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

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 89 (1992)

Heft: 3

Artikel: EWR und Sozialhilfe

Autor: Zürcher, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838153

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

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

schweigen von seiten des Bundes von mehr als 20 Tagen auf ein Gesuch hin Zustimmung bedeutet.

Unterkunftsweisung

Die Sparabsicht des Bundes wird nicht in Frage gestellt. Es muss jedoch ein generelles Sparziel formuliert werden, und die Kantone müssen bestimmen können, welche Leistungen sie abbauen wollen. Die Unterkunftsweisung ist abzulehnen, weil den Kantonen einerseits die Aufgabe überbunden ist, die Asylbewerber aufzunehmen und unterzubringen, anderseits wird ihr Handlungsspielraum durch praxisfremde Weisungen des Bundes massiv eingeschränkt.

- Die administrativen Kosten, die im Zusammenhang mit der Führung von Zentren entstehen, müssen zu Lasten des Bundes gehen und dürfen nicht unter die Verwaltungskostenpauschale fallen, die nur für den übergeordneten Verwaltungsaufwand gilt. Hier wird eine schleichende Abwälzung von Kosten des Bundes auf die Kantone versucht.
- Das Unterhaltsbudget muss sich am Mietzins und am Zustand der Liegenschaft bemessen. Einerseits haben die Kantone die Pflicht, Liegenschaften zu akquirieren, anderseits werden ihnen mit solchen Vorschriften die Hände gebunden.
- Insbesondere auch aus Sicherheitsgründen ist die Beschränkung auf nur eine Amtslinie in den Zentren unsinnig. Öffentliche Sprechstellen in den Zentren sind wichtig und verhindern besonders in ländlichen Gegenden die «Belagerung» der Poststellen durch Asylbewerber.

EWR und Sozialhilfe

Von Ernst Zürcher, lic. rer. pol., Sekretär der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren; Vortrag anlässlich der Fürsorgekonferenz des Kantons Zürich vom 25. Oktober 1991 in Zürich

1. Zum Allgemeinen

Ende Oktober 1991 wurde bekannt, dass über den EWR-Vertrag (EWR = Europäischer Wirtschaftsraum zwischen den 12 EG- und den 7 EFTA-Staaten) eine Einigung erzielt werden konnte.

Das sogenannte Ungleichgewicht im institutionellen Bereich kann nach der Auffassung des Bundesrates nur mit einem EG-Beitritt behoben werden. Der Bundesrat betrachtet also den EWRV als Etappe auf dem Weg zur vollen Integration in die EG. Was dies einmal bedeuten wird, kann man nur erahnen.

Der EWR-Vertrag (EWRV) lässt den Staaten ihre Souveränität, auch wenn sie durch den Acquis communautaire zum gemeinsamen EG-Recht (und künftigen EWR-Recht) natürlich eingeschränkt ist. Der Integrationsgrad der EG auch im

Jetzt-Zustand ist höher. Hier haben wir gemeinsame Institutionen. Die drei Gewalten befinden sich zum Teil aber noch in einem Embryonalstadium mit einem übermächtigen Ministerrat und einem Parlament, das nicht allzuviel zu sagen, jedenfalls keine legislatorischen Funktionen hat.

Was bedeutet das institutionelle Ungleichgewicht im EWR? Bei der Änderung und Fortentwicklung des Acquis communautaire haben die EFTA-Staaten kein Mitentscheidungsrecht. Dies hat nicht einmal das EG-Parlament. Dieser Umstand war lange Zeit Stein des Anstosses.

2. Der EWRV und die Sozialhilfe

Die Sozialhilfe oder – weniger euphemistisch – die Fürsorge bildet nicht Gegenstand des EWRV. In der Tendenz zielt die EG darauf ab, die Fürsorge als individuelles Leistungssystem bedeutungslos werden zu lassen, indem sie Mindesteinkommen und Mindeststandards festlegt.

