

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Band: 96 (1999)
Heft: 5

Artikel: Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe?
Autor: Knöpfel, Carlo / Ferroni, Andrea M.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840523>

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: 13.10.2024

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

Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe?

Von Carlo Knöpfel und Andrea M. Ferroni*

Der nachstehende Beitrag zur Neupositionierung der Sozialhilfe wurde in den Grundzügen durch den Vorstand der SKOS im März 1999 diskutiert und als Strategiepapier für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe und der Verbandspolitik verabschiedet.

1. Einleitung

Die zentralen Säulen, auf denen das System der sozialen Sicherung in der Schweiz basiert, sind die traditionelle Familienform und die Vollbeschäftigung. Beide Stützen haben sich radikal verändert. Für die neuen sozialen Risiken, die sich aus der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und aus dem Wandel der sozialen Lebensformen ergeben, ist das traditionelle System der sozialen Sicherheit schlecht vorbereitet. Der Sozialversicherungsschutz ist darum für weite Bevölkerungskreise brüchig geworden.

Dies sind die Gründe, warum in den letzten zehn Jahren die Sozialhilfe einen wesentlichen Teil der Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels und damit eine stetig wachsende Zahl der davon Betroffenen aufzufangen und abzusichern hat. Die Bewältigung neuer, struktureller und sozialer Problemlagen wird stillschweigend den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen überlassen. Zwar funktioniert die Sozialhilfe nach wie vor subsidiär, sieht sich aber mit einem drastischen Zuwachs der Fallzahlen und damit auch

der Kosten konfrontiert. Hinzu kommen neue soziale Problemlagen, die früher gar nicht oder zumindest nicht in dem gravierenden Ausmass bestanden haben.

2. Neue wirtschaftliche und sozialen Realitäten

Was sind die Hintergründe dieser Entwicklung? Durch die Liberalisierung und Deregulierung nationaler Märkte, durch die dritte technologische Revolution im Bereiche der Kommunikation und Information und durch neue Strategien bei den grossen Konzernen (Produktivitätssteigerung, Konzentration auf Kerngeschäfte, outsourcing, globales Optimieren des Standort-Portfolios) hat sich der Wettbewerb zwischen den Unternehmen und zwischen den Wirtschaftsstandorten deutlich verschärft. Arbeitsplätze werden abgebaut, andere, die neue Fähigkeiten verlangen, entstehen. Der Sozialstaat wird als Standortfaktor interpretiert. Die soziale Verantwortung der Wirtschaft wird in Frage gestellt.

Während dieser wirtschaftliche Strukturwandel in der offiziellen Schweiz und in der Öffentlichkeit sehr bewusst ist und breit diskutiert wird, nehmen die wenigsten den parallel dazu verlaufenden sozialen Strukturwandel wahr. Mit diesem Begriff umschreiben wir die neuen Lebens- und Erwerbsformen, die im folgenden kurz charakterisiert sind:

* Andrea M. Ferroni ist scheidender Präsident der SKOS und Vorsteher des Kantonalen Sozialamtes in Chur; Carlo Knöpfel ist Mitglied der Geschäftsleitung der SKOS und leitet die Stabsstelle Grundlagen und Evaluation von Caritas Schweiz in Luzern.

Wandel der Lebensformen

An die Stelle der traditionellen Familie sind neue Formen des familiären Zusammenlebens getreten. Während Frauen früher ihre Sozialversicherungsansprüche meistens von ihrem erwerbstätigen Ehemann ableiten mussten, gestalten sie heute ihre (berufliche) Biographie weitgehend selbständig. Den Folgen dieser Individualisierung und der neu entstandenen familiären Gemeinschaften trägt das traditionelle System der Sozialversicherungen nur begrenzt Rechnung.

