

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

Das unterste Netz der sozialen Sicherheit (Social Security's Last Safety Net)

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book
Authors	Campiche, Roland;Kissling, Christian
Publisher	Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (ISE)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-06-11 00:07:46
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/183199

Roland J. Campiche Christian Kissling

Das „unterste Netz“ der sozialen Sicherheit

Ethische Überlegungen zur Verbesserung des
Fürsorgewesens



Institut für Sozialethik des SEK
Institut d'éthique sociale de la FEPS

Justitia et Pax
Justicia et Paix

ISE-TEXTE 8/99 ISSN 1420-097X

Das „unterste Netz“ der sozialen Sicherheit

Ethische Überlegungen zur Verbesserung des Fürsorgewesens

Seit einiger Zeit sind die Probleme des Fürsorgewesens einer breiteren Öffentlichkeit ins Bewusstsein getreten. Das hat seine Gründe: Vor allem in den grösseren Städten sehen sich die Sozialämter mit immer mehr Unterstützungsgesuchen konfrontiert und verzeichnen eine gegenüber ländlichen Gemeinden viel höhere Belastung; das führt angesichts der chronischen Finanzknappheit gerade der Städte, die noch weitere Zentrumslasten zu tragen haben, zu schwierigen politischen Problemen. Gegenüber früheren Jahrzehnten sind heute ganz neue Bevölkerungsschichten von Armut und Hilfsbedürftigkeit betroffen. Und bekannt ist auch, dass die für die Sozialhilfe zuständigen Kantone und Gemeinden für die Bemessung von Unterstützungsleistungen teilweise völlig unterschiedlichen Grundsätzen folgen.

Die Sozialhilfe stellt das unterste Netz der sozialen Sicherheit dar, das dann zum Einsatz kommen soll, wenn eine Person nicht mehr für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen kann und auch nicht ausreichend Unterstützung durch die Sozialversicherungen oder von Dritten erhält. Aus vielen Gründen wird das Fürsorgewesen voraussichtlich in den kommenden Jahren eine noch grössere Bedeutung erhalten, als ihm bereits heute zukommt. Dieser wachsenden Beanspruchung stehen aber Mängel auf rechtlicher und organisatorischer Ebene entgegen. Das vorliegende Papier will deshalb in groben Zügen aufzeigen, wie die Sozialhilfe in unserem Land organisiert werden müsste, damit sie ihre Aufgaben besser erfüllen kann. Die Grundlage für die Verbesserung des Fürsorgewesens liegt unseres Erachtens in der Schaffung eines Sozialhilfegesetzes des Bundes, das – nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV – klare Rechtsansprüche und einheitliche Mindestnormen für Fürsorgeleistungen etabliert und eine gerechtere Finanzierung dieses immer wichtiger werdenden Zweigs der sozialen Sicherheit gewährleistet.

Justitia et Pax und das Institut für Sozialethik haben in einer 1997 erschienenen Studie¹ zwei Felder ausgemacht, in denen das aktuelle System der sozialen Sicherheit der dringend auszubauen ist, nämlich bei der Unterstützung der Familien und bei der rechtlichen Absicherung der Sozialhilfe. Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 stellt sich heute die Frage, wie der soziale Schutz der Familie in unserem Land verstärkt werden kann. Die sozialetischen Gremien der beiden grossen Landeskirchen werden in den kommenden Jahren dieses Problem weiter verfolgen. Gleichzeitig werden sie sich aber auch dafür einsetzen, dass das Sozialhilfewesen der Schweiz qualitativ nachhaltig verbessert wird. Einen ersten Schritt dazu stellt dieses Papier dar, das in der alleinigen Verantwortung der Autoren liegt.

