

Vollzugsprobleme der öffentlichen Sozialhilfe : Grenzen des Föderalismus im Bereich der wirtschaftlichen Existenzsicherung

Autor(en): **Höpflinger, François / Wyss, Kurt**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172994>

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.

François Höpflinger, Kurt Wyss

Vollzugsprobleme der öffentlichen Sozialhilfe. Grenzen des Föderalismus im Bereich der wirtschaftlichen Existenzsicherung

Die öffentliche Sozialhilfe (auch Fürsorge genannt) bildet das letzte soziale Auffangnetz. Obwohl sie in allen Kantonen gesetzlich geregelt ist, wird ihr Vollzug in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden in sehr unterschiedlicher Form organisiert. Ausgehend von den Grundprinzipien der öffentlichen Sozialhilfe (Subsidiaritätsprinzip, Bedarfsprinzip und Kontrollprinzip) werden aktuelle Vollzugsprobleme materieller und persönlicher Sozialhilfe in der Schweiz analysiert. Dabei steht der Vergleich zentraler Vollzugstypen (vom reinen Milizsystem bis zum ausdifferenzierten Verwaltungssystem) im Vordergrund. Dass der Vollzug öffentlicher Sozialhilfe ganz allgemein hinter dem heute Notwendigen zurückbleibt, lässt sich nicht zuletzt an den hohen Dunkelziffern ablesen. Eine prinzipielle Antwort auf die Frage, wie der ins Stocken geratene Vollzug wieder zu stabilisieren wäre, ergibt sich nur – so der Schluss des Aufsatzes – wenn der Bereich der öffentlichen Sozialhilfe auf das allgemeine System sozialer Sicherung rückbezogen wird.

Chaque canton dispose d'une loi sur l'assistance sociale qui, sous forme de loi-cadre, règle le type d'aide, matérielle ou immatérielle, et l'organisation de l'aide publique. L'assistance publique est, en fait, le dernier filet social. Elle neutralise les lenteurs des grandes institutions de la sécurité sociale ou elle compense carrément ses lacunes. En plus de l'aide financière, les lois modernes d'assistance sociale ont introduit une aide personnelle sous forme de conseils et de soutien. Fédéralisme et subsidiarité représentent pour l'assistance publique en Suisse les principes qui guident les prises de décision et l'action. Dans le domaine de l'assistance sociale, ces deux principes débouche sur une diversité enorme entre les structures cantonales et communales. Notre contribution analyse la diversité des types d'organisation d'assistance sociale en Suisse. L'analyse démontre aussi que seule une partie des personnes économiquement faibles reçoit une aide publique.

I. Themenstellung

Fragen wirtschaftlicher Verarmung haben auch in der Schweiz wiederum eine verstärkte Aktualität erhalten, und verschiedene soziale Gruppen (Alleinerziehende, Unqualifizierte, Suchtkranke usw.) haben zunehmend mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. In verschiedenen Kantonen wurden Armutsuntersuchungen durchgeführt¹, und im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 29 befindet sich eine nationale Armutsstudie in Arbeit². In allen bisher vorliegenden Studien hat sich gezeigt, dass auch in der reichen Schweiz ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung unter wirtschaftlicher Not leidet, wobei die Zahlen über die Armenbevölkerung je nach der gewählten Einkommensgrenze variieren (vgl. Buhmann 1988). Wirtschaftliche Armut und Existenzunsicherheit sind keine Fragen der Vergangenheit, sondern sie bleiben eine zentrale Herausforderung an Gesellschaft und Sozialstaat. Zur Bekämpfung der Armut bzw. der «neuen Armut» stehen verschiedene sozialpolitische Vorschläge zur Diskussion, wie etwa ein weiterer Ausbau der Sozialversicherungen, die Einführung eines existenzsichernden Grundeinkommens bzw. einer negativen Einkommenssteuer (vgl. dazu Caritas 1991, Weber 1991).

Im Rahmen der Armutsbekämpfung erhält die öffentliche Sozialhilfe (traditionellerweise auch Fürsorge genannt) eine eminente Bedeutung, bildet doch die öffentliche Sozialunterstützung das letzte soziale Auffangnetz. Während die Sozialversicherungen (AHV, BV, AL usw.) in den letzten Jahren verschiedentlich im Detail analysiert und diskutiert worden sind³, wurde die öffentliche Sozialhilfe nie zu einem eigentlichen Thema. Vergleichende Studien zur Wirksamkeit öffentlicher Sozialhilfe fehlen nahezu vollständig.⁴

Zwar stellt die öffentliche Sozialhilfe (bzw. Fürsorge) eine staatliche Aufgabe dar, die gesetzlich in allen Kantonen geregelt ist und klar eine Tätigkeit der öffentlichen Hand stipuliert, doch wird ihr Vollzug in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden der Schweiz in derart unterschiedlicher Form organisiert und betrieben, dass von einem einheitlichen Vollzug kaum zu sprechen ist. Föderalistische Elemente sind in diesem Funktionsbereich staatlichen Handelns noch stark verankert. Mit wenigen Ausnahmen liegt die rechtliche Kompetenz weiterhin fast vollständig bei den Kantonen, welche die Finanzierung und den Vollzug der gesetzlich vorgesehenen Fürsorgeaufgaben sehr häufig den Gemeinden überlassen. Neben städtischen Gemeinden mit ausgebauten und differenzierten Sozialämtern finden sich weiterhin viele Gemeinden, in denen Fürsorgeaufgaben vollständig im Nebenamt geführt werden. Es ist zu erwarten, dass mit den organisatorischen Unterschieden im Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe auch Leistungs- und Wirkungsunter-

1 So namentlich in den Kantonen Bern, St.Gallen, Basel-Stadt, Wallis, Jura, Zürich, vgl. etwa Mäder/ Biedermann et al., 1991 (BS), Farago/Füglistaler, 1992 (ZH), Füglistaler/Hohl, 1992 (SG), Ulrich/Binder, 1992 (BE), Perruchoud-Massey (1991) (VS).

2 vgl. dazu das Bulletin 3 des NFP 29 «Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit», Bern, Februar 1992.

3 vgl. Sommer/Höpflinger 1989.

4 Die bisher gewichtigste Ausnahme ist die Studie von Mäder und Neff (1990).

schiede einhergehen (z. B. was die Information und Erfassung hilfebedürftiger Personen, die Effektivität der Sozialhilfe oder die personelle Betreuung anbelangt).

Die öffentliche Sozialhilfe – als föderalistisch organisierter Aufgabenbereich – wird durch zwei gesellschaftliche Entwicklungen herausgefordert:

Zum einen haben sich die meisten Kantone in den letzten Jahrzehnten in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und demographischer Hinsicht rasant gewandelt. Dabei kam es in vielen Regionen der Schweiz zu einer verstärkten Agglomerisierung, mit der Folge, dass die bestehenden Gemeindegrenzen immer weniger mit den sozio-ökonomischen Gegebenheiten übereinstimmen. Inwiefern Fürsorge tatsächlich noch als kommunale Aufgabe angesehen werden kann, ist grundsätzlich fraglich geworden. Wirtschaftliche Existenznot hat nur noch zum kleinsten Teil lokale Wurzeln, und insbesondere zwischen den zentralen und peripheren Gemeinden von Agglomerationen sind sozialpolitische «Spillover»-Effekte häufig (vgl. Frey 1988).

Zum anderen sind neue soziale Problemlagen (wie Verarmung via Drogenkonsum, Scheidung usw.) entstanden, die etablierte Sozialstrukturen herausfordern. Selbst ländlich-gewerbliche Regionen sehen sich mehr und mehr mit sogenannten städtischen Problemlagen konfrontiert. Vielerorts drängt sich deshalb eine Strukturanpassung der öffentlichen Sozialhilfe auf. Die gegenwärtige wirtschaftliche Rezession – und die damit verbundene rasche Zunahme ausgesteuerter Arbeitsloser – verstärkt den entsprechenden Anpassungsdruck.

Im folgenden sollen einige wichtige Vollzugsprobleme der öffentlichen Sozialhilfe analysiert und diskutiert werden.⁵ Zuerst werden – auf der Basis der kantonalen Sozialhilfegesetze – die Grundzüge der öffentlichen Sozialhilfe nachgezeichnet (Abschnitt II). Sodann wird der Vollzug dieser Hilfsform in seiner föderalistischen Ausgestaltung analysiert (Abschnitt III). Schliesslich werden einige empirische Hinweise auf Vollzugsprobleme des schweizerischen Systems der öffentlichen Sozialhilfe vermittelt (Abschnitt IV).

II. Der Zweck der öffentlichen Sozialhilfe

«Die Sozialhilfe bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern.»⁶ So oder ähnlich wird der Zweck der öffentlichen Sozialhilfe in den Sozialhilfegesetzen praktisch aller Kantone umschrieben. Werden die einzelnen Paragraphen der Gesetze im Detail auf diesen Zweck hin durchgesehen, lässt sich feststellen, dass im Grunde alles auf die Betonung der drei folgenden, miteinander verknüpften Prinzipien hinausläuft:

⁵ Grundlage dieser Arbeit ist ein interkantonaler Vergleich der öffentlichen Sozialhilfe, der im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 29 (Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit) durchgeführt worden ist.

⁶ Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 24. Oktober 1989, § 2: Zweck der Sozialhilfe.

