

Wieviel und welche Sozialhilfe braucht die Schweiz?

Autor(en): **Ruder, Rosmarie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **77 (1999)**

Heft 3

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341496>

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.

Wieviel und welche Sozialhilfe braucht die Schweiz?

Die Sozialhilfe – in Zeiten der Vollbeschäftigung und des Ausbaus der Sozialversicherungen zu einem marginalen Element im System der sozialen Sicherheit geworden – gewinnt wieder an Bedeutung, sowohl in der politischen Diskussion wie auch in ihrem Umfang: Die Sozialhilfe als unterstes Netz im System der sozialen Sicherheit fängt als Lückenbüsserin die Defizite auf, die in der Arbeitswelt und damit im System der Sozialversicherungen zunehmend sichtbar werden.

Rosmarie Ruder

Die Sozialhilfe trägt in wachsendem Ausmass zur Existenzsicherung einzelner Bevölkerungskreise bei und ist so zu einem tragenden Element der sozialen Sicherung geworden, ohne dass ihre Strukturen und Finanzierung diesen neuen Realitäten angepasst worden sind.

Die Sozialhilfe macht zwar immer noch einen verhältnismässig geringen Anteil der Aufwendungen für die soziale Sicherheit aus: Von den mehr als 100 Milliarden Franken, die in der Schweiz 1993 für die soziale Sicherheit ausgegeben wurden, entfielen ca. 6 Milliarden auf die Sozialhilfe.¹ Dieser Betrag dürfte seither stark

¹ Siehe Pierre Gilliard, Stéphane Rossini: *La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses, 1948–1997. Comparaisons avec les pays de l'Union Européenne*. Editions Réalités sociales, Lausanne, 1997, S. 93.

angestiegen sein; neuere Zahlen liegen nicht vor, da es immer noch keine eidgenössische Sozialhilfestatistik gibt. Trotz diesen relativ geringen Aufwendungen belastet die Sozialhilfe gewisse Gemeinden sehr stark, denn Sozialhilfe wird in den meisten Kantonen – v.a. in der deutschen Schweiz – zu einem grossen Teil von den Gemeinden finanziert. Dabei sind die Belastungen sehr ungleich verteilt: Während Gemeinden mit Zentrumsfunktionen eine stark zunehmende Belastung verzeichnen, sind Gemeinden in den sog. «Speckgürteln» (reiche Agglomerations-Gemeinden) wenig bis gar nicht betroffen.² In den meisten Kantonen vermag der Finanzausgleich diese unterschiedlichen Belastungen nicht oder nur ungenügend auszugleichen.

Das System der Sozialhilfe ist in der Schweiz eine Aufgabe der Kantone,³ der Bund regelt lediglich die Zuständigkeit zwischen den Kantonen.⁴ Abbildung 1 verdeutlicht, welche Instrumente der Sozialhilfe – einzeln oder kombiniert – auf kantonaler und/oder kommunaler Ebene eingesetzt werden, um ergänzend oder subsidiär zu den vorgelagerten Siche-

² Vgl. Robert Fluder, Jürgen StremLOW: *Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Haupt Verlag, Bern, 1999.

³ Ausgenommen sind Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge, die sich noch nicht 5 Jahre in unserem Land aufhalten.

⁴ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 mit Änderungen vom 14. Dezember 1990.



Abbildung 1: Instrumente der Sozialhilfe

runnungssystemen die soziale Sicherung zu gewährleisten.

Sozialhilfe im engeren Sinn

Alle Kantone kennen ein Sozialhilfe- oder Fürsorgegesetz, das die *Sozialhilfe im engeren Sinn* regelt. Sozialhilfe im engeren Sinn hat als unterstes Netz der sozialen Sicherung zum Ziel, *individuelle Problemlagen*, die von den vorgelagerten Sicherungssystemen wie Familie und Sozialversicherungen nicht abgedeckt werden, *individuell und subsidiär* zu lösen, unabhängig von der Ursache der Notlage. Die Höhe der Leistungen ist in den Gesetzen nicht festgelegt; viele Kantone haben jedoch die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für verbindlich erklärt, andere empfehlen den zuständigen Sozialhilfeorganen die Anwendung dieser Richtlinien.

