

Folgenschwerer Entscheid der Aargauer Regierung : fragwürdiges Fürsorgeverständnis

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **91 (1994)**

Heft 12

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838457>

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.

Folgenschwerer Entscheid der Aargauer Regierung: Fragwürdiges Fürsorgeverständnis

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat beschlossen, die Verordnung zum Sozialhilfegesetz auf den 1. Januar 1995 zu ändern. Ab diesem Zeitpunkt sollen Unterstützungsleistungen im Aargau nicht mehr aufgrund der SKöF-Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, sondern aufgrund der Vorschriften über die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) bestimmt werden. Damit wendet der Aargau als einziger Kanton die Grundlagen der Betriebs- und Konkursämter auf die Arbeit der öffentlichen Sozialdienste an. Dies führt dazu, dass das soziale Existenzminimum dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (Notbedarf) gleichgesetzt wird. Im Folgenden nimmt der Vorstand der SKöF Stellung zu diesem Entscheid.

Die offizielle Begründung

Im Kreisschreiben des Gesundheitsdepartements an die Gemeinderäte im Kanton Aargau wird der Regierungsbeschluss wie folgt begründet:

«In der Praxis zeigte es sich, dass diese (SKöF-Richtsätze) bei voller Ausschöpfung zu unrealistischen Bemessungen führten. Eine Vielzahl von Bemessungsbestandteilen, welche nicht zur Existenzsicherung gehören, führte zu einer Bedarfsausweitung, die den ursprünglichen Gedanken des Sozialhilfegesetzes, nämlich die Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts, relativierte.

Besonders stossend wurde auch empfunden, dass im Betriebsfalle eine Familie einen geringeren Lebensbedarf zugestanden erhielt

als ein ähnlich gelagerter Sozialhilfebezüger. Überdies konnte die Differenz zwischen dem betriebsrechtlich ermittelten und dem sozialen Existenzminimum gepfändet werden. Diese Ungereimtheiten galt es zu eliminieren.

Die steigende Anzahl der Sozialhilfefälle und deren Bemessung nach den SKöF-Richtlinien hat in den letzten Jahren sowohl in den Gemeinden als auch beim Kanton einen sprunghaft angestiegenen Finanzbedarf verursacht.

Im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm für die Staatsfinanzen wurde das Gesundheitsdepartement beauftragt, Vorschläge zur Verbesserung vorzulegen. Es zeigte sich bald, dass mit einer linearen Kürzung der Ansätze weder die erwähnten Ungleichheiten beseitigt und der gesetzliche Grundgedanke erfüllt, noch das vorgegebene Sparziel erreicht werden konnten.»

Soweit der Text aus dem Rundschreiben der Vorsteherin des aargauischen Gesundheitsdepartementes.

Der Mitteilung im «Aargauer Tagblatt» vom 19. Oktober 1994 ist weiter zu entnehmen, dass sich die Kantonsregierung von der Anwendung der Richtlinien zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums jährliche Einsparungen von 2 Millionen Franken oder 16,7 Prozent der Unterstützungskosten erwartet. Gleichzeitig wird bemerkt, dass sich dadurch für die betroffenen Sozialhilfesuchenden «je nach Umständen . . . eine bescheidene Reduktion der bisherigen Leistungen» ergebe. «Das Ziel der Verordnungsänderung sei es keineswegs, zu Lasten der Sozialhilfeempfänger die öffentlichen Kassen zu sanieren, sondern Auswüchse zu korrigieren.»

Die Kritik an der Begründung

Es ist unbestritten, dass die Fürsorgeauslagen in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen sind. Gründe dafür bilden aber in erster Linie die weit höheren Fallzahlen aufgrund der Arbeitslosigkeit, in zweiter Linie die gestiegenen Kosten im Gesundheitswesen sowie bei den Mietzinsen und in dritter Linie die durchschnittlich grösseren Haushalte (von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Familien). Die seit drei Jahren inhaltlich und betragsmässig praktisch unveränderten SKöF-Empfehlungen stellen keine Ursache für diese Kostensteigerung dar.

Der normierte Bedarf nach SKöF-Richtlinien umfasst folgende Ausgabenpositionen: Unterhalt, frei verfügbarer Betrag, Mietzins, Energie, Haftpflicht- sowie Krankenversicherung, Gebühren für Radio/TV/Telefon, Selbstbehalte bei Arzt-/Spitalbehandlung, Zahnbehandlung und Kleider/Wäsche/Schuhe. Alle übrigen Budgetpositionen fallen unter die Rubrik «zusätzliche Hilfen» und werden nur in speziell begründeten Fällen gewährt. Welche der aufgezählten Bemessungsbestandteile in den Augen der Aargauer Regierung «nicht zur Existenzsicherung gehören», bleibt unklar.