¹ Vgl. Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax/Institut für Sozialethik des SEK (Hrsg.), Die Zukunft der sozialen Sicherheit, Zürich-Bern 1997, 77–81. (en français 79-84)

Sozialethische Grundsätze zur Fürsorge

Wir möchten zunächst einige sozialethische Prinzipien erklären, auf denen unsere Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der öffentlichen Sozialhilfe der Schweiz basieren:

- **Verteilungs- und Chancengerechtigkeit:** Eine bestimmte Vermögens- und Einkommensverteilung, wie sie sich aufgrund der Marktmechanismen und der allgemeinen sozialen Entwicklung ergeben hat, ist nicht einfach auch schon gerecht. Umgekehrt ist es aber auch keineswegs so, dass aus sozialethischer Sicht allein eine weitgehende materielle Gleichverteilung als gerecht bezeichnet werden könnte. Die Verteilungsgerechtigkeit bemisst sich vielmehr am folgenden Prinzip: Die Unterschiede in der Verteilung des Reichtums sollen so ausgestaltet sein, dass auch noch die am schlechtesten gestellten Personen vom Wohlstand der Bessergestellten profitieren können. Es besteht also aus sozialethischer Sicht eine Sozialverpflichtung des Eigentums.

Anliegen der Sozialethik ist aber nicht die Reichtumsverteilung allein: Weiter ist zu fordern, dass auch eine möglichst grosse Chancengerechtigkeit vorherrscht. Den Minderbemittelten muss es also möglich sein, auf der gesellschaftlichen Stufenleiter hochzukommen. Dieses fundamentale Ziel jeder wirklich liberalen Gesellschaft ist natürlich nicht allein mit korrigierenden Massnahmen der Sozialpolitik im engeren Sinn zu erreichen. Insbesondere kann die Sozialhilfe nicht die Defizite ausgleichen, die durch andere Politikbereiche (etwa Bildungs- und Familienpolitik) verursacht werden. Dennoch muss in der Sozialpolitik generell und auch in der Sozialhilfe als ihrem untersten Netz darauf geachtet werden, marginalisierte Personen nicht bloss materiell „über Wasser zu halten“, sondern sie in die Lage zu versetzen, am gesellschaftlichen Fortschritt teilnehmen zu können.

- **Soziales Existenzminimum:** Über das absolute Existenzminimum hinaus, das das rein physische Überleben einer Person sichert, hat die Gesellschaft allen ihren Mitgliedern ein soziales Existenzminimum zu gewährleisten. Es geht dabei um die Wahrung der „sozialen Menschenwürde“. Sie wird dort verletzt, wo eine Person keine eigenen Rechte mehr geltend machen kann, sondern von der Barmherzigkeit anderer Menschen abhängig und von der sozialen Entwicklung ausgeschlossen ist. Das soziale Existenzminimum umfasst die Ermöglichung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ist somit relativ zum materiellen Lebensniveau der Gesamtgesellschaft anzusetzen. Dabei ist besonders wichtig, dass eine – zumal demokratische – Gesellschaft dauerhafte Marginalisierung eines Teils ihrer Bevölkerung nicht hinnehmen kann; sie muss vielmehr ein existenzielles Interesse an einer umfassenden sozialen Integration haben. Private Wohltätigkeit und Barmherzigkeit können das Bemühen der Politik um Sicherstellung der sozialen Integration nicht ersetzen. Und die unterstützungsbedürftigen Personen selbst haben einen sozialen Rechtsanspruch auf Hilfe beim Bemühen, ihren Platz innerhalb der Gesellschaft zu erringen und zu behalten.
- **Soziale Kosten des Fortschritts:** Die gesamtgesellschaftliche Entwicklung (Deregulierung der Wirtschaft, soziale Liberalisierung und Pluralisierung bzw. Individualisierung der Lebensformen) hat insgesamt gesehen unserem Land in den vergangenen Jahrzehnten hohe Wohlstandsgewinne ermöglicht, gleichzeitig aber auch soziale (ebenso wie ökologische) Kosten verursacht. Keineswegs alle Schichten der Gesellschaft haben von der Entwicklung profitiert. Verschiedene Untersuchungen deuten darauf hin, dass seit Mitte der siebziger Jahre die Ungleichverteilung zunimmt. Eine sich verfestigende Dualisierung der Gesellschaft ist aber längerfristig nicht nur für

die Volkswirtschaft schädlich, sondern auch aus sozialem ethischer Sicht nicht zu akzeptieren.²

Die bisherigen Punkte haben gezeigt, dass der Sozialpolitik – und insbesondere der Sozialhilfe – oft die undankbare und letztlich auch unlösbare Aufgabe zufällt, gesamtgesellschaftliche Fehlentwicklungen zu korrigieren. Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit in der Schweiz müssen aber noch weitere, konkretere Grundsätze angeführt werden:

- **Soziale Risiken:** Bei der Gewährleistung eines sozialen Existenzminimums sollte es eigentlich keine Rolle spielen, warum eine Person nicht in der Lage ist, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Insofern ist die Unterscheidung zwischen „anerkannten“ Risiken, die von den Sozialversicherungen³ abgedeckt sind, und anderen Risiken, die die Betroffenen zu „Fürsorgefällen“ machen, sozialem ethisch nicht zu legitimieren. Eine solche Aufteilung führt in der Konsequenz zu einem Zwei-Klassen-System der sozialen Sicherheit: Die 1. Klasse wird durch die Sozialversicherungen mit ihren wohldefinierten Rechtsansprüchen gebildet, und die 2. Klasse ist die Sozialhilfe, die nach dem Bittstellerprinzip funktioniert. Es gibt neuartige soziale Risiken, die von den Sozialversicherungen nicht abgedeckt werden, und es ist nicht akzeptabel, wenn die von diesen Risiken betroffenen Menschen schlechter gestellt sind als die, die in den Genuss von Sozialversicherungsleistungen kommen.
- **Sozialhilfe und Sozialversicherungen:** Das System der sozialen Sicherheit zielt auf die Sicherstellung der sozialen Integration durch materielle und immaterielle Leistungen. Die Sozialhilfe hätte sich von den Sozialversicherungen im Grunde genommen nur dadurch zu unterscheiden, dass bei ihr immaterielle Unterstützungsleistungen (Beratung und aktive Massnahmen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe) eine grössere Rolle spielen. Die Art des eingetretenen sozialen Risikos und die Unterscheidung zwischen Kausalitäts- und Finalitätsorientierung sollten hingegen keine Rolle spielen. Immaterielle Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe sind natürlich auch auf eine „Gegenleistung“ der unterstützten Person, also auf aktive Integrationsbemühungen angewiesen. Sozialem ethisch nicht zu begründen sind hingegen der Rückgriff auf die Verwandtenunterstützung und die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen.
- **Lastenverteilung:** Der Konzentrationsprozess von „Fürsorgefällen“ in grossstädtischen Agglomerationen⁴ führt zu einer ungerechten Lastenverteilung, die durch einen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden bzw. Kantonen korrigiert werden muss. Gleichzeitig muss aber durch die Etablierung von einheitlichen Sozialhilfestandards dafür gesorgt werden, dass sich aufgrund verschiedener Leistungsniveaus nicht wieder neue Konzentrationen und Ungerechtigkeiten bilden.

² Vgl. J+P/ISE, a. a. O. (Anm. 1), 37–40. (en français pages identiques)

³ Zu den Sozialversicherungen zählen wir im folgenden stillschweigend immer auch gesetzliche Sozialleistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden (Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Leistungen der Militärversicherung, Ausbildungsstipendien in den Kantonen).

⁴ Vgl. A. Cunha/J.-P. Leresche/I. Vez, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Lausanne: Éditions Réalités sociales 1998. (en allemand ?)

Aktuelle Probleme der Sozialhilfe

Eigentlich ist es ja erstaunlich, dass es heute überhaupt noch eine Sozialhilfe braucht. Man sollte meinen, durch das System der Sozialversicherungen und eine Arbeitslosigkeit, die im internationalen Vergleich doch recht tief ist, müsste es allen Menschen möglich sein, ein einigermaßen ausreichendes Einkommen zu erzielen. Und für diejenigen, die aus existenziellen Gründen dazu nicht in der Lage sind (etwa Alkohol- und Drogenabhängige), könnte dann durch sozialarbeiterische Betreuung schon eine Lösung gefunden werden.

Allein, die soziale Realität widerlegt diese Meinung. Hier nur einige Schlaglichter:

- Zwischen 1990 und 1996 verdoppelte sich die Belastung der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) durch die Sozialhilfe von 1,5 auf über 3 Milliarden Franken – während gleichzeitig die Gesamtausgaben der Sozialversicherungen um über 40% zunahmen.⁵ Es ist anzunehmen, dass sich diese Entwicklung seither ungebrochen fortgesetzt hat. Den Sozialversicherungen gelingt es also trotz steigender Ausgaben offensichtlich immer weniger, alle Teile der Bevölkerung vor Bedürftigkeit zu schützen, und diesen Menschen muss dann durch die Fürsorge geholfen werden.
- Ein Rückblick auf die letzten Jahrzehnte zeigt, dass mit jeder Wirtschaftskrise die Zahl der durch die Sozialhilfe unterstützten Personen zunimmt, um anschliessend auf diesem höheren Niveau zu verharren.⁶ Bei dieser Bedürftigkeit handelt es sich also offensichtlich nicht um ein konjunkturelles, sondern um ein strukturelles Problem: Die Fürsorge hat neuartige soziale Risiken abzudecken, die von den Sozialversicherungen nicht berücksichtigt werden.
- Und schliesslich ist es auch keineswegs so, dass Erwerbsarbeit in jedem Fall vor Armut schützt. 1992, also zu Beginn der Wirtschaftskrise der neunziger Jahre, lebten etwa 250'000 Personen in einem Haushalt, in dem mindestens eine Person mehr oder weniger voll erwerbstätig war, der aber ein Einkommen erzielte, das unterhalb der Armutsgrenze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) lag.⁷ Man muss annehmen, dass sich diese Zahl seither erhöht hat. Der Sozialhilfe kommt also mehr und mehr die Aufgabe zu, ungenügende Einkommen aus Erwerbsarbeit aufzustocken – oder umgekehrt formuliert: Dem Arbeitsmarkt gelingt es immer weniger, alle Erwerbstätigen mit einem ausreichenden Einkommen zu versorgen. Die Landeskirchen werden sich die Frage stellen müssen, ob die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen der richtige Weg ist, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.⁸

Steigende Ausgaben, Abdeckung von verbreiteten sozialen Risiken, Aufstockung ungenügender Löhne – die Aufzählung der Probleme könnte noch verlängert werden.⁹ Eine

⁵ Bundesamt für Sozialversicherung (Hrsg.), Schweizerische Sozialstatistik 1999. Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen, Bern 1999, 169 und 20. (existe en français)

⁶ R. Fluder/J. Stremlow, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern etc. 1999, 1.

⁷ Caritas Schweiz (Hrsg.), Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz, Luzern 1998, gestützt auf R. E. Leu/S. Burri/T. Priester, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern etc. 1997. (existe en français)

⁸ Vgl. Caritas Schweiz, a. a. O. (Anm. 7), 109f.

⁹ Wir sehen hier bewusst davon ab, materielle Existenzsicherung und Sozialhilfe im Bereich des Asylwesens eigens zu thematisieren. Immerhin sei aber darauf hingewiesen, dass Asylsuchende häufig wesentlich tiefere Fürsorgeleistungen erhalten als „normale“ Sozialhilfebezügler – ein Umstand, der unter sozial-ethischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen ist. Diese „asylpolitische Differenz“ betrug beispiels-

Frage stellt sich aber bereits jetzt: Ist die Sozialhilfe überhaupt in der Lage, die ihr zufallenden Aufgaben auf Dauer und zuverlässig zu erfüllen?

Zweifel sind angebracht. Die Sozialhilfe ist von ihrer Konzeption her das unterste Auffangnetz des Systems der sozialen Sicherheit in der Schweiz – eine Notlösung, gedacht für unvorhersehbare Einzelschicksale, wenn alle anderen Stricke reissen. Inzwischen geht es aber längst nicht mehr nur um Einzelschicksale: Immer mehr Menschen sind von sozialen Risiken betroffen, die nicht durch Sozialversicherungen abgedeckt werden (z. B. Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung, Verlust des „Ernährerlohnes“ für Frau und Kinder nach der Scheidung, nicht existenzsichernde Löhne). Und die Sozialhilfe ist damit von einem Sicherheitsnetz zu einem immer wichtigeren ordentlichen Bestandteil des Systems der sozialen Sicherheit geworden.