Sozialhilfe im weiteren Sinn

Als Antwort auf (neue) soziale Risiken, die strukturell und nicht individuell begründet sind und die durch die Sozialversicherungen nicht oder nur ungenügend abgedeckt werden, haben viele Kantone gesetzliche Grundlagen geschaffen, um spezifischen Personengruppen, wie z.B. ausgesteuerten Arbeitslosen, Bezügerin-

nen und Bezüger von AHV- oder IV-Renten und Ergänzungsleistungen, Familien mit (kleinen) Kindern etc., bedarfsabhängige Sozialleistungen auszurichten. Die Vielfalt dieser Leistungen der *Sozialhilfe im weiteren Sinn* ist gross, wie ein kürzlich erstelltes Inventar des Bundesamtes für Statistik zeigt.⁵ Dazu kommen weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen, die von einzelnen Städten und grösseren Gemeinden⁶ ausgerichtet werden. Die finanziellen Leistungen der *Sozialhilfe im weiteren Sinn* sind in der Regel durch das Gesetz klar vorgegeben und höher als bei der Sozialhilfe im engeren Sinn. Die Leistungen der *Sozialhilfe im weiteren Sinn* unterliegen weder der persönlichen Rückerstattungspflicht noch der Verwandtenunterstützungspflicht. Allen diesen Leistungen ist – mehr oder weniger explizit – eines gemeinsam: Sie sollen verhindern, dass die entsprechenden Personengruppen in die Sozialhilfe fallen.⁷ Die *Sozialhilfe im engeren Sinn* wirkt noch immer stigmatisierend: «Unverschuldeten Armen» soll der Gang zur «Fürsorge» erspart werden.

⁵ 1997 hat die Firma Prognos AG (Basel) im Auftrag des Bundesamtes für Statistik ein Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Kantonen der Schweiz erstellt. Eine Auswertung dieses Inventars wird demnächst veröffentlicht werden.

⁶ So richten z.B. im Kanton Zürich einzelne Gemeinden zusätzlich zu den eidgenössischen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und den kantonalen Beihilfen noch sog. Gemeindegzuschüsse aus.

⁷ So ist z.B. im Gesetz zum «Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale RMCAS» im Kanton Genf ausdrücklich vermerkt, dass damit verhindert werden soll, dass ausgesteuerte Personen Sozialhilfe beziehen müssen.

Als Antwort auf neue soziale Risiken sind Gesetze geschaffen worden, um spezifischen Personengruppen bedarfsabhängige Sozialleistungen auszurichten.

Indirekte Sozialhilfe

Daneben gibt es in den Kantonen und Gemeinden die unterschiedlichsten Systeme, wie soziale Einrichtungen und Dienstleistungen (z.B. Krippen, Heime, Beratungsstellen etc.) subventioniert werden, um finanzschwachen Familien und Einzelpersonen den Zugang zu diesen Einrichtungen zu ermöglichen. Diese *indirekte Sozialhilfe* bestimmt wesentlich mit, in welchem Ausmass bedarfsabhängige Sozialleistungen (*Sozialhilfe im engeren und weiteren Sinn*) in Anspruch genommen werden müssen: Die institutionelle Ausgestaltung des Sozialwesens ist die Voraussetzung dafür, dass das Prinzip «Hilfe zur Selbsthilfe» zum Tragen kommen kann.

Die institutionelle Ausgestaltung des Sozialwesens ist Voraussetzung dafür, dass das Prinzip «Hilfe zur Selbsthilfe» zum Tragen kommen kann.

Kantönligeist

Jeder der 26 Kantone hat ein eigenes System entwickelt, wie die soziale Sicherheit – in Ergänzung oder subsidiär zu den grossen nationalen Sicherungswerken wie AHV, IV, ALV – auf der Ebene der Kantone (und Gemeinden) ausgestaltet wird. In der lateinischen Schweiz wird neuen sozialen Risiken eher mit neuen Gesetzen im Bereich der *Sozialhilfe im weiteren Sinn* begegnet, während in der deutschen Schweiz versucht wird, diese Risiken mit den bestehenden Sozialhilfegesetzen aufzufangen. Das hängt sicher damit zusammen, dass in der lateinischen Schweiz der Staat im Bereich der sozialen Sicherheit eine sehr wichtige Rolle spielt, ihm dies zugeschrieben wird, und dies bis weit in bürgerliche Parteien hinein (dies zeigte sich z.B. bei der Abstimmung zur Mutterschaftsversicherung). Die lateinischen Kantone sind daher auch in viel stärkerem Umfang – sowohl finanziell wie operationell – an den Aufgaben der Sozialhilfe beteiligt als die Kantone der deutschen Schweiz.