Dass Fürsorgeleistungen, sofern sie bar ausbezahlt oder an Sozialhilfesuchende überwiesen werden, pfändbar sind, Sozialversicherungsgelder (also eine IV-Rente oder die Ergänzungsleistung) dagegen nicht, ist unbefriedigend. Dass sich im Einzelfall oft eine Diskrepanz zwischen dem betriebsrechtlichen und dem fürsorgerechtlichen Existenzminimum ergibt, ist aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Betriebsämter einer-

seits und der Fürsorgeorgane andererseits so gut wie unvermeidbar. Beide Sachverhalte sind indes nicht neu, sondern bestehen seit Jahrzehnten. In der Praxis haben sich daraus nur vereinzelt Schwierigkeiten ergeben, weil die Pfändung vorübergehend ist und Wiedergutmachungscharakter besitzt, weil Schuldnerinnen und Schuldner mit Einkommenspfändungen nur in Ausnahmefällen (z. B. um eine gedeihliche Entwicklung von Kindern nicht zu gefährden) von der Sozialhilfe unterstützt werden, und weil in diesen Fällen Unterstützungsleistungen durch Direktbegleichung von Rechnungen erst noch der Pfändung entzogen werden können.

Wenn die Aargauer Regierung sich von neuen Bemessungsgrundlagen Einsparungen von rund einem Sechstel der Unterstützungsaufwendungen verspricht, dann kann dies keinesfalls durch «bescheidene Reduktion der bisherigen Leistungen» in gewissen Fällen erreicht werden. Dazu wäre eine massive Reduktion in vielen Fällen erforderlich. Das «Sparpotential» ist, selbst bei extrem restriktiver Anwendung der betriebsrechtlichen Vorschriften, wesentlich geringer. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass die Aargauer Gemeinden ihren Sozialhilfesuchenden bisher ausnehmend häufig «zusätzliche Leistungen» gewährt haben. Ein Vergleich zwischen den nach SKöF-Richtlinien («normierter Bedarf») und nach den «Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf)» bemessenen Haushaltbudgets ergibt Abweichungen zu Ungunsten des betriebsrechtlichen Minimums von null Prozent (bei Haushalten mit einer Person) bis zehn Prozent (bei Haushal-

ten mit vier und mehr Personen). Da nun aber die kleinen Haushalte in der Sozialhilfe stark überproportional vertreten sind, dürfte der Kostendämpfungseffekt insgesamt nur bei etwa fünf Prozent liegen. Dieser stellt sich allerdings erst dadurch ein, dass die Unterstützungsleistungen bei grösseren Haushalten um zehn und mehr Prozent gekürzt werden.

Die Betragsempfehlungen zu den SKöF-Richtlinien begünstigen tendenziell die grösseren, kinderreichen Haushalte. Ziehen wir einen Quervergleich zwischen den betriebsrechtlichen und den sozialversicherungsrechtlichen Ansätzen, so liegen die SKöF-Empfehlungen ziemlich in der Mitte, mithin also zweifellos innerhalb der politisch akzeptablen Bandbreite. Es kommt hinzu, dass der Vorstand der «Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz», welche die betriebsrechtlichen Richtlinien herausgibt, seine Betragsempfehlungen für grössere Haushalte als zu tief angesetzt erachtet. Auf dieser Basis wird zur Zeit zwischen unserem Verband und den Betriebsbeamten über eine Vereinheitlichung der Grundbeträge zur Bemessung der beiden Existenzminima (nicht über eine Vereinheitlichung der Richtlinien an sich!) verhandelt. Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation mit einer grossen Zahl von Konkursen und der Dominanz von Gläubigerinteressen lässt indes eine baldige Erhöhung der betriebsrechtlichen Ansätze zweifelhaft erscheinen.

Die Argumente für den Entscheid der Aargauer Regierung lassen sich also einzeln entkräften, womit sich die Begründung insgesamt als nicht stichhaltig erweist.

Das fragwürdige Fürsorgeverständnis hinter dem Entscheid

Eine Kürzung der Haushaltsbudgets von Familien im Rahmen von zehn und mehr Prozent ist zweifellos sozial schwer verträglich. Sie schwächt das ohnehin angeschlagene Selbstbewusstsein der Betroffenen zusätzlich und fördert dadurch Ohnmachtsgefühle.