Die eidg. Räte haben die Europäische Sozialcharta abgelehnt, u. a. weil die Kantone sich standhaft weigerten, das Recht auf Fürsorge für Ausländer formell anzuerkennen. Dieses Verhalten entspricht der schweizerischen Rechtsauffassung, dass einmal eingegangene Verträge nach Treu und Glauben einzuhalten sind. Man verpflichtet sich deshalb völkerrechtlich nur zurückhaltend. Darum reagieren wir z. B. im Asylwesen oft nur zögernd, und der Bundesrat verweist bei der Diskussion von Massnahmen gegen eine übermässige Zuwanderung immer wieder auf die EMRK und das Flüchtlingsabkommen von 1951.

Im Hintergrund spielten bei der Ablehnung der Europäischen Sozialcharta aber vermutlich auch die mit Frankreich und der BRD bestehenden Fürsorgeabkommen eine Rolle, ergeben diese doch per Saldo einige Millionen Franken zugunsten der Schweiz. Vermutlich werden diese Abkommen künftig mit der sich immer mehr anbahnenden Integration überflüssig werden. Anlässlich der letzten Zusammenkunft haben die Deutschen solche Möglichkeiten angetönt.

Dennoch muss man klar sehen, dass zu einem freien Personenverkehr, der ja mit dem EWRV als eine der vier Grundfreiheiten angestrebt wird, auch die Unterstützung von Personen in finanziellen Notlagen sowie prinzipiell die Gleichberechtigung der Angehörigen des Europäischen Wirtschaftsraumes gehören.

Ob durch Beitritt zur EG, zum EWR oder durch eine künftige Einzelvertragspolitik, so oder so schreitet die europäische Integration voran. Dies ist schon durch die weltumspannende Mobilität und Kommunikation und die dadurch entstehenden globalen Probleme und Vernetzungen unabänderlich. Dieser Prozess hat übrigens schon längst eingesetzt. Es lohnt sich deshalb zu sehen, was die EG im Sozialbereich vorgesehen hat.

Es gibt nicht nur eine Sozialcharta des Europarates, sondern auch eine solche der EG. Diese wurde im Dezember 1989 in Strassburg gegen die Stimme Grossbritanniens (damals unter der Regierung von Frau Thatcher) verabschiedet. Die Charta dient als Grundlage für soziale Aktionsprogramme. Solche Programme sind insofern verbindlich, als sie sich in Richtlinien der EG niederschlagen. Eine Richtlinie muss dann in Landesrecht umgesetzt werden und gilt anschliessend für die EG-

Staaten. Wie weit sie auch für den EWR Gültigkeit haben wird, ist heute noch schwer zu sagen. Die Sozialpolitik und insbesondere auch das Sozialversicherungsrecht gehören zu jenen Bereichen, die lediglich eine Koordination erfordern. Doch darüber später.

Die 12 grundlegenden Rechte der Charta sind:

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EG
- Freie Berufswahl und -ausübung sowie die Garantie eines angemessenen Lohnes
- Verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen
- Recht auf angemessenen Sozialschutz
- Vereinsfreiheit, um die Gründung von Gewerkschaften zu erlauben, und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Zugang zu Berufsbildungsprogrammen
- Gleichberechtigung von Mann und Frau
- Information, Konsultation und Beteiligung der Arbeitnehmer in Unternehmen der EG
- Recht auf ausreichenden Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz
- Festlegen eines minimalen Arbeitsalters (Alter, in dem junge Menschen eine Arbeit aufnehmen können)
- Schutz der älteren Menschen wie z. B. Recht auf ein angemessenes Einkommen
- Recht des Behinderten, einen Arbeitsplatz zu finden und von Spezialprogrammen zu profitieren

Am 13. September 1990 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution für die Schaffung eines Arbeitsgerichtes als Abteilung des Europäischen Gerichtshofes mit Sitz in Strassburg.

