in denen es nicht anders geht, ihre Scham. Sie gibt sich selbst Mühe aus ihrer Situation herauszukommen.

„Normalerweis ech hunn net gären mam Froen, mee... wann ech gesinn et ass keng aner Léisung oder ech kann net wierklech iergendwou anescht Hëllef froen... ech brauch dat, jo. [...]“ (Sofia_34:18)

Gleichzeitig bewertet Sofia es positiv, dass es das *Office* gibt. Sie stellt jedoch fest, dass Personen nicht genügend Informationen über ihre Möglichkeiten haben.

„Mee ech fannen et ass flott, dass de System se hëlleft, jo. Ech fannen dass vill Leit sinn vläicht verluer. Si weess net wou ass, wou muss ufänken, wou kann, sichen ech? Demande och, firwat mécht ee keng Demande op Gemeng? Ech wosst et net. Jo, ech hunn och iergendwou héieren vum selwer.“ (Sofia_34:15)

Verschiedene Informationen über die Leistungen des *Office* erhält Sofia informell, etwa im Austausch mit FreundInnen oder anderen Müttern in der Schule der Kinder.

Das persönliche Verhältnis im *Office* bewertet Sofia positiv. Dieselbe AS betreut Sofia schon über einen längeren Zeitraum hinweg und behandelt sie freundlich. Sie beschreibt das Verhältnis zur ihrer AS als offen, wenn auch nicht freundschaftlich. Sie spricht mit ihr auch über Ziele.

Es selbst schaffen: Hilfe im Notfall und das Office Social als Serviceeinrichtung

Sofia fragt nicht gerne nach Hilfe und versucht nach Möglichkeit selbst zurecht zu kommen. Sie beschreibt sich als „stolze Person“, die ihr Leben autonom regeln will und nicht gerne ins *Office* „jammern geht“.

„[...] [E]ch kann och soen: ech si stolz. Ech kann gär méi schaffen fir méi verdéngen. Jo. 'T ass normal. (laacht)“ (Sofia_34:18)

Weil Sofia nicht „profitieren“ will, wendet sie sich nur dann an das *Office*, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Die Hilfe durch das *Office* stellt somit an mehreren Zeitpunkten im Leben die letzte Chance dar.

„[...] [E]ch profitéieren ni, ech ginn dohinner wat ech brauch wierklech, ech ginn net all Dag dohinner kräischen.“ (Sofia_34:23)

Sofia nutzt den Zugang zu einer „Sozialépicerie“, die sie zwei Mal in der Woche aufsucht. Um den Zugang zu verlängern, muss sie alle drei Monate dem *Office* erneut ihre finanzielle Situation darlegen. Andere Angebote, wie die Gratisnutzung des öffentlichen Transports, nutzt sie nicht, um das Sozialsystem nicht auszunutzen. Sie bezeichnet sich als ehrlich und möchte jene Leistungen, die sie nicht braucht, anderen überlassen, denen es schlechter geht. Im Falle, dass sie eine Rechnung nicht bezahlen kann, wird sie die Hilfe des *Office* in Zukunft gegebenenfalls wieder in Anspruch nehmen. In der Zwischenzeit ist es Sofia wichtig, ihre Eigenständigkeit zu erhalten.

Zusätzlich zu Informationen durch das *Office* erkundigt sich Sofia eigenständig nach konkreten Sozialleistungen. So braucht etwa ihr Kind eine Zahnsperre. Da es finanziell schwierig ist, diese auf einmal selbst zu bezahlen, fragt sie im *Office* nach Unterstützung. Andere mögliche Anträge, wie für die „allocation de vie chère“, sendet das *Office* ihr direkt nach Hause, um es selbst auszufüllen.

Sofia kümmert sich also eigenständig um den Erhalt möglicher Leistungen und die Rückerstattung von Leistungen. Das *Office* wird zum ebenbürtigen Geschäftspartner, Sofia selbst arbeitet daran, ihr Leben eigenständig zu führen und finanzielle Herausforderungen selbst lösen zu können.

b) Vincent (56): Akzeptanz der neuen Lebenssituation und Hilfe zur Selbsthilfe

Akzeptanz der neuen Lebenssituation

Vincent hat in Frankreich eine spezialisierte Ausbildung absolviert und lässt sich vor 30 Jahren aufgrund eines Jobangebots in Luxemburg nieder. Er hat zunächst über mehrere Jahre eine gut bezahlte Stelle.

Aufgrund einer schweren, lebensbedrohlichen Erkrankung (die seine Arbeitsfähigkeit und Mobilität stark einschränkt) und einer anschließenden Depression fällt er für längere Zeit in seinem Job aus. Entgegen der anfänglichen Einigung mit dem Unternehmen, verliert er nach längerer Abwesenheit die Stelle und kann nach seiner Genesung nicht mehr ins Unternehmen zurückkehren. Zusätzlich zu dieser beruflichen

Herausforderung beschreibt Vincent eine schwierige Scheidung, die ihn psychisch aus der Bahn wirft. Diese als äußere und subjektive Faktoren geschilderten Ursachen führen schließlich zu seinem sozialen Abstieg. Nach langer Krankschreibung und anschließender Arbeitslosigkeit erhält Vincent RMG.

Neben finanziellen Herausforderungen schildert Vincent seine soziale Vereinsamung infolge seiner Erkrankungen. Familienangehörige und FreundInnen wandten sich größtenteils ab. Er sucht Unterstützung verschiedener Institutionen und versucht, sich sozial stärker zu integrieren. Vincent engagiert sich bei der *Stëmm vun der Strooss*, wo er auch seine Abstiegs Geschichte in Workshops erzählt. Über diese Einrichtung gelingt es ihm auch eine bezahlbare, therapeutische Wohnung zu finden. Diese ist jedoch nur zur befristeten Nutzung gedacht.

Stück für Stück versucht Vincent seine neue Lebenssituation zu strukturieren und seinen Alltag neu zu ordnen.

„I: Et ça vous soulage aussi de plus devoir travailler ou- ?

E: Bah ça m'embête un peu! On s'ennuie quoi... à la longue- bon, j'ai des problèmes, je m'occupe, je fais mes achats tous les jours, je cuisine eh... J'ai un appartement social, un appartement thérapeutique que j'ai obtenu via la Stëmm. Donc je le range un peu, bon, je m'occupe, quoi.“ (Vincent_58:1)

Vincent wird invalid bleiben und ist damit eingeschränkt arbeitsfähig. Er hat Mühe, seine Invalidität von Seiten des Staates anerkennen zu lassen. Er wünscht sich eine Teilzeitstelle, hat jedoch mit 56 Jahren wenig Hoffnung, seine Arbeitssituation wieder zu verbessern.

Vincent weiß, dass er seinen früheren Lebensstandard nicht mehr erreichen kann. Er versucht sich in seiner neuen Lebenssituation zurechtzufinden. Um seine Situation zu verbessern, will er zuerst ein regelmäßiges Einkommen (über Sozialleistungen) sicherstellen und anschließend eine dauerhafte Wohnsituation erreichen. Für seine soziale Integration bemüht er sich, sich zu beschäftigen, indem er FreundInnen bei Arbeiten hilft und Tagesbeschäftigungen und Termine plant. Teil dessen ist der regelmäßige Kontakt mit seinen AS.

Das Office Social als Brücke zu den Behörden

Vincents erster Kontakt mit der Sozialhilfe erfolgte nach seiner Erkrankung. Er wusste bereits, dass es das *Office* gibt. Nach anfänglichen Hemmungen, das *Office* aufzusuchen, lässt er sich von einer Freundin dazu motivieren.

„Non, j'avais l'intention de toute façon d'essayer de trouver une personne qui pouvait me CAler un peu, me dire ce qu'il y a comme moyens de faire, d'obtenir et donc. Une amie m'a dit, 'Vas donc à l'Assistante Sociale.' J'ai dit: 'J'en ai déjà deux, une à la ADEM et une à la Stëmm!' – ,Vois une troisième.' J'ai dit: ,Ok, bon, je vais voir une troisième, quoi.' C'est encore une journée d'occupé, hm.“ (Vincent_58:5)

Zum Zeitpunkt des ersten Kontaktes hat Vincent bereits Kontakt mit zwei weiteren AS aus spezialisierten Diensten (*Stëmm vun der Strooss* und ADEM). Der Grund zusätzlich das *Office* aufzusuchen, war Beratung und Ratschläge zu administrativen Vor-

gehen und Behördenwegen für die Verbesserung seiner Einkommenssituation zu erlangen. Der erste Besuch im *Office* ist auch von Vincents generellem Wunsch nach Beschäftigung motiviert. Das *Office* trägt also zur Tagesstrukturierung seines Klienten bei.

Das *Office* wird temporär für einen Teil seiner Bedürfnisse benötigt, während die spezialisierten Dienste Vincent langfristig in anderen Bereichen unterstützen. Hier wird deutlich, dass das *Office* eine vermittelnde Rolle im Sozialsystem einnimmt, da es vielseitige Informationen zusammenträgt, deren Menge für AdressatInnen herausfordernd sein kann. Gleichzeitig unterstützt das *Office* bei Behördenwegen.

„Mais je fais quand même des démarches avec une Assistante Sociale pour que la démarche est [...] plus officielle, je dirais. Un particulier de part il est mal réussi, mais il y a toujours des choses qui manquent. Et avec un assistant social, ça sera correct. Et à la première fois, je préfère le faire avec l'assistance.“ (Vincent_58 :23)

Vincent betont den Vorteil, dass die formale Überprüfung durch das *Office* dazu beiträgt, dass ein Antrag schneller von der zuständigen Stelle behandelt werden kann. Das *Office* wird hier zum offiziellen Partner des einzelnen Antragstellers. Eine zentrale Aufgabe des *Office* liegt also in der Kommunikationsleistung mit den Behörden.

Sozialhilfe als Versicherungsleistung

Vincent schämt sich zunächst die Hilfe des *Office* in Anspruch zu nehmen. Er weiß jedoch, dass er ein gesetzliches Recht auf Sozialhilfe hat. Zudem argumentiert er, dass er im Rahmen seines vorherigen Jobs jahrelang Steuern bezahlt hat und sich somit am Sozialsystem beteiligte.

„[...] je gagnais bien ma vie avant, et puis je suis tombé assez bas, quoi. Je n'aimais pas y aller, j'osais pas y aller- Bon après tout je me suis dit, j'ai quand même payé pendant trente ans des impôts ici, donc... J'ai autant de droit finalement que quelqu'un d'autre, et c'est pas de ma faute... d'en arriver là quoi. Mais en ce moment j'ai bien été reçu partout. Comme ici. (rigole)“ (Vincent_58:20)

Das *Office* komplementiert als zusätzlicher Dienst Betreuungslücken anderer Services. Vom *Office* erhofft Vincent sich auch Unterstützung bei der Suche nach einer Wohnung, wenn er seine befristete Sozialwohnung aufgeben muss.

Zusätzlich erhält Vincent Zugang zur *Epicerie sociale*, was einen regelmäßigen Besuch im *Office* (alle drei Monate) mit sich bringt, sein Budget jedoch stark entlastet. Generell fühlt sich Vincent im *Office* gut beraten.

Hilfe zur Selbsthilfe, Selbstaktivierung und „zurück auf die Schiene kommen“

Vincent versucht sich nach einem Absturz wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Er identifiziert seine Problemlagen und sucht in jenen Bereichen, die er nicht alleine bewerkstelligt, gezielt Unterstützung. Seine Wiedereingliederung beschreibt er über

die Bewerbstellung von Etappen. Zunächst müssen basale (Über-)Lebensvoraussetzungen gewährleistet werden. Darunter fällt adäquates Wohnen sowie ein regelmäßiges (und damit erwartbares) Einkommen.

„Je préfère régler tous les autres problèmes plus importants, donc assurer mon revenu. Donc chômage ici ce n'est pas comme en Belgique ou comme en France, n'est pas à vie. Bon en Belgique ou France, on peut faire sa carrière au chômage. Il y a personne qui va rien dire, quoi. Ici, c'est un an, puis on peut prolonger en fonction de la durée où on a travaillé. Mais bon, c'est jamais plus que deux ou trois ans. Donc maintenant que ces problèmes sont réglés, je m'attaquais au dernier problème: le logement. C'est l'étape par étape. D'abord assurer le revenu et puis en fonction des revenus, voir le logement.“ (Vincent_58:8)

Vincent verfügt über einen langfristig angelegten Plan, etappenweise sein Leben wieder abzusichern. Neben materiellen Voraussetzungen stellt Vincent seinen persönlichen Tagesrhythmus (wieder) her. Dazu gehört, sich zu beschäftigen, einkaufen zu gehen, „die Tage zu füllen“. Teilweise hilft er Freunden, indem er Häuser und Hunde betreut, sich handwerklich engagiert oder ähnliches tut. Vincent sucht sich also neue Betätigungsformen, wird gebraucht und pflegt bestimmte soziale Kontakte.

Vincent hat akzeptiert, dass er nicht in sein Leben vor dem Abstieg zurückkehren kann. Nun versucht er aktiv sich unter den neuen Parametern wieder zu stabilisieren und selbst zurecht zu kommen. Dem *Office* kommt dabei eine unterstützende Rolle zu. Vincent nutzt mögliche Hilfeleistungen aktiv und wird dabei mehr und mehr selbstständig.

c) Françoise (60): „Letzte Rettung“ aus der Überschuldungsbiografie

Von der Sparsamkeit in die finanzielle Katastrophe

Françoise beschreibt sich als bescheidene und aufopferungsbereite Person, die für sich selbst nur sehr wenig Geld braucht, dagegen für andere ihre letzten Reserven ausgeben würde.

„Ech sinn eigentlech vu mengem Charakter hier e ganz spuersame Mënsch, also scho munchmol e bësse „geizig“, wat mech selwer ubetrëfft. Ech sinn awer ëmmer fir all Mënsch do: Wann ech nach een Euro hunn an een Anere brauch en, da kritt en en. Dann iessen ech léiwer näischt, also dat ass...“ (Françoise_39:1)

Die inzwischen 60-jährige erzählt, dass sie als junge Frau nicht nur sparsam, sondern auch organisiert war. Sie hatte einen sicheren Job und hatte sich eine kleine Wohnung gekauft. Diese Sicherheiten ändern sich, als sie ihren Ehemann kennenlernt. Zu diesem Zeitpunkt denkt Françoise, keinen Lebenspartner mehr finden zu können. Nach der Heirat beginnt der Ehemann Françoise finanziell auszunutzen und körperlich zu bedrohen. Auch um der Gewalt temporär zu entfliehen, wendet sie ihr ganzes Geld auf, um ihm die Reisen in sein Herkunftsland zu finanzieren, wo er – mangels Arbeit in Luxemburg – Geschäfte macht, an deren Einnahmen er Françoise jedoch nicht beteiligt. Als Françoise ihrem Mann von ihrer Schwangerschaft erzählt, bricht dieser den Kontakt ab. Er kontaktiert sie ein paar Monate später, um von der luxemburgischen

„Geburtsprämie“, von der er gehört hatte, zu profitieren. Zu diesem Zeitpunkt gelingt es Françoise sich von dem Mann zu trennen, was jedoch viele offene Rechnungen des Ehemanns und einen Berg Schulden nach sich zieht.

Dieses emotionale Trauma führt dazu, dass Françoise zahlungsunfähig und psychisch krank wird, immer häufiger auf der Arbeit fehlt und letztlich ihre Arbeit verliert. Eine reguläre Beschäftigung findet sie danach nicht mehr, weil potentielle Arbeitgeber sie als Schuldnerin nicht einstellen wollen. Mit dem RMG schafft Françoise es nicht, finanziell über die Runden zu kommen und aus Scham zieht sie sich immer mehr von ihrem Umfeld zurück.

„An och ëmmer... déi Dénge viru mengem Kand, datt mäi Kand mech fret – déi Angscht bal – datt mäi Kand zu mer seet: ‚Mamma, firwat musse mir sou liewen? Wat leeft falsch bei dir?‘“ (Françoise_39:8)

Françoise beschreibt retrospektiv einen „Teufelskreis“, der sich aus falschen Prioritäten und mangelndem Selbstwert ergeben hätte. So kauft sie trotz Arbeitslosigkeit etwa teure Markenartikel für ihr Kind, damit dieses keinen Hänseleien in der Schule ausgesetzt ist. Für ein „normales“ Leben nimmt sie prekäre und schlecht bezahlte Nachtjobs an, die sie an den Rand der Erschöpfung bringen. Auch später nutzen FreundInnen und Familie ihrer Hilfsbereitschaft und finanzielle Unterstützung aus. So lebt beispielsweise ihr Kind auch im Erwachsenenalter noch bei ihr und Françoise übernimmt seine Kosten für Autoreparaturen, Umzug oder sonstige Schulden selbstverständlich. Als sie an einer degenerativen Krankheit erkrankt, erklärt sie sich das als Folge von jahrelangem emotionalem und existenziellem Stress.

„Letzte Chance“ durch das Office Social

Ein erstes Mal in den Kontakt mit der kommunalen Sozialhilfe kam Françoise vor der Gesetzesreform, als sie als RMG-Empfängerin keine Rechnungen mehr zahlen konnte und ihr der Strom und das Warmwasser abgestellt wurden. Die Beratung im damaligen SSP hat sie nicht in positiver Erinnerung. Sie wurde zum Service de Surendettement weitergeleitet, wo erste wichtige Schritte zum Schuldenabbau eingeleitet wurden. Die dort vorgeschlagene Privatinsolvenz lehnt Françoise, aus Sorge vor dem mit dem siebenjährigen Insolvenzverfahren verbundenen Freiheitsverlust, ab.

„Fir mäi Charakter, fir mäi Séilefridde klappt dat net.“ (Françoise_39:14)

Sie beschließt, ihre Situation alleine zu bewältigen, behält aber den Kontakt zum Service de Surendettement. 2015, als ihre Krankheit, und die psychische und finanzielle Belastung sich verschlimmern, sucht sie Hilfe bei einer psychologischen Beratungsstelle auf. Die Psychologin orientiert sie an das *Office* weiter, was auch von Seiten des Surendettement unterstützt wird. Der anfängliche Zweifel, ob die sehr viel jüngere AS ihr helfen könne, wird durch zwei positive Schlüsselerlebnisse ausgeräumt, die Françoise durch den Besuch des *Office* hatte. Erstens bekommt sie von der AS den Auftrag, eine eigene Budgetaufstellung mit ihrem Einkommen, ihren Ausgaben und Schulden aufzulisten und sie am Folgetag mitzubringen. Diese Aufgabe löst bei Françoise einen großen Tatendrang aus.

„An ech sutz dee ganze Mëtten doheem, ech sinn owes opgestan aus dem Bett an nach eng Kéier kucke gaang: ‚Hunn ech dann elo alles geschriwwen?‘ An esou. An ech hat – dir gleewt et net – dräi DIN-A4-Blieder voll mat Rechnungen, mat Scholden, mat... bon do waren och nach esou kleng Saache wéi 35 Euro (...) esou, ne? Mee et war natierlech vill. An ech hunn eng Kéier geschléckt an ech hunn da geduet: ‚Meng léif Madamm [Numm], Dir sidd ze jonk fir dat do mat mir ze bewältegen, dat klappt ni!‘“ (Françoise_39:20)

Ihre Befürchtung, die AS würde sie trotz allem zur Privatinsolvenz drängen, wird nicht bestätigt – im Gegenteil erhält sie Lob für die eigenständige Budgetaufstellung. Zweitens bekommt sie von der AS den Zugang zur *Épicerie sociale*, was sie als zweites Schlüsselerlebnis beschreibt. Die Überwindung ist groß, da sie nicht als eine „Luxemburgerin“ gesehen werden will, die ihre Rechnungen nicht zahlen kann.

Überwindung der Scham und Formulierung eines Lebenszieles

Die Erwartungen von Françoise an das *Office* sind zu Beginn sehr niedrig: Zum einen liegt das daran, dass sie die Hilfe aus Scham zunächst nicht in Anspruch nehmen will und sich daher auch nicht intensiv über die *aide sociale* informiert hat. Zum anderen sieht sie die Schuld bei sich selbst und glaubt, dass die AS nicht für ihre vielschichtigen Probleme zuständig ist.

„An... da schummt een sech an da seet een: ‚Ech hunn ee Feeler gemat, ech hunn dee falsche Mann bestuet an ech hunn deem kee Stopp gemaach.‘“ (Françoise_39:8)
„Wou ech soen, dat ass guer net dem Office Social säin Job, fir mir do ze hëllefen.“ (Françoise_39:2)

Sie findet durch das *Office* neues Selbstvertrauen, zahlt ihre Schulden eigenständig und kontinuierlich ab und sogar schneller, als sie dachte. Durch dieses Erfolgserlebnis schafft sie es, wieder Ziele ins Auge zu fassen, die vorher unerreichbar waren: Der näher rückende Ruhestand wird plötzlich zu einer Lebensphase, in der sie wieder in Urlaub fahren kann und der Umzug, den sie schon länger anstrebt, wird irgendwann möglich. Nach langjähriger Verschuldung ist es letztlich das Ziel, die Abhängigkeit von Sozialhilfe zu überwinden.

Ein „Schutzengel“ ermöglicht die Hilfe zur Selbsthilfe

Der Gang zum *Office* und die helfenden Maßnahmen (Aufforderung zur Budget- und Schuldenaufstellung, Zugang zur *Épicerie sociale*, Hilfe bei der Verhandlung mit den Gerichtsvollziehern und Gläubigern, Beschaffung von kostenfreien Möbeln u.ä.) hat einen positiven Einfluss auf Françoise. Sie stellt sich inzwischen finanziellen, materiellen und zwischenmenschlichen Problemen, anstatt sie zu ignorieren. Auf ihre „Kopf in den Sand-Strategie“ wurde sie bereits vom Surendettement hingewiesen, konnte sich davon aber erst durch die umfassendere Hilfe vom *Office* befreien.

„Dee Moment ass och eppes duerch den Office Social, wat sech bei mir geännert huet. Soss hätt ech no SOU enger Situatioun de Kapp an de Sand gestach, he!“ (Françoise_39:26)

Allerdings scheint Françoise ihren Anteil an der Verbesserung ihrer Lebenssituation nicht zu erkennen, sondern verweist immer wieder auf das Zutun der AS, ihren

„Schutzengel“, ohne welche sie ihrer Meinung nach den Weg aus den Schulden nicht geschafft hätte. Die AS wird in Françoises Leben zu einer (über)lebenswichtigen Bezugsperson, die ihr auch vor negativen Beziehungen Schutz gibt. Als die AS aus privaten Gründen für einige Zeit nicht arbeitet, bereitet dies Françoise zunächst starke Sorgen und Unsicherheit. Sie nimmt dann jedoch aus Eigeninitiative eine Verhandlung mit einem Gerichtsvollzieher in die Hand. Das erfolgreiche Telefonat führt zu einem wichtigen Erfolgserlebnis: Françoise kann erneut eine offene Rechnung von ihrer Liste streichen, weil sie sich mit dem Gerichtsvollzieher einigen kann. Auch wenn die Adressatin dies nicht bewusst wahrnimmt, so ist in diesem Fall die Hilfe zur Selbsthilfe gefruchtet und kann als erfolgsversprechende Fallbearbeitung gesehen werden.

d) Noël (54): Langjährige Abhängigkeit und *Office Social* als abrufbares Auffangnetz

Etabliert am Rande der Gesellschaft

Noël ist ein entlassener Häftling, dessen biografischer Hintergrund im Interview nur stellenweise angedeutet wurde. Vor etwa zwanzig Jahren wurde er das erste Mal inhaftiert. Er hat eine Exfrau, von der er offensichtlich schwer enttäuscht wurde. Neben ihren in seinen Augen rücksichtslosen finanziellen Ausgaben brachte sie die gemeinsamen Kinder während seiner Freiheitsstrafe in ein Heim. Noël konnte jedoch durch institutionelle Hilfe weiterhin seine Kinder sehen und hat auch heute noch regelmäßig Kontakt zu ihnen.

Es scheint eine Zeit gegeben zu haben, in der er im Bahnhofsviertel in Drogenkreisen verkehrt hat. Von diesem ehemaligen Bekanntenkreis hält er sich heute bewusst fern. Noël erzählte von seinem Fehlverhalten, welches zu Kontakt mit Gerichtsvollziehern führte.

