

Finanzierung der kommunalen Fürsorgeausgaben durch eine Ausgleichkasse?

Autor(en): **Müller, Robert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **72 (1975)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838927>

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.

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

72. Jahrgang
Nr. 3 März 1975

Beilage zum «Schweizerischen Zentralblatt für
Staats- und Gemeindeverwaltung»

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge
und Jugendhilfe. Enthaltend die Entscheide
aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozial-
versicherungswesens. Offizielles Organ der
Schweizerischen Konferenz für öffentliche
Fürsorge. Redaktion: Dr. M. Hess-Haeberli,
Waldgartenstrasse 6, 8125 Zollikerberg,
Telefon (01) 63 75 10. Verlag und Expedition:
Orell Füssli Graphische Betriebe AG, 8036 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 26.-.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist
nur unter Quellenangabe gestattet

Voranzeige

Die Jahrestagung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche
Fürsorge findet Dienstag, den 27. Mai 1975, in Murten statt

Finanzierung der kommunalen Fürsorgeausgaben durch eine Ausgleichskasse?

Von Robert Müller, Dietikon ZH

Vorbemerkung der Redaktion. Der Verfasser wirft die Frage auf, ob Fürsorgeleistungen, die zulasten der Gemeinden gehen (finanzielle Hilfe der öffentlichen Fürsorge, Ergänzungsleistungen, Beihilfen, soweit sie die Gemeinden belasten usw.), durch eine kantonale Ausgleichskasse aufgebracht werden könnten. Diese Kasse wäre durch alle Gemeinden eines Kantons nach bestimmten Kriterien zu speisen (Steuerkraft, Einwohnerzahl usw.), jedoch ohne Berücksichtigung des gemeindeeigenen Finanzbedarfes. Auf diese Weise könnten innerkantonal alle Probleme, die sich auf Begründung, Unverlierbarkeit oder Verlegung des Unterstützungswohnsitzes beziehen, umgangen werden. Nach wie vor wäre die «Besorgung des Armenwesens» Sache der Gemeinden, wie dies zum Beispiel in Art. 22 der zürcherischen Staatsverfassung vorgeschrieben ist. Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um einen ersten Diskussionsbeitrag. Vor allem die Fragen der Organisation und Aufsicht, aber auch der politischen Opportunität müssten noch sorgfältig geprüft werden.

Wer vor 50 Jahren öffentliche Hilfe erhielt, wusste genau, wer sie zu bezahlen hatte. Dazumal erhielt der Schweizer oder die Schweizerin einen Heimatschein. Darin hiess es, dass man «jederzeit und unter allen Umständen» in seiner Heimatgemeinde Aufnahme finde. So einfach war es. Man wusste, wo man letzte Hilfe erhielt und wer sie zu bezahlen hatte.

Der Satz steht noch heute im Heimatschein. Von den gewaltig angewachsenen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt wird nur noch ein kleiner Teil nach den Grundsätzen des Heimatscheines gedeckt. Die Armenfürsorge, die älteste Einrichtung, erfordert verhältnismässig wenig Geld. Doch um diese Ausgaben zu decken, wird immer noch

ein Verrechnungssystem aufrechterhalten, das jeder Vernunft widerspricht. Würde man einem breiten Publikum die Zusammenhänge schonungslos offenbaren, ginge der letzte Rest Vertrauen in die öffentliche Fürsorge verloren.

Man muss die Regelung grundsätzlich überdenken. Das Heimatprinzip ist vielfältig ausser Kraft gesetzt worden. Die zwangsweise Heimschaffung wird unmöglich. Das Bürgerrecht soll Änderungen erfahren. Mann und Frau werden vielleicht bald nicht mehr am gleichen Ort «zuständig» sein. Die Lasten der öffentlichen Wohlfahrt sind bereits heute anders verteilt als früher. Die Leistungen der AHV und der IV, die Zusatzleistungen, die Beihilfen werden ausgerichtet ohne Rücksicht auf Wohnort und Bürgerrecht. Der Anteil der Armenfürsorge an allen Wohlfahrtsausgaben ist heute in der Regel nur 15 bis 20 %. Vielerorts sind die Armenausgaben bedeutungslos geworden.

