

Schweizerischer Nationalfonds und Bundesamt für Sozialversicherungen luden ein : Sozialhilfe : ein Sicherungssystem mit Schwachstellen

Autor(en): **Ritter, Erika**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Fachzeitschrift Heim**

Band (Jahr): **65 (1994)**

Heft 5

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-812182>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Schweizerischer Nationalfonds und Bundesamt für Sozialversicherungen luden ein

SOZIALHILFE: EIN SICHERUNGSSYSTEM MIT SCHWACHSTELLEN

Von Erika Ritter

Anlässlich einer Pressekonferenz wurden in Bern drei Studien aus dem Nationalforschungsprogramm 29 «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit» vorgestellt, die sich mit der Sozialhilfe befassen. Dabei ging es um die Bedeutung der Sozialhilfe für die Kantone, die Erfahrungen der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF) in der Praxis und die zunehmende Bedeutung der Sozialhilfe auf eidgenössischer Ebene.

Im Nationalforschungsprogramm (NFP) 29 werden unter der Programmleitung von Prof. Dr. Jürg H. Sommer sozialpolitische Instrumente und deren Träger angesichts neuer gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit und damit im Hinblick auf die relevanten sozialpolitischen Zielvorgaben überprüft. Einerseits gilt es, ausgehend der Ursachen, Defizite im bestehenden Sicherungssystem aufzuzeigen, andererseits wird nach Möglichkeiten zur Anpassung konkreter Massnahmen und Trägerformen gesucht. Im NFP 29 geht es darum, Projekte auszuarbeiten, die dann nicht einfach in den Schubladen verstauben, sondern in die Praxis umgesetzt werden, wie Sommer in Bern betonte.

«Sozialversicherungen und Fürsorge sind die Eckpfeiler des sozialen Sicherungssystems in der Schweiz. Aufgaben und Wirkungsbereiche decken sich jedoch nicht. Die beiden Systeme ergänzen sich vielmehr im Hinblick auf die Gewährleistung der sozialen Sicherheit», erklärte Dr. Felix Wolfers, Verfasser der Studie «Grundriss des Sozialhilferechts: Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen». Während die Sozialversicherungen die typischen Risiken, wie Alter, Tod, Invalidität und Krankheit, abdecken, kommt die Sozialhilfe dort zum Tragen, wo das Sozialversicherungssystem dieselben nicht oder nur unzureichend erfasst «... und die Betroffenen auch noch durch dieses Netz fallen». So vor allem bei alleinerziehenden Personen, Langzeitarbeitslosen oder Berufstätigen mit einem den Existenzbedarf nicht deckenden Einkommen. Die Sozialversicherung hat die Aufgabe, die Lücken im System der Sozialversicherungen zu stopfen.

Das schweizerische Sozialhilferecht ist in einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen von Bund

und Kantonen verstreut und somit wenig transparent. Bemerkenswerterweise kennt kein kantonales Gesetz Normen für die Höhe der materiellen Hilfe. Maßstab für die Höhe der Sozialhilfeleistungen sind in den meisten Kantonen die Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe der als Verein organisierten Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF).

Der Bund verfügt im Sozialhilfereich kaum über Regelungskompetenzen, so dass beispielsweise die Einlösung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Existenzsicherung weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassen bleibt.

Enorme Unterschiede im Vollzug

Die öffentliche Sozialhilfe im Vergleich weist enorme Unterschiede im Vollzug auf, wie PD Dr. François Höpflinger in Bern feststellte. Öffentliche Sozialhilfe ist weitgehend Gemeindesache und deren Vollzug in den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich geregelt. So erfahren gleiche Sozialfälle in den Gemeinden eine unterschiedliche Behandlung, und der Umgang mit Sozialhilfeklienten ist nicht selten recht willkürlich.

Auch ergeben sich zunehmend Discrepanzen zwischen den traditionellen kommunalen Grenzen und den übergreifenden Armutsursachen. Der Vollzug öffentlicher Sozialhilfe bleibt vielfach hinter dem heute Notwendigen zurück, worauf die enormen Dunkelziffern hindeuten. Höpflinger: «Da ein grosser Prozentsatz der von Armut betroffenen Menschen keine öffentliche Sozialhilfe erhält, liegt es nahe, eine grundlegende Verbesserung und Stärkung der Institutionen der öffentlichen Sozialhilfe zu fordern. Gleichzeitig ist es wichtig, auf koordinierte Massnahmen hinzuwirken.»

Das Projekt der Sozialhilfestatistik

Dr. H. Rüst, Wirtschafts-Mathematik AG, hat zusammen mit einer Expertengruppe das Projekt Sozialhilfestatistik erarbeitet. Dabei stellte sich die Frage, ob bei der vorliegenden Lösungsvielfalt überhaupt eine einheitliche Statistik sinnvoll und möglich sei. Die nun vorliegende Auswertung der Daten zeigt jedoch interessante Ergebnisse und Möglichkeiten, die den Aufwand rechtfertigen. Auf dieser Grundlage und gestützt auf die Ergebnisse werden die Erfassungshilfsmittel bereinigt und für eine schweizerische Sozialhilfestatistik empfohlen.