Ein zweites Mal wurde Noël für kurze Zeit vor circa 5 Jahren inhaftiert. Seit der zweiten Entlassung scheint Noël sein Leben bewusst verändert zu haben. Er lebt vom RMG, das er zusammen mit seiner jetzigen Frau bezieht. Nach Abzug der Miete bleiben den beiden etwa 1000 Euro. Zusätzlich bekommt er eine kleine Invalidenrente, über die er allein verfügt. Mit diesem Geld und der Hilfe des *Office* kommt das Paar über die Runden. Arbeiten würde er eigentlich gerne wieder, dies sei jedoch aus medizinischen Gründen nicht möglich.

Allgemein beschreibt sich Noël als Person, die einen geregelten, organisierten Alltag hat, keine irrationalen Ausgaben macht, vertrauenswürdig und ehrlich ist und sich mit ihrem früheren Dasein und deviantem Verhalten versöhnt hat. Perspektiven für die Zukunft oder Lebensziele formuliert er keine. Die Wohnsituation sei durch ihre Lage in einem sozialen Brennpunktsviertel nicht perfekt, dafür jedoch besonders günstig und geeignet für die Haustiere. Seine Schilderungen lassen auf einen eher etablierten und zyklischen Sozialhilfebezug schließen, dessen Ende nicht erwartbar scheint. Das *Office* befördert ein mehr oder weniger zufriedenes Dasein und ein wichtiges „Backup-Gefühl“, da es einspringen kann, sollte das Geld einmal nicht mehr reichen oder sonstige Probleme auftreten.

Reintegration und finanzielles Backup

Nach der Entlassung vor zwanzig Jahren wird er von einem SCAS-Mitarbeiter an das damalige *Office* weitergeleitet. Hiervon berichtet er, dass er finanzielle Unterstützung in Form von „Chèques“ bekommen hat. Auf diese Hilfe greift er nur zurück, wenn er punktuell Rechnungen nicht zahlen konnte.

Ein weiteres Mal wird der Einstieg in die Sozialhilfe durch seine zweite Inhaftierung ausgelöst. Seine Frau schafft es durch die Kürzung des RMG auf einen Ein-Personen-Haushalt nicht mehr, die Miete zu zahlen und sucht Hilfe beim *Office*. Es ist die gleiche AS wie vor zwanzig Jahren, die nun auch für das Paar zuständig ist. Nach seiner Entlassung hat Noël den Gang zum *Office* allein übernommen und erklärt dies durch eine für ihn selbstverständliche Geschlechterrollenverteilung.

„Bon, am Ufank si mer mol zesumme gaang, mee duerno sinn ech alleng gaang well mer dräi Hënn hunn an ee vun deenen, wann een en alleng léist, da rappt en of. An dofir sot ech zu menger Fra: ‚Da bleif du doheem. An där Zäit kanns du alles propper man, ufänke mat kachen an ech maache jo de Rescht.‘ Dat klappt. [...] ‚T ass eben esou. Ech soen: ‚De Maanskärel dee leeft.‘ Aneschters, wann ech lo mol eng Kéier krank wär, da géif meng Fra goen. Dee Moment da man ech den Haushalt doheem, mee dat klappt schonn. ‚T ass eng gutt Opdeelung.“ (Noël_41:17)

Noël sieht sich in seiner Rolle als männlicher „Brotverdiener“ der durch den Weg zum *Office* das Haushaltsbudget sicherstellt. Die Leistungen, die er und seine Frau vom *Office* erhalten, sind der alle drei Monate zu erneuernde Zugang zum Cent Butték, die jährliche „allocation de vie chère“, gelegentlich die Vorauszahlung hoher Arztkosten durch den „TPS“ und sonstige administrative Hilfestellungen.

Ein vertrautes und nutzenorientiertes Verhältnis auf Augenhöhe

Noël hat nur wenig Erwartungen an das Leben nach dem Gefängnis und ist froh über jede Hilfe, die er bekommen kann. Da Hilfe nicht garantiert ist, sind die Selbständigkeit und das tagtägliche Überleben erste Priorität.

„Wann een aus dem Prisong erauskénnt, dann huet ee guer keng Erwaardung. Et kuckt een, dass een eens gëtt, dass een eppes- wann een net gehollef kritt, dann hat ee Pech. Da geet de Wäerdegang erëm... oh hei do, hëpp! ‚T gëtt hei matgeholl do matgeholl, Haaptsaach et huet een eppes fir ze iwwerliewen.“ (Noël_41:11)

Dass er Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss, bereitet Noël keinerlei Scham, wie er angibt. Das Vertrauen zur AS ist groß, das Verhältnis offen und ehrlich und sie nimmt sich immer Zeit für ihn, um alles Mögliche besprechen zu können.

„Mat der Madame [Numm] do schwätzen ech... [...] iwwert all Thema. Do gëtt... do huele mer eis ëmmer gutt Zäit. Well ech ruffen hir meeschtens schonn zwee Deeg virdrun un, dann huet si och alles scho préparéiert an dann hu mer méi Zäit mateneen ze schnëssen.“ (Noël_41:8)

Den Zugang zum Cent Butték wollte er bereits aufkündigen, damit er anderen „den Vortritt“ lassen kann. Davon habe die AS ihm jedoch abgeraten: er brauche das Geld und er gehöre nicht zu denjenigen, die das System ausnutzen würden.

Rituale und Alltagsroutinen als strukturierende Sicherheiten

Infolge negativer Erfahrungen mit der Exfrau scheint Noël inzwischen sehr besorgt darum zu sein, dass die Ausgaben jeden Monat ganz genau eingeplant und verwaltet werden. Er beschreibt ein monatliches „Ritual“ an dem Tag, an welchem der RMG auf das Konto überwiesen wird. An diesem gleichen Tag hat er es sich zur Gewohnheit gemacht, über Online-Banking alle prioritär wichtigen Überweisungen zu tätigen, wie etwa die Miete. Das übrige Geld wird vom Konto abgehoben und für bestimmte Einkäufe eingeteilt: Die Frau bekommt einen bestimmten Anteil für die Tierfutter-Einkäufe, er geht zum Discounter für die Lebensmittel- und Haushalts-Einkäufe. Neben diesem Monatsvorrat wird zusätzlich zwei bis drei Mal die Woche auf das Angebot vom Cent Butték zurückgegriffen. Zudem bemüht er sich um einen Zuverdienst. So hat er zum Beispiel auch ein praktisches Arrangement mit einer alten Bekannten getroffen, um gratis in die Hundeschule gehen zu können. Im Gegenzug pflegt und reinigt er das Trainingsgelände regelmäßig.

Noël kann nicht als inaktiver RMG-Empfänger gesehen werden, sondern nimmt sein Leben innerhalb seiner Möglichkeiten selbst in die Hand.

„Et huet mir et erkläert an an Zukunft, wann d'Rechnungen déck sinn, sou wéi den Zänn-dokter, do war et eng iwwer 3000 Euro, an do hunn ech dat awer... ech woussst jo welchen Artikel et ass, an dunn hunn ech dat och selwer gemaach. Et léiert ee just dovun! Et kritt een eng Kéier- si man et, si erklären et, och wann ech et elo net méi gewosst hätt dann hätt ech hir nach eng Kéier ugeruff a gesot: ‚Deemols deen Artikel do, welchen ass dat?‘, da kritt een dat direkt gesot.“ (Noël_41:28)

Diese klare Alltagsstrukturierung verhilft Noël dazu, sich über den Monat hinweg über Wasser halten zu können. Sie verweist auch auf seine Eigenständigkeit und den Wunsch, sein Leben selbst unter Kontrolle zu haben. Dieses aktive, eigenständige Handeln lässt sich auch als gelernte Verhaltensweise vom *Office* deuten. Die Hilfe von der AS in administrativen Belangen braucht er nur punktuell, danach regelt er die Angelegenheiten gerne selbst.

e) Nadia (41): Ein einklagbares Recht auf Sozialhilfe

Erwartung an das Office Social als Hilfestellung nach der Einwanderung

Nadia ist zusammen mit Partner und Kind nach Luxemburg eingewandert und sucht sogleich Information und Hilfe im *Office*, um Auskunft zu günstigerem Wohnraum und Wohnhilfen zu erhalten. Das Sozialhilfesystem beanspruchte sie bereits in ihrem Herkunftsland. Sie hatte sich vorab über das luxemburgische Gesetz und potentielle Hilfeleistungen informiert. Ihre Enttäuschung ist groß, als ihre Erwartungen nicht erfüllt werden. Mehrere Faktoren scheinen dabei ihre Enttäuschung befördert zu haben.

Schon die Sprechzeiten am frühen Morgen sind für Nadia ein Ärgernis, zumal sie mehrere Stunden auf ihre Besprechung warten musste. Bereits ihre erste Erfahrung mit dem *Office* ist negativ.

„La première chose qui m’était (sic) très énervé c’est vous devez venir à 7 heures 30 pour venir se présenter.“ (Nadia_31:1)

Weil sie zum Zeitpunkt ihres Erstbesuchs weiß, dass es in Luxemburg ein Recht auf Sozialhilfe gibt, ist sie überzeugt, anspruchsberechtigt zu sein. Als sie darauf hingewiesen wird, dass ihr zur Wohnungssuche und in anderen Fragen erst geholfen werden kann, wenn sie drei Monate im Land wohnhaft ist, stößt sie auf eine weitere Enttäuschung.

N: „Elle m’a dit: ‚Vous devez habiter trois mois et vous devez retourner.‘ C’est-à-dire j’étais deux heures presque là-bas ou deux heures trente et après je dois retourner après trois mois.

I: Parce que... est-ce que je peux demander quel-

N: C’était pour, on était dans un studio avec un enfant et pour chercher pour notre, une aide pour louer un autre appartement, elle m’a dit ‚C’est pas maintenant possible.‘“ (Nadia_31:5)

Der Erstkontakt wird zudem dadurch erschwert, dass die zuständige AS scheinbar gegenüber PortugiesInnen voreingenommen ist und Nadia fälschlicherweise für eine Portugiesin hält. Nadia fühlt sich nicht anerkannt und weist die AS auf ihre andere Herkunft und ihre Anspruchsberechtigung hin.

[...] la première fois j’étais, quand j’étais là-bas je suis restée jusqu’à dix heures quinze, je suis eh... entrée chez la dame, elle m’a dit ‚Vous les Portugais vous venez tous chercher ici l’aide‘. Elle a pensé que je suis Portugaise. Elle m’a pas regardée ni, elle a regardé mon nom mais elle n’a pas fait clic que je suis pas Portugaise. Et je dis: ‚Madame, je suis pas Portugaise, je viens pas pour des aides d’argent, je viens pour être dirigée et quoi je peux faire? Je lis sur internet il y a ça et ça, et est-ce que je peux obtenir ça et ça?‘ Ça veut dire c’est pas moi qui dit, mais c’est une loi. Elle était pas très contente, parce que je suis quelqu’un qui parle et qui cherche où elle est. (Nadia_31 :2)

Nadia präsentiert sich an dieser Stelle als eine Person, die für sich selbst einsteht und ihre Position behauptet. Dass sie dadurch das Verhältnis zur AS auf die Probe stellt, ist ihr durchaus bewusst. Im Vordergrund ihres Handelns steht jedoch eindeutig die Verteidigung ihrer Rechte und das Einsetzen für ihren Anspruch auf Hilfe, den sie über die Gesetzeslage begründet sieht.

Unzufriedenheit als Reaktion auf die Nicht-Anerkennung und fehlende Unterstützung in Rechtsfragen

Angesichts ihrer chronischen Krankheit kann Nadia nicht arbeiten und ist seit Jahren in kostspieliger ärztlicher Behandlung. Die Behandlung erfordert ein kontinuierliches Ausprobieren und eine Anpassung der Medikamente, was ihrer Ansicht nach vom Office nicht verstanden wird. Nadia hält das luxemburgische Sozialsystem für weder adressatenfreundlich, noch kohärent. So beschwert sie sich im Interview auch darüber, dass sie immer wieder neue Kopien erbringen muss, die teuer sind und dass die AS und die Offices nicht ausreichend miteinander vernetzt sind.

„[...] ça veut dire j’ai SIX assistantes sociales, et chacune a pas un lien avec l’autre et ça je trouve un peu pas bien fait. Ça veut dire je trouve quand même qu’il doit avoir un certain système informatique, qu’on tape un numéro de client: ‚Ah! Elle a déjà fait ça!‘ Comme ça

on ne fait pas de travail double et qu'on perd pas le temps et l'énergie du client et aussi pas de l'assistant social.“ (Nadia_31:15)

Dass sie selbst manchmal den Überblick über die bevorstehenden und bereits gestellten Anträge verliert, sei ihrer Ansicht nach verständlich und nicht auf Nachlässigkeit oder Absicht zurückzuführen. Auch seien die administrativen Vorgänge und Bedingungen für sie als Kranke besonders beschwerlich.

Ein weiteres Ärgernis erfährt sie, als sie den Negativbescheid vom CA über einen finanziellen Antrag bekommt und der AS ihr Anliegen und ihre Problematik offenbar nicht erwartungsgemäß verteidigt hat.

„Je pense que l'assistant c'est comme un avocat devant le Conseil et la municipalité. C'est lui ou elle qui doit dire ‚Ok, Madame ou Monsieur ou cette famille a demandé cette aide et ils ont besoin parce que...‘ Il faut formuler. Mais lui, quand je lis ça : ‚Il faut chercher une occupation rémunérée‘, si moi je suis déjà invalide depuis 2005 ou malade chronique, ça veut dire il a pas écouté qu'est-ce que j'avais dit, ça je trouve mal.“ (Nadia_31:11)

Der Vorschlag des *Office*, eine bezahlte Tätigkeit aufzunehmen, ist für Nadia inakzeptabel und zeugt in ihren Augen davon, dass der AS ihr nicht „zuhört“, ihre Krankheit nicht anerkennt und Empfehlungen gibt, die für sie nicht umsetzbar seien. Da sie auf den Status als behinderte Arbeitnehmerin wartet, könne sie keiner Arbeit nachgehen. Der AS habe die Interessen und Möglichkeiten der AdressatInnen vor dem CA nach dem Vorbild eines Anwalts zu verteidigen. Darüber hinaus unterstützt der AS sie nicht auf dem Rechtsweg des Einspruches, wie sie bedauert. Dass der AS seine Neutralität vor dem CA wahren müsse, könne sie nachvollziehen, letztlich fehlt ihr jedoch die Unterstützung und Ermutigung, die es für das langwierige Einspruchsverfahren bräuchte.

„[...] il m'a dit: ‚Tout est... l'aide n'est pas octroyée, les bons de médicaments pas, le diététicien pas‘, et j'ai dit: ‚Est-ce que je peux faire un recours?‘ Et il a dit: ‚Oui, mais c'est pas moi qui vous aide.‘ Parce que lui doit être neutre, ça je comprends.“ (Nadia_31:12)

In Bezug auf die Schnelligkeit der finanziellen Hilfeleistungen berichtet Nadia ebenfalls von schlechten Erlebnissen. Weil die CA-Sitzungen nur alle paar Wochen stattfänden, gebe es zu lange Wartezeiten.

„Parfois si tu viens presque à la fin du mois, tu dois quand même attendre deux mois. Parce qu'il y a une fois par mois les Conseils, les réunions du Conseils. Ça veut dire si tu tombes pas le jour-même, il faut attendre un mois. Et ça je trouve grave quand même. Si tu as vraiment besoin de quelque chose immédiate.“ (Nadia_31:20)

An Nadias Erzählung wird erkennbar, dass sie die Arbeit des *Office* als ausgrenzend in Bezug auf ihre kulturelle Herkunft und Krankheit erlebt hat und die *Offices* als „unprofessionelle“ oder gar „rückständige“ Dienstleistung im Vergleich zu anderen Ländern beschreibt. In diesem Licht deutet sie jegliche Erfahrungen und nutzt das Interview, um Verbesserungsvorschläge zu machen.

Die Stellvertreterrolle: Sich für benachteiligte AdressatInnen im Sinne einer effektiven und fairen Sozialhilfe einsetzen

Insgesamt ist die Haltung Nadias offensiv und beklagend. Von positiven Erfahrungen berichtet sie hingegen aus dem Sozialhilfesystem ihres Herkunftslandes. In Bezug auf die Optimierung der Hilfeleistungen kennt sie sich auch deswegen besonders gut aus, weil sie in einer AdressatInnen-Kommission engagiert war.

„Ça veut dire ils choisissent dix membres de tous les pays, chez nous c'est pour la ville de Rotterdam, de chaque quartier ils prennent une, une ou deux, une est âgée, une est pas âgée, étudiante, célibataire, différent, et chaque... il y a une – j'étais dans cette commission – on avait une réunion avec le monsieur du RMG ou la madame de l'Office Social. Nous clients nous sommes venus, on a vu: ‚ça c'était pas bien marché', ou s'ils font des nouvelles brochures, ils donnent, on lit : ‚Oui, c'est bon', il y a un changement, ils nous demandent. Comme ça, il y a toujours un feedback des clients vers l'organisme qui l'aident. Et c'était très bien.“ (Nadia_31:18)

Das andere bekannte System bleibt ihr Referenzpunkt anhand dessen sie Verbesserungsvorschläge für Luxemburg beschreibt. Sie schlägt zum Beispiel die komplette Automatisierung via Identifizierung vor, ein System, welches auch von Ärzten und Apotheken in ihrem Herkunftsland benutzt wird.

„Ça veut dire elle tape votre, coordonnées, votre ménage et elle va voir : ‚Ah elle a besoin de ça, elle peut faire ça, elle peut pas faire ça, elle peut avoir ça et ça et ça.' Ça veut dire c'est tout regroupé, elle dit : ‚Ok, je vais faire toutes les démarches.' C'est bien. Aussi... elle voit tout, quel revenu vous avez, quel, est-ce que vous avez de l'argent ou pas, c'est bien je trouve!“ (Nadia_31:17)

Anhand dieser vernetzten Datenbank wäre es für das Sozialamt wie auch andere Sozialdienstleister einsehbar, welches Einkommen die AdressatInnen haben, welche Anträge bereits gestellt, angenommen oder abgelehnt wurden und auch welche medizinische Behandlung die AdressatInnen bekommen.

Als Sprecherin für die chronisch Kranken und in dem Glauben, dass es in anderen Ländern ein effektiveres System gebe, nimmt Nadia die Stellvertreterrolle ein und erzählt im Interview, dass auch andere Bekannte ähnlich negative Erfahrungen gemacht haben und aufgrund dessen nicht mehr ins *Office* gehen.

„[...] il y a une distance entre nous et l'assistante sociale, parce qu'on doit, il y a ces attentes-là, ou il y a pas des rendez-vous à fournir ou tu dois faire toutes ces copies-là. Parfois les gens ils ont pas l'énergie, ni le temps, ni l'argent pour faire ça. Et c'est ça qui m'énerve beaucoup.“ (Nadia_31:3)

Mit diesem Deutungsmuster, dass kranken und vulnerablen Gruppen in der Gesellschaft nicht ausreichend geholfen wird, das *Office* also verantwortlich sei und das System sich verbessern müsse, verharzt sie in einer missionierend-offensiven Position. Es gibt eine Vertrauensbarriere: Nadia beschreibt eine „Distanz“ zwischen dem *Office* und den AdressatInnen. In diesem spannungsgeladenen Verhältnis beschreibt sich Nadia als sehr engagiert und aktiv, dagegen seien die AS „passiv“:

„Moi j'avais presque, j'ai vu six différentes assistantes sociales, il y avait aucune qui a dit ‚Ah mais vous devez (devez) avoir ça et ça.' C'est toujours moi qui cherche chez ‚guichetpublic.lu' ou pour faire des démarches ailleurs. Et que je cherche et que je demande. Mais eux,

ils disent „Ok on peut vous écrire ça et ça’ mais ils sont pas très actifs de donner des informations.“ (Nadia_31:8)

Das Narrativ Nadias ist davon durchzogen, dass die AS und das luxemburgische Sozialsystem ihre Bringschuld nicht erfüllen würden. Die Ursache für diese Haltung liegt vermutlich in einer hohen Erwartungshaltung an das *Office* und mehrfachen Enttäuschungen, die auch auf zwischenmenschliche und interethnische Konflikte zurückzuführen sind.

6.2.3 Bewältigung und Problemlösekompetenz aus Perspektive der AdressatInnen

Die Beschreibung der unterschiedlichen Problemlagen der AdressatInnen einerseits und die unterschiedlichen Orientierungstypen andererseits haben bereits auf zwei wichtige Faktoren hingewiesen, die als Herausforderungen für die Arbeit der *Offices* angesehen werden können. Neben den materiellen, finanziellen und psychischen Problemen der AdressatInnen sind es vor allem auch die unterschiedlichen Erwartungen und Orientierungen, die die AdressatInnen an die Sozialhilfe und an die Leistungen der *Offices* haben. Beide bestimmen maßgeblich wie die *Offices* tätig werden und prägen auch die Interaktion mit den AS. Zusätzlich ist noch ein dritter Faktor relevant. Da Soziale Arbeit als Koproduktion von AS und AdressatInnen verstanden werden kann, ist für einen nachhaltigen Erfolg der Maßnahmen die Mitarbeit der AdressatInnen und ihre Bereitschaft, zur Lösung ihrer Probleme beizutragen, zentral.

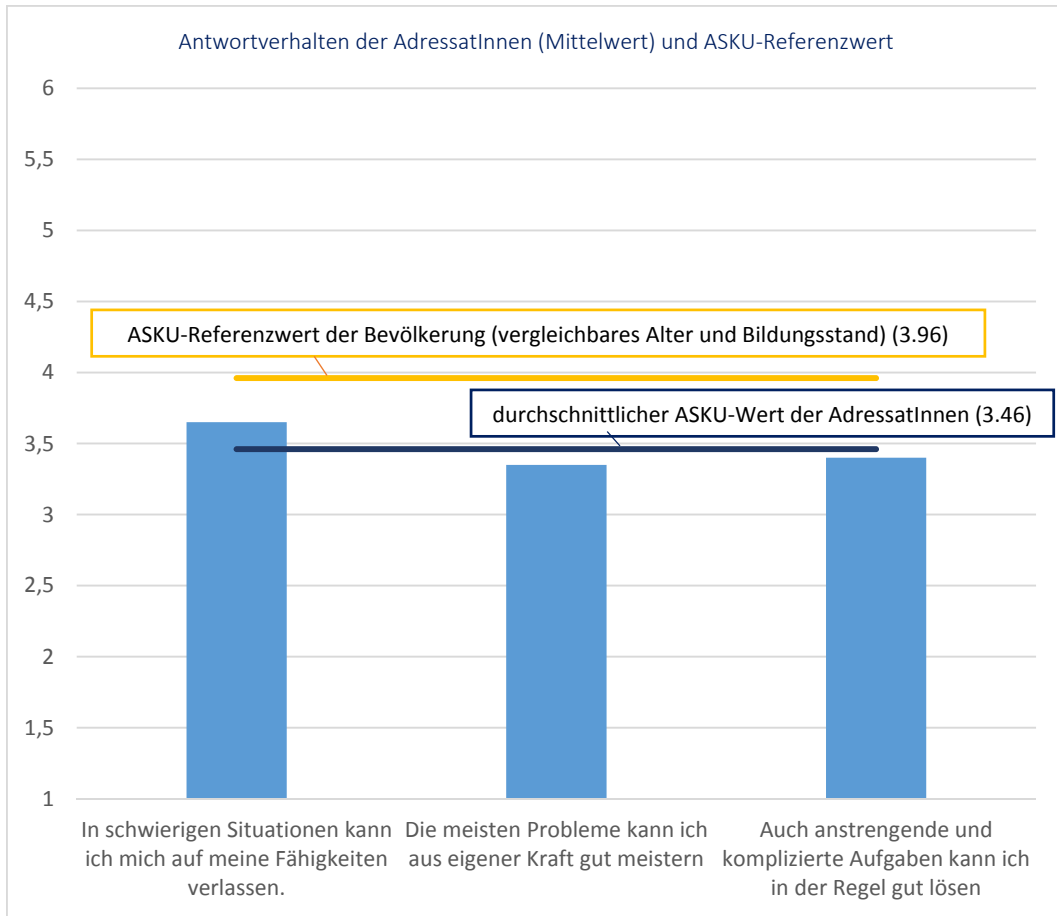
Um im Leben mit Schwierigkeiten und herausfordernden Situationen zurecht zu kommen, benötigen AdressatInnen grundlegende Kompetenzen sowie die Überzeugung, diese Kompetenzen auch in schwierigen Situationen tatsächlich anwenden zu können. Personen mit einer hohen Problemlösungskompetenz („Selbstwirksamkeitserwartung“) gehen eher davon aus, die Umwelt durch ihr eigenes Verhalten beeinflussen zu können und somit das Geschehen kontrollieren zu können. Sie zeigen dann eine höhere Ausdauer, bedienen sich wirksamerer Strategien beim Lösen von Problemen und sind damit in der Regel auch erfolgreicher als Personen mit einer niedrigen Selbstwirksamkeitserwartung.³⁰⁴

Um die Selbstwirksamkeitserwartung der AdressatInnen einschätzen zu können und damit einen Einblick in die Eigenperspektive zur Problemlösekompetenz zu erlangen, wurden drei entsprechende Items zur Bestimmung der allgemeinen Selbstwirksamkeitserwartung (ASKU-Kurzskala) in den Fragebogen integriert.³⁰⁵ Die folgende Tabelle gibt die Mittelwerte der einzelnen Items sowie den ASKU-Mittelwert der befragten AdressatInnen wieder.