- a) Die öffentliche Sozialhilfe stellt ein auf Selbstaufhebung abzielender Notbehelf dar, der lediglich bei fehlenden oder ungenügenden anderen sozialen Hilfen (private oder familiale Hilfe, Sozialversicherungen) erbracht wird (Subsidiaritätsprinzip).
- b) Bei nachgewiesener Bedürftigkeit hat die öffentliche Sozialhilfe prinzipiell immer Hilfe zu leisten, unabhängig von der Frage, wie die Bedürftigkeit zustande kam (Bedarfsprinzip).
- c) Die öffentliche Sozialhilfe verpflichtet die Leistungsbezügerin bzw. den Leistungsbezüger zur Einhaltung bestimmter Auflagen und Verhaltensregeln (Kontrollprinzip).

1. Subsidiaritätsprinzip

Zum sogenannten «Subsidiaritätsprinzip» ist anzumerken, dass es zwar in allen Sozialhilfegesetzen eine mehr oder weniger deutliche Verankerung erfährt, darunter aber Verschiedenes verstanden wird. «Subsidiär» bedeutet im Lateinischen nicht mehr als «unterstützend» oder «behelfsmässig»; aus dem Begriff ist lediglich abzuleiten, dass etwas als Behelf oder zur Not, eben subsidiär eingesetzt wird. Nicht abzuleiten ist, welches der dem Subsidiären vorausgehende übliche Einsatz ist. Bezogen auf die Sozialhilfe stellt sich deshalb die Frage, welche Formen sozialer Hilfe im täglichen Leben als selbstverständlich angesehen werden. Auf sie wird in den kantonalen Sozialhilfegesetzen in unterschiedlicher Weise Bezug genommen.

Grundsätzlich lassen sich zwei der öffentlichen Sozialhilfe vorausgehende Typen von Sozialhilfe unterscheiden, wobei im Anschluss an die bekannte Unterscheidung von Jürgen Habermas (1982) eine Aufgliederung in eher sozialintegrative und eher systemintegrative Hilfsformen gemacht werden kann.

Von sozialintegrativen Formen ist dann zu sprechen, wenn die Hilfe sich innerhalb von Sozialbezügen abspielt, die in die Welt des alltäglichen Lebens eingebunden sind (etwa innerhalb der Familie, der Verwandtschaft, informeller Gruppen, der Kirche usw.). Das Subsidiaritätsprinzip kann bezogen auf die öffentliche Sozialhilfe so ausgelegt werden, dass diese erst zum Zug kommen soll, wenn alle Hilfsmöglichkeiten sozialintegrativer Art ausgeschöpft worden sind, die betroffene Person aber gleichwohl hilfsbedürftig bleibt. Diese Fassung des Subsidiaritätsprinzips kommt den rechtlichen Grundlagen insofern sehr nahe, als in allen Gesetzen eine Rückerstattungspflicht einerseits und eine Unterstützungspflicht durch Verwandte andererseits festgeschrieben ist. Allerdings kommen diese gesetzlichen Verpflichtungen in der aktuellen Sozialhilfepraxis sehr unterschiedlich oder überhaupt nicht mehr systematisch zur Anwendung.⁷

Es ist in diesem Rahmen darauf hinzuweisen, dass eine soziale, das alltägliche Beziehungsnetz betreffende Desintegration zumeist nur dann offenkundig wird, wenn auch die systemische Integration nicht mehr gelingt (z. B. wenn laufende Rechnungen für Miete, Krankenkassen oder Steuern nicht mehr bezahlt werden). Solange die Schwierigkeiten nur das alltägliche Beziehungsnetz betreffen, besteht

⁷ vgl. Mäder/Neff 1990: 94–100.

im allgemeinen kein Anlass, öffentliche Sozialhilfe zu beantragen. Während in erster Linie Personen mit finanziellen Schwierigkeiten zum «Gang auf die Fürsorge» gezwungen sind und deren soziale Beziehungsdefizite erst im Zusammenhang mit der Abklärung finanzieller Hilfe aufgedeckt werden, haben finanziell gut gestellte Personen mit psychischen und sozialen Problemen hingegen die Möglichkeit, sich private Therapien zu besorgen (Kuraufenthalte, Therapien verschiedenster Art), womit ihnen eine soziale Stigmatisierung als Fürsorgeabhängige erspart bleibt.

Von systemintegrativen Formen kann gesprochen werden, wenn die Hilfe sich in systematischer Weise, d.h. auf der Grundlage von eindeutigen Verfahrensregeln vollzieht, womit eher Gewähr geboten wird, dass alle in analoger Weise Hilfe erhalten. Als Beispiele für diese Formen sind in erster Linie die verschiedenen Sozialversicherungen anzuführen (AHV, EL, AL, BVG usw.).⁸ Auf sie wird in vielen Sozialhilfegesetzen mehr oder weniger explizit Bezug genommen. Nach dieser Fassung des Subsidiaritätsprinzips werden Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe erst vergeben, wenn Leistungen der Sozialversicherungen ausgeschöpft sind und dennoch Bedürftigkeit vorliegt.⁹ Dabei ist zu beachten, dass die Sozialversicherungen nach einem besonderen Prinzip arbeiten: «Die Leistung wird im Fall des Risikoeintritts allein aufgrund gesetzlich festgelegter Voraussetzungen, ohne Berücksichtigung der Bedürftigkeit der Leistungsempfänger ausgerichtet (Versicherungsprinzip).» (Wagner 1985: 164f.) Dies ergibt im Vergleich zu sozialintegrativen Hilfsformen den Vorteil, dass ein klarer Rechtsanspruch auf die Leistungen besteht. Dafür – und das ist die Kehrseite der Medaille – vermögen die Sozialversicherungen aufgrund ihres systemischen Aufbaus nur bestimmte Risiken der Bedürftigkeit und diese auch nur in einem bestimmten Mass abzudecken.

Zudem bemessen sich die Versicherungsleistungen prinzipiell nach der Höhe der aus dem Erwerbseinkommen in die Versicherungskassen einbezahlten Gelder. Das individuelle Arbeitsvermögen bleibt die zentrale Voraussetzung für das Funktionieren des Sicherungssystems. Eine Einschränkung oder ein Ausfall des Erwerbseinkommens über einen längeren Zeitraum zieht unweigerlich eine Reduktion oder das Ausbleiben der Hilfeleistungen nach sich. In diesem Fall wird die notleidende Person an die öffentliche Sozialhilfe weiterverwiesen.

Vereinfacht lässt sich sagen, dass sich die Institutionen der öffentlichen Sozialhilfe gleichsam unterhalb der beiden üblicherweise funktionierenden Integrations-typen befinden und mit der Aufgabe betraut sind, deren Versagen durch besondere Hilfeleistungen aufzufangen und dafür zu sorgen, dass die betroffenen Personen wieder integriert werden. Dabei steht die materielle Hilfe im Vordergrund, erstreckt sich sekundär aber auch auf Betreuung und Beratung.

8 Im Überblick werden die Sozialversicherungswerke der Schweiz vorgestellt in Möckli 1988; Sommer/Höpflinger 1989, 80f.; Wagner, 1985.

9 Bezogen auf das Verhältnis dieser beiden Systeme unterscheiden Stumpfögger/Wiethoff (1989: 23) einen «Oberstock» (Sozialversicherungen) von einem «Unterstock» (Sozialhilfe) sozialer Sicherung. Damit verbinden die Autoren die These, dass der «Oberstock» nurmehr für die in den Beschäftigungsprozess Integrierten funktioniert, während für die aus dem Beschäftigungsprozess ausgeschlossene «Armutbevölkerung» nur noch der «Unterstock» verbleibt.

Im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsfrage sind schliesslich aber auch die verschiedenen privaten Hilfsorganisationen zu erwähnen (Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute, Caritas usw.). Deren Ziele decken sich zu einem guten Teil mit denjenigen der öffentlichen Sozialhilfe. Im besten Fall stehen die öffentliche Sozialhilfe und private Hilfsorganisationen in einem Verhältnis der «verschränkten Subsidiarität», wodurch die eine Seite die Lücken der anderen füllt (Tuggener 1991: 8f.). Indem die privaten Organisationen im Unterschied zur öffentlichen Sozialhilfe eher die Möglichkeit haben, sich auf besondere Hilfeleistungen zu beschränken, d. h. die Art der Klientel zu selektionieren, sind schwierige und unangenehme Fälle eher in den öffentlichen Institutionen anzutreffen, und insofern wirkt die öffentliche Sozialhilfe faktisch eher subsidiär zu privaten Hilfseinrichtungen als umgekehrt.

2. Bedarfsprinzip

Da die öffentliche Sozialhilfe für alle jene gedacht ist, die durch sämtliche Maschen des sozialen Netzes gefallen sind, bleibt Hilfsbedürftigkeit die einzige Voraussetzung für die Inanspruchnahme von materiellen oder immateriellen Leistungen. «Die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe sind nicht auf bestimmte Ursachen bezogen. Allerdings setzen sie in jedem Fall eine aktuelle, nachgewiesene Bedürftigkeit voraus (Finalprinzip). Der einzelne hat sich somit einer eingehenden Bedürftigkeitsprüfung zu unterziehen. Höhe und Dauer der Leistungen richten sich nach den örtlichen Sozialhilfe-Richtsätzen – in Verbindung mit der individuellen Notlage.» (Mäder/ Neff 1990: 23f.) Im Unterschied zum Verfahren der Sozialversicherungen, bei dem der einzelne verschiedene Voraussetzungen erfüllen muss (Versicherungsprinzip), setzt dasjenige der öffentlichen Sozialhilfe als einziges, allerdings subsidiär bemessenes Kriterium die Bedürftigkeit des einzelnen voraus. Aus diesem Grund wird vom Bedarfsprinzip gesprochen.