Die hohe Scheidungsrate führt zu einer grossen Zahl von Einelternhaushalten. Für Personen, die sich um die Kinderbetreuung zu kümmern haben, ergeben sich Schwierigkeiten in der Sicherung des Lebensunterhaltes, weil die Arbeitswelt kaum auf familiäre Bedürfnisse Rücksicht nimmt und die Angebote der Kinderbetreuung mangelhaft sind. Die Anforderungen für die Erwerbstätigkeit lassen sich in den unteren Einkommenschichten mit den Erfordernissen der Kindererziehung nur schlecht koordinieren. Die Folge davon ist, dass in vielen Einelternhaushalten eine selbständige Existenzsicherung nicht möglich ist. Sie müssen durch die Sozialhilfe unterstützt werden.

Neue Erwerbsbiographien

Die zunehmende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, dem besonders Personen mit beschränktem Ausbildungshintergrund ausgesetzt sind, hat neue Arbeitskarrieren zur Folge mit (unfreiwilligen) Phasen der Erwerbslosigkeit, häufigem Stellenwechsel, Teilzeitarbeit und befristeten Anstellungen. Die Unternehmen reduzieren ihr Beschäftigungsrisiko, indem die Stammbesetzung auf das absolute Minimum beschränkt wird, und der

Arbeitseinsatz der Arbeitnehmer/-innen kapazitätsorientiert erfolgt. Vor diesem Hintergrund ergeben sich neue Berufsbiographien, mit denen nur begrenzt Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen erworben werden können.

Der wirtschaftliche Strukturwandel der letzten Jahre hat mehr und mehr Personen in die Arbeitslosigkeit gedrängt. Für manche bleibt die Arbeitslosigkeit eine vorübergehende Erfahrung, für andere wird die Erwerbslosigkeit – und damit das Fehlen der wirtschaftlichen Lebensgrundlage – zum Dauerzustand ohne Ausweg. Für diese Personen und ihre Familie ist die Verarmung und die Sozialhilfeabhängigkeit die zwingende Konsequenz. Aber auch jene, die wieder eine Arbeit finden, müssen in vielen Fällen deutliche Lohneinbussen und eine Schmälerung des Sozialversicherungsschutzes in Kauf nehmen.

Für zahlreiche Menschen in der Schweiz ist im vergangenen Jahrzehnt zudem das Risiko deutlich angestiegen, trotz Arbeit nur über ein ungenügendes Einkommen zu verfügen, um den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu sichern. Die Rede ist von den *working poors*. Durch diese Entwicklungen wird die Sozialhilfe dauerhaft belastet, sei es für eine teilweise oder vollständige Existenzsicherung.

Problematisch ist auch die Tatsache, dass ältere Arbeitnehmer/-innen zunehmend Schwierigkeiten bekunden, ihre Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu behalten. Viele von ihnen werden lange vor dem Rentenalter arbeitslos und im besseren Falle unfreiwillig frühpensioniert. Das faktische Rentenalter sinkt in der Schweiz und für viele ältere Arbeitnehmer/-innen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt mehr haben, muss die Sozialhilfe Überbrückungsangebote entwickeln.

Auswirkungen der Migration

Die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften seit den 50er Jahren brachte zahlreiche ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus verschiedenen Kulturkreisen in die Schweiz. Die meisten von ihnen sind in der Schweiz niedergelassen und aufenthaltsberechtigt. Die Einwanderung erfolgte weitgehend konzeptionslos über das Saisonierstatut und den Familiennachzug. Eine eigentliche Integrationspolitik – abgesehen von der Aufnahme durch den Arbeitsmarkt – gab es nicht. Viele dieser ausländischen Arbeitskräfte gehören zu sozio-ökonomischen Risikogruppen, deren gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration erschwert ist. Die hohe Zahl von Arbeitslosen, die aufgrund fehlender Ausbildungen und mangelhaften Sprachkenntnissen einen erschwerten oder keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, belastet die Sozialhilfe. Früher verpasste Integrationsmassnahmen müssen heute darum zum Teil nachträglich von der Sozialhilfe erbracht werden.