³⁰⁴ Vgl. Bandura 1977; Bandura 1997.

³⁰⁵ Der Mittelwert über alle drei Items ergibt den sogenannten ASKU-Wert (Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala), vgl. Beierlein et al. 2012.

Abbildung 36: Bestimmung der Selbstwirksamkeitserwartung.



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n=198-200.

Im statistischen Vergleich zeigen die befragten AdressatInnen der *Offices* eine eher niedrigere Selbstwirksamkeitserwartung. Das heißt, dass „die Einschätzung der eigenen Kompetenzen, im täglichen Leben mit Schwierigkeiten und Hindernissen umgehen zu können und kritische Anforderungssituationen aus eigener Kraft erfolgreich bewältigen zu können“³⁰⁶, bei den AdressatInnen im Verhältnis zur allgemeinen Bevölkerung signifikant (auf dem 0.01% Niveau) unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Das bedeutet, dass die befragten AdressatInnen in der Regel eher wenig Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten haben, im täglichen Leben Probleme aus eigener Kraft bewältigen zu können.

Es scheint daher entscheidend, dass die AdressatInnen durch die Betreuung und Unterstützung der *Offices* in ihren Kompetenzen und Selbstwirksamkeitserwartungen gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund zielten mehrere Items darauf ab, zu erfassen, ob die AdressatInnen der *Offices* bei sich selbst einen Kompetenzzuwachs wahrnehmen (s. Abb. 36).

³⁰⁶ Hinz et al. 2006, S. 26.

6.3 Die Sicht der AdressatInnen auf die *Offices Sociaux* und die angebotenen Hilfsmaßnahmen

Dieses Kapitel behandelt die Sicht der AdressatInnen auf die von den *Offices* vergebenen Hilfeleistungen und analysiert damit die Beurteilungen und Erfahrungen der Zielgruppe als Teil der Ergebnisqualität. Während das vorherige Kapitel versuchte, anhand der Fallbeispiele einen Einblick in die Lebenswelt der AdressatInnen zu geben um damit ein besseres Verständnis ihrer Beweggründe und Denkmuster im Umgang mit dem Bezug von Sozialhilfe zu fördern, zielt dieses Kapitel auf die Bewertung der Arbeit der *Offices* und der Betreuungssituationen ab.

Als wesentliche Themenaspekte der Bewertungen von AdressatInnen wurden definiert:

- Einstellungen zur und Hürden bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe
- Erlebte Betreuungsqualität
- Allgemeine Zufriedenheit und Bewertung der *aide sociale*

Die Datengrundlage dieses Kapitels basiert auf der standardisierten Befragung.³⁰⁷

6.3.1 Einstellungen zur und Hürden bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe

Das alleinige Vorhandensein eines gesetzlich verankerten Rechts auf Sozialhilfe bedeutet nicht zwangsläufig, dass dieses Recht auch von allen Hilfsbedürftigen wahrgenommen wird. Ob und wie Menschen Sozialhilfe in Anspruch nehmen, hängt nicht nur von ihrer tatsächlichen Bedürftigkeit ab, sondern auch von ihrer Einstellung zur Sozialhilfe, dem Image der zuständigen Institution, dem Bekanntheitsgrad der zur Verfügung stehenden Hilfsmöglichkeiten und dem subjektiven Informationsstand der/des Einzelnen. Allgemeine Einstellungen zur Inanspruchnahme von staatlicher Hilfe und die spezifische Einstellung zur eigenen Notsituation können das Verhältnis zum *Office* maßgeblich beeinflussen und damit seine Zugänglichkeit erhöhen oder vermindern, was sich letztlich auch auf die Wirkung der *aide sociale* auswirkt³⁰⁸. Vor allem der Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Sozialhilfe kann durch Scham stark verzögert werden, was oft die Interventionsmöglichkeiten der OS beeinflusst.

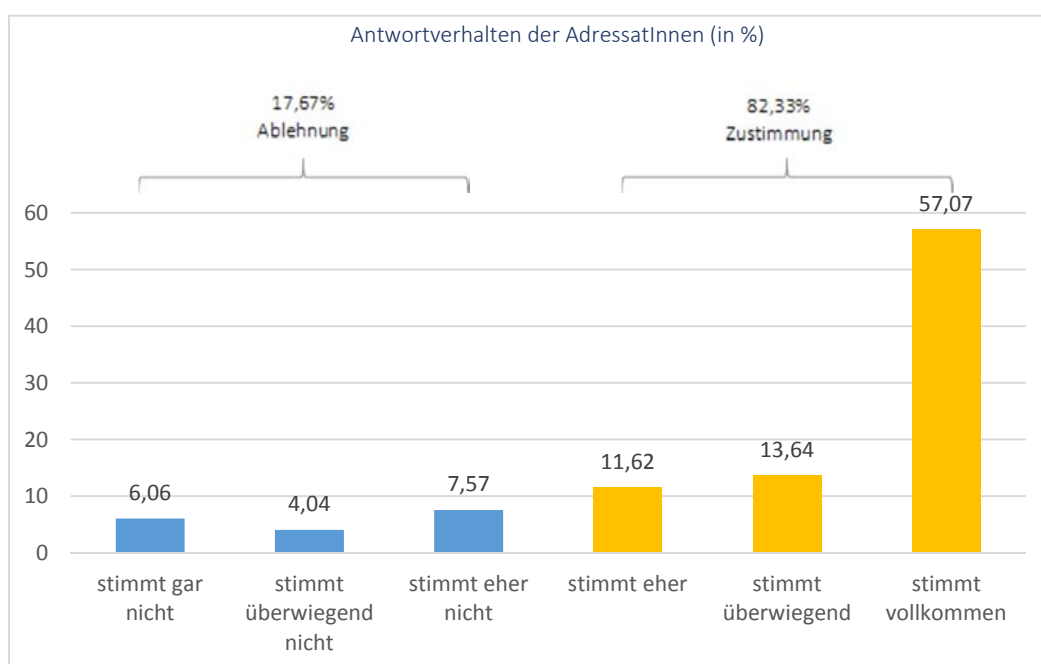
Die Typenbildung, die im letzten Kapitel präsentiert wurde, identifizierte sehr verschiedene Sozialhilfeorientierungen, die Hinweise auf unterschiedliche Einstellungen zur Sozialhilfe geben. Während die „Überbrücker“, die „Geretteten“ und die „Abgesicherten“ mäßig bis stark mit ihren Schamgefühlen konfrontiert sind, haben sich die „Pragmatischen“ mit der Abhängigkeit von staatlicher Hilfe abgefunden. Die „Fordernden“ dagegen tendieren dazu, ein Recht auf Hilfe (auch ohne Gegenleistung ihrerseits) einzufordern.

³⁰⁷ Siehe auch Kapitel 2.2.5.

³⁰⁸ Vgl. Haller/Jäggi/Beiser 2014, S. 11.

Generell, so zeigt sie standardisierte Befragung, sehen die AdressatInnen ein allgemeines Recht auf Sozialhilfe als Selbstverständlichkeit. Der größte Teil der befragten AdressatInnen (82,3%) geht mehr oder weniger stark davon aus, dass Hilfeleistungen jeder/m zusehen, die/der in Not ist und zwar unabhängig davon, ob die Notsituation selbstverschuldet ist oder nicht (s. Abb. 37).

Abbildung 37: „Man sollte jedem helfen, egal ob die Not selbstverschuldet ist oder nicht.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n = 198.

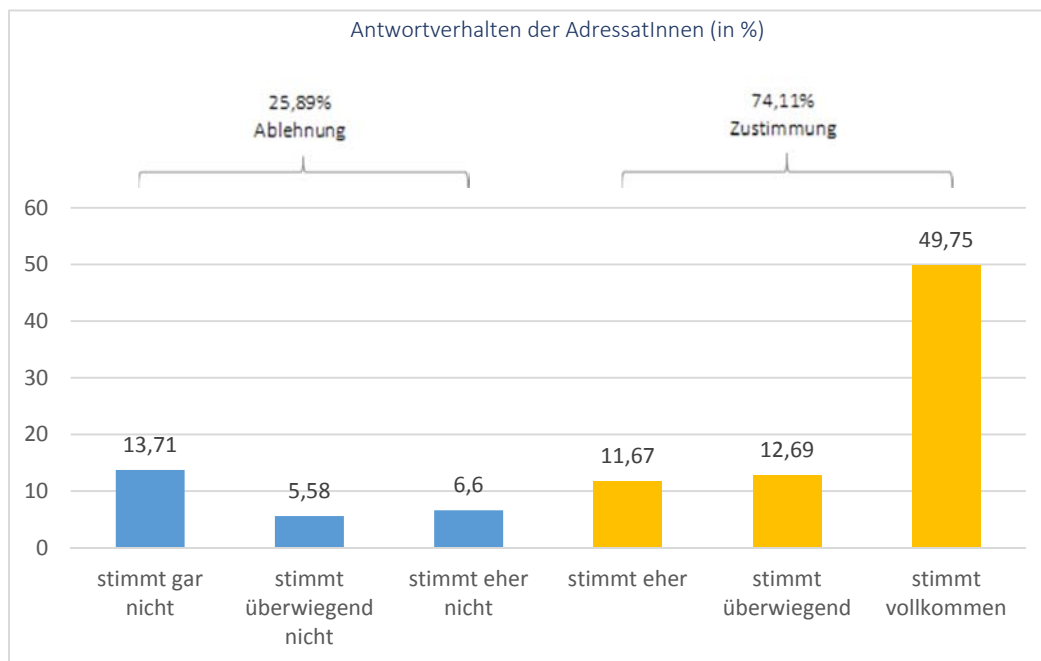
Diese normative Haltung der AdressatInnen drückt allerdings eher eine generelle Haltung zum Sozialstaat aus, als dass sie direkte Rückschlüsse auf das tatsächliche Handeln der einzelnen Befragten zulässt.

Näher am direkten Handeln der Befragten liegt hingegen die Einstellung zum „richtigen“ Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Die Mehrheit der Befragten (74,1%) stimmt der Aussage zu, dass Hilfe erst dann in Anspruch genommen werden sollte, „wenn es gar nicht mehr anders geht“ (s. Abb. 38). Dies kann als Hinweis für eine starke Eigenverantwortung³⁰⁹ interpretiert werden und legt nahe, dass die AdressatInnen sich zuerst einmal selbst in der Verantwortung sehen, ihre Probleme zu lösen und erst dann Hilfe suchen, wenn sie das Gefühl haben, es allein nicht mehr

³⁰⁹ Dies kann soziologisch im Sinne einer „Individualisierungshaltung“ verstanden werden, nach welcher Individuen in Bezug auf ihre Lebensgestaltung Wahlfreiheit haben und somit den beruflichen Weg selbst bestimmen, hierfür jedoch viel stärker als in traditionell-kollektivistischen Gesellschaftsformen die Verantwortung übernehmen müssen. Auch der arbeitsmarktpolitische Aktivierungsdiskurs greift dieses Moment der Eigenverantwortung (von Erwerbslosen) auf. Vgl. Freier 2016, S. 47; vgl. auch Lessenich 2012.

schaffen zu können. Dieser Orientierung entsprechend sind 48,5 % der Befragten der Meinung, dass sie für ihre Probleme zunächst einmal selbst verantwortlich sind.

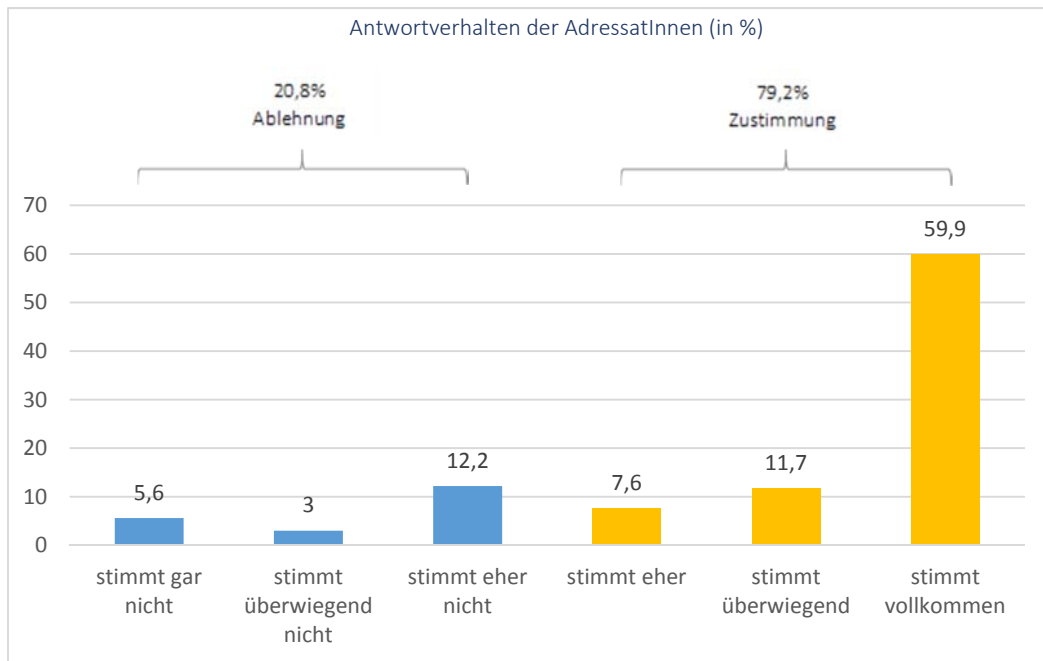
Abbildung 38: „Hilfe sollte man erst dann in Anspruch nehmen, wenn es gar nicht mehr anders geht.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n = 197.

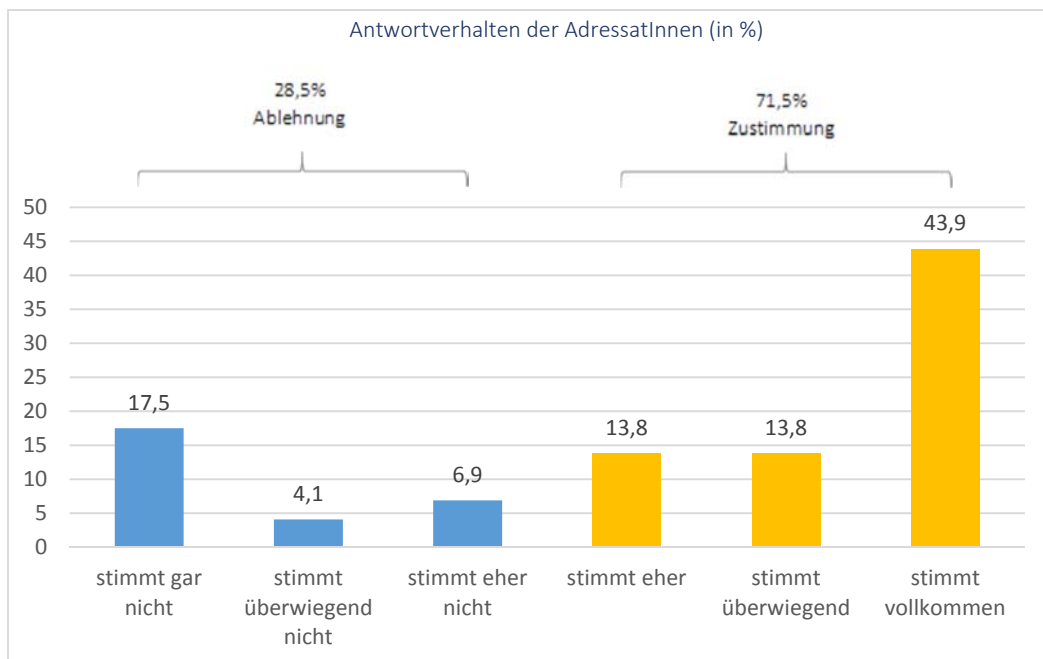
Es kann angenommen werden, dass sich diese an Eigenverantwortlichkeit orientierte Haltung auf die tatsächliche Inanspruchnahme von Leistungen des *Office* auswirkt. So stimmten nahezu 80% der Befragten der Aussage zu „Ich bin erst in das Office Social gegangen als meine Probleme sehr groß waren“, wobei 59,9% diese Aussage sogar als vollkommen zutreffend betrachten (s. Abb. 39).

Abbildung 39: „Ich bin erst in das OS gegangen, als meine Probleme sehr groß waren.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n = 197.

Abbildung 40: „Das OS wird in der Öffentlichkeit oft noch als Armenbüro betrachtet.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n=189.

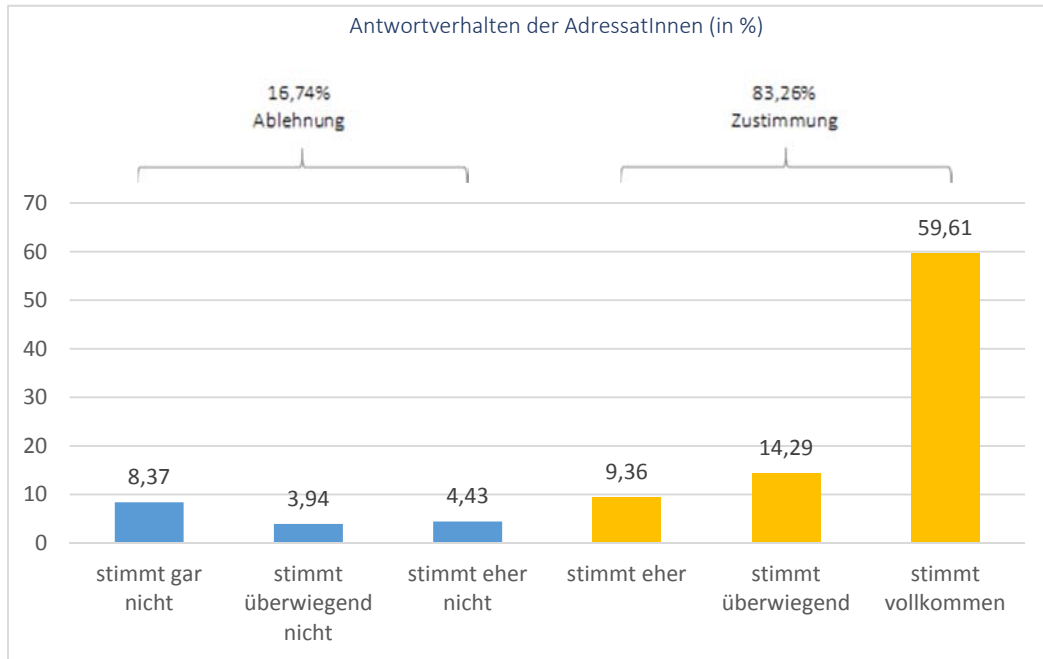
Hier könnte jedoch zudem das Image der *Offices* eine Rolle spielen. So geht die Mehrheit der AdressatInnen (71,4%) davon aus, dass das *Office* in der Öffentlichkeit immer noch als Institution betrachtet wird, dessen Bild negativ besetzt ist und mit dem Begriff „Armenbüro“ assoziiert wird (s. Abb. 40).

Dementsprechend fiel es vielen AdressatInnen (68,5%) nach eigener Angabe schwer, das erste Mal ein *Office* aufzusuchen. Circa 42% der Befragten möchten auch nicht, dass andere Menschen wissen, dass sie ein OS aufsuchen. Dies kann als Hinweis darauf gesehen werden, dass der *Office*-Besuch für viele AdressatInnen nach wie vor mit Scham verbunden ist.

Eine weitere Hürde bezüglich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe könnte in dem teils mangelnden Bekanntheitsgrad der *Offices* und seiner Leistungen liegen. Die Mehrheit der AdressatInnen hat erst Hilfe im *Office* gesucht, nachdem sie über dessen Existenz und Hilfsangebote von FreundInnen, Verwandten, NachbarInnen oder ArbeitskollegInnen informiert wurden. Die befragten AdressatInnen gehen zu fast 40% davon aus, dass die meisten Menschen in ihrer Gemeinde die Aufgaben des *Office* nicht kennen.

Darüber hinaus zeigt sich, dass die AdressatInnen auch ihre Rechte nur wenig kennen. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (52%) gibt an, die Rechte, die ihnen aufgrund der Sozialgesetzgebung zustehen, nicht zu kennen und auch nicht zu wissen, was sie tun müssten, um ihr Recht auf Hilfe durchzusetzen (59,2%). Das Ausmaß der Uninformiertheit der AdressatInnen wird besonders deutlich durch die hohe Zustimmung (83,3%) zu der Aussage: „Ich hatte vor dem ersten Besuch im OS keine genaue Vorstellung davon, welche Hilfe ich durch das OS bekommen könnte“ (s. Abb. 41).

Abbildung 41: Ich hatte vor dem ersten Besuch im OS keine genaue Vorstellung davon, welche Hilfe ich durch das OS bekommen könnte.



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n = 203.

Die AdressatInnen griffen die Thematik fehlender öffentlicher Information auch in den offenen Wortmeldungen auf. Bezüglich der Bekanntheit des *Office*, seinen Aufgaben und den zur Verfügung stehenden Unterstützungsmöglichkeiten scheint somit bei den AdressatInnen noch Informationsbedarf zu bestehen.

„Sozialarbeit ist eine erklärungsbedürftige Dienstleistung“³¹⁰. Generell kann daher angenommen werden, dass es sinnvoll ist, diese Dienstleistung nicht erst beim ersten Kontakt mit den AdressatInnen im *Office* zu erklären. Vielmehr kann es Vorteile bringen, bereits vorab die Aufgaben und die dem *Office* zur Verfügung stehenden Unterstützungsmöglichkeiten, ebenso wie die Bedingungen (z.B. aktive Mitarbeit) und Voraussetzungen (z.B. bestimmte Belege, Bescheinigungen), die erfüllt werden müssen, damit bestimmte Hilfen gewährt werden können, klar und detailliert darzulegen. Konkret bedeutet dies sicherzustellen, dass Personen, die Hilfe brauchen, wissen, wohin sie sich wenden können und nicht auf zufällige Hinweise aus ihrem Umfeld angewiesen sind. Ein positives Image könnte für viele hilfsbedürftige Personen die Hemmschwelle verringern und Angst vor Diskriminierung und Stigmata verkleinern.

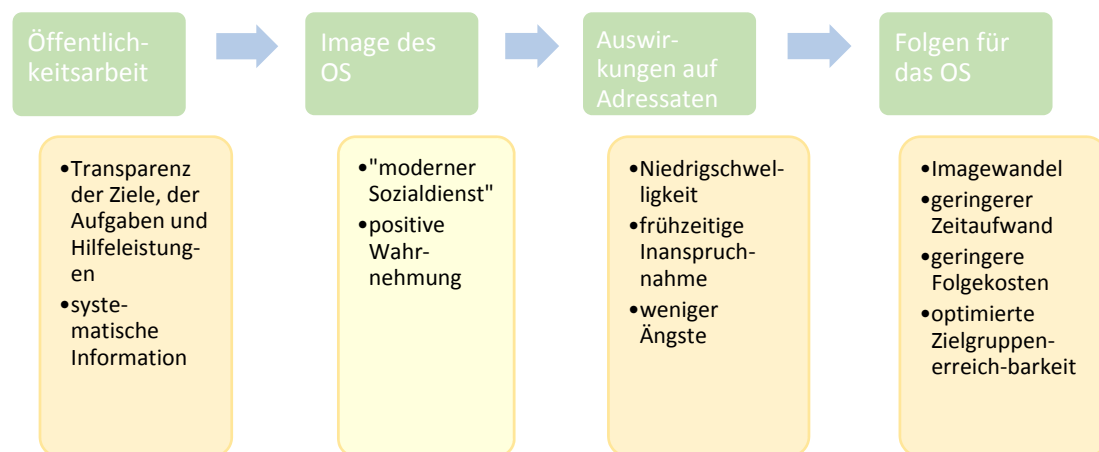
Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit kann dazu dienen, Informationen über die eigene Arbeit weiterzugeben, Transparenz bezüglich der Aufgaben und Ansprüche einer In-

³¹⁰ Vgl. Pfannendörfer 1995, S. 9.

stitution herzustellen, das öffentliche Ansehen zu steigern und Vertrauen aufzubauen.³¹¹ Findet keine Öffentlichkeitsarbeit statt, wird das Image in der Regel von außen gesteuert und die Institution selbst hat wenig Einfluss auf diesen Vorgang. Alte Vorstellungen bleiben auch dann bestehen, wenn sich Strukturen bereits verändert haben. Durch eigene Öffentlichkeitsarbeit kann dieser Prozess jedoch von innen gesteuert werden. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit vermittelt somit „Standpunkte und ermöglicht Orientierung“³¹².

