

Von der Fürsorge zur kantonalen Sozialpolitik

Autor(en): **Zürcher, Ernst**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **87 (1990)**

Heft 10

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838495>

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.

Von der Fürsorge zur kantonalen Sozialpolitik

Von Ernst Zürcher, Sekretär der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren

Die Einordnung der kantonalen Sozialpolitik in das Gefüge der Departemente

Während Politikbereiche wie Erziehung, Gesundheit, Finanz, Polizei, Justiz, Militär, Bau sowie Land- und Forstwirtschaft in aller Regel als Direktionen respektive Departemente klar und im interkantonalen Vergleich auch recht homogen ausgestaltet sind, trifft dies bei der Sozialpolitik weit weniger zu.

Warum?

Der Begriff «Sozialpolitik» ist uneinheitlich definiert. Die Sozialpolitik lässt sich zu verschiedenen andern Aufgabengebieten oft nur schwer abgrenzen. Sie weist vielmehr Querschniteigenschaften auf. So durchzieht sie bei weiter Interpretation verschiedene Departemente wie Finanzen (Ausgestaltung der Steuern, Subventionen), Volkswirtschaft (sozialer Wohnungsbau, Konsumentenschutz), Erziehung und Gesundheit (öffentliche Taxordnung, Krankenversicherung).

Den Sozial- respektive Fürsorgedepartementen verbleiben oftmals nur die sozialen «Residualaufgaben». Während es vor allem in grösseren Kantonen eigene Sozial- respektive Fürsorgedirektionen gibt, welche oft mit einem weitem Departement einem Regierungsrat zugeordnet sind, finden wir andere Stände, die mit Hilfe eines Sozialamtes die Fürsorgeaufgaben bewältigen. Das Sozialamt kann z.B. dem Gesundheitsdepartement zugeteilt sein (z.B. Kanton Aargau). Das Departement kann aber auch eigenständigen Charakter aufweisen (Kanton Waadt: Département de la prévoyance sociale et des assurances; Tessin: Dipartimento delle opere sociali). Name und Aufbau im Kanton Tessin lassen das Bestreben zu einer umfassenden kantonalen Sozialpolitik klar erkennen. Es gibt zahlreiche weitere Departementskombinationen in bezug auf die Zuordnung sozialer resp. fürsorgerischer Aufgaben. Meist fehlt ein Leitbild für eine kantonale Sozialpolitik.

Die Sozialpolitik besteht heute in der Erfüllung zahlreicher, auf mehrere Departemente und Ämter verteilte Einzelaufgaben. Der Überblick ist oft nicht leicht. Gerade die neue Armut erfordert sozialpolitische Antworten aus einer gesamthaften Sicht. Das heisst, dass die Politik der Sozialhilfe mit dem sozialen Wohnungsbau, allfälligen kantonalen Zuschussrenten, der Krankenversicherung, der Steuerpolitik und andern mehr zu einem Bündel sozialpolitischer Massnahmen vereinigt werden sollte.

Ergebnisse einer Studie der kantonalen Fürsorgedirektoren

Im Hinblick auf den Ausbau des Sekretariates der FDK zu einem Vollamt galt es vorerst, die Grundlagen für die Erstellung einer kurz-, mittel- und

langfristigen Arbeitsplanung zu schaffen. Einen wichtigen Beitrag hierfür lieferte eine Untersuchung über die Zuordnung der verschiedenen sozialen Aufgabenbereiche zu den einzelnen Departementen. An der recht aufwendigen Untersuchung vom März 1989 haben sich 22 Kantone beteiligt.

Das Ergebnis war aufschlussreich und bestätigte weitgehend die Erwartungen. Wenn wir die Fürsorgedepartemente resp. die Sozialämter der Kantone mit ihren Aufgabenbereichen als sich überschneidende Kreise betrachten, dann können wir in der Sprache der Mengenlehre folgende Feststellungen treffen:

Die *Vereinigungsmenge*, d.h. die maximale, von den sich überlappenden Kreisen bedeckte Fläche entspricht dem Total der in irgendeinem Kanton zu den Fürsorgedepartementen resp. Sozialämtern gehörenden Aufgaben. Hierhin gehören fast alle Kinder-, Jugend- und Erwachsenenheime und -einrichtungen.