Vorschläge für Aktionsprogramme sind etwa die Festlegung eines Minimallohnes sowie die Schaffung eines «Europäischen Beschäftigungsobservatoriums» zur Analyse der Arbeitsmärkte.

Drei Richtlinien sind im Bereich der Charta für 1991 vorgesehen:

- Finanzielle Beteiligung von Arbeitnehmern an ihren Unternehmen
- Arbeitsklausel in öffentlichen Aufträgen
- Zugang der Arbeitnehmer zu Berufsbildungsprogrammen

Mit einer Richtlinie wird ein Mitgliedstaat verpflichtet, die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

3. Indirekte Wirkungen auf die Sozialhilfe

Es geht um den Vollzug der kantonalen und kommunalen Sozialpolitik in betreuerischer wie präventiver Hinsicht. Neben der Fürsorgegesetzgebung sind Kenntnisse in einer breiten Palette von Bereichen unumgänglich: Vormundschaftsrecht, Sozialversicherung, Steuergesetzgebung. Die Spannweite der Aufgaben reicht von der Säuglingsfürsorge über die Schulzahnpflege bis hin zu SPITEX und Betagtenpolitik.

Wenn also im EWRV die nicht normierte Sozialhilfe inexistent ist, so müssen

doch die Veränderungen, die der Vertrag indirekt der Sozialhilfe bringt, näher betrachtet werden.

Der Vertrag sieht nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren die freie Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte aus den EWR-Staaten sowie die Aufhebung des Saisonniers-Statutes vor. Es gibt verschiedene Prognosen über die Auswirkungen. Bundesrat und Beamte glauben auf Grund der Erfahrungen in den EG-Staaten an eine relativ geringe Zuwanderung.

Sicher kann gesagt werden, dass tendenziell so lange eine Zuwanderung erfolgen wird, als die Indikatoren in der Schweiz günstiger liegen als im Ausland. Dies war in der Vergangenheit der Fall. Solche volkswirtschaftlichen Messgrössen sind: Lohnniveau, Arbeitslosigkeit, Steuerbelastung, allgemeine Infrastrukturleistungen (öffentliche Verkehrsmittel, Strassen, Schulen, Spitäler, allg. Lebensqualität).

Hemmend wirken die hohen Mietkosten. Ausländer, welche nur vorübergehend in der Schweiz arbeiten, nehmen hier, wie die Erfahrung zeigt, Einschränkungen vor allem dann in Kauf, wenn sie mit der härteren Währung in ihrem Land einen Kaufkraftgewinn erzielen (z. B. Kauf eines Häuschens).

Nach den Gesetzen der Marktwirtschaft, ja des menschlichen Verhaltens generell, wird also eine Zuwanderung so lange erfolgen, bis sich die Niveaux übers Ganze gesehen etwas ausgeglichen haben. Sollte im Zuge des Anpassungsprozesses das allgemeine Lebensniveau sinken, wäre davon natürlich nicht nur die ausländische, sondern auch die einheimische Bevölkerung betroffen. Die Sozialhilfe könnte von einer solchen Entwicklung erheblich betroffen werden.

Daneben gibt es verschiedene Randbereiche, die sich ebenfalls auf die Vor- und Fürsorge auswirken. Hier ist der Überblick schwierig. Ich nenne ein Beispiel: Im Bereich der Alkoholika, vor allem der gebrannten Wasser, wird mit der Zeit eine Belastungsangleichung (Steuern und Monopolgebühren; längerfristig Übergang zu Verbrauchs- und Mehrwertsteuern) erfolgen. Heute ist die Belastung in der Schweiz vor allem aus gesundheitspolitischen Gründen erheblich grösser als im EG-Raum. Unsere Konferenz ist zurzeit bemüht, im steuerlichen Bereich des Alkohols einige Änderungen anzustreben. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Reinertrag der Alkoholverwaltung stetig schrumpft und dieses Geld für die AHV/IV sowie für den Alkoholzehntel zugunsten der Kantone dringend gebraucht wird. So soll über die Verordnung die Teuerung im Bereich der gebrannten Wasser wenigstens teilweise nachgeholt und der künftigen Indexentwicklung besser angepasst werden. Dieser Nachholbedarf würde rund siebzig Prozent ausmachen. Politisch und vor allem auch aussenpolitisch scheint aber eine solche Erhöhung kaum möglich zu sein. Sie muss nach unten korrigiert werden.