Die rechtliche Organisation der Sozialhilfe ist jedoch trotz ihres Bedeutungszuwachses weitgehend dieselbe geblieben: Im Unterschied zu den auf Bundesebene organisierten Sozialversicherungen ist die öffentliche Fürsorge erstens Sache der Kantone und wird zum grössten Teil – vor allem in der Deutschschweiz – von den Gemeinden erbracht. Es gibt keine gesamtschweizerisch einheitlichen Regeln für die Sozialhilfe. Auf Sozialhilfe in bestimmter Höhe und Qualität kann zweitens kein Rechtsanspruch geltend gemacht werden, wie das bei Sozialversicherungsleistungen der Fall ist. Und drittens schliesslich kommt die Sozialhilfe erst dort zum Zug, wo alle anderen Mittel ausgeschöpft sind. Ein so organisiertes Fürsorgewesen kann bereits heute seine Aufgaben nicht mehr bewältigen, wie hier an einigen Punkten gezeigt werden soll:

- **Fehlende Definition des „sozialen Existenzminimums“:** Nach wie vor fehlt eine bundesrechtliche Festschreibung des sozialen Existenzminimums. Die Richtlinien der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Fürsorgeleistungen¹⁰ haben den Charakter blosser Empfehlungen. Angesichts der Finanzknappheit in Kantonen und Gemeinden erstaunt es denn auch nicht, wenn die SKOS-Richtlinien unter Druck geraten: Die Stimmen werden immer lauter, die eine Absenkung der sozialhilferechtlichen Armutsschwelle etwa auf das wesentlich tiefere Niveau des betriebsrechtlichen Existenzminimums fordern. Würden solche Pläne realisiert, wäre das eine blanke Sparpolitik zu Lasten der ärmsten Teile der Bevölkerung.
- **Uneinheitlichkeit der Leistungen zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden desselben Kantons:** Aber auch wenn bei der Bemessung der Unterstützungsbedürftigkeit mehr oder weniger direkt auf die SKOS-Richtlinien abgestellt wird, ergibt sich je nach Kanton und Gemeinde gleichwohl eine fast unglaubliche Ungleichbehandlung der Bezüger von Unterstützungsleistungen. So zeigt etwa ein grober Vergleich, dass die Ansätze der Sozialhilfe im Kanton Genf um rund 40% höher sind als im Kanton Freiburg.¹¹ Häufig enthalten aber die kantonalen Fürsorgegesetze nicht einmal klare Bestimmungen, wie die Sozialhilfeleistungen in den Gemeinden zu bemessen sind. Das kann dazu führen, dass beispielsweise im Kanton Bern ein Privathaushalt bei derselben ungenügenden Einkommenssituation in der einen Gemeinde monatlich Fr. 1'712.-- und in der anderen Gemeinde gar nichts erhält.¹² Es versteht sich, dass solche Ungerechtigkeiten nicht hingenommen werden können.

weise 1998 im Kanton Waadt zwischen 25 und 42%! Vgl. C. Regamey/H. Gropetti, *Minimum pour vivre. Étude de diverses normes* (éd. par l'Association des Centres sociaux protestants), Lausanne: Éditions La Passerelle 1999, 246.

¹⁰ Vgl. Sozialversicherungsstatistik 1999, a. a. O. (Anm. 5), 170. (réf. Édition française)

¹¹ Vgl. C. Regamey/H. Gropetti, a. a. O. (Anm. 9), 52 und 77.

¹² Vgl. T. Bauer/U. Wyss, *Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht. Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung*, Bern 1997, 22. (en français ?)

Aber nicht nur die Höhe, sondern auch die Qualität der Sozialhilfe differiert sehr stark zwischen den Gemeinden. Kleinere Gemeinden können sich kaum einen professionellen Sozialdienst leisten, währenddem es in Städten sehr viel einfacher ist, fachkundige Dienste der Sozialhilfe zu erhalten. Dies führt dann dazu, dass sich tendenziell unterstützungsbedürftige Schichten den Städten konzentrieren, was dort die Sozialhilfebudgets entsprechend in die Höhe treibt.¹³ Auch diese Entwicklung ist aus sozialem ethischer Sicht stossend und muss zumindest durch einen finanziellen Lastenausgleich gemildert werden.

