Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences

HSLU Hochschule Luzern

Schweizerischer Nationalfonds

Unterschiedliche organisationale und strukturelle Rahmenbedingungen in der Sozialhilfe

BKSE-Weiterbildungstagung «Armut & soziale Ungleichheit im Wandel» vom 04.11.2026

Pascal Coullery, Dozent

Prolog: Die Fragestellung… und eine erste Antwort

„Was können Sozialdienste gegen Armut bewirken? Zwischen strukturellen Grenzen und Handlungsspielräumen“

⇨ Sozialdienste als Vollzugsorgane der gesetzlichen Sozialhilfe

⇨ SHG so umsetzen, dass armutsbetroffene Personen die Sozialhilfe in Anspruch nehmen = den Anspruch *mobilisieren*

Prolog: Die Fragestellung… und eine erste Antwort

(1) Ausgangspunkt: Die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner Sozialhilfegesetzes (SHG)

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern

(3) Fazit und erste Annäherung an Handlungsmöglichkeiten

(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Der Begriff der Rechtsmobilisierung
«In-Bewegung-setzen» des Sozialhilferechts durch konkretes Geltendmachen eines sozialhilferechtlichen Anspruchs.

Subjektive Faktoren der Mobilisierung: *sind unabhängig vom Gesetz*: fehlendes Wissen, was wo wie geltend gemacht werden kann; psychologische Faktoren (Scham, Angst vor Stigmatisierung) ⇨ schon relativ gut erforscht

Objektive Faktoren der Mobilisierung: *sind abhängig vom Gesetz*: rechtliche, institutionelle, kostenseitige Rahmenbedingungen der Mobilisierung werden weitgehend in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung abgebildet: kantonale «Barrierenormen», wie ausgedehnte Auskunftspflichten, nicht-professionelle Vollzugsstrukturen, Verfahrenskosten… ⇨ kaum erforscht, aber…

(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Zentrale Frage

Wie ist das kantonale Sozialhilferecht mit Blick auf objektive Faktoren der Mobilisierung im interkantonalen Vergleich ausgestaltet?

Vorgehen, um die Frage zu beantworten:

Prospektive Normenanalyse und Bewertung der 26 kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen entlang von Indikatoren auf zwei Ebenen

(1) Rechte und Pflichten («individuelle Rechtslage»)

(2) Umsetzung (gesetzlich festgelegte «organisational-strukturelle Rahmenbedingungen)

(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Das Vorgehen in 5 Schritten

(1) Begründete Annahmen zur Rechtsmobilisierung entwickeln (gestützt auf Literatur und Erfahrungswissen)

(2) Aus begründeten Annahmen Indikatoren (10) und Teilindikatoren (32) entwickeln

Indikatoren auf individueller Ebene	Indikatoren auf der Umsetzungsebene
Sozialstaats- und Integrationsorientierung der Sozialhilfe (in der kantonalen Rechtsordnung)	Ausgestaltung des Verfahrens
Ausgestaltung des Rechts auf wirtschaftliche Sozialhilfe	Zugang zu Rechtsmitteln
Ausgestalt[illegible]sönliche Sozial-hilfe	Begleitmassnahmen im Rechtsschut[illegible]
Ausgestaltung der Pflichten	Ausgestaltung der Finanzierung
Ausgestaltung der Durchsetzung (inkl. Sanktionen)	Ausgestaltung der Organisation