Diese Unterschiede führen dazu, dass Personen und Familien in der genau glei-

chen finanziellen und persönlichen Situation in dem einen Kanton auf die Unterstützung durch die *Sozialhilfe im engeren Sinn* angewiesen sind, während sie im anderen Kanton *kantonale Sozialleistungen* oder *institutionelle Hilfen* in Anspruch nehmen können. Sogar innerhalb eines Kantons können sich von Gemeinde zu Gemeinde diesbezüglich Unterschiede ergeben.

Offensichtliche Mängel

Die Mängel des heutigen Systems der Sozialhilfe sind offensichtlich:

- Die Rechtslage für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe ist wenig transparent. Insbesondere bei der *Sozialhilfe im engeren Sinn* ist der Ermessensspielraum der Behörden gross und die Rechtssicherheit relativ gering. Die Gefahr von rechtsungleicher oder gar willkürlicher Behandlung von Hilfesuchenden ist entsprechend gross.
- Das bestehende System ist kompliziert und undurchsichtig: Häufig vermag eine Leistung nicht den ganzen Bedarf zu decken, so dass noch weitere Leistungen beantragt werden müssen. Die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen machen es zudem für die Betroffenen fast unmöglich, selbst festzustellen, ob sie einen Anspruch auf eine Leistung haben oder nicht.
- In vielen Kantonen muss die *Sozialhilfe im engeren Sinn* zurückbezahlt werden, wenn die Bezügerinnen und Bezüger finanziell wieder auf eigenen Beinen stehen. Das ist eine eigentliche Armutsfalle und wirkt sich dementsprechend negativ aus.⁸
- Die Verwandtenunterstützungspflicht hält viele bedürftige Personen davon ab, ein Gesuch um Sozialhilfe zu stellen.

⁸ Robert E. Leu., Stefan Burri, Tom Priester: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt Verlag, Bern, 1997, S. 389.

- Die Zahl der Personen, die aufgrund ihrer finanziellen und persönlichen Lage Anspruch auf Leistungen hätten und diese nicht in Anspruch nehmen, ist sehr hoch: Sie wird bei der *Sozialhilfe im engeren Sinn* auf 86% geschätzt, bei der *Sozialhilfe im engeren und weiteren Sinn* zusammen immer noch auf 45%.⁹ Auch wenn diese Zahlen nicht ganz zweifelsfrei sind, so zeigen sie doch auf, dass die Sozialhilfe weit von ihrem Ziel entfernt ist, Armut zu verhindern.

Wie weiter?

Für die Zukunft der Sozialhilfe lassen sich drei unterschiedliche Szenarien vorstellen:

Status quo

Die Sozialhilfe bleibt in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung ihrem ursprünglichen Auftrag verhaftet, nämlich *subsidiär* zu den vorgelagerten Sicherungssystemen zu wirken und individuelle Probleme individuell zu lösen. Die Sozialversicherungen beschränken sich auf die «alten» sozialen Risiken wie Alter, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit und bleiben wie bis anhin eng an die Erwerbstätigkeit geknüpft. Die Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe ändert sich nicht: Die Hauptlast tragen weiterhin die Gemeinden und Kantone. Wenn alles beim alten bleibt, werden viele Städte und Gemeinden, aber auch Kantone an ihre (finanziellen und politischen) Leistungsgrenzen stossen. Es besteht dann die grosse Gefahr, dass das Leistungsniveau der Sozialhilfe auf ein absolutes Minimum absinkt – mit all den gesellschaftlichen Folgen, die man in gewissen Ländern bereits heute beobachten kann. Erste Tendenzen in diese Richtung sind schon festzustellen:

⁹ A.a.O., S.181.