Die Abbildung 42 verdeutlicht in vereinfachter Form den potentiellen Einfluss der Öffentlichkeitsarbeit auf das Image der OS, die Auswirkungen auf die Adressaten und die daraus resultierenden Folgen für die Organisation und Soziale Arbeit.

Abbildung 42: Mögliche Auswirkungen einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit der Offices Socialux.



Quelle: Eigene Erstellung.

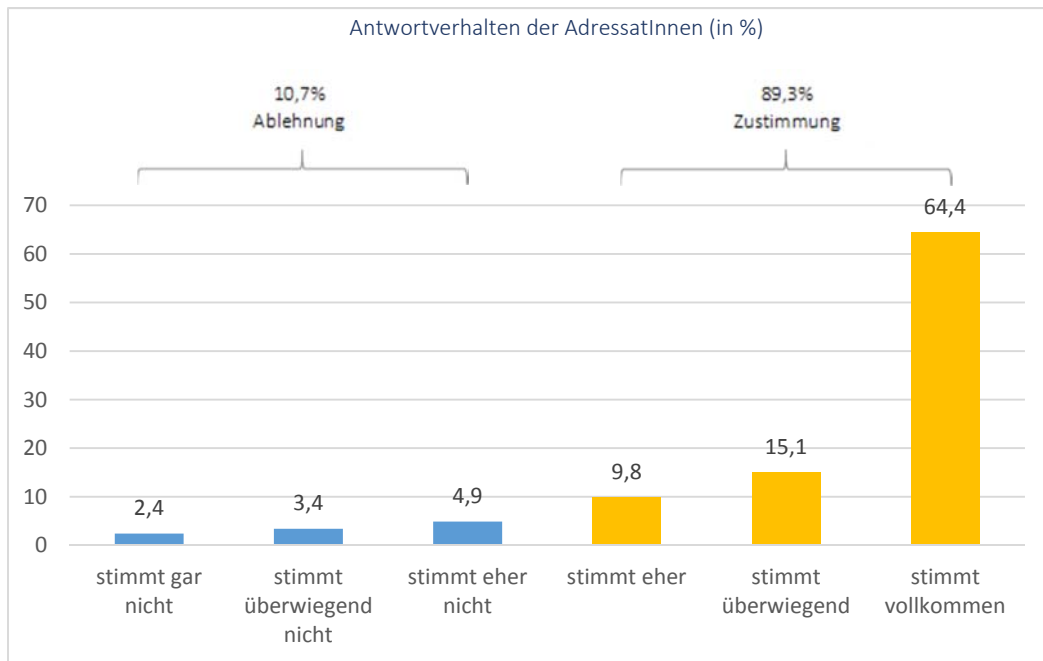
6.3.2 Erlebte Betreuungsqualität

Alles in allem stellen die befragten AdressatInnen den *Offices* ein sehr gutes Zeugnis bezüglich der Betreuungsqualität aus. Die AdressatInnen geben überwiegend an, dass ihre Anträge schnell bearbeitet wurden ($M=5,21$ auf einer 6er-Skala) und dass sie weder lange auf einen Termin warten mussten, noch lange Wartezeiten im *Office* hatten. Die AdressatInnen bestätigen zudem mit großer Mehrheit (89,3%), dass die AS sich ausreichend Zeit nahmen, um sie zu betreuen. 64,4% stimmen der entsprechenden Aussage sogar vollkommen zu (s. Abb. 43).

³¹¹ Vgl. Krenz 1997.

³¹² Scholz 1996, S. 1.

Abbildung 43: „Der/die Assistant/e Social/e hatte ausreichend Zeit, um mich gut betreuen zu können.“

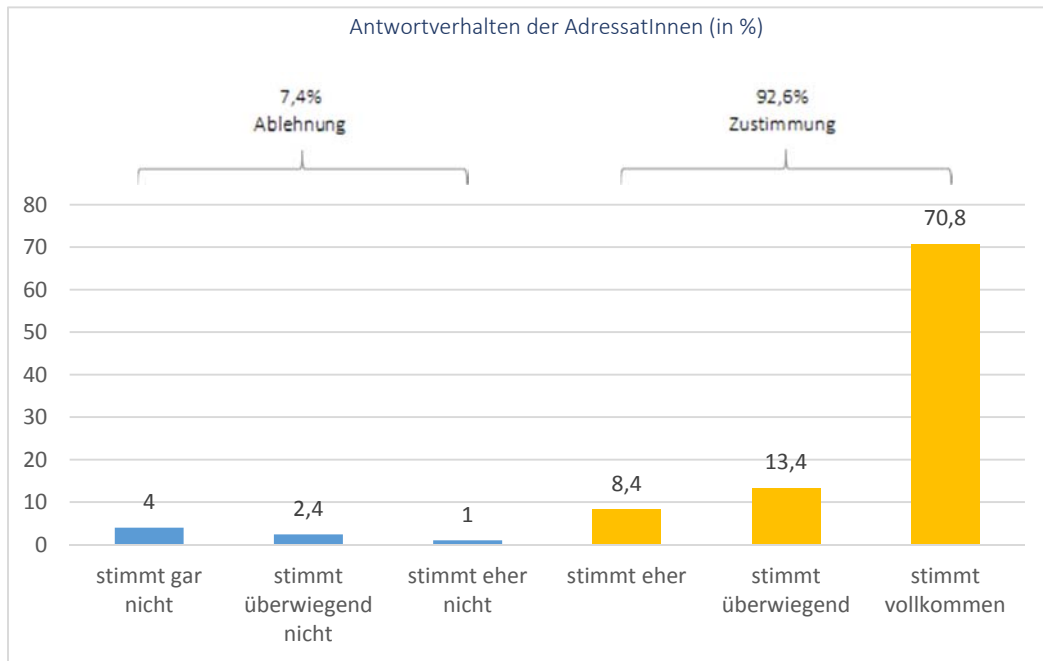


Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n= 205.

Der Umgang der AS mit den AdressatInnen wird von der Mehrheit der befragten AdressatInnen als freundlich und respektvoll empfunden. 91,6% der befragten AdressatInnen bestätigen, dass ihre Meinung in den Gesprächen mit dem/r AS respektiert wurde und sie stets freundlich behandelt wurden (93,5% Zustimmung). Die AdressatInnen haben das Gefühl, dass man ihnen helfen möchte (88,1%) und dass der/die AS sich sehr viel Mühe gibt, um ihnen zu zeigen, wie sie ihre Probleme lösen können (89,6% Zustimmung). Es zeigte sich auch, dass die Gespräche mit dem/der AS eine besondere Bedeutung für die AdressatInnen haben, da sie diese als genauso wichtig einschätzen wie die finanzielle Unterstützung, die sie bekommen (91,9% Zustimmung).

In der Befragung zeigt sich zudem eine hohe Bereitschaft der AdressatInnen, anderen Menschen in ähnlichen Situationen einen Besuch im *Office* zu empfehlen (92,6%, s. Abb. 44).

Abbildung 44: „Ich würde anderen Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, empfehlen das OS aufzusuchen.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n=202.

Einzelne AdressatInnen gaben jedoch an, sich aus verschiedenen Gründen schlecht behandelt zu fühlen. Die überwiegende Anzahl der AdressatInnen hebt jedoch die Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft der AS als besonders positiv hervor. Auf die offene Frage „Was gefällt Ihnen gut an der *aide sociale*“ wurden am häufigsten positive Beschreibungen, beziehungsweise Merkmale des Personals verbalisiert. Einige AdressatInnen nannten ihre/n AS sogar namentlich, um ihre Wertschätzung zu bekunden.

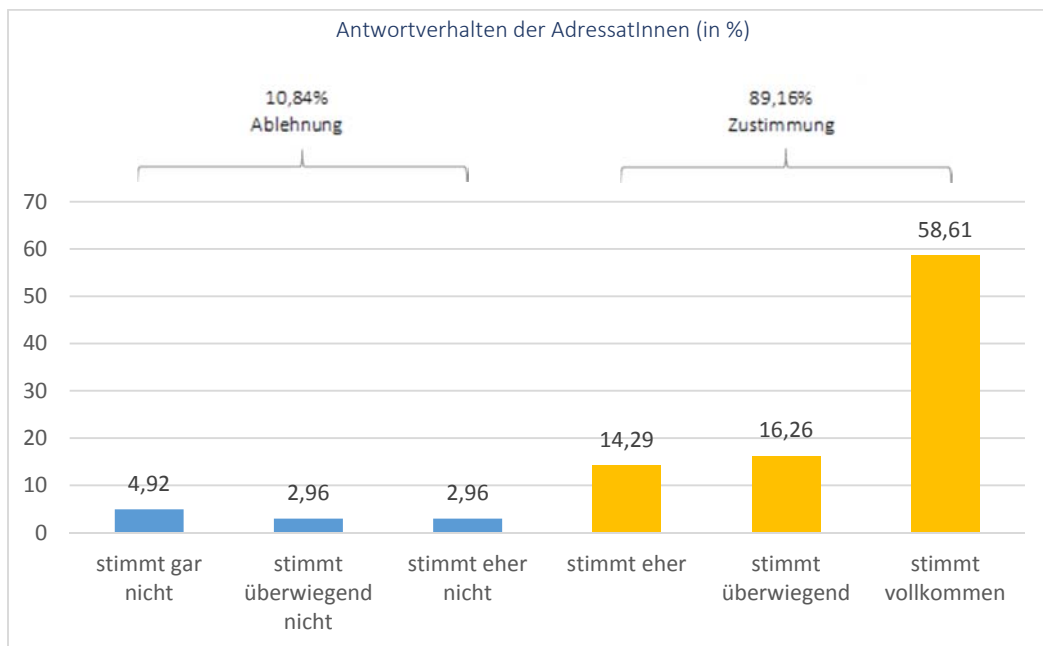
- „*Le service est toujours très amical, professionnel et serviable. Le service resout des problèmes que je n'aurais pas pu faire moi-même et réduit considérablement mon stress*“ (Adressat:42)
- „*Sans la gestion de l'office social je serais dans la rue. J'ai eu beaucoup de chance avec mon assistante Mme [Name] à [Name des OS]*“ (Adressat:32)
- „*Dass sie mir in einer schwierigen Lebenssituation finanziell und moralisch unter die Arme gegriffen hat. Dass sie mich zur Mitarbeit bewegt hat (Eigenverantwortung). Dass sie vorhanden war*“ (Adressat:44)
- „*Sie haben sich viel Zeit für meine Situation genommen um mir so gut wie möglich zu helfen und immer bereit wenn was ist*“ (Adressat:45)

Insgesamt betrachtet zeichnen die dargestellten Ergebnisse bezüglich der Betreuungsqualität demnach ein sehr positives Bild.

6.3.3 Allgemeine Zufriedenheit und Bewertung der *aide sociale* aus Sicht der AdressatInnen

Auch bezüglich der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Unterstützungsangebot des *Office* zeigt sich ein sehr positives Bild (s. Abb. 45). 89% aller Befragten zeigen sich in unterschiedlicher Stärke mit dem Unterstützungsangebot zufrieden, wobei 58% dieser Aussage sogar vollkommen zustimmen.

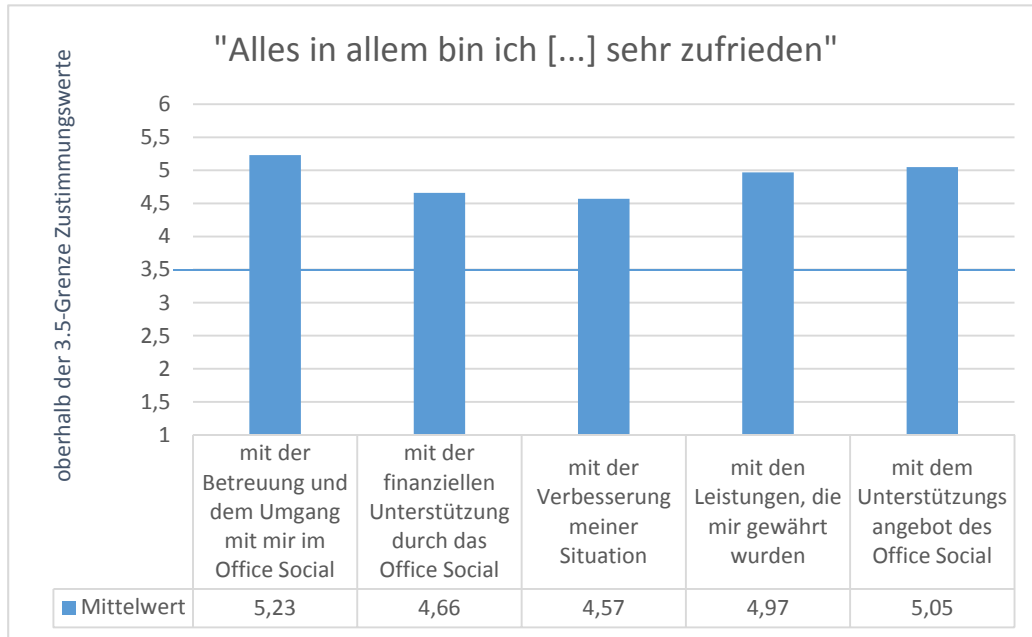
Abbildung 45: „Insgesamt bin ich mit dem Unterstützungsangebot des OS zufrieden.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n=203.

Die Zufriedenheit der AdressatInnen wurde zudem in Bezug auf verschiedene Bereiche gesondert abgefragt. In Abbildung 45 sind die Mittelwerte zu verschiedenen Aspekten im Austausch mit den *Offices* dargestellt. Den höchsten Mittelwert erzielt mit 5,23 auf der 6er-Skala die Zufriedenheit mit der Betreuung und dem Umgang mit den AdressatInnen. Aber auch hinsichtlich der Leistungen, die gewährt wurden, und des allgemeinen Unterstützungsangebotes des *Office* liegen die Zufriedenheitswerte mit 4,97 beziehungsweise 5,05 sehr hoch. Lediglich hinsichtlich der finanziellen Unterstützung und der Verbesserung der eigenen Situation sind die Zufriedenheitswerte etwas niedriger, aber immer noch deutlich im positiven Bereich (s. Abb. 46).

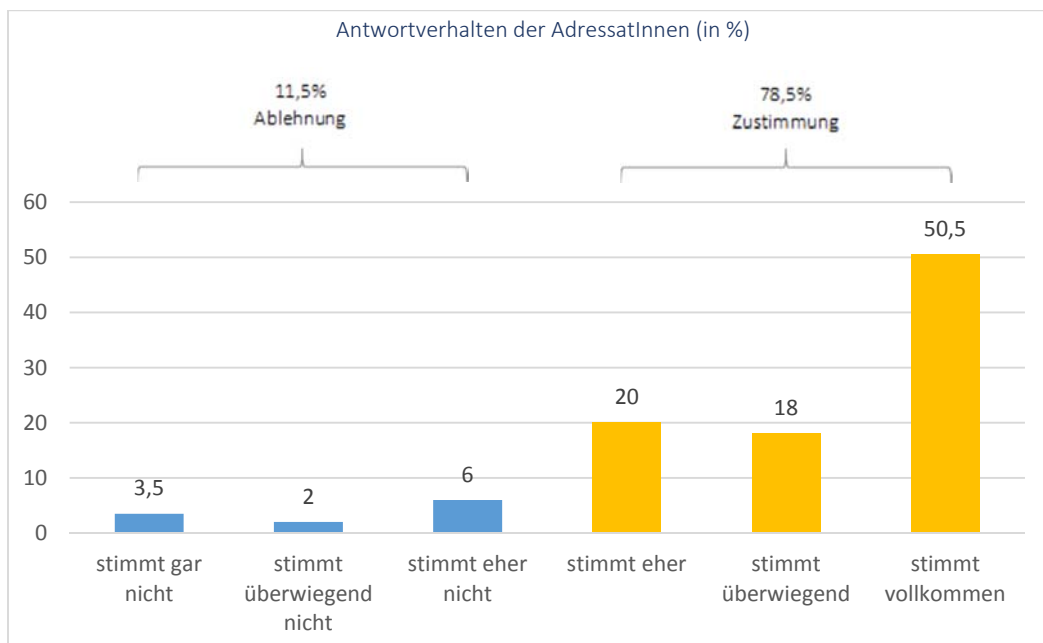
Abbildung 46: Mittelwerte zu verschiedenen Zufriedenheitsbereichen, Antwortverhalten der AdressatInnen



Quelle: Eigene standardisierte Befragung der AdressatInnen; n = 188-201.

Sieht man sich allein die Zufriedenheit mit den gewährten Leistungen generell an, so entnimmt man, dass der prozentuale Anteil an Zustimmungen mit 78,5% sehr hoch liegt (s. Abb. 47). Vor allem der Beratungs- und Betreuungsfaktor könnte hierbei eine wichtige Rolle gespielt haben.

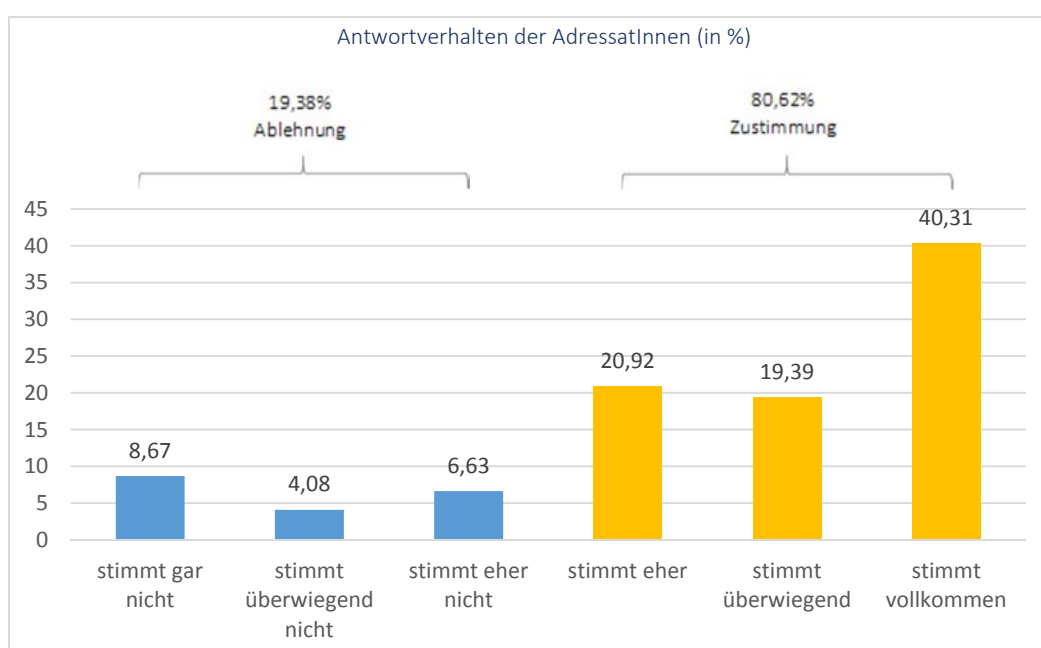
Abbildung 47: Zufriedenheit mit den gewährten Leistungen



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n= 200.

Auch mit der Verbesserung ihrer Situation ist ein großer Teil der Befragten mehr oder minder stark zufrieden (80,6%; s. Abb. 48). Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass doch fast jede/r Fünfte (19,4%) mit der Verbesserung ihrer/seiner Situation unzufrieden ist. Das bedeutet, dass hier bei einem Teil der AdressatInnen Unterstützungsbedarf besteht, der bis dato nicht oder nur teilweise erfüllt werden konnte. Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es bei diesem Item allein um die Verbesserung der Situation ging und nicht um eine generelle Zufriedenheit mit der aktuellen Lebenssituation.

Abbildung 48: „Alles in allem bin ich mit der Verbesserung meiner Situation sehr zufrieden.“



Quelle: Eigene standardisierte Befragung; n= 196.

Die meisten Befragten empfinden die *aide sociale* als eine große Hilfe, ohne die sie schwerlich zurechtkommen könnten, wie am Antwortverhalten der befragten AdressatInnen deutlich wird. Der stärkste Zufriedenheitswert liegt im Bereich der Betreuung und dem Umgang mit den AdressatInnen. Dies bestätigt noch einmal die dargestellten Ergebnisse im Hinblick auf die von den AdressatInnen als sehr gut empfundene Betreuung durch die AS.

6.4 Zusammenfassung

Die AdressatInnen der *Offices* in Luxemburg können gesetzlich potentiell aus allen sozialen Schichten und Lebenslagen kommen und verschiedene Problemlagen aufweisen, die eine kurz-, mittel- oder langfristige Betreuungsphase im *Office* erfordern.

Aus der Perspektive der ExpertInnen ließ sich tatsächlich eine **große Bandbreite an Problemlagen** herausarbeiten, mit denen die AdressatInnen konfrontiert sind: finanzielle und soziale Folgeprobleme bei kritischen Lebensereignissen; finanzielle Schwierigkeiten in sogenannten „working poor“-Haushalten; altersbedingte Problematiken; soziale und finanzielle Risiken von Alleinerziehenden; familiäre Gewalt und Missbrauch; Probleme der Arbeitsmarktintegration; prekäre Arbeitsmigration; finanzielle Belastung und Folgeproblematik durch hohe Wohnkosten; schlechte Wohnsituation; unangemessene Budgetverwaltung und geringe Zahlungsbereitschaft; Schwierigkeiten bei administrativen Anfragen; Problemverweigerung; psychische Belastung; Suchtproblematik; psychische und körperliche Krankheiten.

Die AdressatInnen unterscheiden sich darüber hinaus auch in Hinblick auf ihre Perspektive auf Sozialhilfe.

Aus dem qualitativen Sample konnten hinsichtlich der **Sozialhilfeorientierung** von AdressatInnen **fünf typische Fälle** rekonstruiert werden, die sich in Hinblick auf ihre biografische Ausgangslage und Problemlagen, ihre Handlungskonzepte und Sozialhilfeorientierung sowie ihr Verhältnis zu den AS und dem *Office* unterscheiden: „die Überbrücker“, „die Geretteten“, „die Pragmatischen“, „die Abgesicherten“ und „die Fordernden“.

Im Hinblick auf die allgemeinen Einstellungen zur Sozialhilfe wurde erkennbar, dass der größte Teil der AdressatInnen davon ausgeht, dass jeder/m geholfen werden sollte, ob die Notsituation selbstverschuldet ist oder nicht. Die Mehrheit der Befragten gibt aber an, dass sie selbst erst dann das *Office* aufsuchten, als ihre Probleme bereits sehr groß waren. Dies bestätigt zum einen eine zurückhaltende Einstellung in Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe und kann zum anderen als Hinweis auf die Hochschwelligkeit der *Offices* gelten. Der Gang zum *Office* stellt für die Mehrheit der befragten AdressatInnen noch eine Hürde dar. So ist die Mehrheit der Befragten der Meinung, dass das *Office* in der Öffentlichkeit noch als „Armenbüro“ betrachtet wird. Ein Teil der Befragten meint zudem, dass die Bevölkerung nur mangelhaft über die Aufgaben und Hilfsmöglichkeiten des *Office* informiert ist.

Im Hinblick auf die subjektive Einschätzung darüber, ob sich die eigene Lebenssituation mithilfe des *Office* verbessert hat und ob die Hilfsmaßnahmen als effektiv bewertet werden, zeigt sich dahingegen ein insgesamt positives Bild. Die AdressatInnen bestätigen mit sehr großer Mehrheit, dass die AS ausreichend Zeit für sie hatten und berichten von einem freundlichen und respektvollen Umgang im *Office*. Auch die allgemeine Zufriedenheit (bezüglich Betreuung und Umgang, finanzielle Unterstützung, Verbesserung der Situation, den gewährten Leistungen und dem Unterstützungsangebot) liegt hoch.