Beispiel eines Teilindikators: Höhe der Leistungen

Beispiel eines Teilindikators: Entscheid durch politische oder fachliche Instanz

(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Vorgehen in 5 Schritten

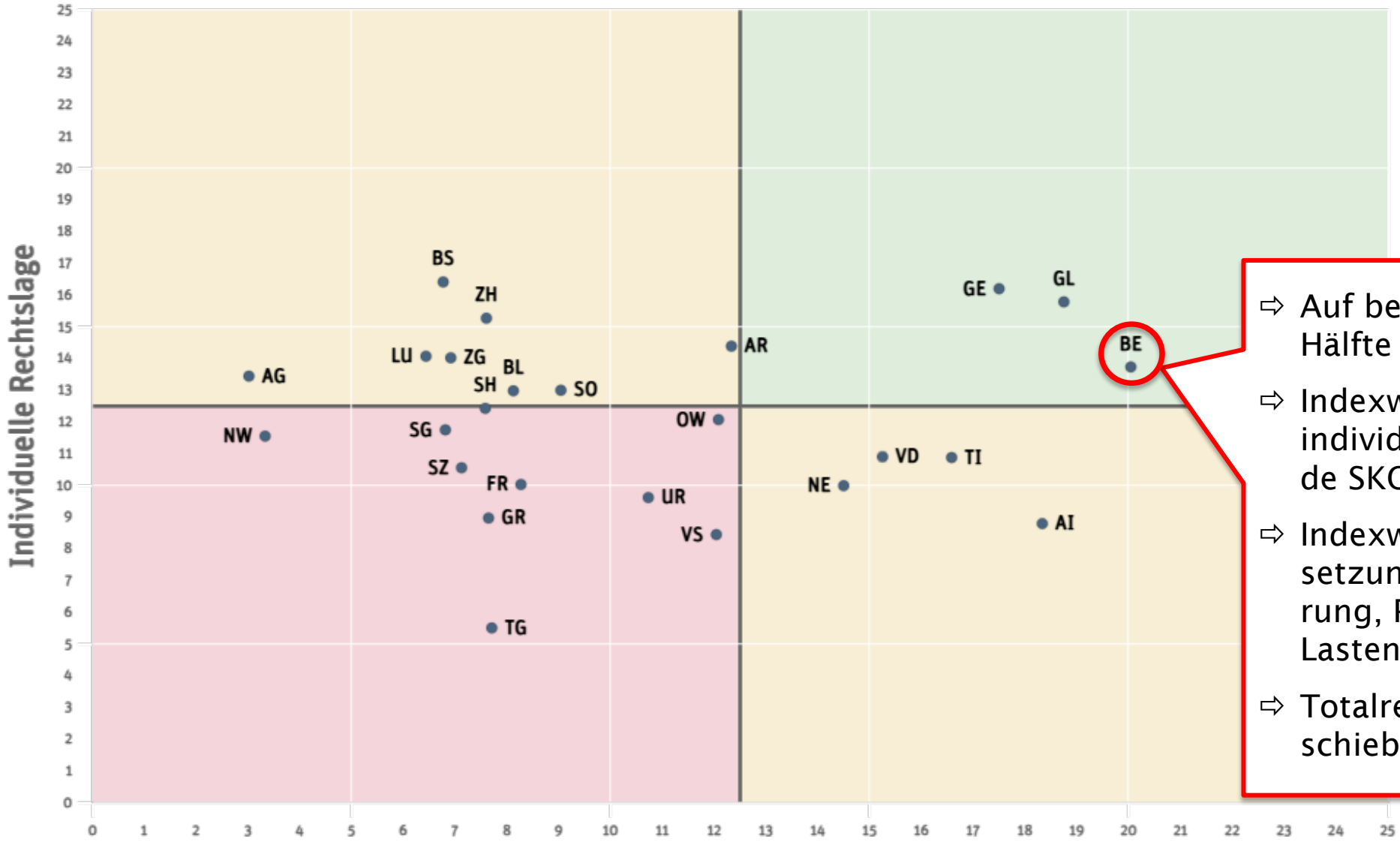
(3) Erfassen der Normen der 26 kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen entlang der definierten Indikatoren

(4) Bewerten der erfassten Normen auf Ebene der Teilindikatoren (von 0 = mobilisierungshindernd bis 5 = mobilisierungsfördernd)

(5) Gewichtete Berechnung des Werts des Indikators (= arithmetisches Mittel der Teilindikatoren)

Auf jeder Ebene beträgt die maximale **Punktzahl 25** (je 5 Indikatoren zu maximal 5 Punkten).