Die Folgen dieser neuen wirtschaftlichen und sozialen Realitäten vermag das bisherige System der sozialen Absicherung nicht mehr zufriedenstellend aufzufangen und vernünftig zu lösen. Deshalb drängen sich Korrekturen am gesamten System der sozialen Sicherheit auf, die den neuen Schnittstellen und veränderten Wechselwirkungen zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherungen gebührend Rechnung tragen.

3. Systemschwächen

Im bestehenden System der sozialen Sicherheit in der Schweiz treten heute zwei markante Systemschwächen auf, die bis

vor kurzem kaum sichtbar waren. Sie werden relevant sowohl aufgrund des qualitativen Wandels der Lebensformen wie auch aufgrund der quantitativen Zunahme derjenigen Personen, die als Folge der Erwerbslosigkeit die verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit beanspruchen.

Die *enge Verknüpfung* der Sozialversicherungen *mit der Erwerbstätigkeit* erweist sich vor dem Hintergrund des Arbeitsstellenverlustes als Handicap für die Betroffenen und aus der Sicht der Sozialhilfe als Systemschwäche. Dies hat zur Folge, dass die Kantone, Gemeinden und privaten Organisationen einen wesentlichen Teil der Kosten des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zu tragen haben. Die Sozialhilfe wird aber auf die Dauer nicht in der Lage sein, diese Aufgabe allein zu bewältigen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Hilfswerken im Bereich der sozialen Sicherung muss neu überprüft werden.

Die Tatsache, dass die Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone liegt, führt dazu, dass es in der Schweiz *26 unterschiedliche Sozialhilfe-Systeme* gibt. Die wichtigsten Unterschiede liegen in der Organisation, im Auftragsverständnis, in der Ausdifferenzierung der Leistungen, in der materiellen Abgeltung und in der Verteilung der Kosten zwischen Gemeinden und Kanton. Dieses vielgestaltige Modell ist kaum dazu geeignet, die Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels wirksam aufzufangen.

4. Konsequenzen für die Sozialhilfe

Diese Entwicklungen haben die Handlungsgrundlagen der Sozialhilfe radikal verändert. Die Sozialhilfeorgane in der Schweiz haben – quantitativ und qualita-

tiv – von völlig neuen Voraussetzungen auszugehen. Der Sozialhilfe wird eine neue Rolle zugeschoben.

Bisher war die Sozialhilfe mit folgenden vier Merkmalen beschreibbar: Sie war *subsidiär* zum Sozialversicherungssystem. Ihre Angebote waren *vorübergehend* und meist nur kurzfristig notwendig und konzentrierten sich auf die Bereiche, in denen die Sozialhilfeabhängigen ihre Selbständigkeit *noch nicht* wieder erreicht haben. Der Kernauftrag der Sozialhilfe lag in der *Bewältigung individueller Notlagen*.

Demgegenüber hat die Sozialhilfe heute neu eine *komplementäre* Funktion bei der materiellen Existenzsicherung und bei der sozialen Integration zu garantieren. Mangels Alternativen (soziale Integration durch Integration in den Arbeitsmarkt) hat sie diese Funktion nicht nur vorübergehend, sondern *dauerhaft* zu übernehmen. Um den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss der Betroffenen zu verhindern, entwickelt sie Angebote für diejenigen, die die Möglichkeit zur wirtschaftlichen und sozialen Selbständigkeit *nicht mehr* haben. Damit bewältigt die Sozialhilfe nicht mehr nur individuelle, sondern in einem wesentlichen Ausmass auch *strukturelle Notlagen*.

Die tabellarische Übersicht in der folgenden Spalte gibt diese neuen Voraussetzungen und Anforderungen an die Sozialhilfe konzentriert wieder.