7 ZENTRALE ERGEBNISSE DER EVALUATION UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR POLITIK UND PRAXIS

Das letzte Kapitel stellt die Ergebnisse des vorliegenden Berichts synoptisch zusammen, setzt sie inhaltlich in Verbindung und zieht ein Resümee. Hierbei werden inhaltlich die Themen fokussiert, die sich innerhalb dieser Studie als zentrale Herausforderungen für die Umsetzung der neuen *aide sociale* Gesetzgebung manifestiert haben. Die hieraus abgeleiteten sechs Unterkapitel beschäftigen sich mit den folgenden Inhalten:

- Die Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung – *Ermöglichen die strukturellen Rahmenbedingungen eine effiziente Verteilung der aide sociale?*
- Professionalitätsunterschiede und differente Entscheidungsbefugnisse – *Wann und warum kann dies zu Konfliktpotential führen?*
- Die AdressatInnen und ihre Sicht auf die *Offices*
- Dimensionen effektiver Sozialarbeit – *Harmonisierungsbestreben, Nachhaltigkeitsziele und Validierung der Leistungen*
- Zu Funktion und Image der *Offices* - *Immer noch das „Armenbüro“ des sozialen Sektors?*
- Herausforderungen und Empfehlungen

Die Synopse greift somit die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation auf und setzt die gewonnenen Erkenntnisse in Bezug zum aktuellen fachlichen Diskurs.

7.1 Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung

In der Evaluation wurden Fragen der Effektivität und Effizienz der *Offices* mit den verschiedenen Akteursgruppen ausführlich diskutiert. Während sich „Effektivität“ auf die Wirksamkeit von organisatorischen Handlungen (Dienstleistungen) und die Erreichung der festgelegten Ziele bezieht, fragt der Begriff „Effizienz“ danach, mit welchem Aufwand und welchen Mitteln das Ziel erreicht wurde. Eine „effiziente Organisationsstruktur“ der *Offices* sollte somit in der Lage sein, die gesetzlichen und sozialarbeiterischen Ziele mit einem der Dienstleistung und dem Zweck angemessenen Aufwand zu erreichen.³¹³

Eine effiziente Organisationsstruktur liegt einerseits im Interesse der finanziellen Träger der *aide sociale*, die hieraus Kostenvorteile ziehen können; und andererseits im Interesse der ausführenden AkteurInnen, die dadurch in ihrem professionellen Auftrag unterstützt und nicht durch infrastrukturelle, personelle oder auch kompetenzbedingte Grenzen behindert werden. Da gerade die Soziale Arbeit der *aide sociale* hohe professionelle Erfordernisse und einen sicheren Umgang mit einer teilweise anspruchsvollen und vulnerablen Zielgruppe verlangt, ist es wichtig, dass die AS ihre Arbeit unter angemessenen Bedingungen ausführen können. Zudem ist die Forderung einer „effizienten Sozialhilfe“ ein gesellschaftlich-politisches Mandat, welches implizit letztlich die Soziale Arbeit als Profession legitimiert.

Ein wesentlicher Aspekt der Strukturqualität beinhaltet die Unterbringung der *Offices*, für welche die Gemeinden verantwortlich sind. Die Evaluation zeigte, dass die infrastrukturelle Qualität hauptsächlich von der Bereitschaft der Gemeinden abhängt, hierfür die Kosten zu tragen. Eine adäquate Infrastruktur ist deshalb wichtig, weil sie Einfluss auf die Adressatenbetreuung haben kann. Die meisten *Offices* verfügen mittlerweile über adäquate Räumlichkeiten, einige haben jedoch nach wie vor zu geringe Kapazitäten. Zentrale Anliegen hinsichtlich auseichender räumlicher Infrastruktur sind ein barrierefreier Zugang, Sicherheitsmaßnahmen sowie ausreichend Platz für Einzelbüros oder Sprechzimmer zum Schutz der Privatsphäre der AdressatInnen. Bei der Raumplanung muss der mit steigender Bevölkerungszahl wachsende Personalbestand mitberücksichtigt werden.

In Bezug auf die finanziellen Ressourcen zeigte sich eine große Ungleichheit zwischen den *Offices*, die sich zum einen aus dem Verteilungsschlüssel der Oeuvre, zum anderen durch die individuellen Rücklagen sowie Spendenbeträge, Nachlässe und Einkünfte der *Offices* erklären lassen. Weil die finanziellen Ressourcen (neben dem Personalschlüssel) die Umsetzungsmöglichkeit von sozialen Projekten wesentlich bedingen, ergeben sich hierdurch auch starke Unterschiede in der Struktur und den Leistungen der *Offices*. Die *Offices* haben sehr heterogene finanzielle Ausgangsbedingungen, die

³¹³ Vgl. Kapitel 1.3.2.

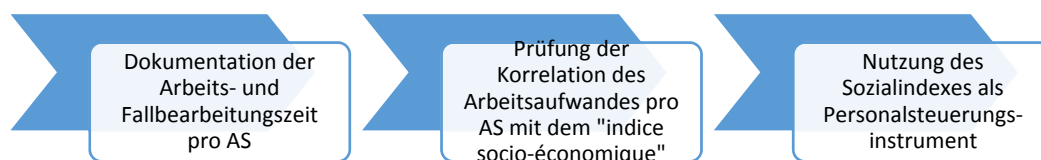
zu einem nationalen Ungleichgewicht des Leistungsangebots führen³¹⁴. Dies wiederum bedeutet ein unterschiedliches Dienstleistungsangebot für die AdressatInnen, je nachdem in welcher Gemeinde sie wohnen.

Der gesetzlich vorgeschriebene Personalschlüssel wird in den meisten *Offices* zwar erfüllt; in einzelnen *Offices* liegt das Personal aber auch deutlich darunter. So kann der bis dato genutzte „globale Ansatz“ der Personalsteuerung, der sich nur an der Bevölkerungsgröße und nicht an sozialen Kriterien der Zielgruppe orientiert, aus Sicht der internen AkteurInnen dem Anspruch einer individuellen und flexiblen Fallbearbeitung in der *aide sociale* sowie den regionalen Unterschieden hinsichtlich sozialer Belastungsfaktoren der Bevölkerung nicht gerecht werden. Auch aus fachlicher Sicht scheint der globale Ansatz eine eher inadäquate Bemessungsgrundlage für den Personalbestand.

Die Idee, dass der Personalschlüssel an einen Sozialindex gebunden werden kann, welcher regionale Ausprägungen der Sozialstruktur (nach dem Vorbild des „Contingent des leçons“ in den Schulen) mit einbeziehen könnte, wurde in der Evaluation ausgiebig diskutiert. Diese Überlegung fand auch Anklang unter den internen AkteurInnen, die die Möglichkeit der Anwendung des rezent erschienenen „indice socio-économique“³¹⁵ befürworteten. Es sollte jedoch in einer Pilotphase geprüft werden, inwiefern der Sozialindex mit dem tatsächlichen Arbeitsaufwand der *Office*-Region korreliert, das heißt, ob in den Gemeinden mit einem niedrigen Sozialindex wie erwartet auch mehr Arbeitsstunden erbracht werden müssen als in Gemeinden mit einem hohen Sozialindex.

Hierbei ergibt sich das Problem, dass bislang keine einheitliche Dokumentation der Arbeit(szeit) in den *Offices* stattgefunden hat. Aufgrund unterschiedlicher Definitionen von „Fällen“ und „Akten“ sowie abweichender Erfassung von Anträgen und Hilfeplanungen („enquêtes sociales“) lassen sich aus den vorliegenden Dokumentationen keine verlässlichen und vergleichbaren Daten ziehen. Eine exakte Ermittlung von Fallbetreuungszahlen und Bearbeitungszeit pro AS wäre somit ein notwendiger erster Schritt.

Abbildung 49: Voraussetzungen zur Anbindung des Personalschlüssels an einen Sozialindex.



Quelle: Eigene Darstellung.

³¹⁴ So bieten beispielsweise manche *Offices* bestimmte Leistungen wie die kommunale „allocation de vie chère“ oder Sonderprojekte an, andere nicht.

³¹⁵ Klein/Peltier 2017.

Um den exakten Arbeitsbedarf zu erfassen und den Personalbestand hierauf anpassen zu können, braucht es unter anderem auch die Motivation der *Offices*-AkteurInnen selbst, in diesem Sinne einheitliche Vorgehensweisen in der Dokumentation umsetzen zu wollen. Über 92% der befragten AS befürworten eine einheitliche Dokumentation ihrer Arbeit. Es scheint von der großen Mehrheit der AS akzeptiert und erwartet zu werden, dass die finanziellen Träger der *aide sociale* in Absprache mit den internen AkteurInnen eine verbindliche und einheitliche Form der Dokumentation entwickeln und implementieren. Da trotz zunehmender Qualitätssicherungsanforderungen im sozialen Bereich immer noch ein Soft- und Hardware-Defizit für dessen spezifischen Bedürfnisse und Anwendungen zu verzeichnen ist³¹⁶, kann hier ein Rückgriff auf IT-Dienstleister, die sich Bereich der Dokumentation von sozialen Organisationen spezialisiert haben³¹⁷, empfohlen sein.

³¹⁶ Vgl. Neuffer 2009, S.114f.

³¹⁷ Ein Beispiel für einen solchen Dienstleister in Deutschland ist synectic, die das Programm synJOB entwickelt haben, welches besonders für die Soziale Arbeit im Rahmen des Case Management geeignet ist.

7.2 Professionalitätsunterschiede und differente Entscheidungsbefugnisse

Professionalität und Entscheidungsbefugnisse in den *Offices* können als maßgebliche Bestimmungsfaktoren von Arbeitsprozessen und somit auch der Ausgestaltung der *aide sociale* betrachtet werden. In den *Offices* sind sowohl professionell ausgebildete MitarbeiterInnen als auch Personen auf ehrenamtlicher Basis tätig. Diese beiden Gruppen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausbildung, ihrer monatlichen Arbeitsstunden und ihrer Entlohnung bzw. Vergütung. Zudem verfügen sie gesetzlich über unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse und sind für verschiedene Aufgabenbereiche zuständig. In den meisten Fällen funktioniert die Zusammenarbeit dieser beiden Akteursgruppen gut. In manchen Fällen entstehen jedoch auch Situationen, die Konfliktpotential bergen. Da letzteres die Arbeit des *Office* negativ beeinflussen kann, soll dies im Folgenden diskutiert werden.

Die AkteurInnen in den Offices Sociaux und ihre Professionalität

Ein Ziel der Gesetzesreform bestand darin, die Soziale Arbeit innerhalb der *aide sociale* in Luxemburg zu professionalisieren. Sichergestellt werden sollte dies durch die verpflichtende Anwesenheit von zumindest einer/einem AS, deren/dessen Professionalität durch eine vorgeschriebene Ausbildung gewährleistet wird. Eine Profession zeichnet sich durch Expertenwissen aus, welches durch langjährige akademische Ausbildung, wissenschaftlich fundiertes Fachwissen und Praxiserfahrung erworben wird. Professionelle sind zudem einer Berufsethik verpflichtet und ihr Handeln zeichnet sich durch eine hohe Autonomie aus, die durch „kollegiale Selbstkontrolle“ überprüft wird. Da Soziale Arbeit in bürokratische Organisationen eingebettet ist, stößt diese Autonomie jedoch häufig an Grenzen. Die Professionssoziologie definiert die „stellvertretende Krisenbewältigung“, die „prinzipielle Nicht-Standardisierbarkeit“ sowie den „Fallbezug“ als zentrale Komponenten der Profession der Sozialen Arbeit.

Übertragen auf die Arbeit in den *Offices* heißt das, dass die Arbeit der AS auf die Bewältigung von (Lebens-)krisen der AdressatInnen ausgelegt ist, dass ihre Entscheidungen aufgrund dieser Krisenorientierung nicht standardisierbar sind und sich ihre Hilfeplanung deswegen an den konkreten, individuellen Problemlagen eines Einzelfalles orientieren muss („aide individuelle“). Dies impliziert, dass ihr allgemeines theoretisches, empirisches und Verfahrenswissen so eingesetzt werden muss, dass es auf den konkreten Einzelfall bezogen wird. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Präzedenzfälle grundsätzliche Handlungsorientierungen geben können. In diesem Sinne nutzen einige *Offices* in der Praxis etwa auch die Entscheidungen des *Conseil arbitral*, welcher die Rechtmäßigkeit der Einsprüche der AdressatInnen beurteilt.

Die **Aufgabe der AS** besteht also gerade darin, in Einzelfällen handlungssicher Entscheidungen zu treffen. In den „Services de première ligne“, nach dessen Vorbild die Missionen der *Offices* weiterhin ausgerichtet sind³¹⁸, stehen AS vor der Herausforde-

³¹⁸ Vgl. Kapitel 5.1.

rung, nicht nur mit sehr unterschiedlichen AdressatInnen, sondern mit sehr verschiedenen und mitunter komplexen Problemlagen konfrontiert zu sein, zu deren Lösung die Kenntnis unterschiedlicher Rechte erforderlich ist. Die AS sind somit als GeneralistInnen gefragt. Im Gegensatz zu den SpezialistInnen zeichnen sie sich daher durch breit gefächerte Kompetenzen und Kenntnisse in vielen Gebieten aus. Wenn aber bestimmte individuelle Problemkonstellationen sehr spezifische Kenntnisse erfordern, können hier Unsicherheiten entstehen, die sich in dem Wunsch nach professionellen Ansprechpartnern im Ministerium oder anderen SpezialistInnen manifestieren.

Für die **administrativen Kräfte** der *Offices* werden keine spezifischen Abschlüsse vorausgesetzt. In der Regel weist das administrative Personal jedoch Ausbildungen im administrativen Bereich auf, wenn auch unterschiedliche. Ihre Tätigkeiten im *Office* zeichnen sich, bedingt durch die spezifischen Anforderungen der *aide sociale*, durch eine große Aufgabenvielfalt aus. Die Erhebung zeigte, dass es zu Beginn für einen Teil des administrativen Personals nicht einfach war, die anfallenden Arbeiten zu bewältigen. Diese anfänglichen Schwierigkeiten wurden in der Regel jedoch durch Nachfragestrukturen (MI, SCCC, welche die Budgetkontrolle innehaben; Circulaire 2884) in manchen Bereichen relativ gut aufgefangen. Nichtsdestotrotz zeigte sich, dass es teilweise Handlungsunsicherheiten gibt, und ein Bedarf an Einführungs- und Weiterbildungsangeboten besteht, die auf die spezifischen administrativen Tätigkeiten in einem *Office* zugeschnitten sind.

Auch für den **CA und seine Mitglieder und PräsidentInnen** legt das Gesetz keine Kriterien in Bezug auf Vorerfahrungen oder Ausbildung fest. Die Mitgliedschaft im CA ist eine freiwillige, ehrenamtliche Tätigkeit. Im Unterschied zur Erwerbsarbeit zeichnet sich Freiwilligenarbeit dadurch aus, dass sie tendenziell kein spezifisches Fachwissen voraussetzt. Ein Vorteil der Freiwilligenarbeit kann unter anderem in der Stärkung zivilgesellschaftlicher Partizipation und Solidarität gesehen werden, wodurch sie auch zu einer „demokratischen Entscheidungslegitimation“³¹⁹ des *Office* beitragen kann. Der CA hat neben seiner organisationalen Zuständigkeit (Personaleinstellungen, Budgetverwaltung etc.), auch Entscheidungsbefugnisse über die Gewährung von finanziellen (und materiellen) Hilfen. Damit kann er auch Einfluss auf die Gesamtheit der Hilfeplanung haben, die soziale Leistungen umfasst.

Bezüglich der persönlichen oder fachlichen Voraussetzungen der Mitglieder des CA und seiner/s PräsidentIn trifft das Gesetz keine Aussagen. Die befragten CA-Mitglieder zeigen allgemein ein relativ hohes Bildungsniveau. Der Großteil (63,1%) weist auch eine berufliche Nähe zum sozialen Sektor auf. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie auch über fachliche Kenntnisse der Arbeitsweisen in der Sozialen Arbeit der AS verfügen müssen. So wird von Seiten der Mitglieder des CAs selbst mehrheitlich ein Bedarf nach einer spezifischen Schulung geäußert (69,1%). Über notwendige Qualifikationen und Eignungsmerkmale für die CA-Mitglieder gibt es unter den befragten ExpertInnen keine geschlossene Haltung. Für manche Befragten reicht es aus, dass die CA-Mitglieder einen „gesunden Menschenverstand“ besitzen, die Sitzungen „gründlich vorbereiten“ und aktiv an den Sitzungen teilnehmen. Sie sollen „wirkliches

³¹⁹ Nadai 2005, S. 73.

Interesse“ an den Fällen haben und sich in die angetroffene Problematik hineinversetzen können (Empathie). Andere hingegen legen eher Wert auf tatsächliche „Sachkompetenz“ aufgrund einer entsprechenden Ausbildung oder Berufserfahrung.

Die Übertragung der Entscheidungsbefugnisse auf Freiwilligengremien

In der Regel haben die AS die Möglichkeit, über nicht-finanzielle Hilfen zu entscheiden, während der CA anhand der Dossierpräsentation über finanzielle und materielle Hilfen entscheidet. Die AS leisten die Fallarbeit und stehen in direktem Kontakt mit den AdressatInnen. Sie erstellen das Dossier, auf dessen Basis der CA gegebenenfalls über die Gewährung von finanziellen und materiellen Hilfen entscheidet. In der Praxis finden sich große Unterschiede in der Intensität der Fallbesprechungen und dem Involvierungsgrad des CAs in die Entscheidungen. Die Abläufe der CA-Sitzungen können daher sehr unterschiedlich sein. Je nach Verfahrensweise des OS weicht die Dauer der Sitzungen und der Umfang der Dossierpräsentation deutlich voneinander ab. Hinzu kommt, dass die Anzahl der zu behandelnden Dossiers sich stark unterscheiden kann. Einige Befragte sprechen von zwei bis drei Dossiers pro Sitzung, andere von 30-40. Diejenigen OS, die weniger Dossiers behandeln müssen, haben in der Folge auch mehr Zeit, einzelne Fälle detaillierter zu besprechen.

In vielen *Offices* können AS und/oder PräsidentInnen finanzielle Hilfen bis zu einer bestimmten Summe auch ohne die Genehmigung des Verwaltungsrates gewähren. Die überwiegende Mehrheit der befragten AS (74,7%) verfügt laut unserer Befragung über die Möglichkeit, finanzielle Hilfen im Rahmen einer bestimmten Summe auch ohne die Genehmigung des Verwaltungsrates zu gewähren. Die Zuerkennung dieser Entscheidungsbefugnisse wird zum einen an das Vertrauen in die Entscheidungskompetenz der AS geknüpft. Zum anderen erfüllt die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eine pragmatische, zeitökonomische Funktion, nämlich die CA-Sitzungen in der Dauer zu begrenzen.

Die Prozesse der Leistungsvergabe sind als kollaborative Tätigkeiten zu begreifen, in denen die verschiedenen AkteurInnen der *Offices* eingebunden sind. In der Zusammenarbeit von Professionellen und Freiwilligen können dabei auch unterschiedliche Perspektiven aufeinanderstoßen. Das kann zu Uneinigkeiten zwischen den AkteurInnen in Bezug auf angemessene Leistungen führen. In der Befragung zeigte sich, dass die Entscheidungen von AS und CA-Mitgliedern in etwa zwei Drittel der Fälle auf einer Linie liegen und die Leistungsentscheidungen demnach in der deutlichen Mehrheit der Fälle konsensual getroffen werden.

Immerhin fallen jedoch in etwa einem Drittel der Fälle die Bewertungen über „richtige“ Entscheidungen auseinander. Hier zeigt sich ein Konfliktpotenzial zwischen Professionellen (AS) und Freiwilligen (CA), das keine typisch luxemburgische Gegebenheit ist, sondern sich auch in anderen Kontexten gezeigt hat (vgl. Nadai e al. 2005). Grundsätzlich zeigen sich mehrere Strategien, mit diesen Differenzen umzugehen: Erstens gibt es für die AS die Möglichkeit, sich trotz anderer Sichtweise mit den Gegebenheiten, also der Entscheidungsmacht des CA zu abzufinden (Pragmatisches Arrangement). Zweitens gibt es die Möglichkeit, durch eine gezielte, selektive Informationsübermittlung an den CA die eigene Position entsprechend zu stärken (Strategische

Informationsgestaltung); und drittens die Möglichkeit, die professionellen Standpunkte der AS offensiv zu vertreten und gegen die Entscheidung des CA zu verteidigen (Offene Professionskommunikation).

Diese Konflikte können sich auf die Arbeitsmotivation der AS auswirken. Es kann zu Handlungsunsicherheiten und Unzufriedenheit führen, wenn die Konflikte von den AS als Vertrauensverlust empfunden werden oder als Einschränkung der eigenen professionellen Handlungsmöglichkeiten verstanden werden.

7.3 Die AdressatInnen und ihre Sicht auf die *Offices Soci- aux*

Die AdressatInnen der *Offices* bilden durch die breite Zielgruppenbeschreibung der *aide sociale* eine sehr heterogene Gruppe. Zu einem großen Teil gibt es unter den AdressatInnen „vulnerable“ Personen, d.h. Personen mit risikobehafteten Lebenslagen, wie beispielsweise Gesundheitsprobleme, Wohnungsprobleme, schwache Sozialbeziehungen, problematische Lebensführung und eine unzureichende Versorgungslage. Aus methodischer Sicht bedeutet Vulnerabilität, dass eine solche Zielgruppe für eine Evaluation vergleichsweise schwer erreichbar ist. Die relativ hohe Rücklaufquote kann daher ein Zeugnis dafür sein, welche Wichtigkeit die Teilnahme an diesem Evaluierungsprozess für die AdressatInnen hat. Das *Office* hat für das Leben vieler AdressatInnen eine große Bedeutung und die Institution „Sozialamt“ ist mehr als ein bloßer Sozialdienstleister, dessen Dasein und Qualität als selbstverständlich verstanden wird. Dies kann mit dem Befund bestätigt werden, dass die AdressatInnen generell keine reine „Konsumhaltung“ in Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe gezeigt haben.

Die qualitativen Fallbeispiele konnten zeigen, dass es unter den AdressatInnen sehr unterschiedliche Bedürfnisse und Einstellungen gibt. Für die fünf herausgearbeiteten Sozialhilfetypen lassen sich jeweils besondere Bedürfnisse und Möglichkeiten eines angepassten Betreuungs- und Beratungsbedarfs feststellen:

- Die „Überbrücker“ sind arbeits- und aufstiegsorientiert und erleben ihre Abhängigkeit als eher belastende Situation. Sie lehnen den längerfristigen Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich ab und greifen so wenig wie möglich auf sie zurück. Hier gilt es, die Scham der AdressatInnen abzuschwächen und gemeinsame Ziele zu setzen, die kurz- und mittelfristig erreichbar sind. Ein gemeinsames kontinuierliches Controlling im *Office* kann helfen, den AdressatInnen vor Augen zu führen, welche Ziele erreicht worden sind und inwiefern sich die Lebenssituation bereits verbessert hat.
- Die „Geretteten“ erkennen, dass die Unterstützung vom *Office* für sie notwendig war und ihnen geholfen hat, ihre Schwierigkeiten im Leben besser zu meistern. Gleichzeitig kommt es hier tendenziell zu einem emotionalen Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem/r AS und zu dem Eindruck, es ohne diese Hilfe nicht schaffen zu können. Längere Abwesenheiten dieser Bezugsperson oder das angekündigte Ende der Betreuungssituation werden von diesen AdressatInnen nur schlecht verkraftet. Es scheint demzufolge gerade bei diesem Typus darauf anzukommen, im *Office* verstärkt auf ein Controlling und eine Abschlussevaluation zu setzen, welches die bereits erreichten und die noch zu erreichenden Ziele im Blick hält und die Beendigung der Hilfe gemeinsam und bewusst, über mehrere Etappen hinweg angeht. Damit könnte potentiell auflebenden Ängsten und einem Rückfall in eine problematische Lebensführung vorgebeugt werden.
- Bei den „Pragmatischen“ kann aufgrund ihrer Lebensgeschichte (langjährige familiäre Gewalterfahrungen, Devianz, Sucht, Kriminalität o.ä.) davon ausgegangen werden,

dass Rückfälle in eine problematische und destruktive Lebensführung möglich sind. Demnach könnte ein Schwerpunkt der Sozialhilfe auf der Prävention liegen. Des Weiteren ist der Bezug von Sozialhilfe in diesen Fällen aus ökonomischen Gründen tendenziell von langer Dauer und wird wahrscheinlich nicht beendet werden können, sodass es hier gilt, eine Vorausschau auf altersbedingte Problematiken zu haben (Altersheim, Pflege, betreutes Wohnen etc.).