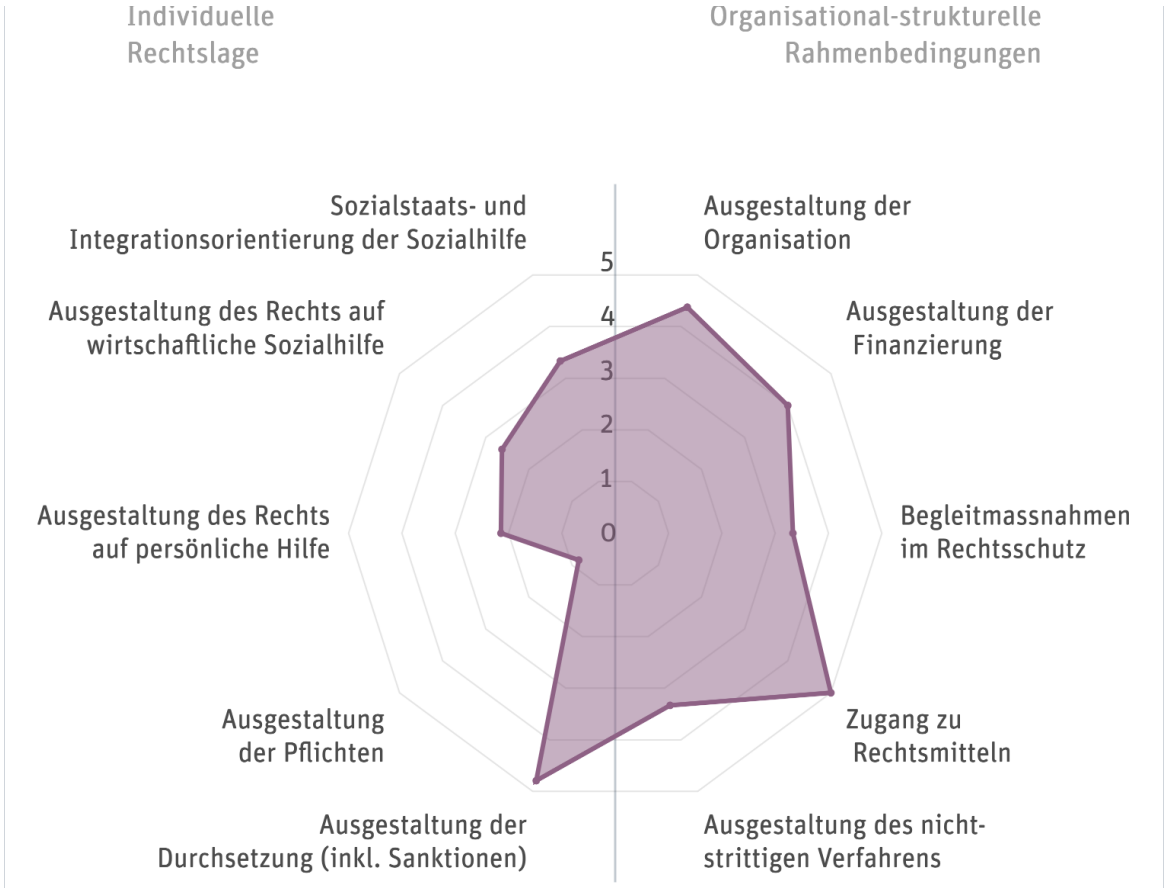
(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG



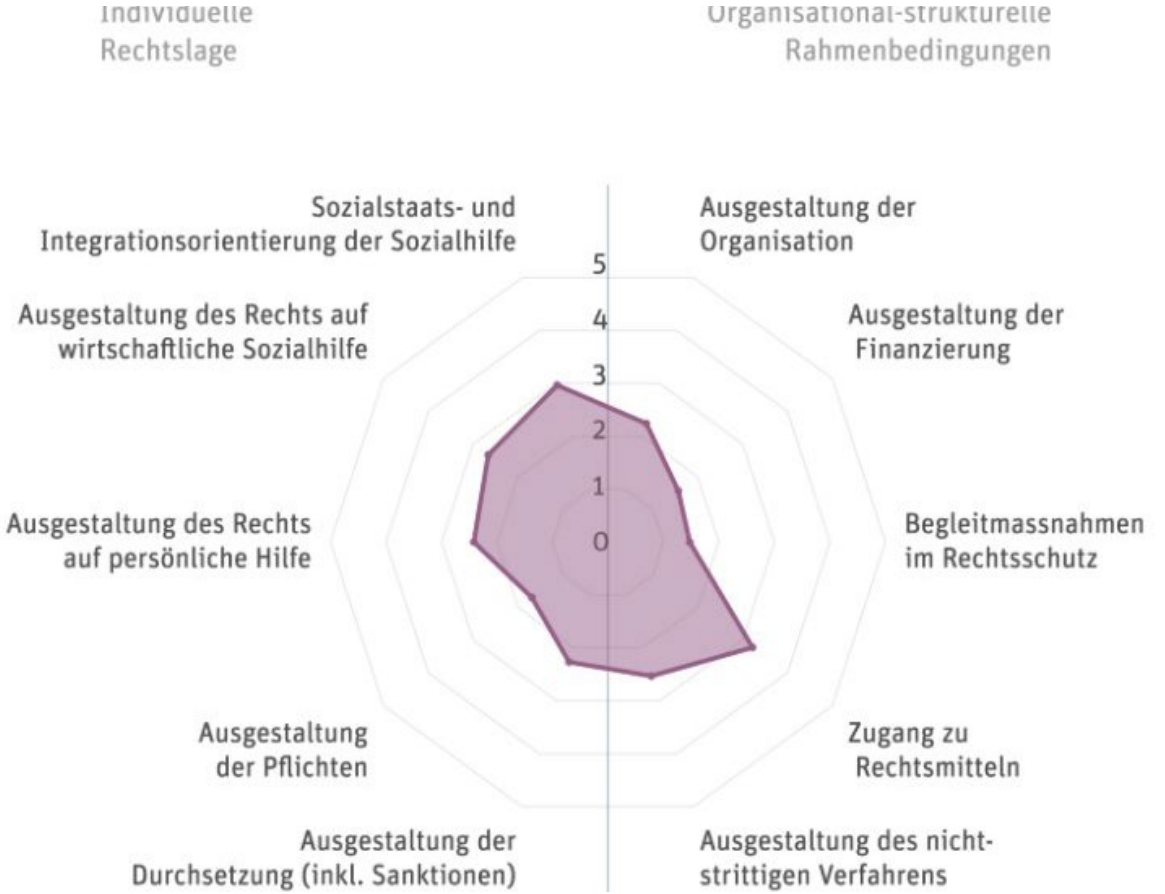
- ⇨ Auf beiden Ebenen mehr als die Hälfte der möglichen Punkte
- ⇨ Indexwert von 0.55 auf der individuellen Ebene: weitgehende SKOS-Konformität
- ⇨ Indexwert von 0.80 auf der Umsetzungsebene: Regionalisierung, Professionalisierung, Lastenausgleich
- ⇨ Totalrevision bringt keine Verschiebung im Gesamtindex