Mit der Erfüllung des Zwecks der öffentlichen Sozialhilfe, individuelle Not zu lindern, stellt sich freilich die schwierige Frage, wann im Einzelfall Hilfebedürftigkeit tatsächlich vorliegt. Die allgemeine, auch aus den Sozialhilfegesetzen herauszulesende Regel besagt, die Abklärung habe individuell zu erfolgen, angepasst an die örtlichen Verhältnisse einerseits und an die Fähigkeiten und Möglichkeiten der betroffenen Person andererseits.¹⁰ Dementsprechend wird auch von der individualisierten Hilfe gesprochen. In jedem einzelnen Betreuungsfall ist abzuschätzen, wie mit der Bemessung und Gewährung der materiellen Hilfe die Selbständigkeit und Eigenverantwortung des Klienten gefördert werden kann (vgl. Ferroni 1987: 135f.).

Dieses Prinzip ist an und für sich zur Bewältigung sozialer Probleme geeignet, die diffuse und kausal schwer zuzuordnende Ursachen haben (wie z. B. sozial und

¹⁰ In den Gesetzen heisst es beispielsweise: «Die Sozialhilfe bezweckt, Notlagen zu verhüten und zu beheben. Sie ist bestrebt, die Eigenverantwortung und die Selbständigkeit des Hilfesuchenden zu stärken.» (Sozialhilfegesetz des Kantons Aargau vom 2. März 1982, § 1)

psychisch bedingte Leistungsschwächen, lebenszyklische Probleme nach einer Trennung, ausgabenbezogene Armut aufgrund von Krankheit oder psychischer Erwerbsunfähigkeit usw.). Dank einem individualisierten Bedarfsprinzip können neue, dezentral oder vereinzelt auftauchende Existenzprobleme, für die noch keine anderen Vollzugsorgane verankert worden sind, aufgegriffen werden. Eine funktionierende öffentliche Sozialhilfe stellt so gesehen auch ein Mittel der sozialpolitischen Früherkennung dar.

«Individualisierung» bedeutet aber auch immer, dass Entscheidungen über die Gewährung materieller Sozialhilfe personalisiert bleiben. Dies führt faktisch dazu, dass objektiv gleiche Fälle unterschiedlich behandelt werden.¹¹ Gegen eine solche, letztlich willkürliche Sozialhilfepraxis, welche den Gang aufs Sozialamt in der Tat zu einem «Bittgang» werden lässt, richtet sich die Arbeit von Mäder und Neff (1990): «Individualisieren darf somit nicht bedeuten, mit Bezugnahme auf das «Wohl» des Sozialhilfebezügers Abstriche beim sozialen Existenzminimum zu machen. Derartige Versuche der Disziplinierung sind mit der Garantie des Existenzminimums nicht zu vereinen. Die Sozialhilfe ist in erster Linie ein Instrument der sozialen Grundsicherung, nicht der sozialen Kontrolle (...) oder der rigiden Senkung gesellschaftlicher Reproduktionskosten.» (Mäder/ Neff 1990: 52)

Freilich ist festzuhalten, dass der Zweck der öffentlichen Sozialhilfe immer auch darin besteht, die Reintegration des einzelnen zu fördern, bzw. – direkter formuliert – ihn auf gesellschaftlich vorgegebene Leistungsprinzipien zu verpflichten; und dies scheint ohne Disziplinierungsmassnahmen kaum möglich zu sein. Die Alternative würde darin bestehen, die öffentliche Sozialhilfe nur noch im systemintegrativen Sinn zu betreiben, d.h. nach allgemeinen und eindeutigen Richtlinien ohne Ansehen der Person zu verfahren, mit dem einzigen Ziel, deren materielles Existenzminimum zu sichern. Ausgelagert würde damit aber die gesamte Problematik der Sozialintegration, eigentliches Thema der Sozialarbeit.

3. Soziale Kontrolle

Solange die öffentliche Sozialhilfe als eine subsidiäre und am individuellen Bedarf orientierte Hilfsform konzipiert ist, solange ist sie auf relativ weitgehende Formen der Sozialkontrolle angewiesen. Allein schon die in allen Sozialhilfegesetzen hervorgehobene Ausserordentlichkeit der Hilfeleistung stellt eine Form von Sozialkontrolle dar. Die Leistungsbezüger werden zum vornherein als Sonderfälle betrachtet. Die notwendige Abklärung der Frage, ob nicht vorgeordnete Instanzen zuständig sind, bedeutet, dass die betroffenen Personen ihre gesamten finanziellen und damit auch sozialen Verhältnisse offenzulegen haben (Auskunftspflicht). So sehr das Verfahren auf Hilfeleistung abzielen mag, die vorher angesprochenen

¹¹ Es ist deshalb kein Zufall, dass in diesem Bereich staatlichen Handelns eine beträchtliche Rechtsunsicherheit besteht. Dies widerspiegelt sich auch in der offenen Diskussion, inwiefern auf Fürsorgeleistungen ein klarer Rechtsanspruch bestehe (vgl. Mäder/Neff, 1990: 44, Wagner, 1985: 165).

Fähigkeiten zu sozialer und systemischer Integration werden gleichzeitig mitkontrolliert. Falls nämlich – im Sinne der Subsidiarität – ungenutzte Möglichkeiten in vorgelagerten Institutionen (beim Eigenbedarf, in der Familie, bei Sozialversicherungen usw.) zu entdecken sind, wird die betroffene Person darauf aufmerksam gemacht, was immer auch eine Form von Disziplinierung impliziert. Die meisten Sozialhilfegesetze enthalten Bestimmungen, welche die Vergabe wirtschaftlicher Hilfe mit Auflagen und Weisungen verknüpfen, um eine missbräuliche Verwendung der Unterstützungsleistungen zu verhindern. In gut der Hälfte aller kantonalen Sozialhilfegesetze wird zudem mehr oder weniger stark auf die Möglichkeit eingegangen, Bedürftige in eine Anstalt, in ein Heim oder ähnliches einzuweisen.

Der eher implizite, aber gleichwohl weitgehende Kontrollcharakter der öffentlichen Sozialhilfe ist auch historisch zu erklären. Die ins 15. Jahrhundert zurückreichende Einführung einer organisierten Armenfürsorge erfolgte denn auch primär aus Gründen der Sozialkontrolle: «Die Reform der städtischen Armenfürsorge im 15. und beginnenden 16. Jahrhundert leitet (...) den Prozess der »Sozialdisziplinierung« der untersten Bevölkerungsschichten der spätmittelalterlichen Gesellschaft, ihre Erziehung zu Arbeitsdisziplin, Fleiss, Ordnung und Gehorsam ein. (...) Worum es geht, ist (...) die »Zurichtung« eines neuen Menschentypus, der über die Fähigkeit und die Motivation des Lohnarbeiters verfügt und damit um die Schaffung einer unerlässlichen Voraussetzung für die Entfaltung bürgerlicher Produktion.» (Sachsse/Tennstedt 1980: 38). In einem langen «Aufklärungs»-Prozess mussten die Menschen darauf sozialisiert werden, dass Anrecht auf Essen nur hat, wer arbeitet (vgl. auch Vobruba 1985). Nicht bloss auf ideologischer Ebene wurden Fleiss und Selbstdisziplin zu Leitmotiven erklärt, sondern zu ihrer Durchsetzung wurden spezielle Anstalten für alle jetzt als «arbeitsscheu» oder «faul» stigmatisierten Personen geschaffen (Armen- und Arbeitshäuser). Diese neuen Institutionen stellten gleichsam eine Mahnung für alle Armen dar, ob «armengenössig» oder nicht, sich dem Leistungsprinzip unterzuordnen.

Waren im Fürsorgewesen sozial- und strafrechtliche Aspekte¹² bis ins 20. Jahrhundert hinein stark verknüpft, kam es mit der zunehmenden Integration der Arbeiterschaft einerseits und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates andererseits zu einer diesbezüglichen Entkoppelung. Der Anteil der einkommensschwachen Personen und Haushalte sank, und die übrigbleibende Armut wurde mehr und mehr als ein Phänomen wahrgenommen, dem eher mittels sozialtherapeutischer und sozialpädagogischer Mittel beizukommen war als durch den Einsatz strafrechtlicher Mittel. Die neuen Schlagworte hiessen: «Therapie statt Strafe» und «Hilfe zur Selbsthilfe». Eine Detailanalyse der kantonalen Sozialhilfegesetze zeigt denn, dass die Gesetze ältesten Datums noch am stärksten strafrechtliche Aspekte betonen¹³, indem sie mit Strafantrag, Busse, Haft und der Einweisung in eine Anstalt drohen,

12 zum Verhältnis von Sozial- und Strafrecht vgl. Stolleis 1980.

13 Dies betrifft in erster Linie die Sozialhilfegesetze der Kantone Glarus (1966), Friburg (1951), Schaffhausen (1933) St. Gallen (1964) und Wallis (1955). Im Kanton Fribourg tritt allerdings am 1.1.1994 ein neues Sozialhilfegesetz in Kraft, und auch im Kanton Wallis ist eine grundlegende Gesetzesrevision in Vorbereitung.

sowie die von der Fürsorge Abhängigen kategorisieren (wie «Trunksüchtige», «Liederliche», «Arbeitsscheue», «charakterlich und geistig nicht normale» usw.).¹⁴ Den Gesetzen jüngerer Datums ist dieser strafrechtliche Charakter weitgehend genommen.