- Die „Abgesicherten“ benötigen aufgrund ihrer akuten und teilweise unerwarteten Lebensverschlechterung (kritisches Lebensereignis) zeitnahe Hilfen, die sofort Abhilfe verschaffen können. Meist handelt es sich um Versicherungs- oder Grundsicherungsleistungen (Krankenversicherung, Invalidenrente, Chômage, RMG etc.) sowie medizinische Leistungen, die im Zuge eines biografischen „turning points“ plötzlich nötig werden. Nicht selten verlieren diese Personen nicht nur finanzielle Sicherheiten, sondern auch langjährige soziale Kontakte und Freundschaften. In Bezug auf die wahrscheinlichen Verlusterfahrungen scheint es bei diesen AdressatInnen sinnvoll, die Weiterorientierung an einen psychologischen Dienst zur Begleitung sicherzustellen. Körperliche Beeinträchtigung der Mobilität, Invalidität oder psychische Probleme verlangen eventuell Hausbesuche. Weil die Unterstützungsnotwendigkeit möglicherweise langfristig ist, gilt es auch hier, präventive Maßnahmen in Bezug auf Alter und Pflege einzuleiten.

- Bei den „Fordernden“ zeigte sich, dass Mangel- oder Fehlinformation, Vorurteile sowie auch mangelndes Vertrauen gegenüber dem Sozialstaat ein Hindernis für eine fruchtende Zusammenarbeit zwischen AS und AdressatInnen sein können. Der Grund hierfür liegt in den erlebten Enttäuschungen und Ausgrenzungserfahrungen. Aus diesem Grund scheint dieser Typus eine längere Zeit zum Vertrauensaufbau zu brauchen. Ein solcher Vertrauensaufbau könnte außerhalb des *Office* bereits durch Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen unterstützt werden und innerhalb des *Office* beispielsweise durch eine explizite Antidiskriminierungspolitik (und entsprechende Maßnahmen wie etwa der Rückgriff auf Mediatoren und die Schulung des Personals für den interkulturellen Kontakt) gefördert werden.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Evaluation der *Offices* von Seiten der AdressatInnen sehr positiv ausfällt. Das Hilfsangebot und das Engagement der AS werden zu großen Teilen überaus wertgeschätzt, der Umgang mehrheitlich freundlich und respektvoll bewertet und die Hilfsmaßnahmen werden zu einem großen Teil auch als wirksam und nützlich gesehen, um die eigene Problembewältigung zu verbessern.

7.4 Dimensionen effektiver Sozialarbeit

Zur Beurteilung der Umsetzung des *aide sociale*-Gesetzes wurde auch die der Effektivität der *aide sociale* diskutiert. Hierbei wurden vor allem die Probleme der Harmonisierung und Nachhaltigkeit der Leistungen, sowie die Möglichkeiten der Validierung der Hilfen angesprochen.

Strukturelle Rahmenbedingungen: Die Harmonisierung der Leistungen und gemeinsame Qualitätsstandards

In der Evaluation zeigte sich, dass das Gesetz und das Règlement zwar theoretisch eine Harmonisierung der Prozeduren auf nationaler Ebene schaffen, dass die Leistungsvergabe in der Praxis jedoch weiterhin unterschiedlich abläuft. Diese Heterogenität der Leistungsvergabe ist erstens bedingt durch die unterschiedliche Unterstützung der Gemeinden und die Formen der Leistungen selbst, und zweitens durch verschiedene strukturelle Rahmenbedingungen, die die Leistungserbringung ermöglichen (z.B. Personal und Infrastruktur).

Die *Offices* sind in ihren Aktivitäten auch von der kommunalen Bereitschaft, sie mit Zeitressourcen und räumlichen Infrastrukturen auszustatten, abhängig. Dies wiederum beeinflusst die Möglichkeiten, Leistungen umzusetzen. Zudem sind die *Offices* unterschiedlich gut über die bestehenden Möglichkeiten, personelle Ressourcen aufzustocken, informiert. Daher variiert das Angebot an Sozialleistungen in den verschiedenen *Offices*. Auch im Falle zusammengelegter Kommunen kann es hinsichtlich der Finanzierung spezifischer Leistungen, die im *Office* angeboten werden sollen, Konflikte geben. Dies hat zur Folge, dass AdressatInnen in demselben *Office* auf unterschiedliche Leistungen zurückgreifen können, je nachdem, ob und in welcher Form die Gemeinde, in welcher sie ansässig sind, die Leistung unterstützt.

Als Teil eines „organisationalen Feldes“³²⁰ beobachten und beeinflussen sich die verschiedenen *Offices* auch gegenseitig. Dieser Vergleich erfüllt ein organisationales Bedürfnis und kann im Sinne einer „lernenden Organisation“³²¹ verstanden werden, deren Ziel es ist, die eigenen Prozesse zu optimieren. Formell geschieht dies etwa anlässlich der EOS-Versammlungen oder durch andere Zusammenschlüsse einzelner *Offices*; informell geschieht dies etwa in gemeinsamen Fortbildungen oder durch gegenseitiges Nachfragen bei bestimmten Problemlagen, zu denen Unsicherheiten existieren. Da sich die verschiedenen *Offices* hierdurch der Divergenzen in der Leistungsvergabe bewusst sind, kann dies zu Handlungsunsicherheiten der AkteurInnen im *Office* führen. Dies manifestiert sich insbesondere dann, wenn die AS mit AdressatInnen konfrontiert sind, die in anderen *Offices* bereits andere, vergleichsweise großzügigere Leistungen erhalten haben.

Dies mündet in einer vielfach genannten Forderung nach Leistungsharmonisierung auf nationaler Ebene und kann als Wunsch nach gemeinsamen Qualitätsstandards in-

³²⁰ DiMaggio/Powell 1983, vgl. Kapitel 5.5.

³²¹ Argyris/Schön 2008.

terpretiert werden. Die internen AkteurInnen der *Offices* erhoffen sich, über die Ausarbeitung nationaler Richtlinien und eine harmonisierte Handhabung spezifischer Problemlagen mehr Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit erreichen zu können. Der Wunsch nach gemeinsamen Orientierungen widerspricht ihrer Ansicht nach dem Prinzip der „aide individuelle“ nicht, sondern kann als Versuch der Weiterentwicklung der Professionalität verstanden werden. Die Vernetzungsarbeit der EOS und auch das von der Croix Rouge erstellte Handbuch „Guide de bonne conduite“, welches situationsbedingte Handlungsanleitungen zur Verfügung stellt, sind erste Versuche einer Harmonisierung. Die Handlungsunsicherheiten könnten auch durch die Einführung gemeinsamer Qualitätsstandards, die über eine formelle und verbindliche Austauschplattform vermittelt werden, weiter reduziert werden.

Verschiedene Verständnisse und Funktionen der Nachhaltigkeit

Um besser beurteilen zu können, wann Leistungen angemessen sind und Soziale Arbeit nachhaltig und effektiv ist, unterscheiden die Befragten zwischen zwei Vorstellungen von Nachhaltigkeit: erstens Nachhaltigkeit als „Aktivierung/Autonomieherstellung“ und zweitens Nachhaltigkeit als „Stabilisierung“. Während im ersten Fall im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ den AdressatInnen wieder zur Autonomie verholfen werden sollte, wird im zweiten Fall die Wiederherstellung der Autonomie als nicht erreichbar eingeschätzt. Die Hilfen zielen dann darauf ab, die Verschlechterung der Lebenssituation zu verhindern. Auch wenn sich beide Definitionen von Nachhaltigkeit im Gesetz finden, wurde deutlich, dass in der Praxis oftmals ein Unverständnis für langfristig angelegte oder stabilisierende Hilfen besteht, da diese als kostspielig gesehen werden und dem Aktivierungsprinzip scheinbar zuwiderlaufen. Dennoch weisen die AS darauf hin, dass auch stabilisierende Hilfen nachhaltig sein können, da sie einen zukünftigen erhöhten Hilfsbedarf verhindern.

Um allgemein die Nachhaltigkeit der Leistungen des OS sicherzustellen, muss neben einer einheitlichen und systematischen Dokumentation der Hilfeleistungen und der Wirkungen auch das Verständnis für unterschiedliche Ausrichtungen und Funktionen nachhaltiger Hilfe gewährleistet sein. Dazu gehört nach Ansicht der Befragten auch die Akzeptanz auf politischer Ebene, dass ein Teil der Adressaten nicht im gewünschten Sinne „aktiviert“ werden kann.

Co-Produktion der Leistungseffektivität durch die AdressatInnen und die begleitende Validierung der Leistungen

Die Problemlagen der AdressatInnen sind häufig vielschichtig und komplex, sodass sich die Effekte der Leistungen oftmals erst auf lange Sicht zeigen. Die Dokumentation und Validierung nachhaltiger Wirkungen von Sozialleistungen ist aus diesem Grund schwierig. Neben der eben ausgeführten unterschiedlichen Definition dessen, welche Art von Leistungen im spezifischen Fall als nachhaltig gelten kann, sind Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge meist schwer nachzuweisen. So fehlen schlichtweg oftmals Informationen über den weiteren Lebensverlauf der AdressatInnen. Auch ist gerade in Fällen von (langfristiger) Mehrfachbetreuung nicht eindeutig festzustellen, welche

Leistungen zu welchen Effekten geführt haben. Zudem sind an der Lösung der Schwierigkeiten der AdressatInnen neben den *Offices* und anderen Organisationen, letztlich die AdressatInnen selbst beteiligt. Sie nehmen als „Co-Produzenten“³²² starken Einfluss darauf, wie und ob eine Maßnahme wirkt.

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Validierung von „Erfolg“ kann die Dokumentation von Leistungen dazu beitragen, die Effektivität von Prozessen der Fallbearbeitung besser in den Blick nehmen zu können. Es wäre aus Sicht der AkteurInnen sinnvoll, Momente der internen Qualitätssicherung stärker und systematisch in die Prozesse der Leistungsvergabe zu integrieren. Eine Möglichkeit dies zu tun, könnte die Einführung, bzw. stärkere Beachtung der Phase des „Controllings“ und der „Evaluation“³²³ innerhalb der Fallbearbeitung darstellen. Dabei ist zu beachten, dass dies nicht zu einer starken Außenkontrolle führen sollte, sondern Handlungsspielraum für die AS im Sinne einer „aide individuelle“ sicherstellt.

³²² Vgl. z.B. Mayerhofer 2012.

³²³ Vgl. z.B. Neuffer 2007.

7.5 Zu Funktion und Image der *Offices Sociaux* – Immer noch das „Armenbüro“ des sozialen Sektors?

Mit der Reform der Sozialhilfe in Luxemburg und der Implementierung des Gesetzes *loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale* wurde die Zahl der Sozialämter von 116 auf 30 reduziert. Damit wurde unter anderem versucht, das Image des „Fürsorgeamts“ durch ein neues Recht auf Sozialhilfe zu ersetzen. Mit dem Inkrafttreten der neuen *aide sociale*-Gesetzgebung ist das Recht des Einzelnen auf Sozialhilfe verbrieft und ein breites Aufgabenspektrum der *Offices* verbunden. Die Evaluation setzte sich daher zum Ziel, zu untersuchen, ob und inwiefern ein positiver Imagewandel aus Sicht der verschiedenen beteiligten AkteurInnen und AdressatInnen erfolgte.

Unverändert negative Wahrnehmung der Offices Sociaux trotz positiver Erfahrungen

Die Ergebnisse zeigten, dass ein *Office* aufzusuchen für viele AdressatInnen nach wie vor eine große Hürde darstellt und oftmals mit Scham behaftet ist. Die meisten AdressatInnen befürchten, dass die Inanspruchnahme der *aide sociale* von ihrer Umwelt negativ wahrgenommen und bewertet wird. Aus diesem Grund möchten sie oftmals nicht, dass andere Personen wissen, dass sie ein *Office* aufsuchen. 71,4% gehen davon aus, dass das *Office* in der Öffentlichkeit noch immer als Institution betrachtet wird, deren Bild negativ besetzt ist und mit dem Begriff „Armenbüro“ assoziiert wird. Das aktuelle Image der *Offices* in der Öffentlichkeit kann in den Augen der AdressatInnen somit immer noch zu einer Stigmatisierung führen. Diese Einschätzung wird auch mehrheitlich von den AS geteilt (80,2%).

Wahrnehmung und Potenziale der Öffentlichkeitsarbeit

Die Studie zeigte, dass die Öffentlichkeitsarbeit der *aide sociale* und der *Offices* tendenziell vernachlässigt wird. Sowohl die AdressatInnen als auch die befragten ExpertInnen befinden die Informationspolitik zu den Leistungen und den Aufgaben der *Offices* als unzureichend. Sie alle gehen davon aus, dass besonders die Gemeinden eine Zunahme der Adressatenzahlen und damit eine Kostensteigerung befürchten und proaktive Informationskampagne deswegen vermeiden würden. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, die Informationen über die Arbeit des *Office* zur Verfügung stellt, kann Transparenz bezüglich der Aufgaben und Ansprüche einer Institution herstellen, das öffentliche Ansehen steigern und Vertrauen in die Zusammenarbeit mit dem *Office* fördern. Dies ermöglicht den *Offices* auch, die eigene, neue Rolle zu kommunizieren und gegebenenfalls alten Vorstellungen entgegenzuwirken.

Die Befürchtung vieler AkteurInnen der *Offices*, dass Öffentlichkeitsarbeit die Adressatenzahl erhöht, kann zwar nicht einfach von der Hand gewiesen werden. Allerdings kann die frühe Inanspruchnahme des *Office* gegebenenfalls komplexere Folgeproble-

matiken bei den AdressatInnen vermeiden und somit auf lange Sicht für die finanziellen Träger ökonomisch nachhaltig sein. Ein verbessertes Image der *Offices* könnte die Niedrigschwelligkeit der *aide sociale* damit für eine bessere Zielgruppenerreichung befördern.

7.6 Herausforderungen und Empfehlungen

Insgesamt betrachtet hat die Evaluation der *aide sociale* auf Basis der Perspektiven und Erfahrungen der internen AkteurInnen einerseits und der AdressatInnen andererseits eine Vielzahl positiver Befunde identifiziert, die im Sinne einer gelungenen Reorganisation der Sozialhilfe in Luxemburg durch das Gesetz verstanden werden können. Dazu gehören insbesondere

- die hohe Zufriedenheit der AdressatInnen im Hinblick auf die Art und Weise der Betreuung und des Umgangs mit ihnen
- die hohe Zufriedenheit der AdressatInnen hinsichtlich der erfahrenen Hilfen und deren Auswirkungen auf ihre Situation
- die hohe Motivation der AkteurInnen der *Offices*, ihre Identifikation mit den Aufgaben und ihre relative Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen
- die erfolgreiche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Professionalisierung der *aide sociale* und der Ausrichtung der *Offices* als „moderner“ sozialer Dienstleister

Es ist Ausdruck dieser positiven Entwicklung und erfolgreichen Professionalisierungsdynamik in der *aide sociale*, wenn wir im Folgenden jene Punkte ansprechen, die von den befragten AkteurInnen sowie den AdressatInnen der *Offices* als wünschenswerte Weiterentwicklungen und Handlungsbedarf identifiziert wurden. Sie können zugleich als Impulse für die fachliche Diskussion und Empfehlung für die Debatte und die Weiterentwicklung der *aide sociale* in Luxemburg gelesen werden.

a) Angemessene Infrastruktur als Voraussetzung für adäquate Adressatenbetreuung

Die infrastrukturellen Rahmenbedingungen haben sich über die evaluierten Jahre hinweg mehrheitlich verbessert, könnten aus Sicht der internen AkteurInnen jedoch in manchen *Offices* noch optimiert werden. Eine professionelle Infrastruktur bedeutet für die AkteurInnen der *Offices*, dass ein Ausbau der Sicherheitsvorkehrungen für das Personal, ein barrierefreier Zugang und Raumbedingungen, die eine möglichst anonyme Adressatenbetreuung erlauben, geschaffen werden sollten.

Das in manchen Gemeinden umgesetzte Konzept einer „Maison Sociale“, welches mehrere soziale Dienstleistungen unter einem Dach vereint, um eine fließende und multidisziplinäre in-house Fallbearbeitung zu gewährleisten, wurde von manchen ExpertInnen als vorteilhaft beschrieben, ist jedoch ambivalent zu betrachten. Zunächst einmal kann das Konzept aus rein strukturellen Gründen nicht überall umgesetzt werden, weil manche *Office*-Gebiete beispielsweise nicht über weitere regionale Sozialstrukturen verfügen oder zu viele, um sie in einem Gebäude unterzubringen. Des Weiteren wurde die beabsichtigte Niedrigschwelligkeit und positive Wirkung auf die AdressatInnen für eine solche Struktur bisher nicht empirisch überprüft. In der Evaluation gab es Hinweise darauf, dass der Auszug des *Office* aus dem Gemeindegebäude in ein getrenntes Sozialhaus auch die nicht-intendierte Folge haben kann, dass AdressatInnen dies als Ausgrenzung sozial und finanziell benachteiligter Personen verstehen und sich beim Besuch einer solchen Infrastruktur nicht anonym, sondern im Gegenteil sozial exponiert fühlen.

b) Sensibilisierung für eine einheitliche Dokumentation mit dem Ziel der Arbeitsvalidierung und Personalsteuerung

Die Arbeitsdokumentation wurde im sozialen Bereich lange als „notwendiges Übel“ betrachtet und die Beschwerden über einen Zuwachs administrativer Aufgaben häufen sich in allen sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen. Über die Nützlichkeit und gewinnbringende Verwendung der Dokumentation ist sich der Fachdiskurs allerdings einig: Zum einen schafft eine systematische und einheitliche Dokumentationsweise die Grundlage für Berechnungen der Arbeitslast und somit für eine effiziente Steuerung des Personalbestandes; zum anderen ermöglichen (nationale) Daten Langzeit- und Wirkungsanalysen, die der Optimierung der Fallbearbeitungen in der *aide sociale* nützen könnten. Die Dokumentation könnte sich am Modell des Case Management anlehnen und damit die Kontrolle und flexible Anpassung der Hilfeplanung ermöglichen. Ein solches „Controlling“ könnte zudem in Form von teambasierten Fallbesprechungen stattfinden, die nicht nur für die AS, sondern für alle Beteiligten AkteurInnen der *Offices* eine professionelle Stütze sein und die Zusammenarbeit mit den AdressatInnen in vielerlei Hinsicht erleichtern kann. Methoden und Anleitungsschemata zur Selbstevaluation, die regelmäßige Analyse der Vergabeprozesse und die Durchführung von internen Abschlussevaluationen können demnach für die Verifizierung und Vergewisserung der geleisteten Arbeit im *Office* von Vorteil sein.

Aus den genannten Gründen erscheint es besonders wichtig, auf die Notwendigkeit von Dokumentation kontinuierlich aufmerksam zu machen, um im Sinne einer internen Qualitätssicherung die Wirkungen der geleisteten Arbeit validieren zu können. Hierfür ist die Erstellung einer einheitlichen und für alle *Offices* verbindlichen Nomenklatur eine zwingende Voraussetzung, die bis dato – trotz einiger Bemühungen – noch nicht umgesetzt ist. Entsprechende Schulungen zur Sensibilisierung der Nützlichkeit der Dokumentation, zur Einführung in die Dokumentationsweise und zur Vertiefung und Vertiefung dieser Kenntnisse sollten im Rahmen der regulären Arbeitszeit geplant und angeboten werden, um den MitarbeiterInnen die bestmögliche Unterstützung hierfür zu bieten. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt wichtig. Auch sollte ausreichend Zeit für die Dokumentationsarbeit in den *Offices* eingeplant und zugestanden werden. Nicht zuletzt ist festzuhalten, dass die AkteurInnen der *Offices* in die Zielsetzungen und Ausarbeitung der Datenbank sowie die Dokumentationsweise mit eingebunden werden sollten, um bei diesen die benötigte Akzeptanz zu erreichen.

c) Kopplung des Personalschlüssels an einen Sozialindex

Letztlich erscheint die Anpassung des Personalschlüssels an die reale, Schwankungen ausgesetzte, Arbeitsbelastung im *Office* als eine unabdingbare Handlungsempfehlung, um auf die bislang inadäquate Verteilung der Arbeitsbelastung zu reagieren und damit nicht nur die Arbeitsbedingungen der AS zu verbessern, sondern auch Einfluss auf eine effektive Adressatenbetreuung zu haben. Diese Anpassung kann etwa über ein wie oben erwähntes Personalsteuerungsmodell erfolgen, oder auch durch die Kopplung des gesetzlichen Personalschlüssels an den kürzlich erstellten „indice socio-économique“.

d) Stärkung der Professionalität der *Offices Sociaux* durch unterstützende Maßnahmen für interne AkteurInnen

Es hat sich gezeigt, dass die AS aufgrund der benötigten breiten Kenntnisse im allgemeinen Sozialdienst, der Komplexität der Adressatenprobleme sowie des oftmals vorherrschenden Zeitdrucks einer hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt sind. Daher könnte ihre Arbeit durch eine Reihe professioneller Maßnahmen unterstützt werden, indem unter anderem Supervision oder Kovisionen in das Qualitätsmanagement der *Offices* integriert werden. Für das administrative Personal zeigte sich, dass sie insbesondere während der Einarbeitungsphase im *Office* Unterstützung hinsichtlich der buchhalterischen und administrativen Spezifitäten benötigen. Es könnte auch diskutiert werden, inwiefern die Aufgabenbeschreibung und -teilung des administrativen Personals nachjustiert werden sollte. Administratives Personal könnte insbesondere auch für den direkten Adressatenkontakt (z.B. im Falle der Übernahme von „gestions financières“ oder der Intervention im Anmelde- und Wartebereich) geschult werden. Zur Stärkung der Profession in den *Offices* würden auch verbindliche Schulungen für die CA-Mitglieder beitragen. Es ist zu reflektieren, ob den berufstätigen Mitgliedern des CA die Möglichkeit geboten wird, zwischen „congé politique“ und Aufwandsentschädigung wählen zu können.

e) Verbesserte Adressatenbetreuung durch adäquate Kooperation mit externen Partnern

Die vertrauensvolle und reibungslose Kooperation mit Gemeinden, Ministerien und anderen Institutionen ist für die *Offices* eine der Voraussetzungen, um effektive Arbeit leisten zu können. In weiten Teilen funktioniert die Zusammenarbeit laut Befragten gut, jedoch wurde teilweise von einem mangelhaften Informationsfluss seitens der Kooperationspartner gesprochen. Dies betrifft insbesondere Fragen gesetzlicher Neuerungen („adresse de référence“, TPS, REVIS), Fragen der Datenübermittlung bei institutionsübergreifenden Fallbearbeitungen, Fragen kommunalpolitischer Planungen (z.B. Bau von Infrastrukturen) oder auch Fragen der Handhabung gruppenspezifischer Fälle (z.B. Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge).

Von Seiten der internen *Office*-AkteurInnen besteht eine hohe Erwartungshaltung an eine Optimierung der Kooperation. Hierzu verhelfen könnte eine klare Positionierung der Rolle und Aufgaben des Familienministeriums und eine transparentere Informationspolitik. Die Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen kann durch regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch und zur Kooperationsreflexion erfolgen, wie auch durch die Verbesserung der Feed-back-Kultur zwischen den Institutionen.