(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Kanton Bern



“Kanton Schweiz”



(1) Ausgangspunkt: die Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG

Zwischenfazit: Gute Ausgangslage in der Mobilisierungsfreundlichkeit des Berner SHG als Ergebnis der reinen Normenanalyse

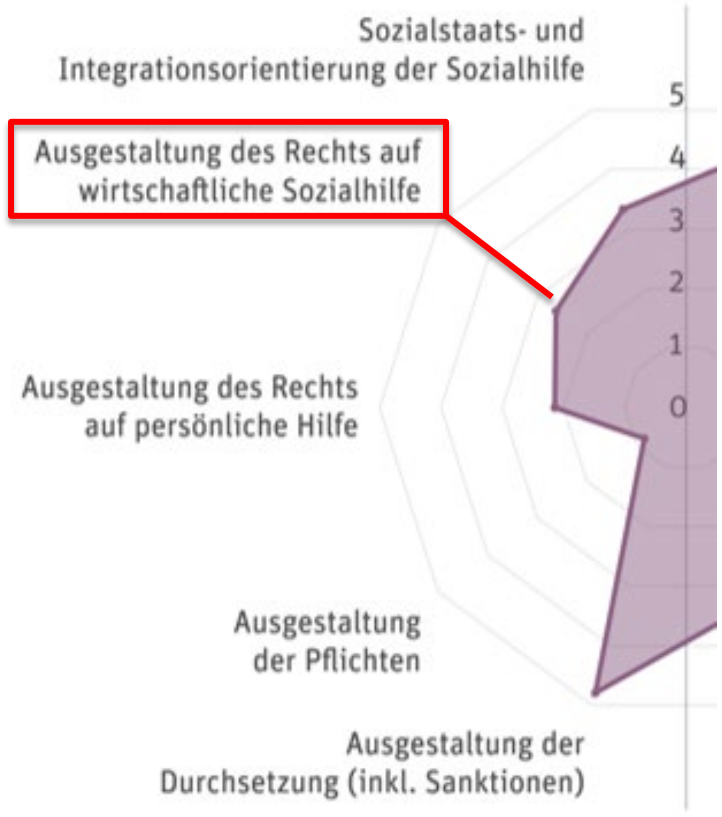
Anschlussfrage: Ergeben sich aus der Praxis (zusätzliche) Handlungsspielräume für die Sozialdienste?

⇨ Interviews mit Berner Expert:innen
- mit Erfahrungswissen: 3 Personen mit Armutserfahrung
- mit Praxiswissen: 1 Vertretung einer NGO und 2 Personen aus Sozialdiensten

⇨ Analyse der dokumentierten Verwaltungspraxis (Richtlinien, Weisungen, Formulare, Broschüren…)

⇨ Analyse der kantonalen Rechtsprechung (rund 20 Urteile)

