Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 110 (2013)
Heft: 2

Artikel: Basis für eine einheitliche Sozialhilfe im föderalen Bundesstaat
Autor: Hänzi, Claudia
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839686

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

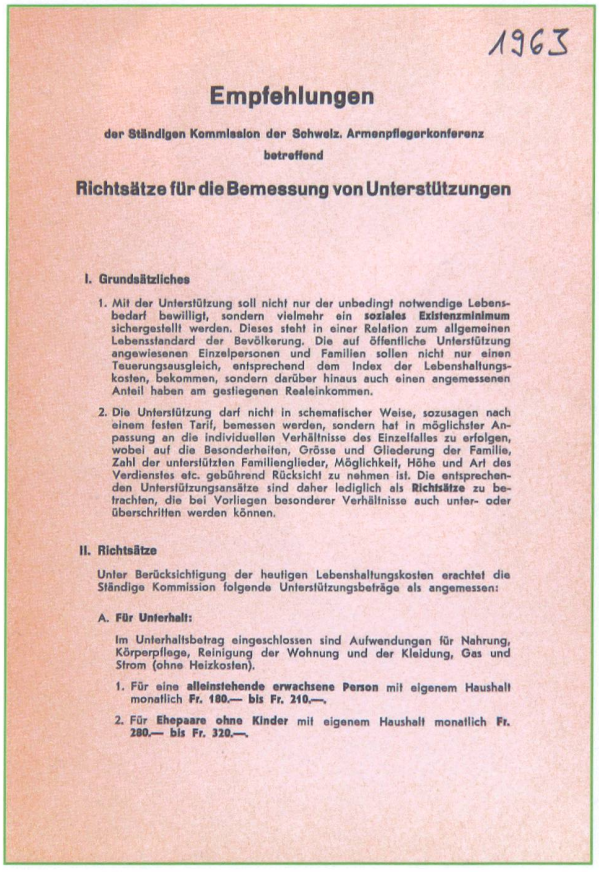
Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Basis für eine einheitliche Sozialhilfe im föderalen Bundesstaat

Vor fünfzig Jahren wurden die ersten SKOS-Richtlinien publiziert: Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte dieser für die öffentliche Sozialhilfe wegbereitenden Empfehlungen, auf ihren Wandel vom Merkblatt zum professionellen Arbeitsinstrument sowie ein Vorschlag, in welche Richtung sich die SKOS-Richtlinien weiterentwickeln könnten.

Die Richtlinien für die Ausgestaltung der Sozialhilfe sind das Kernprodukt der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, der SKOS. Deren Erscheinen liess lange auf sich warten. Bereits Albert Wild, einer der Gründerväter der SKOS, hatte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts intensiv mit Unterstützungsrichtlinien befasst. Er hatte das Potenzial von einheitlichen Massstäben für die Armenunterstützung erkannt und tat dies der Fachwelt regelmässig kund. Tatsächlich standen bereits um 1900 erprobte, an deutschen Modellen orientierte Richtlinien zur Verfügung, und die heute noch geltenden theoretischen Grundlagen waren bereits in den 1930er-Jahren bekannt. Dennoch konnte sich die SKOS erst im Jahr 1957 auf die Publikation weniger, eher programmatischer «Richtsätze» einigen. Bis zur Herausgabe von Richtlinien, in denen konkrete Frankenbeträge vorgeschlagen wurden, verstrichen weitere sechs Jahre. 1963 war es dann soweit, das Jahr gilt als das Geburtsjahr der SKOS-Richtlinien. Die Jahrzehnte dauernde Verzögerung der Herausgabe von Unterstützungsrichtlinien hatte zwei primäre Gründe: Die teilweise beträchtlichen regionalen Preisunterschiede verunmöglichten lange Zeit das Festsetzen eines allgemeingültigen Lebensunterhalts. Zudem schimmert in zeitgenössischen Texten eine Zurückhaltung gegenüber der öffentlichen Definition eines Existenzminimums durch. Man befürchtete, dass sich ein Anspruchsbewusstsein entwickeln könnte und dass das behördliche Ermessen eingeschränkt würde. Erst die konjunkturelle Hochstimmung in den 1960er-Jahren vermochte diesen letzten Widerstand zu brechen.



