

**Zeitschrift:** Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 77 (1999)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Das Recht auf Existenzsicherung durchsetzen : mit einem Rahmengesetz für die Sozialhilfe das soziale Netz stärken  
**Autor:** Goll, Christine  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-341498>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 12.01.2025

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

# Das Recht auf Existenzsicherung durchsetzen

Mit einem Rahmengesetz für die Sozialhilfe  
das soziale Netz stärken

Die wirtschaftliche Krisensituation seit Beginn der 90er Jahre hat auch die soziale Realität in diesem Lande verändert. 300'000 Arbeitsplätze sind im Namen von Aktionärsgegewinnen, Fusionen und Markt-fundamentalismus abgebaut worden. Die Wirtschaft stiehlt sich zunehmend aus der sozialen Verantwortung und delegiert die Folgekosten an den Staat. Die Zunahme von Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten, die Ausgrenzung von Ungelernten

---

**Christine Goll**

---

und Behinderten aus dem Arbeitsmarkt, steigende Krankenkassenprämien und Lebenshaltungskosten, überschuldete Privathaushalte und die Lücken im sozialen Netz – wie die (immer noch) fehlende Mutterschaftsversicherung oder nicht-kostendeckende Kinderzulagen – haben zu einer Zunahme der Ausgaben im Sozialbereich geführt. Steuergeschenke an die Reichen sind für die Bürgerlichen an der Tagesordnung, während sie gleichzeitig ein Sozialmoratorium fordern. Die Schweiz kann und muss sich ein stabiles und gut ausgebautes Netz der sozialen Sicherung leisten. Es gibt keine Wirtschaftspolitik ohne Sozialpolitik, und es gibt keine Sozialpolitik ohne Wirtschaftspolitik. Die zunehmenden Entsolidarisierungstendenzen müssen gestoppt werden.

Wenn in der reichen Schweiz immer mehr Menschen ohne Erwerbsarbeit Angst haben müssen, ihre Existenzsicherung zu

verlieren, dann ist das ein untrügliches Zeichen für die fehlende Solidarität. Die soziale Ungerechtigkeit manifestiert sich auch in der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Kaderlöhnen und den Working-poor-Einkommen. Unsolidarisch verteilt ist die Arbeit auch zwischen den Geschlechtern. Die gesellschaftlich notwendige, überwiegend von Frauen geleistete Gratisarbeit, die keine soziale Absicherung bewirkt, weil unser Sozialversicherungssystem ans Erwerbsarbeitsprinzip gebunden ist, bildet aber die eigentliche Basis unseres gesamten ökonomischen Systems. Unserer Arbeitsgesellschaft geht die Lohnarbeit nicht aus. Uns droht vielmehr «die Gesellschaft auszuweichen». Innovationen für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen sind heute im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich gefragt und möglich. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit für alle ist eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit.

## **Soziale Sicherung umfassend definieren**

Kein Wunder, sind die einzelnen Zweige des Sozialversicherungssystems in den 90er Jahren arg strapaziert worden. Nur: Wenn die Sozialversicherungen unter Druck geraten, dann ist das ganze System der sozialen Sicherung gefährdet. Zum sozialen Sicherungsnetz gehören sowohl die Sozialversicherungen als primäres

Netz als auch die Sozialhilfe (bisher Fürsorge genannt) als «Netz unter dem Netz». Wenn das Versicherungsnetz nicht trägt, werden die sozialen Folgekosten an die Sozialhilfe abgeschoben.

Das Sozialversicherungssystem befindet sich im Umbruch. Gesetzesreformen sind erst kürzlich, etwa bei den Ergänzungsleistungen oder bei der Erwerb ersatzordnung, erfolgt. Andere laufen derzeit mit den Teilrevisionen im Krankenversicherungsgesetz oder stehen bevor, wenn wir an die 11. AHV-Revision, gekoppelt mit der 1. BVG-Revision, oder an die Zukunft der Invalidenversicherung im Nachgang zum Volksverdict gegen Sozialabbau vom 13. Juni 1999 denken. Linke Politik muss in dieser Umbruchsituation dafür sorgen, dass es nicht zu Abbruchübungen kommt. Denn spätestens seit dem Abstimmungswochenende vom 13. Juni sind die «Sozialrambos» übermütig geworden.