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



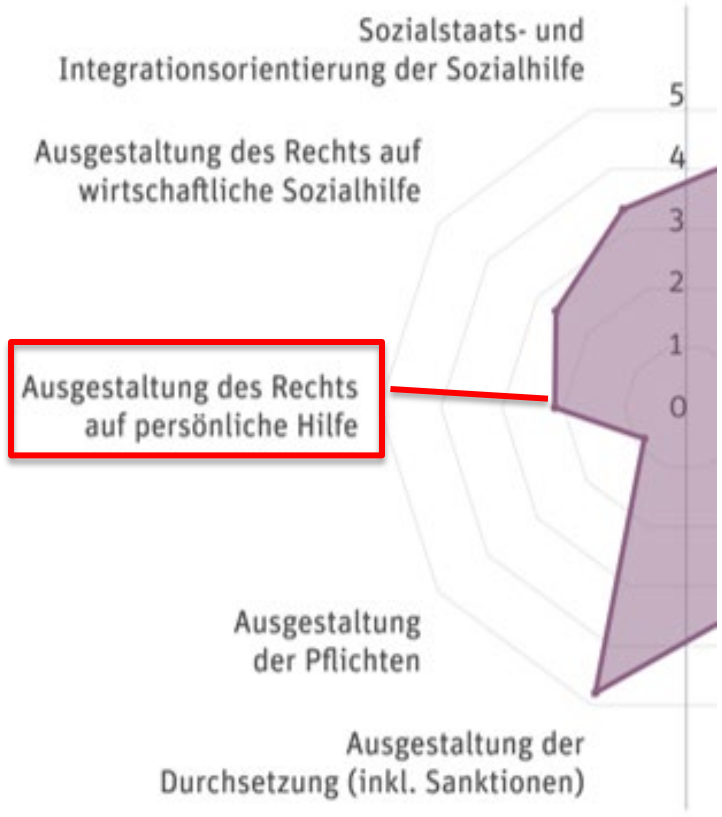
- Mobilisierungsrelevant ist auch, ob Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsberechnungen vorhersehbar und nachvollziehbar sind und als ausreichend wahrgenommen werden.
- SIL sind zentral, erscheinen aber nicht immer ausreichend transparent, insbesondere wenn es um Kosten für Kinder geht.

Situationsbedingte Leistungen

Situationsbedingte Leistungen (SIL) werden nur dann ausbezahlt, wenn besondere gesundheitliche, wirtschaftliche und familiäre Umstände dies rechtfertigen. Es besteht kein gesetzmässiger Anspruch.

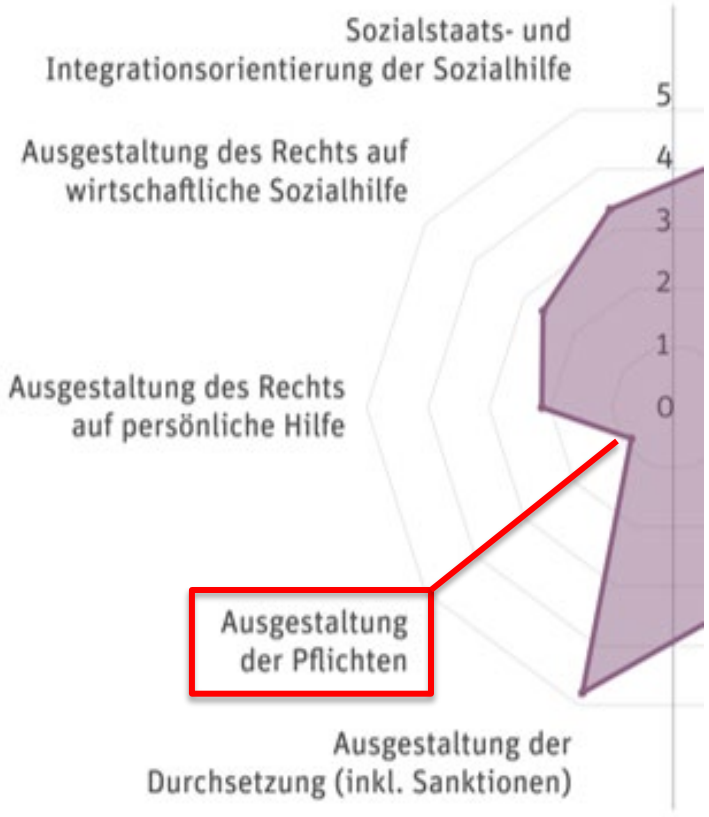
Quelle: Website eines Regionalen Sozialdienstes im Kanton Bern

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



- ⇨ Zugang wird als hochschwellig erlebt: Überforderung mit Formularen, Unterlagen, sprachlichen Anforderungen…
- ⇨ Persönliche Hilfe als konkrete Unterstützung im Anmeldeprozess gewünscht: Orientierung, Hilfe beim Ausfüllen von Unterlagen, Triage, Erklärung von Rechten und Pflichten, Klärung, ob und welche Leistungen überhaupt in Frage kommen…
- ⇨ Persönliche Hilfe wirkt nicht erst nach der Leistungsgewährung, sondern bereits als Voraussetzung dafür, dass ein Anspruch überhaupt geltend gemacht werden kann.