Wenn heute festgestellt wird, die öffentliche Sozialhilfe stelle das letzte soziale Netz dar, dann muss diese Aussage vor dem Hintergrund der langen Geschichte der Auslagerung strafrechtlicher Massnahmen dahingehend präzisiert werden, dass sie sich zum letzten *sozialrechtlichen* Netz fortentwickelt hat. Tatsächlich bestehen weitere «letzte» Institutionen, die ebenfalls Wiedereingliederung bezwecken, dies aber in erster Linie auf der Basis strafrechtlicher Massnahmen tun. Am Ende der Kette von Institutionen stehen die geschlossenen Anstalten der Psychiatrie und die Gefängnisse des Strafvollzugs.¹⁵

Auch wenn die öffentliche Sozialhilfe ihren ursprünglich strafrechtlichen Charakter weitgehend verloren hat, darf der Kontrollaspekt, der in ihrem Vollzug notwendigerweise steckt, nicht unterschätzt werden. Indem das allgemeine Sicherungssystem auf dem individuellen Arbeitsvermögen abgestützt ist, geht es in der subsidiär konzipierten Sozialhilfe immer auch darum, die Einzelperson – teilweise sogar unter Androhung strafrechtlicher und vormundschaftlicher Mittel – zu Arbeit und Leistung zu bringen. Diese eigenartige Verknüpfung von Hilfe und Sozialkontrolle bzw. Sozialdisziplinierung ist denn auch ein zentrales Merkmal beim Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe.

III. Der föderalistische Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe

Im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Z.U.G) ist festgelegt, dass die öffentliche Sozialhilfe kantonale zu regeln ist: «Die Unterstützung der Schweizer Bürger obliegt dem Wohnkanton. Der Kanton bezeichnet das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde.» (Z.U.G., Art. 12).¹⁶ Ausser in den kleinräumigen Stadtkantonen Basel-Stadt und Genf sowie dem Kanton Tessin, die über eine zentrali-

14 Am stärksten kommt die Verbindung von sozial- und strafrechtlichen Massnahmen in der heute nur noch selten vollzogenen Massnahme des «fürsorgerischen Freiheitsentzugs» zum Ausdruck.

15 Diese Idee, dergemäss eine Institution durch Verweis auf die Kette benachbarter Institutionen Druck auf ihre eigene Klientel auszuüben vermag, übernehmen wir von Martin Graf. Diese von Graf an der empirischen Analyse verschiedener Erziehungsheime (offene Heime vs. geschlossene Heime) entwickelte Idee liegt in Manuskriptform vor: Graf, Martin, «Erziehungsheime als soziale Figurationen zwischen lebensweltlich und systemisch orientierter Integration», Zürich, März 1991.

16 Das Z.U.G. regelt primär die Zuständigkeit namentlich für die Kostenverteilung zwischen Heimat- und Wohnkanton. Seit der am 1. Juli 1992 in Kraft getretenen Revision können die Unterstützungskosten für Schweizer/innen neu nur dann dem Heimatkanton verrechnet werden, wenn die bedürftige Person noch nicht zwei Jahre ununterbrochen im Kanton wohnt. Die vorher bis zehnjährige Kostenteilung zwischen Wohn- und Heimatkanton entfällt seit dem 1. Juli 1992, was hauptsächlich eine finanzielle Entlastung von Abwanderungskantonen bzw. -gemeinden bedeutet.

sierte Organisation verfügen, ist der Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe in den übrigen Kantonen praktisch weitgehend den Gemeinden überantwortet. Bei den Kantonen bzw. den kantonalen Sozialämtern verbleiben, verkürzt wiedergegeben, eine mehr oder weniger stark wahrgenommene Oberaufsicht (Kontrolle der Gemeinden, Herausgabe von Richtlinien, Vermittlung bei Schwierigkeiten usw.), die Abwicklung des Verkehrs mit anderen Kantonen (v.a. im Rahmen des Z.U.G) sowie in manchen Kantonen die Übernahme bestimmter, leicht standardisierbarer Sozialaufgaben (z. B. Alimenteninkasso, Betreuungen im Asylbereich).

Dass diese staatliche Aufgabe in erster Linie durch die Gemeinden vollzogen wird, erklärt sich durch die vorher aufgeführte Grundkonzeption der öffentlichen Sozialhilfe. Sie wird nur im ausserordentlichen Fall vergeben (Subsidiarität), setzt deswegen die genaue Kenntnis der jeweiligen Lebensverhältnisse der Betroffenen voraus (Bedarfsabklärung, Individualisierung) und strebt im allgemeinen die «Normalisierung» dieser Verhältnisse an (Verknüpfung von Hilfe und Kontrolle). Eine so konzipierte Sozialhilfe setzt Bürgernähe voraus und lässt sich – so die Folgerung – am besten von Leuten umsetzen, die mit den Verhältnissen vor Ort vertraut sind. Zugleich fügt sich dieses Konzept öffentlicher Sozialhilfe nahtlos ins traditionelle Grundmuster des schweizerischen Milizsystems ein. Vor dem Hintergrund dieser Tradition wird auch klar, weshalb das Sozialhilfswesen der Schweiz bis heute stärker behördenzentriert geblieben ist, als etwa die Sozialhilfe in Deutschland. Solange die Vergabe von Sozialhilfeleistungen – wie es in vielen kleineren Gemeinden der Schweiz bis vor kurzem der Fall war – die grosse Ausnahme darstellt, ergibt sich im Einzelfall ein Entscheidungsbedarf, der nicht durch Rückgriff auf Fachwissen oder Routine zu lösen ist, sondern der einer politischen Legitimation bedarf. Der Hang zum behördlichen Vollzug von Sozialhilfe wird durch die Tatsache verstärkt, dass Sozialbehörden und Fürsorgekommissionen in vielen Kantonen gemäss parteipolitischen Gesichtspunkten gewählt und zusammengesetzt werden. Parteizugehörigkeit kommt vor Fachwissen, wobei sich die Norm durchgesetzt hat, in der Verteilung der Sitze den ortsüblichen Parteienproportz anzuwenden. Auch wenn in einigen wenigen Kantonen – wie dem Wallis – der Beizug von Fachleuten stipuliert wird, stellen Fürsorgebehörden und -kommissionen explizit keine Fachgremien dar.

Da (nebenamtlich tätige) Behördemitglieder im allgemeinen das nötige Fachwissen für die konkrete sozialarbeiterische Tätigkeit – wie sie durch die neuere Betonung persönlicher Sozialhilfe gefordert wird – nicht besitzen, ist es allerdings in grösseren Gemeinden zur Regel geworden, dass persönliche und administrative Hilfeleistungen an ausgebildete Personen delegiert werden. In den letzten zwei Jahrzehnten erfolgte denn auch ein massiver Ausbau professioneller Vollzugsorgane, von vollamtlichen Fürsorgesekretären bis hin zu ausgebauten Sozialberatungsstellen und Sozialdiensten.

- | | |
|--------|---|
| 1. | <i>Materielle Hilfe:</i> |
| 1.1. | <i>Finanzielle Hilfe:</i> |
| 1.1.1. | <i>Direkte finanzielle Hilfe:</i> Einmalige/sporadische oder regelmässige Bargeldzahlungen, Geldüberweisungen, Übernahme von Rechnungen, Abgabe von Gutscheinen, aber auch Leistungen von Gutsprachen sowie Vorschüsse zu Sozialversicherungsansprüchen. |
| 1.1.2. | <i>Indirekte finanzielle Hilfe:</i> Vergünstigungen bzw. Subventionierung von Gütern und Dienstleistungen wie Mietzinsen, Heimplätzen, Kinderbetreuungsstätten, Spitex-Diensten, Hilfsmitteln, Transportdiensten, aber auch Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Dritten (Sozialversicherungen, Arbeitgeber usw.). |
| 1.2. | <i>Sachhilfe:</i> |
| 1.2.1. | <i>Direkte Sachhilfe:</i> Abgabe von Naturalien, Geräten, technischen Hilfsmitteln. |
| 1.2.2. | <i>Indirekte Sachhilfe:</i> Vermittlung von Wohnungen, Heimplätzen, Arbeitsplätzen, Ferien- und Kuraufenthalten, Rechtsbeistand und praktischer Hilfe bei der Alltagsbewältigung. |
| 2. | <i>Immaterielle Hilfe</i> |
| 2.1. | <i>Information:</i> Information über Sozialdienste und Rechtsauskünfte. |
| 2.2. | <i>Beratung:</i> Persönliche Beratung, Budgetberatung. |
| 2.3. | <i>Betreuung:</i> Persönliche Betreuung, Pflege, administrative Hilfen. |

Quelle: Tschümperlin 1990: 36

Tabelle 1: Formen materieller und immaterieller Sozialhilfe

1. Hauptformen öffentlicher Sozialhilfe

Was die moderne öffentliche Sozialhilfe anbelangt, lassen sich prinzipiell zwei Grundformen von Hilfeleistungen unterscheiden: Auf der einen Seite steht die klassische Fürsorge im Sinne finanzieller Hilfe und/oder materieller Sachhilfe. Dabei kann es sich um einmalige Beiträge zur Überbrückung einer spezifischen Problemlage oder um regelmässige Zuschüsse bzw. Geldbeträge zur Existenzsicherung handeln. Auf der anderen Seite steht die immaterielle Sozialhilfe im Sinne einer persönlichen Beratung und Betreuung. Die persönliche Sozialhilfe kann unterschiedliche Aspekte beinhalten, von einer einmaligen Kurzberatung bis zur regelmässigen Betreuung oder intensiven Lebens- und Budgetplanung. In allen neueren kantonalen Sozialhilfegesetzen sind beide Arten von Sozialhilfe – die materielle Unterstützung und die persönlichen Sozialhilfe – explizit als Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe aufgeführt.