Die Sozialhilfe ist gegenüber diesem schleichenden und einschneidenden Wandel ihrer Rolle nicht untätig geblieben. Im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel reagiert sie offensiv auf die neuen Aufgaben. Sie entwickelt Beschäftigungsprogramme, die auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung basieren und fördert Anreize, um aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszukommen.

Bisherige Rolle der Sozialhilfe	Neu zugewiesene Rolle der Sozialhilfe
Subsidiär	Komplementär
Vorübergehende Hilfe	Dauerhafte Hilfe
Funktion des «noch nicht»	Funktion des «nicht mehr»
Bewältigung individueller Notlagen	Bewältigung struktureller Notlagen

Neue Voraussetzungen und Anforderungen in der Sozialhilfe führen zu einem schleichenden Rollenwandel.

Die Integrationsaufgabe wird zunehmend wichtiger. Das Ziel der Wiedereingliederung von erwerbslosen, behinderten und bedürftigen Personen ist der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe gemeinsam. Darum drängt sich gerade in diesem Bereich eine enge und intensive Zusammenarbeit auf, um Doppelspurigkeiten zu verhindern und für die Betroffenen – unabhängig ihres Status – optimale Möglichkeiten zur beruflichen und sozialen Integration zu eröffnen.

Zusätzlich zum dargestellten grundsätzlichen Funktionswandel der Sozialhilfe hat diese zwei weitere, sachfremde Aufgaben zu erfüllen.

Finanzielle Vorschussfunktion

Die finanzielle Vorschussfunktion muss die Sozialhilfe unter anderem dort übernehmen, wo bereits ein Anspruch bei einer Sozialversicherung angemeldet ist, die Auszahlung der Leistungen sich aber aus verschiedenen Gründen verzögert. Diese Überbrückungsfunktion der Sozialhilfe ist sowohl in der Menge wie in der Bedeutung deutlich gewachsen. Es ist

gerade diese Funktion, die Professionalität (Fachwissen und geeignete Strukturen) in der Sozialhilfe verlangt.

Rechts- und Verfahrenshilfe

Für viele Betroffene ebnet die Sozialhilfe Wege innerhalb des verzweigten und komplizierten Systems der sozialen Sicherung. Sie erfüllt wichtige Aufgaben im Bereiche der Rechtsberatung, der Verfahrensbegleitung und der Sachhilfe und macht Rechtsansprüche gegenüber Dritten geltend.

Diese zum Teil sachfremden Funktionen hat die Sozialhilfe deshalb zu erfüllen, weil die verschiedenen sozialen Sicherungssysteme weitgehend isoliert nebeneinander stehen, obwohl zahlreiche Berührungspunkte bestehen. Die Wirksamkeit (Effektivität) des bestehenden Systems der sozialen Sicherheit, bezogen auf das Ziel der materiellen Existenzsicherung für alle, erweist sich in der heutigen Situation als ungenügend.

5. Perspektiven

Die bisherigen Darlegungen machen deutlich, dass das System der sozialen Sicherheit *zwar nicht allgemein, aber punktuell markante Mängel aufweist*, die Kantone, Gemeinden und private Organisationen viel kosten.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, auf die dargelegte Problematik zu reagieren. Drei Perspektiven seien hier kurz skizziert:

1. Status quo

Werden aufgrund dieser einschneidenden, neuen Realitäten keine Korrekturen am System der sozialen Sicherheit

vorgenommen, wird *ein wesentlicher Teil der Kosten der sozialen Sicherheit auch weiterhin den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen zugeschoben*. Die Grenzen der finanziellen Belastung für die sozialhilfeverantwortlichen Organe sind aber längst erreicht. Bereits sind verstärkte (finanziellen) Restriktionen im Bereiche der Sozialhilfe zu konstatieren.