Besonders in der Zusammenarbeit mit anderen sozialen Dienstleistern sind die *Offices* auf freie Kapazitäten bei Weitervermittlung ihrer AdressatInnen an diese angewiesen. Aus Gründen der Weiterverfolgung der Hilfemaßnahmen könnte über die Möglichkeit von systematischen Rückmeldungen diskutiert werden.

f) Möglichkeiten harmonisierter Leistungsvergabe unter Beibehaltung der „aide individuelle“

Die Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräumen, die das Gesetz zur *aide sociale* der Sozialen Arbeit im *Office* einräumt, wird zwar als bedeutende Grundlage professionellen Handelns verstanden. Jedoch konnte eine ausgeprägte Handlungsunsicherheit in Bezug auf die Vergabe der Hilfen festgestellt werden. Die in der Praxis erlebten Divergenzen zwischen den *Offices* hinsichtlich unterschiedlicher Leistungsvergaben werden eher negativ bewertet, da sie dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit widersprechen. Vor diesem Hintergrund wurden wiederholte Forderungen nach einer Harmonisierung der Leistungsvergabe laut. Möglichkeiten zur Harmonisierung wären die Schaffung und Verschriftlichung von Handlungsrichtlinien zur Harmonisierung der Leistungsvergabe auf nationaler (zwischen den *Offices*) und auf regionaler (innerhalb eines *Office*) Ebene unter Erhaltung der „aide individuelle“, sowie die Förderung eines gemeinsamen Grundverständnisses zwischen AS und CA hinsichtlich angemessener Leistungen. Auch könnte ein verstärkter Austausch über Fallbearbeitungen stattfinden, um so die Professionalität der Leistungsvergabe zu unterstützen.

g) Aktive Informationspolitik zur verbesserten Zielgruppenerreichbarkeit

Zentrale Ergebnisse der Evaluation in Bezug auf die AdressatInnen zeigten sich insbesondere hinsichtlich einer empfundenen Stigmatisierung und der Scham, ein *Office* aufzusuchen. Hinzu kommen mangelnde Informationen über die Arbeitsweise und Hilfsangebote der *Offices*. Der erste Besuch im *Office* beruhte oft auf Zufallsempfehlungen (durch Verwandte, Freunde, Nachbarn) und eher selten auf öffentlich zugänglichen Informationen. Obwohl einige *Offices* im Laufe des Evaluationszeitraums ihre Internetpräsenz verbessert haben, erscheinen weitere Maßnahmen zur Senkung der Hochschwelligkeit vonnöten. Eine intern gesteuerte Imageverbesserung der *Offices* sowie die Schaffung von nach außen transparenten und öffentlich leicht zugänglichen Informationsquellen kann die Zielgruppenerreichbarkeit fördern und vor allem den Rechtsanspruch vorab deutlicher werden lassen. Zudem sollte die sozialpädagogische Arbeit insbesondere im Bereich der Beratung bekannt gemacht werden.

8 LITERATURVERZEICHNIS

C. Argyris/D. A. Schön (2008): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

A. Bandura (1977): Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84 (2), S. 191-215.

A. Bandura (1997): Self-efficacy: The exercise of control. New York: Freeman.

M. Besch (2005): Traité de légistique formelle. Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg.

C. Beierlein/C. J. Kemper/A. Kovaleva/B. Rammstedt (2012): Ein Messinstrument zur Erfassung subjektiver Kompetenzerwartungen. Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala (ASKU) (GESIS-Working Papers, 2012/17). Mannheim: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.

M. Bitzan/E. Bolay (2013): Konturen eines kritischen Adressatenbegriffs. In: G. Graßhoff (Hg.): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 35-52.

P. Böwen/C. Dujardin (2017): Der Bachelor in Sozial- und Erziehungswissenschaften (BSSE) und seine Praxisfelder. Universität Luxemburg, INSIDE.

R. Brack (1984): Das Arbeitspensum des Sozialarbeiters. Ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung. Bern u.a.: P. Haupt.

R. Brack/K. Geiser (Hg.) (2009): Aktenführung in der Sozialarbeit. Vorschläge für die Klientenbezogene Dokumentation als Beitrag zur Qualitätssicherung. Bern u.a.: P. Haupt.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): Qualitätskriterien für Nachhaltigkeitsprozesse. Orientierungshilfe für die Akteure der nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden. Bern: ARE.

D. Demoustier (2002): Le bénévolat, du militantisme au volontariat. In: *Revue française des affaires sociales*, 2002/4, S. 97-116.

P. J. DiMaggio/W. W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, 48 (2), S. 147-160.

A. Donabedian (1980): Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Volume I: The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment. Ann Arbor: Health Administration Press.

M. Dreher/E. Dreher (1995): Gruppendiskussionsverfahren. In: U. Flick/E. v. Kardorff/H. Keupp/L. v. Rosenstiel/S. Wolff (Hg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim/Basel: Beltz, S. 186-188.

-
- S. Ernst (2006): Die Evaluation von Qualität. Möglichkeiten und Grenzen von Gruppendiskussionsverfahren. In: U. Flick (Hg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, S. 183–213.
- U. Flick, Uwe (2000): Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- U. Flick/E. v. Kardoff/I. Steinke (Hg.) (2005): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt.
- U. Flick (2011): Das Episodische Interview. In: G. Oelerisch/H.-U. Otto (Hg.): Empirische Forschung und Soziale Arbeit. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 273–291.
- C. Freier (2016): Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstrumentes. Bielefeld: transcript.
- M. Freitag et al. (2016): Freiwilligen-Monitor Schweiz 2016. Zürich: Seismo.
- P. Gerull (1999): Selbstbewertung des Qualitätsmanagements. Eine Arbeitshilfe (QS Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe, 1999/24). Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e.V. EREV.
- D. Haller et al. (2015): Case Management für Menschen mit komplexen gesundheitlichen und psychosozialen Belastungen. Evaluation des Projekts Kompass. In: *Neue Praxis*, 15 (4), S. 420-434.
- D. Haller/F. Jäggi/C. Beiser (2014): Wertehaltungen in der Sozialhilfe. Von individuellen Lebensentwürfen und Erwartungen in der Gesellschaft. In: *Sozial Aktuell*, 46 (5), S. 10-14.
- S. Haug/S. Locher/D. Huber (2017): Methodische Herausforderungen der quantitativen und qualitativen Datenerhebung bei Geflüchteten (Ad-Hoc-Gruppe „Geflüchtete als Herausforderung für die empirische Sozialforschung“). In: Stephan Lessenich (Hg.): Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016. Bamberg: Deutschen Gesellschaft für Soziologie.
- A. Hinz/J. Schumacher/C. Albani/G. Schmid/E. Brähler (2006): Bevölkerungsrepräsentative Normierung der Skala zur Allgemeinen Selbstwirksamkeitserwartung. *Diagnostica*, 52 (1), S. 26-32.
- M. Hoffmann (2008): Le développement du travail social au Luxembourg à travers l'activité centenaire de la Ligue médico-sociale. Luxembourg: Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales.
- E. v. Kardoff (2005): Qualitative Evaluationsforschung. In: U. Flick/E. v. Kardoff/I. Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt, S. 238-250.
- V. Keller (2004): Heldinnen und Helden der Sozialarbeit. In: *Sozial Aktuell*, 36 (1), S. 2-6.

V. Keller/J.-P. Tabin (2002): *La Charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande*. Lausanne: Editions EESP.

S. Krapp (2006): *Evaluationsbegleitende Abstimmung: Aufgaben von Auftraggebern und -nehmern im idealen Evaluationsprozess*. In: W. Böttcher/H. G. Holtappels/M. Brohm (Hg.): *Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele*. Weinheim/München: Juventa, S. 79-86.

Klein/Peltier (2017): *Indice socioéconomique par commune (Bulletin 2017/2)*. Luxembourg: STATEC.

A. Krenz (1997): *Handbuch Öffentlichkeitsarbeit. Professionelle Selbstdarstellung für Kindergarten, Kindertagesstätte und Hort*. Freiburg: Herder.

N. Kutscher (2002): *Moralische Begründungsstrukturen professionellen Handelns in der Sozialen Arbeit. Eine empirische Untersuchung zu normativen Deutungs- und Orientierungsmustern in der Jugendhilfe*. Bielefeld: Bielefeld University.

S. Lamnek (1995): *Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken*. München: Psychologie-Verl.-Union.

S. Leibfried (1995): *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

S. Lessenich (2012): *„Aktivierender“ Sozialstaat. Eine politisch-soziologische Zwischenbilanz*. In: R. Bispinck/G. Bosch/K. Hofemann/G. Naegele (Hg.): *Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker*. Wiesbaden: Springer VS, S. 40–52.

B. Liebig, Brigitte/I. Nentwig-Gesemann (2009): *Gruppendiskussion*. In: S. Kühl/P. Strodtholz/A. Taffertshofer (Hg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 102–123.

M. Loutsch/F. Berger (2016): *Evaluation du chèques-service accueil et de la réforme des offices sociaux dans le cadre de l'évaluation à mi-pacours de la Stratégie Europe 2020, IGSS*.

Mayrhofer, Hemma (2012): *Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit. Funktionen und Formen aus soziologischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.

Mayrhofer, Hemma (2014): *Krise des Widerspruchsmanagements. Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit aus neoinstitutionalistischer Theorieperspektive*. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 39 (4), S. 281-305.

P. Mayring (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim/Basel: Beltz.

M. Meuser/U. Nagel (1991): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: D. Garz/K. Kraimer (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview. Konzeptionelle Grundlage und methodische Anlage. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465-479.

P.-H. Meyers (2009): Naissance et développement d'un système de sécurisation sociale. In: H. Willems/G. Rotink/D. Ferring/J. Schoos/M. Majerus/N. Ewen/M.-A. Rodesch-Hengesach/C. Schmit (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. Luxembourg: Éd. Saint-Paul, S. 63-76.

I. Maroon (2008): Burnout bei Sozialarbeitern. Theorie und Interventionsperspektiven. Hildesheim: Georg Olms.

More-Hollerweger, Eva/Heimgartner, Arno (2009): 1. Bericht zum freiwilligen Engagement in Österreich. Wien: WU Vienna University of Economics and Business.

E. Nadai et al. (2005): Fürsorgliche Verstrickung. Soziale Arbeit zwischen Profession und Freiwilligenarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

E. Nadai/P. Sommerfeld (2005): Professionelles Handeln in Organisationen. In: M. Pfadenhauer (Hg.): Professionelles Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-205.

M. Neuffer (2007): Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim/München: Juventa.

U. Oevermann (1997): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: A. Combe/W. Helsper (Hg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 70-182.

M. Pfadenhauer (2009): Das Experteninterview. Ein Gespräch auf gleicher Augenhöhe. In: R. Buber/H. Holzmüller (Hg.): Qualitative Marktforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Wiesbaden: Gabler, S. 449-461.

M. Pfadenhauer (Hg.) (2005): Professionelles Handeln. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

G. Pfannendörfer (1995): Das ABC der Öffentlichkeitsarbeit für soziale Organisationen. Baden-Baden: Nomos.

R. Pfiffner (2017): Lust oder Frust? Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit in Sozialen Diensten. In: *Sozial Aktuell*, 49 (1), S. 30-31.

Poetz, Katharina Anna/Alexy, Oliver/Puranam, Phanish/Reitzig, Markus (2016): The Emergence of Organization Designs: A Qualitative Enquiry. In: *Academy of Management Proceedings*, 1, 14213 Abs.

Probis Consulting (2014): Rapport d'Analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux dans les CPAS Belges. Geel & Oostkamp: Probis.

A. Przyborski/M. Wohlrab-Sahr (2010): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. München: Oldenbourg.

-
- P. Rameder (2015): Die Reproduktion sozialer Ungleichheiten in der Freiwilligenarbeit. Theoretische Perspektiven und empirische Analysen zur sozialen Schließung und Hierarchisierung in der Freiwilligenarbeit. Bern u.a.: Peter Lang.
- B. Ravon/G. Decrop/J. Ion/C. Laval/P. Vidal-Naquet (2008): Le malaise des travailleurs sociaux: usure professionnelle ou déni de reconnaissance? In: *La lettre de l'ON-PES*, 6, octobre 2008. S. 4-8.
- P. Reiff (2014): Regards sur la durée de travail (Regards 2014/23). Luxembourg: STA-TEC.
- Riedler, Katharina (2013): Föderalismus, Dezentralisierung und Selbstverwaltung im österreichischen Gesundheitssystem. In: *Zeitschrift für Gesundheitspolitik*, 2, S. 10-34.
- G. Rotink/K. Brandhorst (2009): Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. In: H. Willems/G. Rotink/D. Ferring/J. Schoos/M. Majerus/N. Ewen/M.-A. Rodesch-Hengeschedt/C. Schmit (Hg.): *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*. Luxembourg: Éd. Saint-Paul, S. 1325–1337.
- P. Salvi (2009a): Pauvreté et assistance sociale. In: H. Willems/G. Rotink/D. Ferring/J. Schoos/M. Majerus/N. Ewen/M.-A. Rodesch-Hengeschedt/C. Schmit (Hg.): *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*. Luxembourg: Éd. Saint-Paul, S. 953–958.
- P. Salvi (2009b): Durchblick: Soziale Arbeit in Luxemburg. Arm in einem reichen Land. In: *Sozial Extra* 33 (3-4), S. 51–52.
- J. Simonson/C. Vogel/C. Tesch-Römer (Hg.) (2017): *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Wiesbaden: Springer VS.
- C. Schmit (2010): Vom „Armenbüro“ zum kommunalen Sozialdienst. Das Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe aus Sicht der Sozialen Arbeit. In: *Forum*, 300, S. 40-43.
- K. Schneider (2007): Assistance publique. Vom Wohltätigkeitsbüro zum Office Social. In: *Forum*, 267/268, S. 13–18.
- S. Scholz (1996): Berufsfeld PR: DPRG-Leitlinien für Öffentlichkeitsarbeit/PR. In: G. Schulze-Fürstenow/B. Jürgen (Hg.): *Handbuch PR*. Berlin: Luchterhand.
- H. Schubert (2011): Netzwerkmanagement und kommunales Versorgungsmanagement. In: H.J. Dahme/N. Wohlfahrt: *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 347-359.
- M. Schulz (2012): Quick and easy!? Fokusgruppen in der angewandten Sozialforschung. In: M. Schulz/B. Mack/O. Renn (Hg.): *Fokusgruppen in der empirischen Sozialarbeit. Von der Konzeption bis zur Auswertung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-22.
- I. Steinke (2005): Gütekriterien qualitativer Forschung. In: U. Flick/E. v. Kardoff/I. Steinke (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 319-331.

Staub-Bernasconi, S. (2007): Vom beruflichen Doppel- zum professionellen Tripelmandat – Wissenschaft und Menschenrechte als Begründungsbasis der Profession Soziale Arbeit. In: *Sozialarbeit in Österreich (SIÖ)*, 2, S. 8-17.

W. Streich (2006): Vulnerable Gruppen: „Verwundbarkeit“ als politiksensibilisierende Metapher in der Beschreibung gesundheitlicher Ungleichheit. In: M. Richter, K. Hurrelmann K. (Hg.): *Gesundheitliche Ungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 288-295.

J. Strübing/S. Hirschauer/R. Ayaß/U. Krähnke/T. Scheffer (2018): Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 47 (2), S. 83-100.

A. P. Thom/N. Wenger (2010): *Die optimale Organisationsform. Grundlagen und Handlungsanleitung*. Wiesbaden: Gabler.

Taylor, R. (2013): Rethinking voluntary work. Dimensions of class, gender and culture. In: M. Hély/M. Simonet: *Le travail associatif*. Nanterre: Presses universitaires de Paris Nanterre, S. 51-63.

Thönen, Sarah (2009): *Zentralisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Vor- und Nachteile der föderalen Aufgabenteilung. Mögliche Zentralisierungsmodelle*. Masterarbeit an der Universität Bern.

G. Weger (2016): Aktenführung und Berichterstattung. Lästige Notwendigkeit oder wichtige Grundlage des täglichen Tuns? In: *Sozial Aktuell*, 48 (2), 2016, S. 26-27.

Internetquellen

Trésorerie de l'Etat Grand Duchée de Luxembourg: Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (zuletzt aktualisiert am 04.08.2017). http://www.te.public.lu/fr/participations/etablissements_publics/Centre-national-secours.html [Zugriff: 29.08.2018]

9 ANHANG

In diesem Anhang befinden sich folgende Dokumente und Inhalte:

- A) Abbildungsverzeichnis
- B) Überblick über die Tätigkeiten der AkteurInnen der Offices Sociaux
- C) Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung und ihre Vor- und Nachteile
- D) Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung
- E) Überblickstabelle der in qualitativen Interviews teilgenommenen AdressatInnen
- F) Dokumente und Gesetzestexte

9.1 A: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kategorien der Qualität.....	9
Abbildung 2: Modell lernender Organisationen.....	12
Abbildung 3: Mixed-Methods-Design der Evaluation und Fokus der einzelnen Methoden.....	15
Abbildung 4: Selektion und Art der einbezogenen Dokumente.....	17
Abbildung 5: Die kommunale Zusammenlegung der <i>Offices Sociaux</i> ab dem 1. Januar 2011.....	38
Abbildung 6: Aufbau und Struktur der <i>Offices Sociaux</i>	41
Abbildung 7: Externe AkteurInnen im Netzwerk der <i>Offices Sociaux</i>	43
Abbildung 8: Rollenbeschreibung und -erwartung an das Familienministerium.....	44
Abbildung 9: Übersicht der Aussagen der ExpertInnen über positiv gewertete Zusammenarbeitsbereiche mit den Kommunen.....	49
Abbildung 10: „Die räumliche Unterbringung/Gestaltung des OS schafft gute Voraussetzungen für die Ausübung meiner Arbeit.“.....	54
Abbildung 11: „Ich bin mit Aufgaben konfrontiert, für die ich aufgrund meiner Ausbildung nicht genügend vorbereitet bin.“.....	73
Abbildung 12: „Es fehlt an Weiterbildungsangeboten, die auf meine Tätigkeit zugeschnitten sind.“.....	74
Abbildung 13: „Der/Die PräsidentIn sollte sich im Bereich der Sozialen Arbeit und der luxemburgischen Sozialhilfe gut auskennen.“.....	76
Abbildung 14: „Das Gesetz spielt bei der Ausübung meiner Arbeit keine große Rolle.“.....	77
Abbildung 15: „Ein/e <i>Assistant/e Social/e</i> pro 6000 Einwohner reicht nicht aus, um die anfallende Arbeit zu bewältigen.“.....	92
Abbildung 16: Verteilung der Arbeitszeit der <i>Assistants Sociaux</i>	94
Abbildung 17: Durchschnittliche Beratungsdauer pro AdressatIn in Minuten.....	95
Abbildung 18: „Ich habe nicht genügend Zeit zur Verfügung, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen.“.....	95
Abbildung 19: „Ich habe nicht genügend Zeit zur Verfügung, um alle Aufgaben sachgerecht zu erledigen.“.....	97
Abbildung 20: „Ich würde lieber ‚congé politique‘ anstatt einer Aufwandsentschädigung bekommen.“.....	100
Abbildung 21: Allgemeine Arbeitszufriedenheit bezüglich der zeitlichen und kooperativen Ressourcen.....	101
Abbildung 22: „Einige Aufgaben sind nur deshalb zu bewältigen, weil ich aufgrund der Wichtigkeit meiner Arbeit sehr hoch motiviert bin.“.....	102
Abbildung 23: „Einige Aufgaben sind nur deshalb zu bewältigen, weil ich aufgrund der Wichtigkeit meiner Arbeit sehr hoch motiviert bin.“.....	102
Abbildung 24: Überblick über die thematischen Bereiche der Hilfeleistungen.....	111
Abbildung 25: Vorteile einer einheitlichen Dokumentation.....	120
Abbildung 26: Definition und Inhalt eines „dossier social“ laut Règlement 2010.....	123
Abbildung 27: „Jeder sollte selbst bestimmen, auf welche Art und Weise er die Dokumentation seiner Tätigkeit vornimmt.“.....	127

Abbildung 28: „Ich halte es für sinnvoll, dass jedes OS die Daten in einheitlicher Form in eine gemeinsame Datenbank eingibt“	127
Abbildung 29: Leistungsvergabe-Phasen im <i>Office Social</i> und mögliche Erweiterung.....	133
Abbildung 30: „Das Leistungsangebot des <i>Office Social</i> bietet den AdressatInnen genau die Art von Hilfe, die sie benötigen.“	147
Abbildung 31: „Die durch das OS gewährte Hilfe wirkt sich nachhaltig positiv auf die Lebenssituation der AdressatInnen aus.“	147
Abbildung 32: „Ich benötige die Hilfe des OS nur für kurze Zeit.“	161
Abbildung 33: Problemlagen der AdressatInnen aus Sicht der ExpertInnen	162
Abbildung 34: Dimensionen der Typisierung des qualitativen Samples	166
Abbildung 35: Sozialhilfeorientierungstypen im qualitativen Sample der Evaluation.....	168
Abbildung 36: Bestimmung der Selbstwirksamkeitserwartung.	184
Abbildung 37: „Man sollte jedem helfen, egal ob die Not selbstverschuldet ist oder nicht.“	186
Abbildung 38: „Hilfe sollte man erst dann in Anspruch nehmen, wenn es gar nicht mehr anders geht.“	187
Abbildung 39: „Ich bin erst in das OS gegangen, als meine Probleme sehr groß waren.“	188
Abbildung 40: „Das OS wird in der Öffentlichkeit oft noch als Armenbüro betrachtet.“	188
Abbildung 41: Ich hatte vor dem ersten Besuch im OS keine genaue Vorstellung davon, welche Hilfe ich durch das OS bekommen könnte.	190
Abbildung 42: Mögliche Auswirkungen einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit der Offices Sociaux.....	191
Abbildung 43: „Der/die Assistant/e Social/e hatte ausreichend Zeit, um mich gut betreuen zu können.“	192
Abbildung 44: „Ich würde anderen Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, empfehlen das OS aufzusuchen.“	193
Abbildung 45: „Insgesamt bin ich mit dem Unterstützungsangebot des OS zufrieden.“	194
Abbildung 46: Mittelwerte zu verschiedenen Zufriedenheitsbereichen, Antwortverhalten der AdressatInnen.....	195
Abbildung 47: Zufriedenheit mit den gewährten Leistungen.....	195
Abbildung 48: „Alles in allem bin ich mit der Verbesserung meiner Situation sehr zufrieden.“	196
Abbildung 49: Voraussetzungen zur Anbindung des Personalschlüssels an einen Sozialindex.....	201
Abbildung 50: Übersicht der Tätigkeiten der PräsidentInnen	228
Abbildung 51: Übersicht der Tätigkeiten der Assistants Sociaux/d'hygiène sociale	229
Abbildung 52: Übersicht der Tätigkeiten des administrativen Personals.....	230

9.2 B: Überblick über die Tätigkeiten der AkteurInnen der *Offices Sociaux*

Abbildung 50: Übersicht der Tätigkeiten der PräsidentInnen

	Gesetzlich vorge-sehene Aufgaben der PräsidentInnen	Tätigkeiten der PräsidentInnen laut ExpertInnen	
		allgemein	spezifisch
Aufgaben	Office nach Außen re-präsentieren	Außenkontakt (Entente, Gemein-den, Ministerium)	
	Laufende Geschäfte re-geln	Personalverwaltung	Urlaubsplanung, Zeitpläne Ausschreibungen vorbereiten, Einstellungsgespräche führen; Kündigungen entgegennehmen
		Budgetverwaltung	Überweisungen durchführen (etwa Gehälter) und Zahlungs-aufträge gegenzeichnen Das Budget der Gemeinde vor-stellen, den Abschlussbericht kontrollieren
		Richtlinien für die Aufgabendurch-führung festzulegen	gegebenenfalls Aufgaben an ad-ministratives Personal und AS delegieren (etwa festlegen, wer für die Urlaubsplanung zustän-dig ist)
		Sich über neue Gesetze informieren und die Informationen weitergeben	
		Sozialpersonal unterstützen: auf Be-schwerden von AdressatInnen rea-gieren	
	Versammlungen des CA einzuberufen, und im Nachhinein das Proto-koll zu unterzeichnen	Administrative Aufgaben in Bezug auf die Tätigkeiten des Verwaltungsrates	Offizielle Schreiben des CA ver-fassen, kontrollieren, und unter-zeichnen; das Sitzungsprotokoll kontrollie-ren und gegenzeichnen
	Über Notfallshilfen ent-scheiden	Über Notfallshilfen entscheiden	Schnelle Hilfen verteilen
			Den Arbeitsaufwand im CA re-duzieren

Abbildung 51: Übersicht der Tätigkeiten der Assistants Sociaux/d'hygiène sociale

	Gesetzlich vorgesehene Aufgaben der AS	Erzählte Tätigkeiten der AS	
		allgemein	spezifisch
Aufgaben	Information und Beratung	Beratung und erzieherische Aufgaben	<p>Wohnerziehung (Vermittlung von mit dem Wohnen zusammenhängenden Kompetenzen wie z.B. pünktliches Bezahlen der Miete, regelmäßiges Lüften, etc.)</p> <p>Beratung zur finanziellen Prioritätssetzung (Vorausschauen und Verzicht auf unverantwortliche Investitionen)</p> <p>Information über vorhandene Leistungen/ Weiterorientierungen</p>
	Gegebenenfalls: Analyse der sozialen und finanziellen Situation der AdressatenInnen als Grundlage für Entscheidungen	Analyse der sozialen und finanziellen Situation und implizites Feststellen des Leistungsbedarfs	
	Betreuung und Intervention	Betreuung und Intervention	<p>Notfallsentscheidungen treffen</p> <p>Emotionales Auffangen Bei Konflikten vermitteln</p>
	Kooperation	Kooperation und administrative Tätigkeiten	<p>Erklären von Behördenbriefen durch (inhaltliche oder sprachliche) Erläuterungen oder Übersetzung</p> <p>Unterstützung bei laufenden Verfahren (bspw. Gerichtstermine oder RMG-Anträge)</p> <p>Zusammenarbeit mit anderen Institutionen</p>
	Materielle und finanzielle Hilfen	Unterstützung beim Beantragen von Hilfen	<p>Auswahl geeigneter Maßnahmen</p> <p>Auszahlungsaufträge unterschreiben</p>
	Aktivierung		Längerfristige Begleitung

Abbildung 52: Übersicht der Tätigkeiten des administrativen Personals³²⁴

	Gesetzlich vorgesehene Aufgaben des administrativen Personals	Erzählte Tätigkeiten des administrativen Personals	
		allgemein	spezifisch
Aufgaben	Administrative Aufgaben für den CA erledigen	Administrative Aufgaben für den CA erledigen	Anschreiben der CA-Mitglieder: zu Versammlungen einladen, zu Einweihungen („Inauguration“) einladen Sitzungen des CA vorbereiten: Einladungen der Mitglieder und Gemeinden und Vorbereiten der Dossiers Interne Kommunikation: Interne Beschlüsse an das Büro weitergeben
	Protokollieren der Verwaltungsratssitzungen	Protokollieren der Verwaltungsratssitzungen	
	Versendung der Entscheidungen	Versendung der Entscheidungen und Schriftverkehr	offizielle Beschlüsse an AdressatInnen verschicken Budget an Gemeinden übermitteln
		Berichte über die Arbeit des <i>Office Social</i> verfassen	
	Buchhaltung und Finanzverwaltung	Buchhaltung und Finanzverwaltung	Budget erstellen Abrechnen Buchhaltung, Budgetverwaltung (bspw. Ausstände von AdressatInnen oder Institutionen überblicken)
	Einnahmen und Ausgaben abwickeln	Einnahmen und Ausgaben abwickeln	Überweisen Gehälter und Sitzungsgeld ausbezahlen Zahlungsauftrag geben
		Administration der alltäglichen Abläufe	Empfang und erste Kontaktperson, Telefonbetreuung Verwaltung von Terminen und Präsenzzeiten Basale Bürotätigkeiten (Bestellen von Möbeln und Büromaterial; Annoncen aufgeben) Dossiers archivieren
		Personalfragen behandeln	Arbeitsverträge festlegen, Urlaubsplanung, Stundenverwaltung
		Involvierung in Leistungsvergabe	Administrative Unterstützung der AS Finanzielle Hilfen umsetzen (z.B. Mieten überweisen)

³²⁴ Hier ist anzumerken, dass unter das administrative Personal auch Personen mit besonderen Aufgaben fallen, also etwa Coordinateur/rice social/e oder administratif/ve.

