

# Die Debatte muss auch den Grundrechtsschutz beachten

Autor(en): **Matter, Sonja**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **112 (2015)**

Heft 4

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840075>

## **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.

# Die Debatte muss auch den Grundrechtsschutz beachten

Die neuen SKOS-Richtlinien sehen für bestimmte Personengruppen Leistungskürzungen vor. Mit ihnen werden traditionelle Fürsorgeprinzipien bestärkt, die bei der Bekämpfung von Armut vor allem die Familien und Gemeinden in die Pflicht nehmen. Eine historische Einordnung der aktuellen Revision.

1934 wurden erstmals Vorschläge für nationale Richtsätze in der Schweizer Sozialhilfe diskutiert. Mitten in der Wirtschaftskrise setzte die Schweizerische Armenpflegerkonferenz – wie die SKOS früher hiess – das Thema auf die Traktandenliste ihrer jährlichen Konferenz. Der eingeladene Experte, Walter Rickenbach, berechnete einen Minimalbedarf für eine vierköpfige Familie und schlug vor, diesen als Schweizer Richtsatz anzunehmen. Doch die Fürsorgebehörden aus Kantonen, die besonders hart von der Wirtschaftskrise betroffen waren, wehrten sich heftig gegen den Vorschlag. Einzelne Gemeinden hatten in den 1930er-Jahren kaum mehr Mittel für die Sozialhilfe. Zu wenig Steuerzahlende mussten zu viele Notleidende unterstützen. Die Mehrheit der versammelten Armenpfleger lehnte die vorgeschlagenen Richtlinien ab.

An diesem Beispiel zeigt sich ein spezifisches Problem der SKOS-Richtlinien: Sie schlagen nationale Richtsätze für die Sozialhilfe vor, überlassen die Finanzierungsfrage aber weiterhin den Gemeinden und Kantonen. In wirtschaftlich prosperierenden Zeiten erweist sich das Spannungsverhältnis zwischen einer nationalen Normierung einerseits und einer föderalen Finanzierung andererseits als wenig problematisch. In der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit war die Zahl der Gemeinden klein, die sich wegen der Finanzierung von Sozialhilfebeziehenden beklagten. Dementsprechend verschwand der Widerstand gegen nationale Richtsätze in den Nachkriegsjahren.

Seit den 1990er-Jahren steigt die Zahl der Sozialhilfebeziehenden erneut an. Dadurch treten die Widersprüche im Schweizer Sozialhilfesystem wieder offener zu Tage. Wenn bestimmte Gemeinden zunehmend durch die Sozialhilfe belastet werden und an ihre finanziellen Grenzen stossen, sind eigentlich neue Antworten



Die Reformen nehmen armutsbetroffene Familien stärker in die Pflicht.

Bild: Keystone

gefragt. Die politisch gängigste Forderung ist aber nach wie vor, dass bei den Sozialhilfebeziehenden gespart werden soll. Die revidierten SKOS-Richtlinien korrigieren denn auch einen Teil der Leistungen nach unten. Wirklich entlastet werden Gemeinden mit wenig potenten Steuerzahlenden und einer grossen Zahl von Sozialhilfebeziehenden dadurch freilich nicht. Dies wäre nur durch eine Revision des föderalistischen Prinzips und neuen Formen des Lastenausgleichs zu erreichen. Vorschläge dazu finden sich bereits im frühen 20. Jahrhundert. Bis heute haben die Kantone aber ganz unterschiedliche Lastenausgleichssysteme verankert.

## Der Arbeitsmarkt als Referenzpunkt

Die 1930er-Jahre sind noch aus einem weiteren Grund interessant für heutige Diskussionen. Der Referent Rickenbach

stellte damals eine Forderung auf, die auch heute noch vorgebracht wird: Die Leistungen der Sozialhilfe sollen die Löhne der Arbeiterschaft nicht übersteigen. Nur so bleibe der Anreiz zur Arbeitsaufnahme bestehen. Gerade in der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre waren die Löhne indes vielfach nicht existenzsichernd, was allen versammelten Fürsorgern klar war. Auch heute gilt, dass nur die «würdigen» Armen, also die arbeitswilligen, aber aus bestimmten Gründen arbeitsunfähigen oder arbeitslosen Menschen, Unterstützung bekommen sollen. Der Arbeitsmarkt belohnt die Arbeitenden jedoch nicht immer mit einem existenzsichernden Lohn, so dass die Sozialhilfe einspringen muss. Der Arbeitsmarkt und seine Lohnstruktur bleiben eine zentrale und gleichzeitig problematische Referenz für die Sozialhilfe.