“ In der Schweiz werden bis 150 000 Personen von den Fürsorgebehörden materiell unterstützt. ”

Die Bruttoleistungen dürften etwa bei 1 Milliarde Franken, die Nettoleistungen bei 600 bis 700 Millionen Franken pro Jahr liegen. Nicht unbedeutend ist zudem der personelle Aufwand für Beratung und Begleitung der unterstützten Personen und für die administrative Abwicklung. Die Erarbeitung einer einheitlichen Sozialhilfestatistik wird nicht leicht sein. Trotzdem wird sie ihren Wert haben als Maßstab für die Nachfrage und als Ausweis für Leistungen im Bereich der materiellen Hilfe. Sie soll als Indikator für günstige oder ungünstige Entwicklungen dienen und geeignet sein, die Schnittstellen mit anderen Komponenten des sozialen Sicherungssystems zu gewichten. Als Instrument der Armutsforschung in der Schweiz und wird sie Veränderungen bei sozial gefährdeten Populationen anzeigen. Sozialhilfe ist ein wichtiger Bestandteil der sozialen Sicherheit. Deshalb muss der Bund, will er nicht den Blick für das Ganze verlieren, die Sozialhilfe in seine Überlegungen einbeziehen:

Erstens können Entwicklungen in der Sozialhilfe Hinweise auf die Entwicklung neuer Problemlagen geben, die allenfalls Anpassungen im Bereich der Sozialversi-

cherungen fordern, und zweitens müssen bei Anpassungen der Sozialversicherungen an die gesellschaftlich und wirtschaftliche Entwicklung das Verhältnis von Sozialversicherung und Sozialhilfe stets neu überdacht werden. Implizit wird deshalb die Sozialhilfe in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen angesprochen.

Wie die praktische Erfahrung zeigt, sind die Armutgruppen identifiziert: alleinerziehende Mütter, ausgesteuerte Arbeitslose, IV-Bezügerinnen, körperlich und seelisch Kranke sowie Suchtabhängige. «Hier gilt es, eine sozialpolitische Antwort zu finden», meinte *Ernst Zürcher*, Sekretär der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren. «Die Leistungen der Kantone im Sozialbereich sind heute erheblich. Wenn wir den Begriff «Sozialhilfe» weiter fassen und neben den direkten Unterstützungen an die Klienten die Kinder- und Jugendhilfe, die Kinder-, Betagten-, Familien- sowie die Suchthilfe miteinbeziehen, kommen wir auf rund 3,5 Milliarden Franken. Zählen wir den Kantonsanteil der Ergänzungsleistungen von 1,5 Milliarden für 1993 hinzu, kommen wir immerhin auf 5 Milliarden Franken.»

Als Handlungsprioritäten betonte Zürcher ein besseres Zusammengehen auf allen Ebenen. Angestrebt wird die Einberufung einer nationalen Konferenz zur Thematik «Beschäftigung und Existenzsicherung». Damit soll der Anfang für ein koordiniertes Zusammenwirken aller Beteiligten in einem vielgliedrigen und unübersichtlichen Gebiet eingeleitet werden.

Zürcher: «Im Bereich der Sozialhilfe ist die Schweiz heute ein statistisches Entwicklungsland. Wir brauchen aber unbedingt gesamtschweizerisch eine Anzahl von Schlüsseldaten, sonst stossen Bund und Kantone mit ihren sozialpolitischen Massnahmen immer mehr ins Leere.» Dabei müssen die französische und die italienische Schweiz rasch in das Projekt «Sozialhilfestatistik» miteinbezogen werden. Zürcher wies darauf hin, dass zurzeit konkret eine Arbeitsgruppe «Existenzsicherung» der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit an einem Entwurf zu einer Kommissionsmotion arbeitet, um das Recht auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung zu verankern.

Die zunehmende Anzahl, Vielfalt und Komplexität der Probleme erfordert neue Lösungsansätze und entsprechende Entscheidungsgrundlagen für die Sozialpolitik. Der beschleunigte gesellschaftliche Wandel verlangt nach schnelleren Anpassungen und nach abgestimmten, flexiblen Lösungen. Die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen ist dringlich. ■

SOZIALHILFE IN DER KRISENZEIT: SOZIALHILFE IN DER KRISE?