Als im Jahre 1927 das zürcherische Armengesetz in Kraft gesetzt wurde, war die Armenfürsorge die einzige Wohlfahrtseinrichtung der Öffentlichkeit. Will man an eine Neuordnung der Fürsorge im Kanton Zürich herantreten, darf man nicht nur diesen unbedeutenden Teil in Betracht ziehen, welcher die heutige Armenfürsorge noch betrifft, sondern *alles*, was der Staat und die Gemeinden an sozialer Wohlfahrt dem Volke als Leistung in Not und Bedrängnis anzubieten gewillt sind. *Alles*, das vor 40 bis 50 Jahren die Armenfürsorge. *Alles* ist heute ein ungeordnetes, unübersichtliches, arbeitsintensives Tun, welches auf der gesamten Linie wegen Unübersichtbarkeit das Vertrauen weitester Kreise verloren hat.

Die Neuordnung der Fürsorge im Kanton Zürich muss die Voraussetzungen schaffen, dass überall ein neues Verständnis geweckt und gefördert wird für die gesetzliche Regelung, wie der Staat und die Gemeinden in der Not dem Menschen beizustehen haben.

Hand in Hand muss auch die Lastenverteilung neu geordnet werden. Vorgängig wäre abzuklären, wie die Lasten heute verteilt sind. Es genügt nicht, die Armenausgaben der Gemeinden bekanntzugeben. Notwendig ist, vorerst klar zu bestimmen, was Ausgaben der sozialen Wohlfahrt sind. Nach diesen Richtlinien müssten einerseits der Staatshaushalt und der Haushalt der Gemeinden untersucht und *alle* Fürsorgeleistungen einheitlich erfasst werden. Die Gemeinden, welche ihre Ausgaben funktional nach dem Schlüssel der eidgenössischen Finanzverwaltung ordnen, können bereits heute Aufschluss über ihre Ausgaben für die öffentliche Wohlfahrt geben. Die Stadt Dietikon zeigt ihre Ausgaben seit 1968 nach diesem Schlüssel. Die Entwicklung der Kosten der sozialen Wohlfahrt ergibt:

Jahr	Ausgaben für soziale Wohlfahrt Fr.	Anteil an den gesamten Gemeinde- ausgaben %
1965	660 982.15	6,958
1968	1 766 249.05	13,590
1970	2 493 008.—	13,316
1971	2 630 713.90	11,485
1972	2 771 844.35	10,778
1973	2 542 309.45	8,103

Im Jahre 1972 betrug der Bruttoaufwand Fr. 2 771 844.35. Die reinen Brutto-Armenunterstützungen beliefen sich auf Fr. 426 445.80. Das ist nicht einmal ein Sechstel. In den übrigen Gemeinden wird sich ein ähnliches Ergebnis zeigen, sofern man sich die Mühe nimmt, die öffentlichen Ausgaben ihrer Funktion gemäss zu schlüsseln.

Steht fest, welche Bruttobelastung durch die soziale Wohlfahrt erwächst, so muss geklärt werden, woher die Rechtsgrundlagen stammen, welche bestimmend sind, solche Kosten auszulösen.