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



Auskunftspflicht

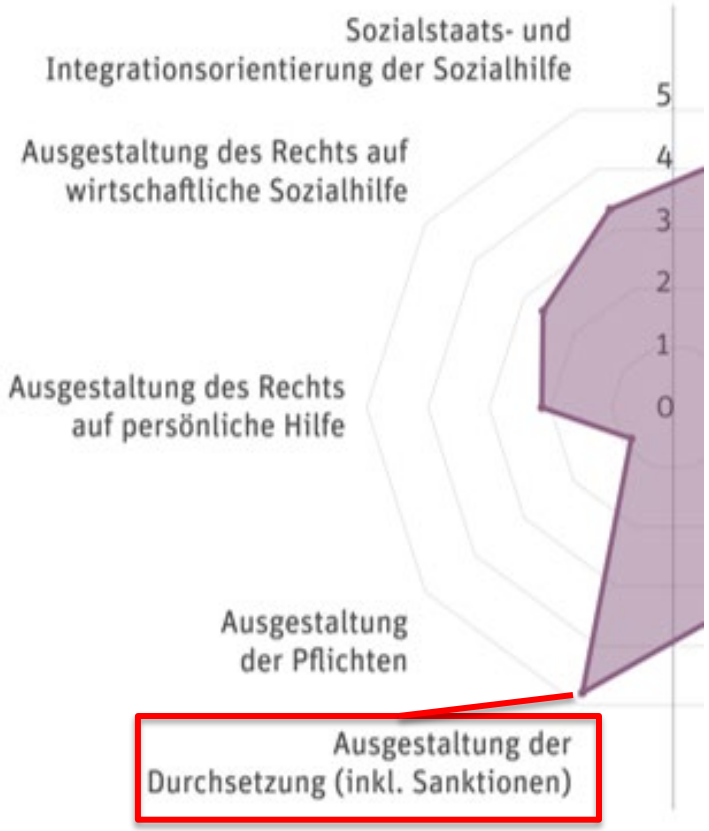
Auskunftspflicht wird nicht per se abgelehnt, aber

- Umfang und Intensität oft unklar
- wird mit beträchtlichen Eingriffen in die Privatsphäre in Verbindung gebracht und explizit als mobilisierungshindernd bezeichnet

Mobilisierungsfreundlich: Verfahren ist auf Vertrauensbildung ausgerichtet

Mobilisierungsunfreundlich: Verfahren ist auf disziplinierende Kontrolle ausgerichtet

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



⇨ Sanktionen werden nicht durchgehend abgelehnt, sondern ambivalent beurteilt:

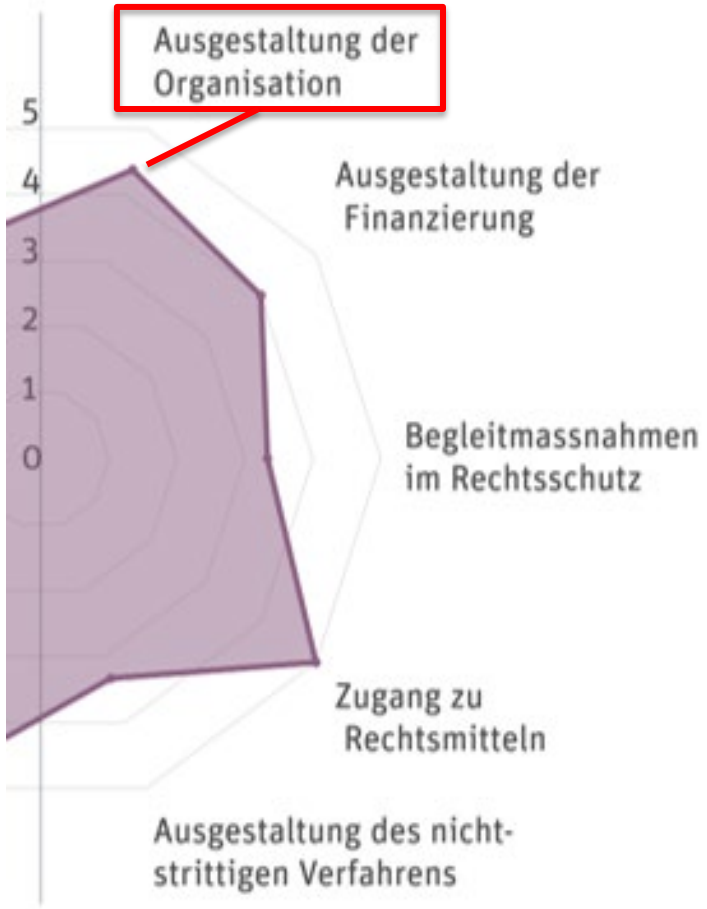
Sanktionen, um
- Pflichten durchzusetzen
- Gleichbehandlung herzustellen
- die Akzeptanz der Sozialhilfe zu stärken