- **Ungenügender Rechtsschutz:** Der Gang zur Fürsorge wird noch immer von vielen Menschen als entwürdigend empfunden. Auf dem Sozialamt wird die individuelle Bedürftigkeit geprüft, ohne dass ein Recht auf eine bestimmte Leistung geltend gemacht werden könnte. In kleineren Gemeinden kennen sich der für die Fürsorge zuständige Gemeinderat und die unterstützungsbedürftige Person persönlich, was sehr häufig abschreckend ist. Und schliesslich ist vielen Menschen bewusst, dass die Sozialbehörden auf die Verwandten der unterstützungsbedürftigen Person zurückgreifen können (Art. 328f. ZGB) und dies angesichts ihrer gewachsenen finanziellen Belastungen auch wieder vermehrt tun. Es fällt den allermeisten Menschen, die an sich Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hätten, alles andere als leicht, den Gang zum Sozialamt zu unternehmen. Deshalb erscheinen auch die Schätzungen plausibel, dass auf eine Person, die Sozialhilfe bezieht, zwei Personen kommen, die ebenso darauf Anspruch hätten, ihn aber nicht geltend machen (Nichtbezugsquote). Das ist nicht nur ungerecht, sondern auch kontraproduktiv: Die Erfahrung zeigt, dass die Reintegrationschancen um so grösser (und damit die Gesamtkosten tiefer) sind, je früher der Sozialdienst hilft.

Zum ungenügenden Rechtsschutz der Klienten gehören auch die grossen Ermessens- und Beurteilungsspielräume der Sozialbehörden. Wenn man sich vor Augen hält, dass in kleineren Gemeinden diese Funktion häufig nebenamtlich von nicht fachlich ausgebildeten Personen wahrgenommen wird, wird die hohe Nichtbezugsquote noch besser verständlich.

- **Subsidiärer Charakter der Sozialhilfe:** Die Sozialhilfe kommt erst dann zum Zug, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Diese früher sinnvolle Regelung führt aber heute zu Problemen. So wirken sich Änderungen im Bereich der übergeordneten Sozialversicherungen sehr direkt auf die Sozialhilfe aus. Es gibt zahlreiche Beispiele für eine Lastenverlagerung von den Sozialversicherungen auf die Fürsorge und damit vom Bund auf die Kantone und Gemeinden: Der Leistungsabbau in der Arbeitslosenversicherung während der hohen Arbeitslosigkeit der neunziger Jahre, die nicht erfolgte individuelle Verbilligung der Krankenkassenprämien durch mehrere Kantone und die Erhöhung des AHV-Rentenalters für Frauen im Zuge der 10. AHV-Revision haben zu einer spürbaren Mehrbelastung der Aufwendungen für die Sozialhilfe geführt¹⁴ – die politischen Entscheidungen des Bundes wurden letztlich durch die Fürsorgebudgets der Kantone und Gemeinden zu einem beträchtlichen Teil mitfinanziert.

Und gleichzeitig führt das Phänomen der *working poor*, also der Personen und Haushalte, die trotz Erwerbsarbeit kein ausreichendes Einkommen erzielen, zu einer Subventionierung von tiefen Löhnen durch die öffentliche Hand.¹⁵

¹³ Vgl. Fluder/StremLOW, a. a. O. (Anm. 6).

¹⁴ Vgl. Bauer/Wyss, a. a. O. (Anm. 12), 12–19. (en français ?)

¹⁵ Vgl. Caritas Schweiz, a. a. O. (Anm. 7) 19 u. ö. (réf. Edition française)

Ziele eines Sozialhilfegesetzes des Bundes

Verschiedene der im vorangehenden Abschnitt aufgelisteten Probleme könnten gelöst oder doch zumindest besser angepackt werden, wenn unser Land über ein einheitliches Sozialhilfegesetz verfügen würde. Dabei ist, um dieses Missverständnis gleich zu Beginn auszuräumen, keineswegs daran gedacht, die Sozialhilfe den Kantonen und Gemeinden wegzunehmen und zu einer Bundesaufgabe zu machen. Vielmehr geht es uns darum, landesweit einheitliche Grundlagen, Kriterien und Bestimmungen zu schaffen, die für ein funktionierendes Fürsorgewesen unabdingbar sind. Da es sich dabei um ein Rahmengesetz handeln soll, das Mindestanforderungen festschreibt, kann die Gefahr reduziert werden, dass diejenigen Kantone, die heute relativ grosszügige Fürsorgeleistungen kennen, diese auf das tiefere Niveau anderer Kantone senken. Eine solche Angleichung nach unten ist politisch zu verhindern.