Es ist ausserordentlich einfach, zu erklären, *Fürsorge sei und bleibe Sache der Gemeinde*. Das Problem «Gemeindeautonomie» in den Vordergrund zu stellen, ohne zu untersuchen, wie weit die Freiheit der Gemeinde überhaupt gewährleistet ist, ist unangebracht. Abzuklären ist, welche Autonomie einem Sachgebiet wie der «öffentlichen Wohlfahrt» einer Gemeinde heute noch zusteht. Selbst in der Zeit, als die Armenfürsorge die einzige öffentliche Wohlfahrt war, konnte nicht die Rede von einer «Autonomie» sein. Das kantonale Gesetz verpflichtete die Gemeinden zu Leistungen. Es war der Kanton, der den Konkordatsbeitritt vollzog, und es sind der Kanton und der Bund, die Staatsverträge abschliessen. Es ist eindeutig beweisbar, dass sich die Armenausgaben in der Folge zu relativ bescheidenen Beträgen ermässigten. Es soll sich noch um einen Sechstel am ganzen Aufwand handeln. Was sind aber die andern fünf Sechstel? Es ist nicht die Sozialversicherung. Diese ist ja kein Aufwand der Gemeinden. Es sind die Beihilfen, Ergänzungsleistungen und teilweise auch Fürsorge im Bereich der Erziehung. Wie steht es hier um die Gemeindeautonomie?

Will man gründlich abklären, ob die Einführung einer Ausgleichskasse anzustreben sei, kann man sich nicht darauf beschränken, den Bezirksdurchschnitt der Armensteuer zur Darstellung zu bringen. Auch die Feststellung, dass nicht anzunehmen ist, dass für die Zukunft die Armenlasten zunehmen werden und der fortschreitende Ausbau der Sozialversicherung zu erwarten sei, ist keine Aussage, welche eine Bedeutung hätte im Hinblick auf eine umfassende Neuordnung der Fürsorge.

Die Frage, Ausgleichskasse ja oder nein, stellt sich grundsätzlich, ob man in Zukunft im ganzen Kanton für eine einheitliche Dienstleistung auch eine einheitliche Deckung der Kosten durch den Steuerzahler anstreben will. Wie weit der Staat bei der gesetzlichen Regelung der Beihilfe-Leistungen den Grundsatz der Rechtsgleichheit seiner Bürger missachtet, wäre untersuchungswürdig.

Es wurde ein Gesetz erlassen, das den Gemeinden Leistungen vorschreibt, an denen sich aber der staatliche Gesetzgeber nur teilweise kostendeckend beteiligt. Mit dem Projekt einer Ausgleichskasse würde man erreichen, dass dem verfassungsgemässen Grundsatz, die Wohlfahrt für den Einzelnen obliege der Gemeinde, Nachachtung verschafft würde.

Wie die Mehrheit des Volkes aber Wohlfahrt verstanden haben will, ist gesetzlich verbindlich zu regeln, und eben diese Verbindlichkeit sollte nach gleichen Belastungsgrundsätzen innerhalb des Kantons abgegolten werden.

Von grosser Bedeutung ist, wie diese Kosten gedeckt werden. Man wird sich heute über die Lastenverteilung andere Gedanken machen müssen, damit nicht einem neugeordneten Sachgebiet wegen der Unzulänglichkeit der gesetzlichen Regelung der Kostendeckung die politische Zustimmung verweigert wird.

Seit der Einführung des kantonalen Armengesetzes im Jahre 1927 haben sich die Gemeindesteuersätze erheblich angeglichen. Es ist aber falsch, daraus den Schluss zu ziehen, damit habe sich das Gefälle zwischen reichen und armen Gemeinden vermindert.

Im Gegenteil sind die Gegensätze erheblicher geworden. Sie sind wenig bewusst und wenig publik, weil eine fortdauernde Geldentwertung und konjunkturbedingte Einnahmensteigerung sie ständig verwischt. Es sind nicht die Gemeindesteuerprozentsätze, die das finanzielle Gleichgewicht unter den Gemeinden messen lassen. Es sind Franken, welche bestimmend sind, ob und wie ein Gemeinwesen seine Aufgaben erfüllen kann.