⇔

Sanktionen/Sanktionsandrohungen werden erlebt als
- belastend
- demotivierend
- wenig wirksam

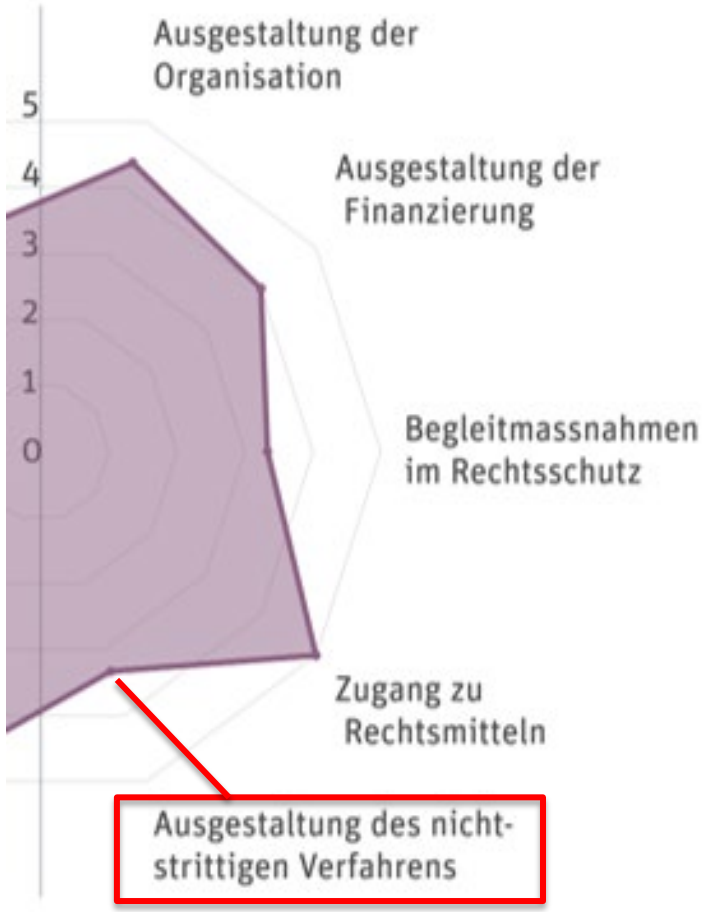
⇨ Zentrale Bedeutung des Ermessenspielraums: Sanktionen sollen nicht schematisch erfolgen, sondern u.a. die konkrete Lebenssituation und die Gründe für eine Pflichtverletzung berücksichtigen
⇨ Bedürfnis nach Orientierung.

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



- ⇨ Eine minimale räumliche und persönliche Distanz zwischen der Person, die einen Antrag stellt, und der entscheidenden Instanz ist mobilisierungsfördernd.
- ⇨ Sozialdienste sind im Kanton Bern regionalisiert:
  - 65 Sozialdienste für 334 Gemeinden
  - Latenter Druck zur Zusammenarbeit bis hin zur Fusion von Sozialdiensten: höhere Mobilisierungsfreundlichkeit der Strukturen als «Kollateralnutzen»?
  - Frage nach der optimalen Grösse: minimale räumliche und persönliche Distanz ⇔ zu grosse Distanz?