Die *soziale Integration* einer wachsenden Gruppe von Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen *ist heute gefährdet* und kann auf die Dauer nicht gewährleistet werden. Die sukzessive Marginalisierung und der Ausschluss eines markanten Teiles der Bevölkerung ist vorprogrammiert. Zunehmende Desintegration führt zu einem wachsenden informellen Arbeitsmarkt und fördert die Kriminalität. Die präventive Wirkung der Sozialhilfe fällt weg, vermehrte Kosten entstehen dafür bei der Polizei und im Rechtssystem.

2. Subsidiäre Ausgestaltung der Sozialhilfe

Soll die subsidiäre Funktion der Sozialhilfe wieder vermehrt anerkannt werden, müssen *im Bereich der Sozialversicherungen Instrumente geschaffen werden, die die neuen, strukturellen und sozialen Risiken auffangen*. Mögliche Lösungen sind z.B. ein den Ergänzungsleistungen ähnliches System für einzelne Klientengruppen sowie der Einsatz von Mitteln der Invalidenversicherung für Prävention bzw. Beschäftigungsprojekte.

3. Integrale Betrachtung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit

Eine *integrale Betrachtung der sozialen Sicherheit* unter Einbezug der Sozialhilfe verlangt einen Konsens über die Ziele. *Existenzsicherung und soziale Integration*

bilden dabei die Kernelemente. Eine Entwicklung in diese Richtung kann nicht alleine den privaten Organisationen, den Kantonen und den Gemeinden (also ausschliesslich der Sozialhilfe) überlassen werden. Für eine solche Entwicklung ist eine Überprüfung aller massgebenden Instrumente der sozialen Sicherheit und deren (mangelhafter) Koordination notwendig. Zu klären ist auch die Frage der Kostenteilung zwischen den verschiedenen möglichen Trägern.

6. Fazit

Aus der Sicht der SKOS ist es nicht länger tragbar, dass die Sozialhilfe die Folgen des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels im heutigen Ausmass tragen und kompensieren muss. Dies käme einer Kantonalisierung und Kommunalisierung der Armut gleich. Die bisherige Lösung (Status quo) vermag dem Trend zu Desintegration und sozialem Ausschluss nicht genügend entgegenzuwirken. Zu entscheiden ist, ob mit einem gezielten Ausbau im Bereich der Sozialversicherungen oder mit einer integralen Umgestaltung und Harmonisierung des ganzen Systems der sozialen Sicherheit die notwendigen Korrekturen erreicht werden können.

Für die SKOS ergeben sich folgende Forderungen:

- Die Sozialhilfe muss ihre subsidiäre Rolle behalten.
- Alle Massnahmen der sozialen Sicherheit müssen auf die primären Ziele der

Existenzsicherung und der sozialen Integration ausgerichtet sein.

- Im Bereich der Sozialversicherungen müssen Instrumente entwickelt werden, damit die neu entstandenen strukturellen und sozialen Risiken bewältigt werden können.
- Erforderlich ist aber gleichzeitig eine bessere Koordination der einzelnen Instrumente der sozialen Sicherheit untereinander und mit der Sozialhilfe.

Demzufolge ist eine integrale Überprüfung und Umgestaltung der Instrumente der sozialen Sicherheit ebenso notwendig, wie der gezielte und punktuelle Ausbau im Bereich der Sozialversicherungen. Um all diese umfassenden Aufgaben zu realisieren, ist ein *Bundesrahmengesetz für die soziale Sicherheit*, das die Rolle, die Ziele und die Rahmenbedingungen der Sozialhilfe einbezieht, der wirksamste Weg.

Erreicht werden können die notwendigen Änderungen nur, wenn das Problembewusstsein bei allen beteiligten Partnern (insbesondere auch beim Bund) geweckt und gefördert werden. Die Zeit drängt: Dieses Themas muss rasch in die Agenda aller betroffenen Kreise aufgenommen werden.

Carlo Knöpfel
Präsident der SKOS-Kommission
Sozialhilfe und Sozialpolitik

Andrea Mauro Ferroni
Präsident der Schweizerischen
Konferenz für Sozialhilfe, SKOS