Die Zweiteilung in materielle und immaterielle Sozialhilfe ist allerdings eine starke Vereinfachung, und im konkreten Einzelfall gibt es verschiedene Formen der Hilfe, die gleichzeitig materielle und immaterielle Aspekte umfassen. Dies gilt insbesondere für die indirekte Sachhilfe oder für administrative Hilfen (Budgetberatung, Schuldensanierung, Ausfüllen von Steuerformularen oder IV-Gesuchen usw.). Eine genauere Gliederung der verschiedenen Formen von Sozialhilfe ist in Tabelle 1 aufgeführt.

Im Schnittpunkt persönlicher und finanzieller Sozialhilfe gelegen, sind namentlich administrative Hilfeleistungen ein zunehmend gewichtiger Aufgabenschwerpunkt der öffentlichen Sozialhilfe. In einer Analyse von Sozialhilfeempfängern (Biderbost 1983) erwies sich die administrative Hilfe nach der Existenzsicherung als zweitwichtigstes Leistungselement der öffentlichen Sozialhilfe. Zum einen sind

zunehmend mehr Personen von den komplexen administrativen und finanziellen Transaktionen (Zahlungsverkehr, Beitragswesen) unserer Zeit überfordert. Zum anderen führt die Komplexität und Schwerfälligkeit verschiedener Sozialversicherungen dazu, dass Ansprüche nur mittels detaillierter administrativer Angaben überhaupt durchgesetzt werden können. Administrative Verzögerungen und bürokratische Komplikationen bei den Sozialversicherungen wirken sich daher direkt auf die öffentliche Sozialhilfe aus, sei es, dass Sozialdienste Ansprüche gegenüber Dritten (Sozialversicherungen) geltend machen; sei es, dass Vorschüsse auf entsprechende Versicherungsleistungen getätigt werden. Schon allein aufgrund der nach dem Kausalprinzip aufgebauten, komplexen Struktur des Sozialversicherungswesens sind viele Sozialhilfeklienten auf administrative Interventionen angewiesen. Aber auch Vollzugsprobleme bei den Sozialversicherungen – namentlich bei der Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung – sind ein häufiger Anlass für finanzielle Sozialhilfe. In der Stadt Fribourg stand 1987 bei gut 19% der unterstützten Personen im Erwerbsalter primär eine Überbrückungshilfe im Zentrum, d.h. Hilfe für eine Übergangszeit bis allfällige Sozialansprüche geregelt waren (Cuvray/Maeder, 1989: 78). In der Stadt Zürich stand nach Angabe von Rosemarie Ruder, Abteilungsleiterin des Fürsorgeamtes, 1992 gar bei rund einem Drittel der Fürsorgeklienten die Überbrückungshilfe im Vordergrund (beispielsweise bis zur Entscheidung und Auszahlung von IV-Leistungen). Die öffentliche Sozialhilfe hat daher nicht nur vorhandene Lücken der Sozialversicherungen abzudecken, sondern sie muss gleichzeitig auch die dabei auftauchenden Vollzugsprobleme absorbieren.

2. Der Vollzug materieller und persönlicher Sozialhilfe

Ein Gemeindevergleich macht deutlich, dass die Bereitstellung materieller und persönlicher Sozialhilfe sehr unterschiedlich organisiert ist. Überspitzt formuliert kann gesagt werden, dass der föderalistische Aufbau des Sozialhilfewesens dazu geführt hat, dass nahezu jede Gemeinde der Schweiz ihr spezifisches Sozialhilfesystem ausgebildet hat, und Harmonisierungsbestrebungen stossen vielfach an enge Grenzen.¹⁷

Immerhin scheinen sich in diesen Systemen zu einem guten Teil die Sozialstrukturen der einzelnen Gemeinden abzubilden, und vereinfacht lassen sich vier zentrale Vollzugstypen von Sozialhilfe unterscheiden:

- a) Das Milizsystem der Kleingemeinde: Fürsorge im engeren Sinn
- b) Das Delegationssystem mittelgrosser Gemeinden: Fürsorgebehörde und Sozialdienst
- c) Der regionale Sozialdienst: Die Alternative für ländliche Kleingemeinden
- d) Das Verwaltungssystem der Städte: Das Sozialamt

¹⁷ Wichtigstes Organ zur Koordination der öffentlichen Sozialhilfe ist eine private Vereinigung, die Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKöF), als einer gesamtschweizerischen Organisation von Fürsorgebehörden der Gemeinden bzw. Behördemitgliedern. Eines

a) Das Milizsystem der Kleingemeinde: Fürsorge im engeren Sinn

Gemäss unserer Untersuchung weisen von insgesamt 1776 in die Analyse einbezogenen Gemeinden aus 20 Kantonen¹⁸ 1178 Gemeinden (66%) ein reines Milizsystem (ohne professionell organisierte Sozialhilfe) auf. Dabei ist festzuhalten, dass es sich bei diesen Gemeinden fast durchwegs (zu 97%) um kleinere Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern handelt. In diesen 1178 Gemeinden mit reinem Milizsystem leben etwa 30% der gesamten Wohnbevölkerung.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Entscheidungsgewalt über eine Vergabe von materiellen Sozialhilfeleistungen in den allermeisten Kantonen formal bei der zuständigen kommunalen Behörde (Sozialbehörde, Gemeinderat) liegt, unabhängig davon, wer für die konkrete Umsetzung der Entscheidung zuständig ist. In den erwähnten Kleingemeinden mit reinem Milizsystem werden meistens sämtliche die Fürsorge betreffenden Aufgaben (inkl. Betreuung von Klienten) von nebenamtlich tätigen Personen bewältigt.¹⁹ Allenfalls übernimmt der Gemeindegemeinschafter anfallende administrative Vollzugsaufgaben auch für diesen Aufgabenbereich (vgl. Geser 1987: 288).

Zwar ist nachgewiesen worden, dass sich ein entsprechendes Milizsystem bei einfachen, überschaubaren Verhältnissen, bei geringem oder sehr unregelmässigem Arbeitsanfall und insbesondere bei politisch geprägten Ermessensspielräumen durchaus bewährt, doch darf gerade im Zusammenhang mit dem Sozialhilfewesen nicht übersehen werden, dass sich das Problem der Sozialkontrolle im Milizsystem in besonderer Weise stellt.²⁰ Mitglieder von nebenamtlichen Gremien sind überdurchschnittlich häufig Mitglieder der lokalen Elite, und als leistungsorientierte Personen mit oft überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen sind ihnen Lebenslage und Probleme von Fürsorgeklienten grundsätzlich fremd. Das Resultat ist häufig ein mangelndes Verständnis und ein geringes Einfühlungsvermögen für Sozialklienten, die bürgerlichen Leistungsnormen nicht entsprechen. Als Vertreter der lokalen Elite repräsentieren Behördenmitglieder die im täglichen Leben geltende Norm gleich selber. In kleinen Gemeinden «kennt man sich», was bedeutet, dass der Hilfesuchende den Behördevertreter auch vom Alltag her kennt und unabhängig vom Fürsorgeantrag abzuschätzen vermag, welche Normen dieser vertritt. Entsprechend schwierig wird es für den Vertreter der Fürsorgebehörde,

ihrer Hauptziele besteht darin, durch die Festschreibung einheitlicher Unterstützungsrichtsätze, Kursangeboten und Tagungen eine allzu willkürliche Vergabe von Sozialhilfeleistungen zu verhindern.

18 Nicht in die Analyse einbezogen worden sind die Gemeinden von Kantonen, in denen die Frage des Milizsystems nicht eindeutig zu bestimmen ist, nämlich: Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Genf.

19 Wobei darauf hinzuweisen ist, dass in Kleingemeinden die Sozialhilfe höchstens durch Einzelfälle belastet wird, womit der Aufwand zumeist sehr gering ist. Häufig wird dieses Amt vom Präsidenten der Fürsorgebehörde (falls die Fürsorgebehörde dem Gemeinderat entspricht, vom Gemeindepräsidenten) oder von einem mit der Materie besonders vertrauten Mitglied der Fürsorgebehörde ausgeübt.

20 Zu den Vor- und Nachteilen des Milizsystems auf kommunaler Ebene, vgl.: Albonico, 1974, Geser, 1986, 1987.

im Verfahren zwischen Klient und Gemeinde einen gleichsam dritten, vermittelnden Standpunkt einzunehmen. Anzunehmen ist allerdings, dass sich Probleme weniger nur aufgrund des «Sich-Kennens» ergeben, als vielmehr aufgrund eines, bezogen auf die Hilfsbedürftigen, zu hohen Integrationsgrades der für die Sozialhilfe zuständigen Personen. Entsprechend problematisch erscheint der häufig anzutreffende Fall, dass Vertreter des Gemeinderates direkt über die Vergabe von Sozialhilfeleistungen befinden, zumal viele Gemeinden die Kosten der geleisteten Sozialhilfe zum grössten Teil selber zu tragen haben.

*b) Das Delegationssystem mittelgrosser Gemeinden:
Fürsorgebehörde und Sozialdienst*

Eine Strategie zur Entlastung von Milizgremien besteht darin, eine klare Trennung von Fachfragen und politischen Entscheiden zu verankern, insbesondere durch die Delegation von Abklärungs-, Beratungs- und Betreuungsaufgaben an ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Mit Hilfe eines derart in Fürsorgebehörde und Sozialdienst ausdifferenzierten Sozialhilfesystems versuchen insbesondere mittelgrosse Gemeinden, die im Vergleich zu Kleingemeinden grössere Arbeitsbelastung zu bewältigen.