Die Angstmacher, die in Podiumsdiskussionen erfolgreich die Mutterschaftsversicherung gegen die AHV ausspielten, blasen jetzt zum Generalangriff gegen die AHV. Sie, die lautstark zuerst die AHV retten wollten, bevor ein «11. Sozialwerk» geschaffen würde, wollen nun die Maximalrenten senken, die Teuerung nur alle drei statt wie bisher alle zwei Jahre ausgleichen und das Rentenalter für Frauen und Männer gleich auf 67 Jahre hinaufschrauben. «Geschieht ihnen recht, diesen Alten», mögen sich auch Linke denken, die schockiert waren über die Abwehrreflexe älterer MitbürgerInnen, die zur Mutterschaftsversicherung Nein gestimmt haben. Ein grosser Teil der NeinsagerInnen ist wohl auf die Propaganda der Rechten, bestehend aus einer hochexplosiven Mischung aus Panikmache, Frauenverachtung und Fremdenfeindlichkeit, hereingefallen, hat sich letztlich aber ins eigene Fleisch geschnitten.

Dass sachliche Argumente keine Chance hatten angesichts einer emotionsgeladenen und ideologisierten Sozialstaatsde-

batte, ist nicht weiter verwunderlich. Klar ist jedoch, aus welcher Richtung der sozialpolitische Wind in den kommenden Monaten bläst. Erfolg gehabt hat nämlich in erster Linie eine «Kampagne, die auf die Frau zielte». Diffamierende Inserate mit der Schlagzeile «Nach der AHV-Lüge der Mutterschaftsversicherungs-Betrug» richteten sich gezielt gegen Bundesrätin Ruth Dreifuss. Diese Angriffe haben System, denn was den Auftraggebern schon lange ein Dorn im Auge ist, ist die Beharrlichkeit, mit der die Sozialministerin seit ihrer Wahl jeden Sozialabbau zu verhindern weiss. Mit ihr war die Linke in der laufenden Legislatur praktisch gezwungen, in der Sozialpolitik zumindest den Status quo zu verteidigen. Die Freude über die mit zahlreichen Kompromissen geschmiedete und deshalb absolut bescheidene Mutterschaftsversicherungs-Vorlage, die noch von einer satten Mehrheit des eidgenössischen Parlamentes getragen wurde, ist mittlerweile verflogen. Jeder weitere gezielte Ausbau des primären Versicherungsnetzes wird – wenn überhaupt – nicht ohne entsprechende Hartnäckigkeit und BündnispartnerInnen zu verwirklichen sein.

### **Kostenverlagerung zur Sozialhilfe**

Der soziale Wandel und die wirtschaftlichen Krisenjahre haben dazu geführt, dass die Sozialversicherungen stärker beansprucht werden. Sparübungen bei den Sozialversicherungen gehen aber immer auf Kosten der KleinverdienerInnen und der Sozialhilfe. So schafft beispielsweise ein höheres Rentenalter mehr Arbeitslose und ein Leistungsabbau in der Arbeitslosenversicherung neue Fälle für die Sozialhilfe. Steigende Kopfprämien für die Krankenversicherung, verbunden mit der Sparhysterie der Kantone bei den Prämien subventionen des Bundes, die nicht voll ausgeschöpft werden, erhöhen wiederum den Sozialhilfebedarf. Weil das

**Sparübungen  
bei den Sozial-  
versicherungen  
gehen immer auf  
Kosten der Klein-  
verdienerInnen  
und der Sozial-  
hilfe.**

**Stossrichtung  
dieser «Politik  
fürs Volk» ist die  
Rückkehr zum  
Bettelstaat.**

Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe heute nicht funktioniert, bezahlen die Städte für die Fehler in der Sozialpolitik des Bundes. Gemeinden mit Zentrumsfunktionen sind heute überfordert. Die föderalistische Regelung im Bereich der Sozialhilfe zementiert die Rechtsungleichheit für die BezügerInnen und öffnet der Willkür Tür und Tor. Die öffentliche Sozialhilfe fällt heute in die Kompetenz der Kantone, die ihrerseits die Durchführung an die Gemeinden delegieren. Gerade Städte haben jedoch auf Bundesebene kein Mitspracherecht.