9.3 C: Modelle zur Steuerung der Arbeitsbelastung und ihre Vor- und Nachteile

Die folgende Übersicht wurde anhand ausgewählter, teilweise auch überlappender, Modelle vergleichbarer schweizerischer Studien erstellt und stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr verdeutlichen sie, welche Vor- und Nachteile das luxemburgische Modell bringt und welche Alternativen denkbar sind.

	Modell	Grundlagen der Arbeitszeitverteilung	Vorteile	Nachteile
1	„Faire au mieux“	<ul style="list-style-type: none"> keine 	absolute Autonomie der AS, die Verantwortlichen benötigen keine Legitimierung der <i>aide sociale</i> -Gelder	Ungleiche Arbeitslastverteilung für die AS, ungleiche Leistungsverteilung für die AdressatInnen. Die Qualität der Arbeit ist nicht gewährleistet.
2	„globaler“ Ansatz	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der AS wird entsprechend der Bevölkerungszahl der Region angepasst 	Einfache Verteilung der Arbeit auf verfügbare AS.	Vernachlässigung von präzisen Indikatoren, wie regionale Verteilungsdifferenzen und Schichtung von sozialen Schwierigkeiten, die Dichte des institutionellen Netzes und momentane ökonomische Situation. Unangemessenes Instrument.
3	regionaler Sozialindex	<ul style="list-style-type: none"> Indikatoren für soziale Problemlagen, die Sozialhilfe benötigen; siehe „Zählung der Dossiers“ & „Auflistung der Tätigkeiten/Leistungen“ 	Passgenaue Antwort auf die Gesamtheit der von sozialen Problemlagen betroffenen Bevölkerungsgruppen.	Schwierigkeit, angemessene Indikatoren zu definieren. Schwerfälliges technokratisch anmutendes Instrument. Benötigt angesichts ges. Veränderungen Schnelligkeit und Flexibilität.
4	Zählung der Dossiers	<ul style="list-style-type: none"> Zählung der Öffnung und der Schließung der Dossiers; Zählung der internen und externen Zusammenarbeit 	Einfach handhabbares Instrument. Große Autonomie der AS. Ermöglicht (begrenzt) eine gewisse Ausbalancierung der Arbeitsbelastung innerhalb eines <i>Office</i> .	Illusion einer ausgeglichenen Arbeitslast und Leistungsverteilung auf die AS im Team (Das Gewicht der Dossiers ist sehr unterschiedlich und die Verteilung führt zu Verzerrung). Die Qualität der Arbeit ist nicht sichergestellt.
5	Zählung der Tätigkeiten für Problematiken (Typen von AdressatInnen)	<ul style="list-style-type: none"> Zählung der Missionen und Ziele; Zählung der Aktivitäten und Leistungen; Zählung pro Problematik/Adressaten-Typen; siehe „Zählung der Dossiers“ 	Sichtbarkeit der angebotenen Hilfeleistungen. Überprüfbarkeit der gleichen Betreuungintensität der AdressatInnen.	Schwierigkeit, einzelne Hilfen in eine begrenzte Anzahl von Tätigkeiten einzuteilen. Schwierigkeit, die Angemessenheit für die Adressatentypen zu evaluieren. Schwerfälliges, technokratisch anmutendes Instrument.

6	Die Zählung der Dossiers aufgrund des „Belastungsdrucks“	<ul style="list-style-type: none"> • Zählung der Dossiers auf Basis ihres Schwierigkeitsgrades (Punktesystem) • 1-Punkt-Kriterien: häufige Krisen des/r AdressatIn; hoher Zeitaufwand; komplexe familiäre Situation; Risikoperson; rechtliches Mandat; geografische Erreichbarkeit; Fehlen einer gemeinsamen Sprache etc. 	Empfiehl sich für die teaminterne Verteilung.	Empfiehl sich weniger für die Erstellung einer exakten Definition der tatsächlichen Arbeitslast.
7	Die Zählung der Gespräche/ Sitzungen und Netto-Arbeitszeit pro Jahr & AS (Ruth-Brack-Modell)	<ul style="list-style-type: none"> • Gespräch/Sitzung = zentrale Messeinheit. • Zählung der möglichen Gespräche/int. & ext. Sitzungen in einem Jahr pro verfügbare Arbeitszeit der AS • Festlegung Standardzeit für die verschiedenen Gespräche/Sitzungen; • verfügbare Netto-Arbeitszeit pro Jahr & AS 	Einfach anzuwenden.	Ermöglicht die teaminterne Verteilung der Arbeitslast und die Planung der benötigten Arbeitszeit pro AS.

Quelle: Eigene Erstellung auf Basis von Keller/Tabin 2002, Brack 1984 und Brack/Geiser 2009.

9.4 D: Ruth-Brack-Modell zur Arbeitslaststeuerung

Um eine mögliche Methode zur Arbeitslaststeuerung zu verdeutlichen, wird exemplarisch das Ruth-Brack-Modell vorgestellt.

Von der jährlichen Netto-Arbeitsstundenzahl (bei einer 40-stündigen Arbeitswoche macht das 2080 Stunden) müssen die Urlaubs- und Feiertage (39 Tage³²⁵, also 312 Stunden), sowie die durchschnittlichen Abwesenheitsstunden (in Luxemburg durchschnittlich 176 Stunden im Jahr für Krankheit u.a.³²⁶) abgerechnet werden. Des Weiteren lassen sich für Pausen etwa 100 Stunden im Jahr abrechnen (etwa 30 Minuten am Tag) und nochmals 100 Stunden für eventuelle zusätzliche Aufgaben (Arbeitsgruppen, Projekte, Empfang eines Praktikanten usw.).³²⁷ Damit verbleiben für eine AS-Vollzeit-Stelle etwa 1472 Stunden.

Auf Basis mehrjähriger empirischer Erhebungen stellt Brack fest, dass die Arbeit der AS grob in drei Bereiche eingeteilt werden kann und hierfür in verschiedenen Erhebungen sehr ähnliche Arbeitszeiten angegeben werden.³²⁸ Die Forscherin empfiehlt folgende Richtwerte:

- 1) 60-65% der Arbeitszeit fließen in die direkte Arbeit mit den AdressatInnen (Beratung, Anträge, Beschaffung und Einleitung der Hilfsmaßnahmen, Hausbesuche, Telefongespräche, Briefverkehr, administrative Arbeiten in Bezug auf das Dossier, Berichterstattung)
- 2) 20% der Arbeitszeit fließen in die indirekte Arbeit mit den AdressatInnen (die allgemeine Vernetzungs- und Kontaktarbeit im Sektor, die Kommunalentwicklung, die Schaffung von Ressourcen, die öffentlichen Beziehungen und die Weiterbildung der AS)
- 3) 10-15% der Arbeitszeit fließen in die organisatorischen Aufgaben (Teamsitzungen, interne Koordination und Organisation)

Hat ein/e AS in einem *Office* nun beispielsweise 60 AdressatInnen in einem Jahr, kann berechnet werden, wie viele Stunden er/sie für eine/n AdressatIn aufwenden kann.

Dementsprechend kann angenommen werden:

- Etwa 85 Stunden werden jährlich für CA-Sitzungen und andere einmalige Versammlungen oder Gespräche gebraucht, also bleiben 1387 Stunden.
- Für AdressatInnen-Gespräche (zusätzlich Vor- und Nachbereitung wie Telefonate, Korrespondenz etc.) werden im Schnitt 1,9 Stunden empfohlen.³²⁹
- Bei 1387 möglichen Arbeitsstunden können so maximal 730 Gespräche (1387 geteilt durch 1,9 Stunden) mit AdressatInnen eingeplant werden.
- Bei 60 AdressatInnen, die etwa 10 Gespräche im Jahr benötigen, lassen sich also potentiell 600 nötige Gespräche ausrechnen. In diesem Rechenbeispiel ist die jährliche Stundenzahl des/r AS ausreichend. Wenn dies aber nicht der Fall ist, kann entweder der Personalbestand aufgestockt werden, oder die Ziele (und der entsprechende Arbeitsaufwand) der Hilfeplanung müssen reduziert werden.³³⁰

³²⁵ 29 Tage für Mitarbeiter in der SAS-Convention bis zum 50gsten Lebensjahr; hinzukommen 10 Feiertage in Luxemburg).

³²⁶ Vgl. Reiff 2014.

³²⁷ Vgl. Keller/Tabin 2002, S. 51.

³²⁸ Vgl. Keller/Tabin 2002, S. 52f.

³²⁹ Vgl. Keller/Tabin 2002, S. 53

³³⁰ Vgl. Keller 2004.

9.5 E: Überblickstabelle der in qualitativen Interviews teilgenommenen AdressatInnen

	Adressat (Pseudonym)	Lebenssituation & Motive für das Ansuchen der Hilfe im <i>Office Social</i>	Typus
1	Sofia, 40	<ul style="list-style-type: none"> alleinerziehende Mutter vermutlich russische Herkunft, spricht Lux. arbeitet halbtags, findet keine andere Stelle 80% des Gehalts gehen an die Miete 	die Überbrücker
2	Théo, 51	<ul style="list-style-type: none"> Verheiratet, 4 Kinder zw. 7 und 13; Frau scheint nicht zu arbeiten arbeitet als Briefträger (Hilfsbriefträger?) Geld reicht nicht aus er und seine Frau gehen abwechselnd ins OS 	die Überbrücker
3	Françoise, 60	<ul style="list-style-type: none"> Gewalt und Missbrauch in der Ehe, hat Schulden des Mannes eine Weile mitfinanziert, physische Gewalt Erwachsenes Kind, für das sie immer wieder Dinge ausbadet (finanziert) Chronische Krankheit Zuerst im Surendettement: haben ihr Privatinsolvenz vorgeschlagen, dann OS 	die Geretteten
4	Vincent, 56	<ul style="list-style-type: none"> Krank: psychische Probleme und 40% invalid, auch 2 Herzinfarkte Ist 56 und findet keine Arbeit mehr, würde aber gerne arbeiten Ist in Frühpension, bekommt alloc. complém. Hatte eine schwierige Scheidung 	die Abgesicherten
5	Noël, 54	<ul style="list-style-type: none"> Ex-Gefängnisinsasse; (mindest.) 2 Mal im Gefängnis war früher in schwierigen (Drogen?-) Kreisen er und seine Frau bekommen RMG, teilen sie sich, er bekommt nochmal 400 € mehr (Zusatzrente) 	die Pragmatischen
6	Rafael, (Schätzung: ~45)	<ul style="list-style-type: none"> Diabetes lebte ein „gutes, normales“ Leben, hatte nie finanzielle Schwierigkeiten Vorfall (falsche Verdächtigung) er wurde freigesprochen, stand aber vor dem Nichts: Job verloren, keine Krankenkasse mehr gute Beziehung zum Vermieter, durfte Wohnung behalten Schwierigkeiten durch die Versicherungslage: Abhängigkeit von kostenfreiem Insulin 	die Überbrücker
7	Hubert, 66	<ul style="list-style-type: none"> ausreichend finanzielle Mittel durch Invalidenrente (Gehbehinderung durch Unfall), aber: Scheinehe und finanzielle Ausnutzung durch Ehefrau, kein pers. Freiraum zuhause schwierige Scheidung, bleibende Schulden 	die Fordernden
8	Paul, 57	<ul style="list-style-type: none"> elektr. Rollstuhlfahrer Scheint einen besseren Job in einer Bank gehabt zu haben, hat eine Weile in Frankfurt gewohnt, dann in Luxemburg Krankheit, arbeitsunfähig; soziale Isolation 	die Abgesicherten

		<ul style="list-style-type: none"> • lebte in einer für ihn lebensgefährlichen Wohnung (mehrere Stürze), hat durch OS neue Wohnung bekommen • wohnt im Untergeschoss des Service Logement, fühlt sich dennoch verlassen 	
9	Christine, 30	<ul style="list-style-type: none"> • psychisch und physische Krankheit, kann nur halbtags arbeiten • brach Studium ab, arbeitet beim Staat • trotz niedrigen Mietausgaben reicht das Geld nicht • zerrissene und emotional belastende Familienverhältnisse, Schulden 	die Überbrücker
10	Simone, 56	<ul style="list-style-type: none"> • kommt aus einer Arbeiterfamilie, brach früh die Schule ab • eheliche Probleme und Missbrauch • psychische und gesundheitliche Probleme • später alleinerziehend und arbeitslos • sehr überschuldet, Budgetverwaltungsschwierigkeiten 	die Pragmatischen
11	Bernard, 78	<ul style="list-style-type: none"> • wohnt in einer illegalen Wohnsituation seit über 20 Jahren • über diesen Wohnort, den er zunächst zufällig ausgesucht hat, verknüpft er seine Biografie sozialer Exklusion • nur hier habe er nach dem Verkauf seines geerbten Hauses mit seinen Katzen leben können, nirgendwo anders werde er als Mieter akzeptiert • Katzenliebe lasse ihn für viele verrückt wirken aber für ihn sei das etwas viel Tieferes, was die wenigsten Menschen verstehen könnten • <i>Office</i>-Kontakt nur für die „adresse de référence“, verweigert alle anderen Hilfen 	(verweigernd)
12	Nicolas, 51	<ul style="list-style-type: none"> • hat 2003 Asyl in Luxemburg beantragt • als DPI bekam er viele Hilfeleistungen, ausreichend Essen und Kleidung etc.; jetzt Flüchtlingsstatus • wahrgenommene Diskriminierungserfahrungen auf der Arbeit und in den <i>Épicerien</i> • wartet gerade auf neue Arbeitsplatz-Zuweisung bei der ADEM, ist scheinbar unflexibel und kooperiert eher nicht 	die Fordernden
13	Nadia, 40	<ul style="list-style-type: none"> • Einwanderin ohne Job • Chronisch krank (arbeitsunfähig) • erster Kontakt zum <i>Office</i> zur allgemeinen Information nach dem Umzug nach Luxemburg • keine Leistungen innerhalb der ersten 3 Monate 	die Fordernden
14	Teresa, 65	<ul style="list-style-type: none"> • Missbrauch in der Ehe, lebensverändernder Vorfall (Gewaltakt) • psychische Instabilität, Depression und Passivität • alleingestellt nach Neuanfang im Leben, braucht administrative Unterstützung und Begleitung zu den Behörden 	die Geretteten

9.6 F: Dokumente und Gesetzestexte

Aide Social

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2009): Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2010): Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Commission de la Famille, de l'Égalité des Chances et de la Jeunesse, & Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire: Projet de loi organisant l'aide sociale: Rapport commun de la Commission de la Famille, de l'Égalité des Chances et de la Jeunesse et de la Commission des Affaires Intérieures et de l'Aménagement du Territoire, 2009.

Ministre de la Famille et de l'Intégration: Projet de loi organisant l'aide sociale, 2008.

Ministère de la Famille et de l'Intégration; Ministère de l'Intérieur et à la Grande-Région: Circulaire aux administrations communales et aux offices sociaux par l'intermédiaire, Domaine: Offices sociaux (n°2884).

Convention Office social. Année 2017. Modèle: Art. 13; Chapitre IV. Modalités de coopération entre les parties contractantes.

Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg (1846): Arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant l'organisation des comités cantonaux de secours (N° 2446).

Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg (1897): Loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours (N° 31).

Gesetzliche Regelungen

Constitution. Mémorial A – 908 du 16 octobre 2017.

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2009): Loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale. (N° 120).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2009): Règlement grand-ducal du 24 novembre 2009 fixant les quotes-parts des offices sociaux communaux et du Fonds National de Solidarité dans le produit de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (N° 234).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2013): Règlement grand-ducal du 16 janvier 2013 modifiant le règlement grand-ducal du 24 novembre 2009 fixant les quotes-parts des offices sociaux communaux et du Fonds National de Solidarité dans le produit de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (N° 11).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2010): Loi du 3 mars 2010 introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénale et dans le Code d'instruction criminelle (N° 36)

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (1992): Loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé (N° 20).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2010): Règlement grand-ducal du 7 octobre 2010 établissant le code de déontologie de certaines professions de santé (N° 184).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2013): Règlement grand-ducal du 18 juillet 2013 réglementant l'exercice et les attributions de la profession d'assistant social (N° 132).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (1993): Règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales (N° 107).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2007): Organisation du marché de l'électricité – Loi du 1er août 2007 (N° 152).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2008): Pacte Logement. Loi du 22 octobre 2008 (N° 159).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2013): Texte coordonné de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (N° 167).

Mémorial A – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2013): Identification des personnes physiques (N° 107).

Mémorial C – Recueil des Sociétés et Associations: EOS, Entente des Offices Sociaux, S. 129526-129529 (N°2699).

Mémorial C – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (2014): Recueil des sociétés et associations C du 3 octobre 2014 (N° 2699).

Ministère de l'Intérieur: Vademecum pour l'établissement des plans pluriannuels de financement dans le secteur communal, 2013.

Rapports annuels et Rapports d'activités

Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte: Rapport annuel 2016.

Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte: Rapport annuel 2017.

Rapport d'activités du Ministère de l'Intérieur, 2015.

Rapport d'activités du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, 2009.

Rapport d'activités du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, 2010.

Rapport d'activités du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, 2011.

Rapport d'activités du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, 2012.

Rapport d'activités du Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2011.

Rapport d'activités du Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2011.

Rapport d'activités du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, 2015.

Rapports d'activités Croix-Rouge luxembourgeoise, 2015.

Rapports d'activités Croix-Rouge luxembourgeoise, 2014.

Rapports d'activités Croix-Rouge luxembourgeoise, 2013.

Rapports d'activités Ministère de l'Intérieur, 2013.

Ville de Luxembourg: Plan-cadre de développement social, 2010.

Rapports d'activités Office social Bettembourg, 2016.

Rapports d'activités Office social CENTREST: Rapport d'activité de l'exercice, 2011.

Rapports d'activités Office social CENTREST: Rapport d'activité de l'exercice, 2012.

Rapports d'activités Office social CENTREST: Rapport d'activité de l'exercice, 2013.

Rapports d'activités Office social CENTREST: Rapport d'activité de l'exercice, 2014.

Rapports d'activités Office social CENTREST: Rapport d'activité de l'exercice, 2015.

Rapports d'activités Office social Differdange: Rapport annuel de l'année, 2011.

Rapports d'activités Office social Differdange: Rapport annuel de l'année, 2012.

Rapports d'activités Office social Differdange: Rapport annuel de l'année, 2013.

Rapports d'activités Office social Differdange: Rapport annuel de l'année, 2014.

Rapports d'activités Office social Differdange: Rapport annuel de l'année, 2015.

Rapports d'activités Office social Dudelange: Rapport annuel de l'année, 2015.

Rapports d'activités Office social Esch/Alzette: Rapport annuel de l'année, 2011.

Rapports d'activités Office social Esch/Alzette: Rapport annuel de l'année, 2012.

Rapports d'activités Office social Esch/Alzette: Rapport annuel de l'année, 2013.

Rapports d'activités Office social Esch/Alzette: Rapport annuel de l'année, 2014.

Rapports d'activités Office social Esch/Alzette: Rapport annuel de l'année, 2015.

Rapports d'activités Office social Grevenmacher, 2015.

Rapports d'activités Office social Hesperange, 2015.

Rapports d'activités Office social NORDSTAD: Rapport annuel de l'année, 2012.

Rapports d'activités Office social NORDSTAD: Rapport annuel de l'année, 2014.

Rapports d'activités Office social NORDSTAD: Rapport annuel de l'année, 2015.

Rapports d'activités Office social Canton Rédange OSCARE: Rapport d'activité, 2011-2012.

RESONORD/J. Gregor/L. Possing: Sozialberichterstattung 2011 für die RESONORD REGION im Rahmen des LEADER Projektes RESONORD II

Rapports d'activités Office social RESONORD: Jahresbericht des regionalen Sozialzentrums Norden, 2012.

Rapports d'activités Office social RESONORD: Jahresbericht des regionalen Sozialzentrums Norden, 2013.

Rapports d'activités Office social RESONORD: Jahresbericht des regionalen Sozialzentrums Norden, 2014.

Rapports d'activités Office social RESONORD: Jahresbericht des regionalen Sozialzentrums Norden, 2014.

Rapport d'activité des 16 Offices sociaux du réseau de la Croix-Rouge luxembourgeoise, 2014.

Rapports d'activités Office social Remich, 2014.

Rapports d'activités Office social Sanem, 2014.

Rapports d'activités Office social Sanem, 2015.

Rapport d'activité de l'exercice de l'Office Social Ville de Luxembourg, 2015.

Rapports d'activités OSCARE, 2014.

Rapports d'activités Office social Steinfort, 2014.

Rapports d'activités Office social Steinfort, 2015.

Statistiques financières de l'année Office Social commun à Mamer, 2014.

Statistiques de l'Office Social Echternach-Rosport, Activités de Service, 2012.

Statistiques financières de l'année Office Social commun Iewechte Syrdall, 2015.

Présentation de l'Office Social commun de Grevenmacher. Activités du Service. Profil de la clientèle, 2013.

Statistiques des activités de l'Office Social Walferdange, 2010.

Statistiques des activités de l'Office Social Walferdange, 2011.

Statistiques des activités de l'Office Social Walferdange, 2013.

Statistiques des activités de l'Office Social Walferdange, 2014.

Situation statistique de l'Office Social Bettembourg, Frisange et Roeser 2015.

Situation statistique de l'Office Social Bettembourg, Frisange et Roeser 2014.

Situation statistique de l'Office Social Bettembourg, Frisange et Roeser 2013.