Hierhin gehören auch die Alters- und Pflegeheime. Wir finden weiter die ganze Palette der Suchtbekämpfung, die Sozialversicherung, die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege, die Vormundschaftspflege, das Asylwesen sowie natürlich die eigentliche Sozialhilfe. Im Kanton Tessin gehört sogar der soziale Wohnungsbau dem Dipartimento delle opere sociali an. Aber eben: Die meisten Sozialaufgaben werden jeweils nur in einem Teil der Kantone vom Fürsorge- und Sozialdepartement resp. -amt wahrgenommen.

Die Schnittmenge, also jene Fläche, die von allen Kreisen überlappt wird, ist hingegen sehr klein. Es handelt sich um jene Aufgaben, die in allen Kantonen ausnahmslos den Fürsorge- resp. Sozialdepartementen und -ämtern (kurz Fürsorge oder Fürsorgedepartement) unterstehen. Es geht hierbei vor allem um die Unterstützung und Betreuung (Sozialhilfe im engern Sinn) sowie um den Vollzug des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger und des Asylgesetzes.

Was hat die Umfrage bei den Kantonen im einzelnen ergeben?

Vorab ist zu erwähnen, dass nur jene Bereiche genannt werden, die mit einer gewissen Häufigkeit in der Fürsorge angesiedelt sind. Der soziale Wohnungsbau z.B. untersteht, soweit wir feststellen konnten, nur im Kanton Tessin dem uns interessierenden Departement. Er ist deshalb nicht mitberücksichtigt worden. Auch haben wir nicht die Sekundärwirkungen in Betracht gezogen. So betreffen die Sozialversicherungen auch alle jene Fürsorgedepartemente, welche z.B. Alters- und Pflegeheime zu ihrem Aufgabenbereich zählen – und das sind fast alle.

Die Hilfe an Bedürftige, die ureigenste Aufgabe der Fürsorge (inklusive derjenigen an Asylbewerber), wird von sämtlichen 22 Kantonen, die sich zur Umfrage geäußert haben, vom Fürsorgedepartement wahrgenommen.

Sehr unterschiedlich sind die Verhältnisse bei den Heimen. Während die Sonderschulheime in 6 Kantonen der Fürsorge unterstehen (in den übrigen Kantonen gehören sie der Erziehungsdirektion an), sind Behindertenheime inkl. Kinderheime ohne Schule in 18 Kantonen den Fürsorgedepartementen

angegliedert. Wohngruppen für Behinderte, geschützte Werkstätten, Alters- und Pflegeheime zählen in den meisten Fällen zur Fürsorge. Interessanterweise sind aber auch die Heime des Jugend-, Straf- und Massnahmenvollzuges, die man logischerweise eher bei den Justiz- oder Polizeidepartementen vermutet, in 12 von 22 Kantonen der Fürsorge zugeordnet.

Zu den Fürsorgedepartementen gehört auch mehrheitlich die Alkoholvor- und -fürsorge, während Therapie und Rehabilitation in 6 Kantonen Sache der Fürsorge sind. In einem Drittel der Kantone nimmt sich die Fürsorge auch der übrigen Suchtbekämpfung an (Drogen, Tabak, Medikamente), die in den verbleibenden Kantonen unter das Gesundheitsdepartement fällt.

Zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Kantone haben die Bereiche Sozialversicherung, spitalexterne Krankenpflege und soziale Berufe dem Fürsorgedepartement anvertraut.

Folgerungen

Eine solche Zergliederung erschwert sowohl die inner- wie die interkantonale Koordination im Sozialwesen als auch die Zusammenarbeit mit dem Bund. Kohärenz und Schlagkraft sozialpolitischer Bemühungen der Kantone werden geschwächt. Ein gezielter Mitteleinsatz nach Prioritäten ist oft kaum möglich.