Besonders die kontroversen Veranstaltungen vor der Abstimmung über die Mutterschaftsversicherung haben gezeigt, worum es der bürgerlichen Rechten punkto Sozialstaat geht. Da wurden unermüdlich Appelle an die Eigenverantwortung lanciert oder eine inszenierte Nabelschau vorgeführt, bei der sich SVPLerInnen mit zahlreichen Fallbeispielen aus der persönlichen Biografie outeten. Das tönnte dann etwa so: «Wir mussten auch hart unten durch und haben es ohne staatliche Subventionen geschafft.» Oder: «Als das erste Kind kam, musste ich mir auch überlegen, ob ich mir ein Paar Strümpfe leisten kann oder das Kind etwas Dringendes braucht.» Stossrichtung dieser «Politik fürs Volk» ist die Rückkehr zum Bettelstaat und in jedem Fall das Hochhalten des Subsidiaritätsprinzips.

Die bürgerliche Mehrheit des Parlamentes hatte anlässlich der Beratungen zur neuen Bundesverfassung in einem Anfall von «Subsidiaritäts-Paranoia» bereits die sozialen Grundrechte verwässert und relativiert. Das «Recht auf Existenzsicherung» wurde zu einem «Recht auf Hilfe in Notlagen» reduziert. Statt von «Sozialrechten» ist von «Sozialzielen» die Rede, die nur «in Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung» sowie «im Rahmen der verfügbaren Mittel» angestrebt werden können. Um vollends sicherzugehen, hält der letzte Absatz noch fest,

dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. Bereits in seiner Botschaft hatte der Bundesrat geschrieben, dass die Sozialziele «den Gedanken der Subsidiarität staatlichen Handelns» betonen. Solche Alibiübungen und die Barmherzigkeitsmentalität von PolitikerInnen geben keine konkreten Antworten auf die heutige soziale Realität in diesem Land. Ohne soziale Grundrechte ist keine demokratische Teilhabe möglich, denn soziale Grundrechte sind das beste Mittel gegen die Angst, und ihre konsequente Umsetzung in die Praxis verhindert Politikverdrossenheit und Frustration. Sozialabbau und daraus resultierende Existenzängste hingegen bilden den Nährboden für Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Das Subsidiaritätsprinzip taucht im übrigen auch wieder im Neuen Finanzausgleich (NFA) auf, der bis Ende November in der Vernehmlassung ist.<sup>1</sup> Im sozialen Bereich verschiebt der NFA in grossem Ausmass Aufgaben und Finanzen und baut darauf, dass die untergeordnete Ebene die Probleme lösen kann. Diese Delegation von Problemlösungen auf die unterste Ebene wirkt sich im Sozialen verheerend aus, wenn wir sehen, dass Menschen, die unter dem Existenzminimum leben, keine Leistungen geltend machen, dass völlig unterschiedliche Leistungsstandards bestehen und dass vor allem Städte an ihre Belastungsgrenzen stossen.