1963

Empfehlungen

der Ständigen Kommission der Schweiz. Armenpflegerkonferenz betreffend

Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen

I. Grundsätzliches

1. Mit der Unterstützung soll nicht nur der unbedingt notwendige Lebensbedarf bewilligt, sondern vielmehr ein **soziales Existenzminimum** sichergestellt werden. Dieses steht in einer Relation zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung. Die auf öffentliche Unterstützung angewiesenen Einzelpersonen und Familien sollen nicht nur einen Teuerungsausgleich, entsprechend dem Index der Lebenshaltungskosten, bekommen, sondern darüber hinaus auch einen angemessenen Anteil haben am gestiegenen Realeinkommen.

2. Die Unterstützung darf nicht in schematischer Weise, sozusagen nach einem festen Tarif, bemessen werden, sondern hat in möglichster Anpassung an die individuellen Verhältnisse des Einzelfalles zu erfolgen, wobei auf die Besonderheiten, Grösse und Gliederung der Familie, Zahl der unterstützten Familienglieder, Möglichkeit, Höhe und Art des Verdienstes etc. gebührend Rücksicht zu nehmen ist. Die entsprechenden Unterstützungsansätze sind daher lediglich als **Richtsätze** zu betrachten, die bei Vorliegen besonderer Verhältnisse auch unter- oder überschritten werden können.

II. Richtsätze

Unter Berücksichtigung der heutigen Lebenshaltungskosten erachtet die Ständige Kommission folgende Unterstützungsbeträge als angemessen:

A. **Für Unterhalt:**

Im Unterhaltsbetrag eingeschlossen sind Aufwendungen für Nahrung, Körperpflege, Reinigung der Wohnung und der Kleidung, Gas und Strom (ohne Heizkosten).

1. Für eine **alleinstehende erwachsene Person** mit eigenem Haushalt monatlich **Fr. 180.— bis Fr. 210.—**.

2. Für **Ehepaare ohne Kinder** mit eigenem Haushalt monatlich **Fr. 280.— bis Fr. 320.—**.

Die Entwicklung der Richtlinien bis 1974 ist von zwei Merkmalen geprägt. Zum einen wurde der Unterstützungsumfang massiv angehoben. Der Grundbedarf wurde erhöht, die situationsbedingten Leistungen (damals hiessen sie noch «zusätzliche Hilfen») wurden ausgeweitet und schliesslich verschwanden auch die Bandbreiten bei den angegebenen Frankenbeträgen. Zum anderen wuchs das Bewusstsein für Rechtsschutz im Bereich der sozialen Arbeit. Die Richtlinien wurden mit entsprechenden Empfehlungen angereichert. Die Gesellschaft erlebte in dieser Zeit einen deutlichen Wohlstandszuwachs und war bereit, wirtschaftlich schwächere Mitmenschen daran teilhaben zu lassen.

Als die Schweiz 1975 in eine Rezession rutschte, wirkte sich dies auch auf die Sozialhilfe aus. Die Unterstützungspauschalen stagnierten lange auf dem erreichten Niveau. Einkommensfreibeträge wurden abgebaut und der Subsidiaritätsgrundsatz wurde deutlich restriktiver formuliert. Ab 1980 erfolgten dann wieder moderate Anhebungen der Unterstützungsansätze. Eine Zurückhaltung beim Ausbau von Sozialhilfeleistungen blieb fortan aber bestehen.

Professionalisierungsschub in der Sozialarbeit

Im Verlauf der 1980er-Jahre veränderte sich das Bild des Verhältnisses zwischen Behörde und unterstützter Person stark. Die Arbeit mit armutsbetroffenen Menschen erlebte einen Professionalisierungsschub. Die Ausbildung in der sozialen Arbeit, die in den 1970er-Jahren einen stärkeren sozialwissenschaftlichen Bezug erhielt, wurde zu einem vollwertigen Studium ausgebaut. Diese Veränderung beeinflusste die Praxis auf den Sozialdiensten und stärkte eine ressourcenorientierte Haltung gegenüber Hilfe suchenden Menschen. Zudem stieg das Bedürfnis nach modernen Arbeitsmitteln. Die SKOS erkannte dies und reagierte. Waren die SKOS-Richtlinien bis 1991 nicht viel mehr als ein Merkblatt, veröffentlichte die SKOS die Richtlinien ab 1992 in Form einer umfangreicheren Broschüre, die ein strukturiertes Hilfsmittel dar-