So hat z.B. die Stadt St. Gallen angekündigt, dass sie die Sozialhilfeleistungen generell um 10% kürzen werde.

Ausbau der Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen werden erweitert und decken neue soziale Risiken wie Langzeitarbeitslosigkeit und Einkommensschwäche bei Familien umfassend ab. Damit wird die Sozialhilfe stark entlastet und bewahrt ihren subsidiären, auf individuelle Problemlagen ausgerichteten Charakter. Ihre Bedeutung im System der sozialen Sicherheit geht zurück, ähnlich wie wir es in den sechziger und siebziger Jahren erlebt haben, als die Sozialversicherungen stark ausgebaut wurden.

Neue Rolle der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe wird zu einem *ergänzenden* Pfeiler der sozialen Sicherheit, wie dies ansatzweise bereits in vielen Kantonen der Fall ist. Sie soll damit zu einem tragenden Element und einem modernen Instrument der sozialen Sicherung werden, wie dies z.B. von der Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherheit» gefordert wird.¹⁰ Damit die Sozialhilfe diese ergänzende Funktion erfüllen kann, muss sich der Bund an diesen Aufgaben beteiligen: Das Recht auf *soziale Existenzsicherung* muss explizit in der Verfassung verankert werden. Auf Bundesebene ist ein Rahmengesetz nötig, das einerseits die Ausgestaltung der Sozialhilfe – als Ergänzung zu den Sozialversicherungen – in den Bereichen *Existenzsicherung und Integration*, andererseits die *finanzielle Beteiligung* des Bundes an den Sozialhilfeaufgaben regelt. Die «subsidiären» Anteile in der Sozialhilfe (v. a. die persönliche Rückerstattungspflicht und die Verwandtenun-

¹⁰ Frauke Sassnick Spohn, René Balmer, Norbert Müller, Walter Schmid: Umbau der Sozialen Sicherung – Für die Sozialpolitik der Zukunft. Positionen und Perspektiven des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997, S. 44 f.

Es ist zu befürchten, dass in vielen Kantonen das Szenario «Status quo» bestimmend sein wird.

terstützungspflicht) müssen auf ein absolutes Minimum beschränkt werden. Ein solches Gesetz muss weiter gefasst werden als die vorliegenden Vorschläge für ein Bundessozialhilfegesetz¹¹, die nur die *Sozialhilfe im engeren Sinn* umfassen. Der Bund muss Anreize setzen, damit die Leistungsvielfalt in den Kantonen reduziert wird, ohne dass das Leistungsniveau herabgesetzt wird. Ebenso ist eine Harmonisierung der Leistungen zwischen den Kantonen anzustreben.

In welche Richtung die Entwicklung geht, wird die Zukunft zeigen. Es ist zu befürchten, dass in vielen Kantonen – v.a. der Deutschschweiz – das Szenario «Status

¹¹ Z.B. die Vorschläge von Coullery in: Pascal Coullery: Diskussionsentwurf für ein eidgenössisches Sozialhilferahmengesetz. Sonderdruck aus: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge. Band 39, 1995, Heft 5, und Bauer/Wyss in: Tobias Bauer, Ursula Wyss: Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht. Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung. Im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung. Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, 1997. Vgl. dazu auch den Artikel von Christine Goll in dieser Ausgabe der Roten Revue.

quo» für die nächste Zukunft bestimmend sein wird. Das Szenario «Ausbau der Sozialversicherungen» deckt sich mit der klassischen sozialdemokratisch-/gewerkschaftlichen Sozialpolitik, die auf der Erkenntnis beruht, dass das Versicherungsprinzip einen wichtigen Pfeiler einer solidarischen Sozialpolitik darstellt. Doch angesichts des aktuellen politischen Kräfteverhältnisses sind die Realisierungschancen gering. Bleibt also die «neue Rolle für die Sozialhilfe»: Hier gilt es, sich klar zu werden, welche Chancen und welche Risiken in einem Ausbau der bedarfsabhängigen Leistungen stecken – v.a. auch mit Blick darauf, dass – wenn keine Mehrheiten für neue Lösungen gefunden werden können – der Status quo erhalten bleibt.

Rosmarie Ruder ist Geschäftsführerin der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).