Von den erwähnten 1776 Gemeinden in 20 Kantonen lässt sich eine entsprechende Delegation an ausgebildete Fachkräfte in 150 Gemeinden mit weniger als 20000 Einwohnern (8.5% aller Gemeinden) nachweisen.²¹ Mit einer Ausnahme zählen die angeführten 150 Gemeinden alle mindestens 2000 Einwohner. In 114 Fällen zählt die Gemeinde mindestens 5000 Einwohner, und 50 Gemeinden zählen mindestens 10000 Einwohner. Der Bevölkerungsanteil dieser 150 Gemeinden mit gemeindeeigenem Sozialdienst beträgt 27%.

Im allgemeinen gilt die Faustregel, dass pro 3000–4000 Einwohner eine Vollstelle (Sozialarbeiter/in) in etwa adäquat ist. Faktisch sehen die Verhältnisse freilich anders aus. Ein von uns vorgenommener Vergleich von 41 kommunalen Sozialdiensten im Kanton Bern beispielsweise zeigt, dass im Durchschnitt pro 3900 Einwohner zwar eine (volle) Sozialarbeiterstelle kommt, die entsprechende Quote von Gemeinde zu Gemeinde aber massiv variiert (von 2500 bis 8000 Einwohner pro Vollstelle). Dank ausgebautem Finanzausgleich kennt der Kanton Bern allerdings im allgemeinen eine relativ gute personelle Dotierung kommunaler und regionaler Sozialdienste. In verschiedenen anderen Kantonen ohne fürsorgespezifischen Finanzausgleich werden kommunale Sozialdienste erst ab einer Einwohnerzahl von 5000 bis 6000 Einwohner eingerichtet. Im Kanton Basel-Landschaft beispielsweise entfallen durchschnittlich 5000 Einwohner pro Sozialarbeiter-Vollstelle (wobei dieser Wert in 12 Gemeinden unterschritten und in 7 Gemeinden überschritten wird). Der optimale Einzugsbereich pro Vollstelle ist von verschiedenen Faktoren abhängig (wie soziale Zusammensetzung der Bevölkerung, Ausbau

²¹ Indem wir bei grösseren Städten mit mehr als 20000 Einwohnern – es sind deren 17 – mit ausdifferenzierteren Sozialämtern rechnen (vgl. hierzu Abschnitt d), haben wir sie hier nicht einbezogen.

privater Sozialeinrichtungen). Ein wichtiges Kriterium ist auch die Bandbreite von Aufgaben, die ein kommunaler Sozialdienst zu übernehmen hat, und sachgemäss weisen univalente Dienste ein grösseres Einzugsgebiet auf als polyvalente Dienste.

Während einige kommunale Sozialberatungsstellen voll in die Gemeindeverwaltung integriert bleiben, sind andere kommunale Sozialdienste geographisch und administrativ von der übrigen Gemeindeverwaltung losgelöst. Im allgemeinen wird – vor allem von den Sozialarbeitern – eine starke Unabhängigkeit von der übrigen Gemeindeverwaltung bevorzugt.²² Zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Dienstleistungseinrichtung für spezielle Klienten kann es vorteilhaft sein, wenn ein Sozialdienst nicht mit der Verwaltung identifiziert wird. Dies wird durch eine örtliche oder zumindest räumliche Trennung von Sozialdienst und Gemeindeverwaltung erleichtert.²³

In den Sozialdiensten mittelgrosser Gemeinden sind materielle und persönliche Sozialhilfe im allgemeinen fusioniert, was bedeutet, dass der gleiche Sozialdienst gleichzeitig (und in Personalunion) materielle und immaterielle Fragen abklärt. Der Vorteil dieser Strukturlösung besteht darin, dass die Einheit der Fälle gegeben ist, und dass persönliche und materielle Sozialhilfe von der gleichen Person übernommen wird. Dies erlaubt es eher, präventiv tätig zu sein, z. B. indem eine materielle Unterstützung mit einer intensiven Betreuung verknüpft wird, wodurch eine langfristige Fürsorgebedürftigkeit möglicherweise vermieden werden kann. Dieser Punkt kann vor allem bei lebenszyklisch bedingten Einkommensproblemen resp. Hilfebedürftigkeit entscheidend sein. Zudem wird durch eine integrierte Lösung auch die Vermittlung administrativer Hilfen – die in unserer komplexen Geldgesellschaft immer wichtiger werden – wesentlich erleichtert. Der Nachteil dieser Lösung kann darin bestehen, dass Sozialdienste bzw. Sozialarbeiter/innen unter Umständen mit administrativen Aufgaben überlastet werden. Zudem können sich in Einzelfällen Rollenkonflikte zwischen Beratungsfunktion und Kontrolle finanzieller Ansprüche ergeben.

Im allgemeinen ist die Zusammenarbeit von Behörde und Sozialdienst nach dem Prinzip der Gewaltentrennung organisiert, was bedeutet, dass der Sozialdienst entweder im Auftrag einer Behörde oder aufgrund einer direkten Anfrage die Abklärung vornimmt, einen Vorentscheid über die Vergabe von Leistungen trifft und einen entsprechenden Antrag an die zuständige Behörde stellt. Diese entscheidet dann lediglich aufgrund eines mündlich oder schriftlich vorgelegten Antrags, ohne den Hilfesuchenden selber kontaktiert zu haben. Der konkrete Vollzug des

22 Vgl. dazu: Stellung des Sozialdienstes in der Gemeindeorganisation. Empfehlungen der SozialarbeiterInnen in den politischen Gemeinden des Kantons Bern, Juni 1988.

23 Interessant ist die Tatsache, dass bei den entsprechenden Stellen zumeist sehr darauf geachtet wird, ihr Angebot auch nach aussen hin als ganz normale Dienstleistung erscheinen zu lassen. Sowohl mit der Stellenbezeichnung (Sozialdienst, Sozialamt, Sozialberatungsstelle usw.) als auch mit der baulichen Gestaltung (die Stelle z. B. in einem Gebäude unterzubringen, in dem sich andere alltägliche Angebote, z. B. die Post befinden) soll den Hilfesuchenden angezeigt werden, dass der Gang zur Stelle nichts besonderes darstelle und nicht mehr viel mit «Fürsorge» im engeren Sinn zu tun habe. Dies kontrastiert auffällig mit der Bezeichnung der Behörden, bei denen das Attribut «Fürsorge» praktisch überall geblieben ist.

von der Behörde Verfügten ist wieder Sache des Sozialdienstes. Allerdings funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Behörde und Sozialdienst nicht immer reibungslos. So kommt es relativ häufig vor, dass es sich Behördevertreter nicht nehmen lassen, einzelne Fälle selber abzuklären und zu betreuen. Zudem ist das Verhältnis kommunaler Sozialdienste zur zuständigen Behörde prinzipiell zweideutig, und zwar deshalb, weil kommunale Sozialdienste einerseits funktionell und administrativ der politisch arbeitenden Fürsorgebehörde unterstellt sind, sie andererseits nach eigenen, an den Ansprüchen ihrer Profession orientierten Gesichtspunkten arbeiten. Während die Behörden im allgemeinen eher zur personalisierten Bedarfsabklärung neigen, zielt die Sozialarbeit mit Hilfe professioneller Verfahren eine umfassendere Behandlung von Hilfesuchen an. Betonen erstere den fürsorglichen Aspekt der öffentlichen Sozialhilfe, verweisen letztere auf das allgemeine Grundrecht auf Existenzsicherung. Solche prinzipiellen Konflikte werden besonders virulent, wenn das Sozialhilfesystem aufgrund eines wirtschaftlichen Einbruchs unter Druck gerät.

c) Der regionale Sozialdienst: Die Alternative für kleinere Gemeinden

Ein regionaler Sozialdienst stellt eine alternative Lösung für Gemeinden dar, deren Fürsorgeaufwand auf der einen Seite zu gering ist, um eigenständig einen kommunalen Sozialdienst zu betreiben, andererseits aber gross genug ist, um das Engagement von Fachkräften zu rechtfertigen. Insbesondere in den zwei letzten Jahrzehnten hat die Zahl regionaler Sozialdienste deutlich zugenommen, und in verschiedenen Regionen steht eine regionale Organisation zumindest der persönlichen Sozialhilfe in Diskussion.

Von den angesprochenen 1776 Gemeinden in 20 Kantonen lässt sich ein Zusammenschluss zu einem regionalen Sozialdienst für 431 Gemeinden (24% aller Gemeinden) nachweisen. Es handelt sich durchwegs um kleinere Gemeinden ausserhalb oder am Rande von städtischen Agglomerationen. In diesen insgesamt 431 Gemeinden leben 19% der Gesamtbevölkerung.²⁴

Durch entsprechende Regelungen – wie klare Kostenaufteilung und Entscheidungsstrukturen – lassen sich regionale Lösungen durchaus mit der Beibehaltung kommunaler Entscheidungsautonomie vereinbaren. Es ist denn festzustellen, dass regionale Sozialdienste – mit wenigen Ausnahmen – keine eigenständige finanzielle Kompetenzen aufweisen. Eine vollständige Regionalisierung der Fürsorge – inkl.

24 Eine systematische Regionalisierung der persönlichen Sozialhilfe kennt der Bergkanton Graubünden: Mit Ausnahme der Städte Chur und Davos – die beide kommunale Dienste führen – sind alle Gemeinden einem der fünf bestehenden Regionaldienste angeschlossen. Während in anderen Kantonen das Modell des Gemeindeverbandes vorherrscht, sind die Regionaldienste im Kanton Graubünden direkt dem kantonalen Sozialamt unterstellt (das für die administrative und personelle Führung der Regionalstellen verantwortlich ist). Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass der Kanton Graubünden aufgrund dieser besonderen Organisation in der hier durchgeführten Auszählung nicht einbezogen ist.