Die neuen SKOS-Richtlinien kürzen die Beiträge für Jugendliche bis 25 Jahre, die alleine leben. Diese Massnahme soll disziplinierende Wirkung entfalten und die Jugendlichen zur Aufnahme einer Arbeit führen. Die Frage stellt sich allerdings, in welchen Arbeitsmarkt diese avisierte Gruppe integriert wird und ob diese Jugendlichen – insbesondere wenn sie ohne Ausbildung bleiben – längerfristig einer existenzsichernden Arbeit nachgehen können. Im frühen 20. Jahrhundert verlangten Armenbehörden vielfach, eine «prophylaktische Perspektive» in Entscheidungen einzubringen, um Personen langfristig aus der Armut zu führen. Während dieses Credo die Ausgestaltung der Sozialversicherungen stark prägte, blieb es in der Sozialhilfe meist unerfüllt. Historische Untersuchungen zeigen, dass zahlreiche Menschen über Jahrzehnte immer wieder auf Sozialhilfe angewiesen waren. Die Frage, wie gerade Jugendliche langfristig aus der Sozialhilfe geführt werden, droht in gegenwärtigen Debatten unterzugehen.

### **Druck auf Familien**

Mit der Kürzung der Beiträge von Jugendlichen sollen schliesslich die Familien wiederum stärker in die Pflicht genommen werden. Auch andere Reformmassnahmen setzen armutsbetroffene Familien vermehrt unter Druck. 2016 werden die Beiträge für Grossfamilien gekürzt. Zudem ergab eine Untersuchung des Bundesamts für Statistik, dass zur Deckung des Grundbedarfs für kleinere Haushalte eine leichte Erhöhung der Sozialhilfebeiträge notwendig wäre. Die neuen SKOS-Richtlinien verzichten jedoch auf eine entsprechende Erhöhung. Damit werden Entwicklungen gefördert, die die Sozialhilfe lange Zeit dominierten. Bis weit ins 20. Jahrhundert reichten die Leistungen der Sozialhilfe nicht aus, um das soziale Existenzmini-

mum zu sichern. Nur wenn Arme auf zusätzliche Unterstützungssysteme zurückgreifen konnten, gelang es ihnen, in der Gesellschaft integriert zu bleiben. Wichtig waren die Leistungen von Verwandten und von gemeinnützigen Organisationen. Fehlten diese zusätzlichen Ressourcen, landeten die Menschen vielfach im kommunalen Armenhaus. Damit war zwar das physische Existenzminimum gesichert. Die Menschen waren aber gänzlich aus der Gesellschaft ausgeschlossen.

In historischer Perspektive wird die Hartherzigkeit der früheren Armenbehörden oft kritisiert. Tatsächlich ist die Liste von Grundrechtsverletzungen lang, die Sozialhilfebeziehende erlitten. Auch im modernen Sozialstaat des 20. Jahrhunderts verloren sie die Niederlassungsfreiheit und wurden vielfach in ihre Heimatgemeinden ausgewiesen. Zahlreiche renitente Sozialhilfebeziehende verschwanden über das Instrument der administrativen Versorgung für Jahre in Arbeitsanstalten. Gegenwärtig ist eine unabhängige Expertenkommission daran, die Geschichte der Schweizer Zwangsfürsorge aufzuarbeiten. Just in dem Moment aber, in dem sich die Schweiz kritisch mit der Geschichte der fürsorgerischen Disziplinierungsinstrumente auseinandersetzt, werden die Disziplinierungsmöglichkeiten in der Sozialhilfe wiederum ausgebaut: Die Behörden können unkooperativen Personen neu bis zu 30 Prozent der Leistungen streichen.

### **Unrühmliche Tradition**

Die Frage, was die Sozialhilfe zur Integration von armutsbetroffenen Menschen leisten muss, war immer umstritten. Aus historischer Perspektive lässt sich immerhin so viel sagen. Die Schweiz hat eine unrühmliche Tradition, die Grundrechte von armutsbetroffenen Menschen zu verletzen. In gegenwärtigen Debatten um die Revisi-

## **Zahlreiche renitente Sozialhilfebeziehende verschwanden über das Instrument der administrativen Versorgung für Jahre in Arbeitsanstalten.**

on der Sozialhilfe sollten daher dem Grundrechtsschutz von Menschen erhöhte Aufmerksamkeit gegeben und die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahmen mit grosser Sorgfalt geprüft werden. Zudem ist klar: Soziale Teilhabe kostet etwas. Der Anspruch, dass Familien und Gemeinden die Kosten alleine schultern sollen, führte im 20. Jahrhundert vielfach zu Ungerechtigkeiten in der Armenfürsorge. Im Kontext einer neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führt ein solcher Anspruch wiederum dazu, die soziale Exklusion von Armen zu fördern. Notwendig wäre, die Frage nach den Reformen der SKOS-Richtlinien stärker mit Fragen einer sozialen Verteilungsgerechtigkeit zu verknüpfen. ■

**Sonja Matter**

Historikerin an der Universität Bern