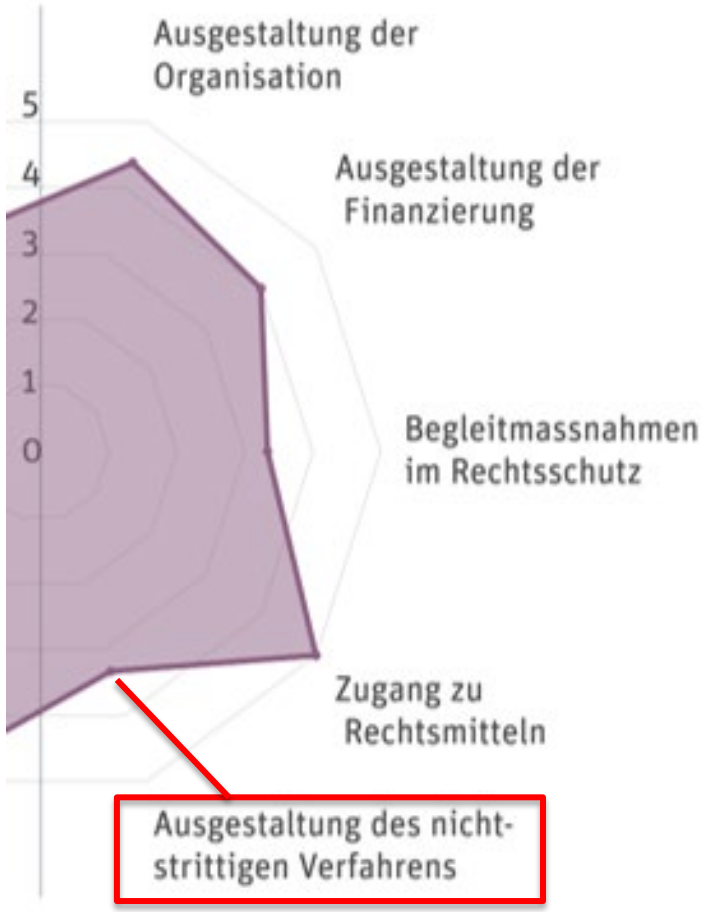
(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



Interviews bestätigen, dass

- ⇨ die Ausgestaltung des Verfahrens für die Mobilisierung zentral ist;
- ⇨ ein hochschwelliges Verfahren das Risiko eines Antrags-abbruchs erhöht;
- ⇨ die Zugänglichkeit des Verfahrens eng mit persönlicher Hilfe verbunden ist;
- ⇨ ein Anmeldeprozess, der primär über Vollständigkeits-prüfungen durch administrative Fachpersonen organisiert wird, dazu führen kann, dass der Unterstützungsbedarf nicht frühzeitig erkannt wird und Antragsstellende eher mit Verweis auf unvollständige Unterlagen weggewiesen werden.

(2) Handlungsspielräume der Sozialdienste im Kanton Bern



Anmelde- und Intakeformulare:

- grosse Unterschiede zwischen den Sozialdiensten im Umfang
- erfassen z.T. Informationen, die es für eine erste Bedürftigkeitsprüfung nicht braucht
- enthalten z.T. Strafandrohungen

«Der Unterstützungsantrag, der wird immer wieder überarbeitet, der ist momentan auch 7 Seiten lang. Und die letzten 2 Seiten sind fast nur gesetzliche Texte, auf Seite 6 von 7 steht auch die Androhung von Freiheitsstrafe, Gefängnis bis zu einem Jahr, wenn man Sozialhilfe missbraucht und so, also ist das dann auch so ein bisschen eine Kriminalisierung.»

(3) Fazit und erste Annäherung an Handlungsmöglichkeiten

(Systemimmanente) Möglichkeiten der Sozialdienste für einen mobilisierungsfreundlichen Vollzug des SHG als Beitrag zur Armutsbekämpfung

- Transparente Informationen
- «Willkommenskultur» leben: persönliche Hilfe als konkrete Unterstützung im Anmeldeverfahren, keine abschreckenden Intakeformulare
- Verhältnismässigkeit konsequent einhalten (Auskunftspflichten, Sanktionsandrohungen)
- Allenfalls Frage nach der idealen Grösse des Sozialdienstes stellen

Mögliche Partner:innen:

- Auf strategischer Ebene: Sozialbehörden, evtl. Gemeinden
- Unterstützend: BKSE (Austausch, Good practice-Beispiele, Handbuch)

(3) Fazit und erste Annäherung an Handlungsmöglichkeiten

Herausforderungen der (mobilisierungsfördernden) «Willkommenskultur»:

- setzt personelle Ressourcen voraus ⇨ Falllast, Fachkräftemangel
- setzt klares Rollenverständnis voraus ⇨ Tripelmandat (Staat/Kontrolle; Klient:in/Hilfe; Profession/Fachlichkeit)

Abschluss

Für mehr Informationen zum Forschungsprojekt:

SNF-Forschungsprojekt zum schweizerischen Sozialhilferecht

Coming soon

Dezember 2026: Abschlussbericht zum SNF-Forschungsprojekt im Interact-Verlag (open access)

Januar 2027: Fachartikel im „impuls“ (Kundenmagazin der BFH)