In den Jahren 1934 und 1971 betrugen vergleichsweise die Steuererträge in folgenden Gemeinden:

Gemeinde	100 % Steuerertrag pro Kopf			Gemeindesteuer %		Steuerertrag pro Kopf		
	1934	1971	Differenz	1934	1971	1934	1971	Differenz
Zürich	79.30	964.10	884.80	160	133	126.90	1282.25	1155.35
Dietikon	20.40	408.70	388.30	202	143	41.20	584.45	543.25
Uitikon	16.20	2211.20	2195.—	180	95	29.15	2100.65	2071.50
Zollikon	129.80	1890.50	1760.70	110	98	142.80	1852.70	1709.90
Knonau	14.90	257.80	242.90	180	160	26.80	412.50	385.70
Adliswil	18.70	553.90	535.20	200	134	37.45	742.20	704.75
Kilchberg	109.20	1493.30	1384.10	125	99	136.50	1478.35	1341.85
Küsnacht	90.80	1993.10	1902.30	130	101	118.05	2013.05	1895.—
Wetzikon	26.10	458.80	432.70	250	155	65.25	711.15	645.90
Fiscenthal	10.80	208.70	197.90	250	160	27.—	333.90	306.90
Rüti	26.40	372.90	346.50	210	160	55.45	596.65	541.20
Uster	29.80	464.90	435.10	194	151	57.80	702.—	644.20
Sternenberg	7.20	128.10	120.90	225	175	16.20	224.15	207.95
Seuzach	15.50	525.50	510.—	250	153	38.75	804.—	765.25
Winterthur	50.90	563.60	512.70	193	150	98.25	845.40	747.15
Feuerthalen	21.40	346.50	325.10	200	165	42.80	571.70	528.90
Bülach	27.60	464.20	436.60	180	150	49.70	696.30	646.60
Kloten	22.70	681.60	658.90	145	135	32.90	920.15	887.25
Kanton Durchschnitt	55.50	728.90	673.40	191,7	139,1	106.40	1013.90	907.50

Diese Tabelle sollte einem Schöpfer oder Neuordner staatlicher Massnahmen Grund genug sein, sich zu besinnen, ob bei einer Neuordnung nicht nur die Sache als solche zu untersuchen ist, sondern ebenfalls auch eine Neuordnung der Kostendeckung überarbeitet werden soll. Schliesslich ist die politische Beschlussfassung auf allen Ebenen nur aussichtsreich, wenn die beiden Aspekte gründlich geklärt worden sind und ihre neuzeitliche Würdigung gefunden haben.

Die grossen Unterschiede beim Aufwand für die soziale Wohlfahrt zwischen den einzelnen Gemeinwesen wären bereits Grund zu Überlegungen, ob sich bei der

Zusammensetzung unserer Bevölkerung siedelungspolitische Verschiebungen ergeben haben, deren Auswirkung gerade auch bei der Regelung der öffentlichen Wohlfahrt abgeklärt werden sollte. Wie kam es beispielsweise, dass die Gemeinde Uitikon 1934 einen Steuerertrag pro Kopf von Fr. 16.20 aufwies, dieser aber 1971 auf Fr. 2211.20 angestiegen ist? Wohnen in den reichen Gemeinden nur noch wohlhabende Bürger, und siedelt sich die minderbemittelte Schicht in wenigen Ortschaften an? Stellen sich gesellschaftspolitische Aspekte, welche im sozialen Bereich nach besonderen Massnahmen rufen? Kann das Territorialprinzip unserer Gemeinden weiterhin Grundlage sein zu regionalen Zusammenschlüssen, soweit diese den Aufgabenbereich beschlagen, bei denen eindeutig der Mensch im Vordergrund zu stehen hat? Eine Untersuchung des finanziellen Aufwandes der öffentlichen Wohlfahrt weitet die Erkenntnisse, welche nötig sind, zukunftsweisende, gesetzgeberische Arbeiten in Angriff zu nehmen.

So hat noch niemand sich die Mühe genommen, zu untersuchen, wieso beispielsweise eine Gemeinde für Altersbeihilfe einen Aufwand aufweist, der zum Verhältnis der Einwohnerzahl einer andern Gemeinde nicht in eine Beziehung gebracht werden kann.