Die Vorstellung, die Schaffung in allen Kantonen ungefähr analog zusammengesetzter Departemente wäre das Ei des Kolumbus, muss als naiv bezeichnet werden. Sicher: Für Reorganisationen in den Kantonen, in welche auch der soziale Bereich miteinbezogen wird, könnten Musterorganigramme wertvolle Anhaltspunkte für eine sinnvolle Zusammensetzung der Departemente liefern. Andererseits muss man sich bewusst sein, dass die strukturelle Eigenheit eines jeden Kantons und damit auch dessen Autonomie gerade auch im spezifischen Charakter seines Organigramms zum Ausdruck kommt. So haben wir Kantone mit 5, 7 oder 9 Regierungsräten. Dies ist in den Kantonen eine politische Zahl, die Ausdruck des souveränen Willens eines jeden Standes darstellt.

Kantonale Sozialpolitik und kooperativer Föderalismus

Die individuellen Organisationsstrukturen hüten uns vor der Illusion, eine wirksame Sozialpolitik sei nur mit uniformen Aufgabenzuteilungen in den Kantonen zu verwirklichen. Dies kann auch deshalb nicht zutreffen, weil «Sozialpolitik» keinen streng definierten Begriff darstellt. Sozialpolitik im weitesten Sinne bedeutet zielgerichtetes Verhalten zu Gunsten jener Menschen und Gruppen, die auf sich selbst gestellt, keine Chance auf einen gerechten und menschenwürdigen Anteil an den Kultur- und Wirtschaftsgütern unserer Gesellschaft hätten. In diesen weiten Begriff würde ein Grossteil der Politikbereiche, also auch z.B. die Bildungs- und teilweise die Finanzpolitik miteingeschlossen.

So weit wollen wir nicht gehen. Wir wollen uns in der Definition auf Massnahmen zur Unterstützung wirtschaftlich schwacher Bevölkerungsteile, d.h. zur Verbesserung ihrer marktinferioren Stellung, einigen. Die zahlreichen Studien und die umfassende Literatur zur neuen Armut zeigen, wer alles zu den Zielgruppen einer solchermassen festgelegten Sozialpolitik gehört.

Sozialpolitik kann also nicht allein durch ein Departement «abgedeckt» werden. Sie stellt vielmehr eine Betrachtungsweise, einen zentralen Aspekt öffentlichen Wirkens dar. Deshalb sollte ein Fürsorge- oder eben ein Sozialdirektor die sozialpolitische Sicht in ein Problem einbringen, unabhängig davon, ob die Federführung seinem Departement obliegt oder nicht. Nehmen wir z.B. die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege. Die Federführung liegt in der Regel bei der Gesundheitsdirektion. Gleichwohl sind die Elemente der Sozialhilfe in diesem Fragenkomplex zahlreich und wichtig: Ausbildung der Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen sowie der Heimpfleger und Heimpflegerinnen, Einsatz der Haushilfen sowie die Ausgestaltung der für die SPITEX sehr bedeutenden Stützpunkte an Altersheimen sind Fragen, mit welchen sich das kommunale und das kantonale Sozialwesen zu befassen haben. Eine Regierung bildet ein Kollegialsystem, jeder Regierungsrat resp. jede Regierungsrätin nimmt gleichwertig und gleichberechtigt am Gesamtentscheid teil und hat ihn bekanntlich nach aussen hin zu vertreten (wenngleich hier auch die Nuancen zum schweizerischen politischen System gehören). Der Sozialdirektor hat somit auch das Recht und die (moralische) Pflicht, auch dort sozialpolitische Erwägungen einzubringen, wo sein Departement formell nicht zuständig ist.