Langfristig negativ wirken sich jedoch weniger die Kürzungen an sich aus. Höchst problematisch ist vielmehr der Systemwechsel, der im Aargau vollzogen werden soll. Ein über viele Jahre in der Fürsorgepraxis gewachsenes, differenziertes und flexibel gestaltetes Arbeitsinstrument (nämlich die SKöF-Richtlinien) wird durch ein fachfremdes, starres Schema zur Berechnung des Existenzminimums ersetzt. Bereits die Begrifflichkeit deutet auf verschiedene Systeme hin: während nach den SKöF-Richtlinien *bemessen* werden muss, ist nach den betriebsrechtlichen Vorschriften zu *berechnen*. Rechnungen ergeben ein Resultat, das richtig oder falsch sein kann. Bemessungen dagegen führen zu einem Produkt, das mehr oder weniger angepasst ist. Konkrete Rechnungsergebnisse können im Einzelfall nicht nach unten oder oben korrigiert werden, Zu- und Abmessungen dagegen sehr wohl, sofern gute Gründe dafür sprechen.

Der Entscheid der Aargauer Regierung und dessen Begründung deuten darauf hin, dass die SKöF-Richtlinien mit dem Inhaltsverzeichnis und dem zweiseitigen Beiblatt «Betragsempfehlungen» gleichgesetzt werden. Das Instrument besteht jedoch auch aus 37 Textseiten. Einzelne Empfehlungen lassen durchaus eine nuanciert ver-

schiedenartige Umsetzung zu; die Arbeitshilfe bildet dennoch ein Ganzes. Es macht deshalb wenig Sinn, über dessen Einzelteile ausserhalb des Kontextes zu diskutieren. Die SKöF hält daran fest, dass die materielle Sozialhilfe ein Instrument zur sozialen Integration darstellt. Dieser Zielsetzung sind die Richtlinien verpflichtet. Und dieses Ziel verfolgt auch das aargauische Sozialhilfegesetz (SHG), wenn es bestimmt, dass

- die Sozialhilfe bestrebt ist, die Eigenverantwortung und die Selbständigkeit des Hilfesuchenden zu stärken (§ 1),
- die Hilfe sich in Art und Mass nach den Bedürfnissen des Hilfesuchenden richtet (§ 2),
- die Hilfe sich auf die Gewährung des notwendigen Lebensunterhaltes erstreckt (§ 13), und
- materielle Hilfe auch im Rahmen der vorbeugenden Sozialhilfe geleistet werden kann (§ 13).

In der Begründung zum Regierungsentcheid wird der Begriff «notwendiger Lebensunterhalt» herausgegriffen und in folgende Gleichung gekleidet: *Notwendiger Lebensunterhalt = Notbedarf = Betriebsrechtliches Existenzminimum*. Diese Gleichung aber ist falsch, weil sie weder den gesetzlichen Bestimmungen noch der Intention des Gesetzgebers und auch nicht der Zielsetzung moderner Sozialhilfe entspricht. Da das betriebsrechtliche Existenzminimum nicht auf einer Fülle fachlicher Empfehlungen, sondern auf knappen rechtlichen Vorschriften fusst, ergibt sich aus seiner Gleichsetzung mit dem notwendigen Lebensunterhalt gemäss SHG faktisch eine Mindesteinkommensgarantie. Dieses Mindesteinkommen auf betragsmässig tiefer Stufe berücksichtigt die individuellen Verhältnisse der Sozialhilfe-

suchenden jedoch zu wenig, weil von der Bedarfsberechnung nach unten und nach oben praktisch nicht mehr abgerückt werden kann.

Mit der Einführung der Vorschriften über die Berechnung des betriebsrechtlichen Notbedarfs in die Sozialhilfe wird ein dynamisches Instrument integrativer Sozialhilfe durch ein statisches Instrument klassischer Armutsverwaltung ersetzt. Dies bedeutet einen gewaltigen Rückschritt im Fürsorgeverständnis.

Wäre der Aargauer Regierung lediglich an einer Kürzung gewisser Betragsempfehlungen gelegen gewesen, so hätte sie diese durch die Herausgabe eigener Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe oder eines speziellen Beiblattes zu den SKöF-Richtlinien vornehmen können. Allerdings passte auch dieser Schritt sehr schlecht in die gegenwärtige fürsorgepolitische Landschaft: von den vier Kantonen, die lange Zeit über eigene Empfehlungen verfügten, haben kürzlich zwei (Waadt und Basel-Stadt) die Betragsempfehlungen der SKöF übernommen. Ein dritter (Basel-Landschaft) vollzieht diese Änderung auf den 1. Januar 1995. Somit verbleibt einzig der Kanton Genf mit eigenen Richtlinien, die betragsmässig zudem grosszügiger ausgestattet sind als diejenigen unseres Verbandes. Selbst in Genf wird aber offiziell geprüft, in welchen Schritten mittelfristig der Übergang zu den SKöF-Richtlinien verwirklicht werden kann.

Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge ist deshalb befremdet vom Beschluss der Aargauer Regierung. Er ersucht die Verantwortlichen, ihren Entscheid im Hinblick auf seine Folgen zu überdenken und auf die geplante Änderung der Verordnung zum Sozialhilfegesetz zu verzichten.