Setzt man für die Einwohnerzahl und die 1972 ausbezahlten Beihilfen der Gemeinde Wetzikon 100 % ein, ergeben sich im Vergleich mit andern Gemeinden augenfällige Unterschiede:

Gemeinde	Einwohner		Beihilfen			Effektive Belastung bezogen auf Wetzikon %
		%	1972 effektiv bezahlte Fr.	umgerechnet auf die Belastung von Wetzikon Fr.	%	
Wetzikon	13 739	100	1 214 911.05			100
Bülach	11 328	82	356 951.—	996 218.—	82	35
Dietikon	22 615	165	1 252 829.55	2 004 585.—	165	62
Kloten	16 769	122	531 557.—	1 482 178.—	122	35

In solch vergleichenden Zahlen, welche erarbeitet werden, finden sich Verschiedenartigkeiten, welche der Mühe wert sind, bei einer Neuordnung der Fürsorge im Kanton in eine Untersuchung einbezogen zu werden. Hierin liegt weit mehr als der vorerwähnte unbedeutende Sechstel.

Betrachtet man die finanziellen Aspekte einseitig unter dem Gesichtswinkel der Gemeindesteuerprozentsätze, ergeben sich Verzerrungen, welche mit der Zeit politische Folgen haben werden und der Gemeindeautonomie die besten Totengräberdienste leisten.

Nach dem kantonalen Steuertarif zahlen 20 Steuerpflichtige bei Fr. 100 000.— Einkommen Fr. 170 000.— einfache Staatssteuern.

Es braucht aber über achtmal mehr, das sind 172 Steuerpflichtige mit Fr. 20 000.— Einkommen, um gleichviel Steuern einzunehmen. Zu bedenken gibt, dass 172 Steuerpflichtige auch achtmal mehr Anforderungen an den Gemeindehaushalt stellen. Eine

einigermassen aussagekräftige Untersuchung über die Kosten der öffentlichen Wohlfahrt bedarf der *betragsmässigen* Darstellung der Kostendeckung durch die betroffenen Gemeinwesen.

Würde man beispielsweise bei allen Gemeinden die Kosten der einzelnen Wohlfahrtsausgaben erfassen und gleichzeitig abklären, welcher Steueraufwand nötig sei, um diese zu decken, so liessen sich Schlüsse ziehen, welche weit eher geeignet wären, die Frage der Einführung einer allfälligen Ausgleichskasse ins Auge zu fassen oder das Projekt fallenzulassen. Eine diesbezügliche Erhebung würde beispielsweise folgendes Bild ergeben:

Gemeinde	Armenunterstützung brutto	Beihilfen	./ . Staatsbeitrag	Nettoausgaben	Heime
Dietikon	426 446.—	1 252 829.—	463 123.—	789 706.—	231 440.—
Kloten	402 987.—	531 557.—	173 347.—	358 210.—	154 335.—
Küsnacht	153 647.—	816 827.—	272 273.—	544 554.—	80 330.—
Wetzikon	351 501.—	1 214 911.—	779 451.—	435 460.—	122 312.—
Bülach	152 012.—	356 951.—	156 925.—	200 026.—	—.—
Adliswil	236 460.—	1 164 782.—	393 562.—	771 220.—	66 300.—

Gemeinde	1 ‰ des einfachen Staatssteuerertrages		Zur Tilgung des obigen Aufwandes benötigte ‰			
	Fr. pro Kopf	Fr.	Armenunterstützung	Beihilfe	Heimdefizit	Total
			‰	‰	‰	‰
Dietikon	9 279.—	408.70	46	85	24	155
Kloten	11 170.—	681.60	36	32	13	81
Küsnacht	24 302.—	1 993.10	6	22	3	31
Wetzikon	6 179.—	458.80	56	70	19	145
Bülach	5 126.—	464.20	29	39	—	68
Adliswil	8 817.—	553.90	26	87	7	120

Will man die Frage einer gerechteren Verteilung der «Armenlasten» anstreben, so muss gewissenhaft abgeklärt werden, inwieweit eine Ausgleichskasse die Voraussetzung schaffen würde, dass

- a) die öffentliche Wohlfahrt Sache der Gemeinden ist und bleibt,
- b) die Kosten von allen Gemeinden nach einheitlichen Grundsätzen gemeinsam getragen würden.