Im Zusammenhang mit der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen wurde etwa gesagt, Sozialpolitik sei Sache des Bundes. Die Kantone hätten «lediglich» Vollzugsaufgaben. Dabei dachte man wohl vor allem an die Sozialversicherungsgesetzgebung, die sinnvollerweise Bundessache darstellt. Hierbei darf man eine Tatsache nicht übersehen: Der Vollzug stellt ein wichtiges Teilgebiet im Rahmen der Sozialpolitik dar. Es ist der «Frontbereich», die Arbeit am Klienten. Wer eine Ergänzungsleistung beziehen möchte, wendet sich an den Schalter seiner Gemeinde. Der Kanton verfügt auch über einige gesetzgeberische Spielräume im Bereich der Sozialversicherung (z.B. EL, AHV/IV).

Daneben stehen die originären Bereiche kantonaler Sozialpolitik. Hierher gehören die Sozialhilfe, die Heimpolitik wie auch die heimexterne Betagten- und Behindertenpolitik, die Suchtpolitik, die Asylpolitik u.a.m. (siehe Kapitel 2). Überall dort, wo Sozialpolitik hautnah wird, können die Kantone und Gemeinden gestalterisch tätig sein. Dieser Teil macht primär die Qualität des Sozialstaates aus. Diese Tätigkeit ist vielfältig, vielgliedrig, oft Massarbeit, braucht Verständnis, Einfühlung und Sinn für Gerechtigkeit.

Die problemorientierte Zusammenarbeit innerhalb der Kantone kann auf vielfältige Weise erfolgen: Mitberichtsverfahren, interdepartementale Arbeitsgruppen, Anlaufstellen (z.B. Verbindungsstellenleiter im Rahmen der Heimvereinbarung); Regierungsdelegationen für zentrale Fragen (Asylwesen, Dro-

genpolitik), Koordinationsstellen z.B. für den Umweltschutz oder die Sozialpolitik.

Auf interkantonaler Ebene zeigt es sich, dass fast jedes bedeutende Problem eine interdisziplinäre Lösung erfordert. Beispiele sind:

Asylwesen: Die Fürsorgedirektoren arbeiten in der Paritätischen Kommission mit den Polizeidirektoren zusammen und vertreten die Interessen der Kantone gegenüber dem Bund.

Heimvereinbarung: Hier bilden je 2 Vertreter der Fürsorge-, der Gesundheits-, der Erziehungs- sowie der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz die Konferenz der Regierungsvertreter als politisches Führungsorgan der Vereinbarung.

Bekämpfung des Drogenmissbrauchs: In diesem Bereich bahnt sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Gesundheits-, Fürsorge-, Erziehungs- sowie Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz mit dem Bund an.

Die Liste liesse sich verlängern. Von den Fragen des EWR-Vertrages und der EG sind alle Direktorenkonferenzen mehr oder weniger stark betroffen. Aus diesem Grund ist hier u.a. die CH-Stiftung für eidg. Zusammenarbeit tätig geworden.

Ein weiteres Instrument des kooperativen Föderalismus, das Kontaktgremium, das im Zusammenhang mit der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen geschaffen worden ist, soll dem Vernehmen nach reanimiert werden.

Nicht vergessen wollen wir auch die regionalen und sprachregionalen Regierungs- und Fachkonferenzen.

Schluss

Gerade im Lichte der Erhaltung eigenständiger kantonaler Aufgabenbereiche im Zeichen europäischer Einigungsbestrebungen wird eine kantonale Sozialpolitik immer wichtiger. Das Faszinierende am kooperativen Föderalismus besteht darin, dass er unter Wahrung der Autonomie und der Identität der Kantone eine solche Politik verwirklichen kann, wenn der politische Wille auch vorhanden ist.

Ein wichtiges Instrument der schweizerischen Sozialpolitik

Unerlässliche Ergänzungsleistungen

Die 1966 eingeführten Ergänzungsleistungen sind ein wichtiges Instrument der schweizerischen Sozialpolitik. Sie dienen dazu, den AHV- und IV-Rentnern ein Existenzminimum zu sichern. 1989 bezogen in der Schweiz rund 146 000 Personen Ergänzungsleistungen in der Höhe von 1,2 Milliarden