Zu den indirekten Wirkungen, je nach Lösung sogar zu den direkten, gehört die Neugestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Die EL liegen im Grenzbereich zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherungen. Sozialversicherungen müssen im EWR nicht angeglichen oder harmonisiert, sondern – eine schwächere Form der Angleichung – koordiniert werden. Dies bedingt u. a., dass sie «exportiert» werden. Zudem sind alle EWR-Staaten-Angehörigen gleich zu behandeln.

Nach der Logik des EWR müssten also auch EL-Leistungen «exportiert» werden. Nach derselben Logik fallen Sozialhilferegelungen, die sich auf bestimmte

Risiken wie Alter, Invalidität usw. beziehen, unter die Sozialversicherung (somit also die EL). Die Arbeitsgruppe 2 im Rahmen des Kontaktgremiums zwischen dem Bund und den Kantonen (Finanzdirektoren plus der Vorsteher des EJPD) hat nach Ersatzlösungen gesucht. Eine schwierige Arbeit! Die EL sind eine typisch schweizerische Einrichtung, also ein sozialpolitischer Sonderfall. Nun ist zu sagen, dass sich die EL sehr bewährt haben und unsere Konferenz gegenüber einem Ersatzsystem äusserst skeptisch ist. Ein Rückgang zur Fürsorge oder eine Kantonalisierung würde einen sozialpolitischen Rückschritt darstellen. Gerade in unserer Zeit der Defizite in den öffentlichen Haushalten dürften hier keine Experimente erfolgen. Ein Zuschusssystem für alle birgt zwei Gefahren in sich: Entweder erfahren die bedürftigen Betagten eine Verschlechterung, oder das Zuschusssystem erfordert erhebliche Mehrkosten.

Die öffentliche Diskussion im Vorfeld der Ratifizierung des EWR-Vertrages muss in diesem Bereich dringend geführt werden, auch wenn sich dadurch die Chancen einer Zustimmung durch das Volk verringern.

Annäherung an Europa: Migrationen als soziale Herausforderung

Unter dem Titel «Annäherung an Europa und ihre Auswirkungen auf das Sozialwesen» führte die Fürsorgekonferenz des Kantons Zürich am 25. Oktober 1991 eine Tagung durch. Der nachstehende Artikel – Verfasser: Dr. W. Schmid, Chef des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich und Mitglied der Geschäftsleitung der SKöF – geht der zentralen Frage nach, wer inskünftig mit welchen Rechten in der Schweiz leben wird und welche Konsequenzen sich daraus für die Fürsorge ergeben. Der Autor geht dabei von der These aus, dass die Annäherung der Schweiz an Europa die öffentliche Fürsorge sehr bald vor neue Aufgaben stellen wird. Die Freizügigkeit des Personenverkehrs sowie die zunehmende Migration von Ländern ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA-Länder werden die Bevölkerungsentwicklung und die Rechtsstellung der Ausländer nachhaltig beeinflussen. Die öffentliche Fürsorge wird sich voraussichtlich vor allem mit den «Kosten» der europäischen Integration zu beschäftigen haben.

1. Wege der Annäherung an Europa

Zunächst stellt sich die Frage, wie sich die Schweiz der Europäischen Gemeinschaft annähern wird. Auch wenn gegenwärtig der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zuoberst auf der politischen Agenda steht, sollten wir uns die verschiedenen denkbaren Wege vor Augen halten. Noch sind die Würfel nämlich nicht gefallen. Denkbar sind:

- Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft
- Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)