Die Gesellschaft erlebte einen deutlichen Wohlstandszuwachs und war bereit, wirtschaftlich schwächere Mitmenschen daran teilhaben zu lassen.

stellte. 1997 ging sie nochmals einen Schritt weiter und publizierte das heute bekannte Handbuch. Mit dem Handbuch steht den Sozialdiensten seither ein umfangreiches, an der Praxis orientiertes professionelles Arbeitsinstrument zur Verfügung.

Mit Beweglichkeit gegen die Sockelarbeitslosigkeit

Mitte der 1990er-Jahre erreichte die Schweiz Arbeitslosenraten in bis zu diesem Zeitpunkt unbekannter Höhe. Plötzlich gab es eine Sockelarbeitslosigkeit, und die Sozialhilfekosten stiegen in der Folge an. Die öffentliche Hand geriet unter Spardruck und neue Strategien waren gefragt. Erfolge versprach man sich insbesondere von speziellen Integrationsprogrammen. Trotz mehr Beweglichkeit bei den empfohlenen Unterstützungsmassnahmen gelang es rückblickend betrachtet aber nicht, das Image – die Wahrnehmung der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit – merklich zu verbessern. Möglicherweise hatte die SKOS es in den «guten» Jahren verpasst, die Sozialhilfe im gesellschaftlichen Bewusstsein positiver zu verankern.

Diese Hypothek zeigte sich auch 2002, als während der damaligen Konjunkturbaisse die Kritik an der Arbeit der Sozialdienste und die Diskussion über Sozialhilfemissbrauch neu aufflammte. Vor diesem Hintergrund ist auch die Reform der Richtlinien im Jahr 2004 zu sehen. Sie hat zu einer Senkung der Leistungen für den Grundbedarf, zu einer Verschärfung der Sanktionen und zur Einführung eines Anreizsystems geführt. Die Verknappung der Grundsicherung und die Aussicht auf Belohnung sollten Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zu mehr Leistung motivieren und so deren Ablösung von der Sozialhilfe begünstigen.

Errungenschaften schützen

Es ist der Verdienst der SKOS und ihrer Richtlinien, dass heute trotz Föderalismus eine gewisse Einheitlichkeit beim sozialhilferechtlichen Existenzminimum besteht. Diese Errungenschaft gilt es zu schützen. Die Geschichte der Richtlinien zeigt indes auch, dass die SKOS oft aus der Defensive handelte. Eine selbstbewusste Abkehr davon ist wünschenswert. Vieles deutet darauf hin, dass der Ruf nach schärferen Sanktionen und eine Kürzung der Mittel für passive Sozialhilfebeziehende nicht verstummen wird. Dieser Diskussion muss die SKOS mutig und innovativ begegnen. Zudem müssen Erfolgsgeschichten weiterverfolgt werden. Dass heute der Grundbedarf als Pauschale ausgerichtet und so der unterstützten Person Selbstverantwortung in der Verwendung der Mittel zugestanden wird, ist eine dieser Errungenschaften.
Ein solcher Schritt wäre auch für die situationsbedingten Leistungen (SIL) zu überlegen. Warum sollte dem Einzelnen nicht ein jährlich fixiertes SIL-Budget zugestanden werden, in dessen Rahmen er oder sie selbst entscheidet, wie es eingesetzt werden soll? Dies läge näher an der Realität nicht unterstützter Personen und würde die Selbstverantwortung weiter fördern. Damit würden auch viele der Diskussionen über Leistungen und Begründungen wegfallen und den Sozialarbeiterinnen und -arbeitern bliebe mehr Zeit für Beratung und die Entwicklung von Perspektiven. Das wäre ein Gewinn für Behörden und für auf Sozialhilfe angewiesene Menschen. ■

Claudia Hänzi
Leiterin Sozialleistungen und Existenzsicherung
Amt für soziale Sicherheit Kanton Solothurn