### **Rechtssicherheit statt Willkür**

Untersuchungen im Kanton Bern haben ergeben, dass die Unterstützungspraxis in den Gemeinden höchst unterschiedlich ausfällt. Ein untersuchtes Fallbeispiel einer alleinerziehenden Mutter im genannten Kanton ergab, dass der monatliche Unterstützungsbeitrag je nach Gemeinde zwischen 0 und 1712 Franken variieren

<sup>1</sup> Siehe dazu auch die letzte Nummer der Roten Revue.

kann.<sup>2</sup> Die unverbindlichen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) werden gerade in finanziell schwierigen Zeiten immer wieder unterschritten. Krasses Beispiel ist der Kanton Aargau, der das soziale Existenzminimum durch ein betriebsrechtliches mit gravierenden Konsequenzen für die Betroffenen ersetzt hat. Als unverbindliche Empfehlungen haben die SKOS-Richtlinien nicht denselben Stellenwert wie gesetzliche Regelungen auf Bundesebene. Die SKOS selber setzt sich für ein Bundesrahmengesetz für die soziale Sicherheit ein, das die Rolle, die Ziele und die Rahmenbedingungen der Sozialhilfe einbezieht.

Armut ist eine Menschenrechtsverletzung. Die Zahl der Sozialhilfe-BezügerInnen hat sich seit Beginn der 90er Jahre mehr als verdoppelt. Die Dunkelziffer liegt je nach Schätzung zwischen 70 und 90 Prozent. Diese hohe Nichtbezugsquote von Menschen, die unter dem Existenzminimum leben und ein Anrecht auf Sozialhilfe haben, aber aus falschem Stolz, aus Scham oder Informationsmangel «verzichten», ist ein sozialpolitischer Skandal. Unzumutbar ist auch die Verlagerung der sozialen Folgekosten von oben nach unten, das heisst vom Bund zu den Kantonen und weiter zu den Gemeinden, insbesondere an jene mit Zentrumsfunktionen. Die Koordinationsprobleme zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe verhindern ein gesamtschweizerisch tragendes Netz der sozialen Sicherung. Die daraus resultierenden Probleme für wachsende Bevölkerungskreise von Armutsbetroffenen haben sich in den vergangenen Jahren durch die wirtschaftspolitische Entwicklung und die Sparpolitik der öffentlichen Hand massiv verschärft.

Mit meiner parlamentarischen Initiative «Recht auf Existenzsicherung» haben wir uns in der Nationalratskommission für

Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) für die Verankerung dieses sozialen Grundrechts in der Bundesverfassung und für die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe auf Bundesebene eingesetzt. Die Sozialhilfe darf nicht Endstation für sozial ausgegrenzte Menschen bedeuten, sondern muss deren gesellschaftliche und wirtschaftliche (Re-)Integration in den Vordergrund stellen. Mit der neuen Bundesverfassung ist ein erster Schritt getan. Die SGK hat nun als weiteren Schritt immerhin entschieden, zur Frage eines Rahmengesetzes eine Vernehmlassung durchzuführen.

### **Die Konkretisierung des Rechts auf Existenzsicherung**

Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe auf Bundesebene ist die Konkretisierung des Grundrechts auf Existenzsicherung. Grundsätzlich gilt: Das primäre Sozialversicherungsnetz muss ausgebaut, und die Lücken müssen möglichst schnell geschlossen werden; gleichzeitig muss die Sozialhilfe gestärkt werden. Für eine minimale rechtliche Gleichbehandlung ist eine Basisregelung über ein eidgenössisches Rahmengesetz für die Sozialhilfe notwendig.

Die Reformen bei der Sozialhilfe umfassen vier Schwerpunkte: die Festsetzung eines Rechtsanspruches auf ein sozial angemessenes, für alle geltendes Mindestniveau, die Verbesserung der Bedingungen für das Geltendmachen von Ansprüchen, die Schaffung von Anreizen für Erwerbsarbeit und Integration sowie den Aufbau eines Finanzierungssystems, das die Ungleichbelastung zwischen den Gemeinwesen vermindert und ein Abschieben von Soziallasten unattraktiv macht. Im Vordergrund stehen dabei Transparenz und Rechtssicherheit für alle BezügerInnen. Ein konkretes Modell für ein Rahmengesetz liegt vor.<sup>3</sup> Damit besteht übr-

**Armut ist eine Menschenrechtsverletzung.**

<sup>2</sup> Siehe Literaturangabe am Schluss.