Entscheidung über materielle Sozialhilfe – ist bisher selten geblieben.²⁵ Die eigentlichen Fürsorgeentscheide verbleiben bei den Gemeinden resp. den zuständigen kommunalen Fürsorgebehörden. Aus diesem Grund lässt sich bei einer statistischen Analyse feststellen, dass sich die Fürsorgezahlen (Fürsorgefälle pro 1000 Einwohner) zwischen Gemeinden mit oder ohne regionalen Sozialdienst – nach Kontrolle ihrer sozio-ökonomischen Struktur – statistisch nicht signifikant unterscheiden. Die regionalen Sozialdienste übernehmen primär Funktionen im Bereich der persönlichen und administrativen Sozialhilfe. Die damit verbundene Arbeitsteilung (regionaler Dienst berät Klienten und stellt unter Umständen einen Antrag, die Gemeinde entscheidet) ist gleichwohl nicht spannungsfrei. Professionelle Perspektive und kommunale Interessen sind nicht deckungsgleich, und die Ansichten von Sozialarbeitern der regionalen Dienste und von Gemeindegliedern oder Gemeindepräsidenten über die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung können schon aus Gründen unterschiedlicher Lebenswelten divergieren. So kommt es häufig vor, dass Mitglieder der kommunalen Fürsorgebehörden entweder gemeinsam mit den Mitarbeitern der regionalen Stelle oder nebenher und ohne Wissen der letzteren Abklärungen und Betreuungen vornehmen. Das Prinzip der Gewaltentrennung scheint im Falle der regionalen Dienste noch weniger eingehalten zu werden als im Falle kommunaler Dienste (was auch mit der oft eher ländlich-gewerblichen Sozialstruktur der angeschlossenen Gemeinden und deren Hang zur fürsorglichen Sozialkontrolle zu tun hat).

Ganz allgemein sind Gemeinden umso weniger bereit, Vollzugsaufgaben zu regionalisieren, je wichtiger ihnen die Wahrung ihrer Autonomie ist. Eine politische Dominanz gewerblicher, sich stark mit der Gemeinde identifizierender Kreise behindert regionale Bestrebungen, und im Kanton Bern sind Gemeinden ohne regionalen Anschluss durch eine überdurchschnittliche Parteistärke etwa der SVP gekennzeichnet. Verfügen kleinere Gemeinden in ihrer Region über eine urbane Zentrumsgemeinde mit ausgebautem Sozialhilfeangebot, scheinen sie auf einen Zusammenschluss zudem eher zu verzichten. Teilweise wird in diesen Gemeinden befürchtet, mit einer Verstärkung des eigenen Sozialhilfeangebots die aus der Stadt bekannten Schwierigkeiten in die eigene Gemeinde einzuführen. Die Möglichkeit, dass jene Schwierigkeiten gerade auch Resultat des in den Agglomerationsgemeinden fehlenden Angebots sein könnten, fällt ausser Betracht. Des weiteren ist der Entscheid für die Einrichtung eines regionalen Sozialdienstes davon abhängig, wie gross das Angebot von privaten Sozialdiensten (mit univalenten Aufgaben) in der Region bereits ist. Es zeigt sich, dass sich regionale Sozialdienste am wenigsten dort durchsetzen, wo ein Sozialhilfeangebot sowohl von seiten vorhandener Zentrumsgemeinden als auch von privater Seite bereits gegeben ist.²⁶

Dementsprechend scheinen die Bedingungen für die Einrichtung eines regionalen Sozialdienstes in Voralpen- und Alpenkantonen am besten zu sein. Ein aktives

25 Eine Ausnahme ist etwa der Fürsorgeverband Münchenbuchsee, der in eigener Kompetenz über die Fürsorgefälle seiner Mitgliedsgemeinden entscheidet.

26 Dies gilt namentlich für die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Schaffhausen, Fribourg, sowie, zumindest teilweise, für die Kantone Zürich und Aargau.

Engagement und eine Mitfinanzierung seitens des Kantons erleichtert die Verankerung regionaler Lösungen erheblich. Die diesbezüglichen Paradebeispiele stellen die Kantone Bern²⁷ und Graubünden dar. Indem einerseits in weiten Gebieten dieser Kantone das allgemeine Sozialhilfeangebot vergleichsweise gering ist, der Kanton sich andererseits an den anfallenden Kosten beteiligt, sind gute Voraussetzungen für eine Regionalisierung der Sozialhilfe vorhanden.

Eine relativ ausgeprägte Regionalisierung zumindest von Teilbereichen der Sozialhilfe findet sich auch in anderen grossflächigen Kantonen, wie Luzern²⁸, St.Gallen²⁹, Zürich³⁰ oder Wallis³¹. Einen gewissen Ausbau regionaler Lösungen erfuhren neuerdings auch die Kantone Schwyz und Aargau³². Eine Regionalisierung zumindest der persönlichen Sozialhilfe kann allerdings auch für homogene Kleinkantone funktional sein. Im Kanton Nidwalden etwa übernimmt ein polyvalenter Sozialdienst die Beratungs- und Betreuungsaufgaben für alle Gemeinden des Kantons. Im Nachbarkanton Obwalden dominiert hingegen die kommunale Sozialhilfe, und im Kanton Uri scheiterte die Schaffung einer regionalen polyvalenten Stelle (obwohl diese im Sozialhilfegesetz mehrfach erwähnt ist).

Abschliessend sei festgehalten, dass regionale Sozialdienste bisher in erster Linie der Externalisierung von Teilen der öffentlichen Sozialhilfe einer Gemeinde dienen (im besonderen der persönlichen Hilfe), sie jedoch faktisch noch sehr selten die kommunale Sozialhilfe als ganzes ersetzen.

27 Dieser Kanton kennt eine langjährige Tradition polyvalenter regionaler Dienste. Der erste regionale Sozialdienst im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe wurde schon 1956 gegründet. In vielen Ämtern des Kantons erfuhr der Gedanke einer regionalen Sozialhilfe allerdings erst in den späten 70er und den 80er Jahren einen Durchbruch. Aber auch zu Beginn der 90er Jahre wurden weitere Regionaldienste gegründet (so etwa im Amt Erlach). Heute sind vor allem Gemeinden ausserhalb der Agglomerationen und Städte an regionale Sozialdienste angeschlossen.

28 Im Kanton Luzern übernehmen die vier in den ländlichen Ämtern bestehenden regionalen Dienste primär Aufgaben im Bereich der freiwilligen Beratung und der Suchthilfe (wogegen die materielle Sozialhilfe im engeren Sinne weiterhin den kommunalen Sozialvorsteher überlassen ist).

29 Im Kanton St.Gallen – wo regionale Sozialdienste vor allem in den 80er Jahren entstanden – liegen die Schwerpunkte wie im Kanton Luzern im Bereich der persönlichen Sozialhilfe. Zum Teil werden allerdings freiwillige und gesetzliche Hilfe (Vormundchaftswesen) verknüpft.

30 Der Kanton Zürich – als bevölkerungsreichster Kanton – weist eine stark funktionsspezifisch ausgerichtete Regionalisierung auf: Für Jugendfürsorge, Alkoholfürsorge und Erwachsenenhilfe bestehen je spezifische Regionaldienste. Gleichzeitig ist es nicht selten, dass zumindest persönliche Hilfe sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf regionaler Ebene angeboten wird.

31 Im Wallis dominiert das Prinzip regionaler sozio-medizinischer Zentren, die in neuerer Zeit vermehrt auch Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe übernehmen.

32 In diesen zwei Kantonen stimulierte namentlich die Einführung eines neuen Sozialhilfegesetzes entsprechende Überlegungen. In beiden Kantonen ist die Regionalisierung jedoch noch unvollständig, und sie stösst in verschiedenen Gemeinden weiterhin auf Widerstände.

d) *Das Verwaltungssystem der Städte: Das Sozialamt*

Beziehen wir uns auf die bereits oben in die Analyse einbezogenen 20 Kantone und wählen hiervon die Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern aus, verbleiben 17 grössere Städte, die über ein ausgebautes Sozialamt verfügen.³³ Indem darunter die Ämter grosser Städte wie Winterthur, Zürich, Bern, Basel, St. Gallen usw. fallen, ist die dadurch abgedeckte Bevölkerung sehr umfangreich. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung der 1176 Gemeinden in den ausgewählten 20 Kantonen ergibt sich für diese 17 Gemeinden ein Anteil von 25%.³⁴

Mit zunehmender Einwohnerzahl wird sachgemäss der Bereich der öffentlichen Sozialhilfe verwaltungsmässig stärker ausdifferenziert, und in Städten dominiert daher der Typus des Sozialamtes. Ein Sozialamt lässt sich grob charakterisieren durch eine interne Funktionstrennung von materieller und persönlicher Sozialhilfe, wodurch für beide Formen moderner Sozialhilfe unterschiedliche Amtsstellen bzw. Personen zuständig sind. Ein prototypisches Beispiel zeigt sich in der Stadt Schaffhausen: Die materiellen Unterstützungen obliegen dem Fürsorgeamt bzw. den zwei Fürsorgesekretären. Die persönliche Beratung und Betreuung obliegt hingegen dem von Sozialarbeitern geführten Sozialdienst. Die Aufgaben der beiden Stellen sind formell klar getrennt, wobei in Fällen, da sowohl eine Betreuung als auch eine materielle Hilfe notwendig ist, eine informelle Koordination erfolgt. Eine funktionelle Trennung von materieller Unterstützung (Fürsorgeleistungen im engeren Sinne) und Sozialberatung und -betreuung ist in vielen grösseren Gemeinden und Städten üblich.³⁵

Mit einer solchen Funktionstrennung ist ein entscheidender Schritt zur funktionalen Ausdifferenzierung des Sozialhilfesystems vollzogen. Sie bedeutet die Herausbildung einer eigentlichen Sozialhilfeverwaltung, die als solche mit dem traditionellen, individualisierenden Fürsorgeprinzip nicht mehr viel gemeinsam hat. Im Rahmen der Verwaltung geht es nurmehr darum, auf monetärer Basis³⁶ und in Einhaltung vorgegebener Richtlinien das wirtschaftliche Existenzminimum von Hilfesuchenden zu gewährleisten. Eine gemäss universalistischen Kriterien funktionierende Sozialhilfeadministration verbessert die Rechtssicherheit bei der Festlegung finanzieller Ansprüche.