Die öffentliche Sozialhilfe (Fürsorge) bildet das unterste Netz im System der sozialen Sicherheit (abgesehen von gesetzlichen Zwangsmassnahmen). Sie liegt gemäss Art. 48 der Bundesverfassung in der Zuständigkeit der Kantone und wird aufgrund kantonaler Gesetze zumeist von den einzelnen Gemeinden ausgestaltet. Sozialhilfe hat die Bekämpfung und Vermeidung von Armut sowie die Linderung und Überwindung von Notlagen zum Zweck. Im Nachgang zu den Sozialversicherungen kümmert sie sich um weniger stark verbreitete Risiken des Einkommensausfalls. Die Unterstützungsleistungen werden nicht stereotyp gewährt, sondern nach individuellem Bedarf bemessen. Da für diesen Bereich keine materiellen Gesetzesnormen auf Bundesebene bestehen, kommt den «Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe» der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKÖF), dem Fachverband der kantonalen und kommunalen Sozialhilfeorgane, grosse Bedeutung zu. Finanzielle Leistungen werden meist in Verbindung mit Sozialberatung erbracht, die eine Veränderung der Lebenssituation der Betroffenen bewirken soll. Ziel der Sozialhilfe ist die Erhaltung oder Wiedererlangung optimaler persönlicher und wirtschaftlicher Selbständigkeit der Sozialhilfesuchenden, also deren soziale Integration. Wirksame Sozialhilfe ist entsprechend *personalintensiv*, was im Verhältnis zu den Leistungskosten hohe Infrastrukturkosten mit sich bringt.

Die Klientel der Sozialhilfe setzt sich heute vor allem aus (Langzeit-)Arbeitslosen, Alleinerziehenden und Suchtmittelabhängigen zusammen. Hinter sogenannten «Sozialfällen» verbergen sich immer mehr von sozialem Abstieg gezeichnete Familiendramen. Der Anteil ehemals Selbständigerwerbender an den Sozialhilfesuchenden steigt in letzter Zeit drastisch an. Obschon bisher keine verlässlichen Daten über die Zahl der von Sozialhilfe betroffenen Personen erhältlich sind, weisen Steigerungsraten von bis zu 35 Prozent pro Jahr in den grossen Gemeinden darauf hin, dass die Sozialhilfe in Zeiten wirtschaftlicher Krisen «Hochkonjunktur» durchlebt. Da gleichzeitig die öffentlichen Haushalte vor Finanzierungsproblemen stehen, sitzt die Fürsorge zwischen allen Stühlen und muss zusehen, wie sie ihre Aufgaben überhaupt noch erfüllen kann.

Die NFP 29 – Projekte zum Thema Sozialhilfe, die von der SKÖF angeregt wurden, beinhalten mehr als nur gute Bestandesaufnahmen; aus den Resultaten können wesentliche Hilfen für die mittel- und langfristige Weiterentwicklung der öffentlichen Fürsorge gezogen werden. Die SKÖF ist besonders interessiert an der Vereinheitlichung grundlegender Rechtsnormen, an einer Verbesserung der Sozialhilfe-Infrastruktur und an aussagekräftigen Daten, die sich sowohl im Querschnitt (zwischen den Regionen und Kantonen) als auch in ihrer zeitlichen Entwicklung über Jahre hinweg vergleichen lassen.

Als schwerwiegende, aktuelle Probleme der Sozialhilfe, die auch als Mängel bezeichnet werden dürfen, sind zu nennen:

die teilweise fehlende, zuwenig ausgebaute oder überlastete professionelle Infrastruktur; die für kleinere Gemeinden (evtl. sogar Kantone) kaum mehr tragbaren Kosten; die Vereinzelung und Verzettelung im schweizerischen System der sozialen Sicherheit; die föderalistisch bedingte rechtliche Uneinheitlichkeit, die zu Undurchsichtigkeit und Diskriminierung führt; fehlende Angebote zur sozialen Integration, zur Teilnahme der Sozialhilfesuchenden an der gesellschaftlichen Entwicklung und zur Stärkung ihres Selbstwertgefühls.

Lösungsansätze sind in folgenden Richtungen zu suchen und wohl auch zu finden: bessere Analyse und bessere Argumentation durch zuverlässige Daten; stärkeres Engagement der Kantone gegenüber ihren, für die Sozialhilfe primär zuständigen Gemeinden; bessere Koordination und Kooperation zwischen den Kantonen; gerechtere Lastenverteilung a) zwischen den Gemeinden eines Kantons, b) zwischen den Gemeinden und dem Kanton, c) zwischen den Kantonen, d) zwischen Bund und Kantonen; verbindlichere Regelungen im Leistungs- und Infrastrukturbereich; gewaltig verstärkte Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Organen der öffentlichen sowie der privaten Sozialhilfe, der Arbeitslosen- sowie der Invalidenversicherung und der Arbeitsmarktsteuerung (Stichwort: «Soziallohn statt Unterstützung»).

Sozialhilfe bedeutet damit für Gemeinden und Kantone eine grosse Herausforderung, die nur durch ein engeres Zusammenwirken aller Pfeiler des sozialen Sicherheitssystems und durch die Verknüpfung von Angeboten der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe erfolgreich zu meistern ist.

Peter Tschümperlin, Geschäftsführer SKÖF