Weiter ist es uns ein Anliegen, den Bund für diesen immer wichtiger werdenden Teil der sozialen Sicherheit stärker in die Verantwortung einzubinden, werden doch, wie vorhin gezeigt, durch politische Entscheidungen des Bundes die Sozialhilfeaufwendungen der Kantone und Gemeinden sehr direkt beeinflusst. Das insgesamt erfolgreiche Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV kann also nicht nur auf der Leistungs-, sondern auch auf der Finanzierungsseite zum Vorbild eines Sozialhilfegesetzes werden.

Insgesamt meinen wir, dass mit einem Sozialhilfegesetz des Bundes die folgenden Ziele erreicht werden sollen:

1. Landesweit einheitliche Etablierung eines subsidiären Rechts auf Sozialhilfe bei Bedürftigkeit

Die Sozialhilfe garantiert ein soziales Existenzminimum. Dieses umfasst, über das absolute Existenzminimum von Art. 12 der neuen Bundesverfassung hinaus, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die materielle Ermöglichung der Pflege sozialer Kontakte, bei arbeitsfähigen Personen die Bemühung um Integration in das Arbeitsleben, sowie Beratung und andere immaterielle Leistungen zur Verbesserung der individuellen und sozialen Situation der bedürftigen Person und ihrer Angehörigen.

2. Etablierung klarer Rechtsansprüche und Zuständigkeiten

Im Sozialhilfegesetz wird ein sozialhilferechtliches Existenzminimum verankert, dessen Unterschreitung Anrecht auf Unterstützung durch professionelle, nötigenfalls überkommunale Sozialdienste gibt, wobei die in klar geregelten Verfahren getroffenen Entscheidungen beschwerdefähig sein müssen. Die derzeit einzig akzeptable Definition des sozialen Existenzminimums wird von den bereits erwähnten SKOS-Richtlinien geboten; sie müssen deshalb als verbindliches Minimum im Sozialhilfegesetz festgeschrieben werden.

3. Einrichtung eines horizontalen und vertikalen Lastenausgleichs

Zwischen den Kantonen mit unterschiedlicher Sozialhilfebelastung wird ein Finanzausgleich geschaffen; die Kantone werden ermächtigt, zwischen ihren Gemeinden ebenso einen Lastenausgleich einzurichten. Und weiter beteiligt sich der Bund mit einem bestimmten Anteil an den gesamthaften Sozialhilfeausgaben der Kantone, wird aber im gleichem Ausmass von der Finanzierung der Sozialversicherungen zu Lasten der Kantone entbunden.

„Die Definition der Armut ist eine allmählich erfahrene Ausgrenzung aus dem als normal erachteten Standard.“¹⁶ Dieses Zitat deutet an, worum es bei der Sozialhilfe eigentlich geht: Um die Sicherung der sozialen Teilhabe für alle Teile unserer Bevölkerung. Dazu ist sehr viel mehr notwendig als bloss finanzielle Unterstützung; es braucht ganz wesentlich auch eine sachkundige Beratung und Betreuung der marginalisierten Personen. Ein Sozialhilfegesetz des Bundes müsste ermöglichen, dass überall im Lande diese Unterstützung verfügbar ist.

Armut ist aber auch der „Verlust von Symbolen, der Zeichen und des Anscheins, zur Gesellschaft zu gehören.“¹⁷ Wenn sich der grösste Teil unserer Gesellschaft immer mehr Konsumgüter, Dienstleistungen, Ferien usw. leisten kann, bestimmte Personengruppen aber davon ausgeschlossen sind, dann gehören diese Menschen in einem ganz konkreten Sinn „nicht mehr dazu“. Und das sich gerade eine demokratische Gesellschaft auf Dauer nicht leisten.

Es wird heute sehr viel von einer Aufblähung des Sozialstaats geredet. Wer so spricht, verkennt, dass der wirtschaftliche und gesellschaftliche Fortschritt der letzten Jahrzehnte seine Kehrseite hat: Die Tendenz, ganze soziale Gruppen an den Rand der Gesellschaft zu drücken, ist heute stärker als wohl je zuvor. An der Frage der Einrichtung der Sozialhilfe entscheidet es sich letztlich, ob wir in einer Gesellschaft leben wollen, wo alle ihren Platz finden können, oder aber in einer Gesellschaft, in der der Ellbogen regiert.

¹⁶ Th. Walter, Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster im Auftrag der Caritas Zürich, Zürich 1999, 15.

¹⁷ Th. Walter, a. a. O. (Anm. 16), 12.