<sup>3</sup> Siehe Literaturangabe am Schluss.

gens auch ein Instrument für kantonale und kommunale PolitikerInnen. Denn ohne Druck von unten werden wir im Bundesparlament weiterhin in der Rolle der Status-quo-VerteidigerInnen verharren müssen.

Sozialpolitik muss konsequent mit Wirtschaftspolitik verknüpft werden. Das bedeutet, dass jeder wirtschaftspolitische Entscheid zumindest nach seinen sozialen Auswirkungen hinterfragt werden muss. Die Koordination zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe muss verbessert und ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe auf Bundesebene durchgesetzt werden, damit die Sozialhilfe als selbstverständliches Recht wahrgenommen und die Willkür abgebaut wird. Ein Rahmengesetz erspart SozialhilfebezügerInnen den demütigenden Bittgang zum Amt und trägt dazu bei, den Teufelskreis von Existenzangst, Abhängigkeiten und Überschuldung frühzeitig zu durchbrechen. Betroffene sollen ihre ökonomische Selbstständigkeit und ihre Würde (wieder)erhalten.

Das von der SP Schweiz erarbeitete Rahmengesetz legt Mindestanforderungen im Leistungsbereich fest: Die materielle Sozialhilfe soll die Kosten für den Grundbedarf des Lebensunterhaltes, insbesondere für Ernährung, Kleidung, Energie, Kommunikation, Bildung, Körperpflege und obligatorische Versicherungen, abdecken. Dazu kommt ein frei verfügbarer Betrag zur Befriedigung individueller Bedürfnisse. Für all diese Kostenbereiche wird eine gesamtschweizerisch verbindliche Grundsicherungsschwelle vorgegeben. Zusätzlich anzurechnen wären die Kosten für Unterkunft, direkte Steuern, situationsbedingten Sonderbedarf (bei Krankheit oder Behinderung) sowie Integrationsleistungen wie Aus- und Weiterbildung oder Sozialeinsätze.

Mit einem Rahmengesetz würden auch die Professionalisierung von Sozialdiensten gefördert und überforderte Sozialtätige entlastet: So soll ein Sozialdienst unter Leitung einer qualifizierten Fachperson für eine Organisationseinheit von 10'000 EinwohnerInnen geschaffen und die Zuständigkeit für materielle und immaterielle (Beratung) Sozialhilfe personell getrennt werden.

Der Bund soll sich künftig mit mindestens 30 Prozent an den Sozialhilfekosten der Kantone beteiligen, damit der Kostenabschiebung von oben nach unten ein Riegel geschoben wird.

Der Trend droht heute Richtung Vorteilsstaat für Wohlhabende zu gehen. Ziel ist jedoch immer noch der Wohlfahrtsstaat für alle. Dazu braucht es eine sozial gerechte Wirtschaftspolitik und ein solides Sozialversicherungsnetz. Konsequenterweise ist das letzte Auffangnetz, die Sozialhilfe, auf Bundesebene zu stärken, damit die sozialen Folgekosten nicht ins Unermessliche wachsen. Gesellschaftliche Marginalisierung, psychische Krankheiten sowie soziale und gesundheitliche «Abstürze» von Menschen, die durch alle Maschen des sozialen Netzes fallen, kommen uns letztlich teurer zu stehen.

#### **Literatur:**

SP-Studie: Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, von Tobias Bauer und Ursula Wyss, Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien), 92 Seiten, deutsch, Fr. 10.–. Kurzfassung der Studie von Christine Goll und Anna Sax mit konkretem Modell für ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe, deutsch und französisch, Fr. 3.–.

Bezug der Publikationen bei: Sozialdemokratische Partei Schweiz, Postfach, 3001 Bern, Tel. 031 329 69 69.

Christine Goll ist Geschäftsleiterin des Dachverbands Schuldenberatung, selbständige Erwachsenenbildnerin und Nationalrätin.