Will man dieses Projekt nicht weiter verfolgen, dann bleibt den Gemeinden die politische Einflussnahme, dafür zu sorgen, dass in Zukunft der Staat alle Massnahmen, welche er verbindlich dekretiert, auch selbst bezahlt. Dies wäre auch ein Weg, um dem einzelnen Steuerzahler zu gleichen Pflichten zu verhelfen.

Die bisherige Lösung, man könne eine neue Sozialleistung einführen und die Bezahlung ungleich dem Zufall überlassen, ist dank wirtschaftlicher Blüte und inflationärer Geldentwertung in den Gemeinden nicht besonders beachtet worden. Wer daran glaubt, dies bleibe auch in Zukunft so, dem mangelt der Sinn für die Realität. Er überwertet den Glauben, bei der kommenden Generation sei die ohnehin fortschrittshemmende Gemeindeautonomie in weiten Schichten so fest verankert, um ein grösseres finanzielles Opfer wert zu sein.

Das Projekt einer Ausgleichskasse muss seriöser untersucht werden.

Was ist Kriminologie?

Von Dr. phil. *W. T. Haesler*, Zürich

Vorbemerkung der Redaktion. Das Schweizerische Nationalkomitee für geistige Gesundheit, dem zurzeit 33 Mitglieder angehören, hat zwei Arbeitsgruppen geschaffen, die sich mit den psychohygienischen Belangen im Gebiete der Kriminologie und mit der Selbstmordverhütung befassen. Der Leiter der Arbeitsgruppe für Kriminologie informiert uns über seine Bestrebungen und die in Aussicht genommenen Veranstaltungen.

Kriminologie beschränkt sich nach traditionell engerer Auffassung auf die empirische Erforschung des Verbrechens und der Täterpersönlichkeit. Kennzeichnend für diese Position sind beschreibende Darstellungen der Gesamtkriminalität oder von Einzeldelikten sowie wissenschaftliche Einzelfall- und Längsschnittstudien. Unter psychologischen, psychopathologischen, psychoanalytischen und eklektischen Konzepten werden Lebensläufe von Straffälligen geschildert und Konfliktsituationen beschrieben.

Die weitergefasste Konzeption in der Kriminologie bezieht aber auch die erfahrungswissenschaftliche Kenntnis über die Wandlungen des Verbrechensbegriffs (Kriminalisierung) und die Bekämpfung des Verbrechens, die Kontrolle des sonstigen sozial abweichenden Verhaltens sowie die Untersuchung der polizeilichen und gerichtlichen Kontrollmechanismen in die Analyse ein. Danach umfasst der kriminologische Gegenstand die «Vorgänge und Entstehung von Gesetzen, die Verletzung von Gesetzen und die Reaktion auf Gesetzesverletzungen».

Weshalb eine schweizerische Organisation für Kriminologie?

1. Die Kriminalität ist ein Störfaktor und ein Faktor der Regression der öffentlichen Ordnung und der individuellen Sicherheit. Sie ist auch ein negativer Faktor im Hinblick auf die Wirtschaft durch die Verluste und Kosten, die sie dem Einzelnen und dem Staat auferlegt, wie auch, was die Organe, die sich mit deren Unterdrückung befassen (Polizei, Gerichte, Gefängnisse, administrative Dienste), kosten. Ein amerikanisches Werk weist auf diesen Aspekt hin, indem es den Titel «Verlust von 20 Milliarden Dollar» trägt, das heisst die Summe, die das Verbrechen den amerikanischen Steuerzahler pro Jahr kostet.