Wird die Sozialhilfeverwaltung in erster Linie durch Sachbearbeiter bewältigt, bedarf es zur Hilfestellung bei persönlichen Problemen weiterhin der Sozialarbeit.

33 Es gibt einige wenige hier nicht einbezogene Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern, an dessen Sozialdienst auch andere Gemeinden angeschlossen sind, bei welchem es sich also um einen regionalen Sozialdienst (vgl. c) handelt.

34 Nimmt man die unter b) besprochenen Kleinstädte mit Sozialdiensten dazu, gelangt man zu einer Bevölkerungsquote von über 50%. Die restlichen 50% der Bevölkerung fallen zu etwa 30% auf die Gemeinden mit reinem Milizsystem (vgl. a) und zu etwa 20% auf die Gemeinden mit regionalen Sozialdiensten (vgl. c).

35 So beispielsweise auch in der Stadt Winterthur: Während die materielle Hilfe von der Abteilung öffentliche Fürsorge des städtischen Sozialamtes übernommen wird, ist die persönliche Hilfe der Jugend- und Familienberatung des Sozialamtes übertragen. Diese Abteilung des Sozialamtes übernimmt gemäss interner Vereinbarung auch die persönliche Hilfe an Erwachsenen.

36 Monetäre Hilfe kann in generalisierter und einheitlicher Form vollzogen werden (entsprechend der These von Niklas Luhmann (1982), wonach Geld ein generalisiertes Medium darstellt).

Durch die Funktionstrennung von Verwaltung und Betreuung wird es möglich, persönliche Probleme – weitgehend unabhängig von finanziellen Erwägungen – individuell und fallbezogen anzugehen. Die mit der persönlichen Hilfe betrauten Sozialarbeiter/innen können zudem als «Anwälte» ihrer Klienten auftreten, ohne Rücksicht auf finanzielle Einschränkungen zu nehmen. Auch lassen sich durch eine solche Lösung Verwaltungsfunktionen mit finanziellen Folgen von mehr fachspezifischen Beratungs- und Betreuungsaufgaben trennen. Organisationssoziologisch betrachtet können Bürokratisierung und Professionalisierung durch solche Lösungen innerhalb einer grossen Verwaltung vergleichsweise konfliktfrei kombiniert werden (vgl. Scott 1968; Hall 1991). Voraussetzung ist allerdings eine relativ ausdifferenzierte Organisation der öffentlichen Sozialhilfe, weshalb eine solche Lösung eine minimale Grösse der Gemeindeverwaltung voraussetzt.

Die Detailorganisation der öffentlichen Sozialhilfe variiert in den verschiedenen Städten deutlich (einerseits in Abhängigkeit von der Grösse einer Stadt, andererseits spielen sozialpolitische und verwaltungsmässige Traditionen eine Rolle). Gleichwohl sind vor allem grössere Städte heute mit sehr ähnlichen Vollzugsproblemen konfrontiert, die vereinfacht unter die drei Begriffe «Externalisierung, Spezialisierung und Dezentralisierung» subsumiert werden können:

- a) Der Begriff der «*Externalisierung*» bezieht sich darauf, dass bestimmte Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe explizit privaten Sozialeinrichtungen übertragen werden. Dies gilt insbesondere für Aufgaben im Bereich der freiwilligen Beratung und Betreuung, die in vielen Städten explizit privaten Einrichtungen übertragen werden. Damit wird privaten Initiativen und Selbsthilfegruppen teilweise ein umfangreicher Aktionsraum eingeräumt. Allerdings ist die Trennung von öffentlicher und privater Hilfe nicht vollständig, da formell private Sozialeinrichtungen häufig durch öffentliche Gelder unterstützt werden. In grossen Städten ist Subventionspolitik ein wesentliches Instrument sozialer Wohlfahrt geworden, wobei sich heute zunehmend ein Wechsel vom Prinzip der Defizitdeckung zum definierten Leistungsauftrag abzeichnet.
- b) Der Begriff «*Spezialisierung*» spricht die bekannte Tatsache an, dass zunehmende Verwaltungsgrösse mit zunehmender Spezialisierung verbunden ist. Diese Feststellung gilt auch für den Sozialbereich, und in grossen Städten sind auch die Sozialtätigen in vielen Fällen problem- oder gruppenspezifisch spezialisiert. In manchen Städten dominieren univalente Dienste gegenüber polyvalenten Diensten, allerdings mit der Konsequenz, dass sich immer stärkere Koordinationsprobleme und funktionale Überschneidungen ergeben. Inwiefern auch in Grossstädten eine verstärkte Polyvalenz sinnvoll ist, wird heute vermehrt diskutiert, da immer mehr Sozialhilfeklienten mit Mehrfachproblemen auftreten. In dieser Situation bestehen verschiedene Lösungsstrategien, wie Einrichtung von Bürogemeinschaften diverser Dienste, die Errichtung polyvalenter Quartierzentren, die Festlegung klarer Triagefunktionen usw.
- c) *Dezentralisierung* ist ein Begriff, der in der Organisationsforschung der letzten Jahre eine verstärkte Aufmerksamkeit erhalten hat, unter anderem aufgrund der Entwicklung neuer Informationstechnologien. Grundsätzlich stehen alle grösseren Organisationen vor dem Strukturproblem, zentrale und dezentrale

Aspekte auszubalancieren. Zentralisierung von Aufgaben erleichtert Rationalisierung und Effizienzsteigerung, vor allem bei Aufgaben, die Grössenvorteilen unterliegen. Zentralisierung verstärkt auch die Durchsetzung hierarchischer Entscheidungen, und sie ermöglicht eine straffe Kontrolle und Führung einer Organisation. In komplexen und diversifizierten Kontexten weist Zentralisierung allerdings auch Nachteile auf. Eine dezentrale Organisation erleichtert beispielsweise die Anpassung an rasch wechselnde und diversifizierte Teilmärkte, Kundensegmente oder Klientenbedürfnisse. Dezentralisierte Organisationen sind flexibler, und sie sind besser in der Lage, sich diversifizierten Kontexten anzupassen. Das Problem, zentrale und dezentrale Elemente zu kombinieren, stellt sich gerade bei grösseren Sozialämtern. Zum einen sollte eine einheitliche Amtsleitung vorhanden sein, die garantiert, dass bestimmte administrative Regeln und finanzielle Bedingungen überall gleich durchgesetzt werden. Andererseits ist im Bereich des Sozialwesens bekanntlich mit stark diversifizierten Problemlagen bzw. Klientengruppen zu rechnen. Aus diesem Grund lässt sich in verschiedenen Grossstädten (z.B. Zürich, Genf) ein verstärktes Bestreben feststellen, zumindest die persönliche Sozialhilfe vermehrt zu dezentralisieren (z.B. durch Aufbau quartiersweiser Sozialstellen usw.).

Aufgrund der Vielfältigkeit der anfallenden sozialen Probleme findet sich in Städten immer auch eine Vielzahl unterschiedlich aufgebauter privater Sozialeinrichtungen und Selbsthilfegruppen mit ganz unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten und Zielsetzungen. Städte sind sozusagen durch ein reichhaltiges «Biotop» von Sozialhilfe aller Art gekennzeichnet. Dies hat einerseits den Vorteil, dass verschiedene Gruppen ihre Interessen einbringen können. Damit wird eine gewisse Innovativität sozialer Lösungen möglich. Andererseits ergibt sich der Nachteil, dass das Sozialwesen hyperkomplex wird, und sich ein für Sozialhilfesuchende undurchschaubarer Dschungel von Sozialhilfeorganisationen ergibt. Während in ausserstädtischen Gemeinden häufig noch organisatorische Defizite (z.B. Fehlen professioneller Dienste) den Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe behindern, ist in grösseren Städten heute eher die Hyperkomplexität sozialer Hilfe zum Hauptproblem geworden.

IV. Dunkelziffer – empirische Hinweise auf Vollzugsprobleme der öffentlichen Sozialhilfe

Der Begriff der Dunkelziffer bezieht sich auf den Anteil von wirtschaftlich bedürftigen Personen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage zwar Anspruch auf materielle Unterstützung besitzen, sie jedoch entweder nicht einfordern oder nicht erhalten. Insofern in der Schweiz kein klar definierter Rechtsanspruch auf öffentliche Sozialhilfe besteht, kann eingewendet werden, dass das Konzept einer Dunkelziffer streng genommen nicht auf Fragen der öffentlichen Sozialhilfe angewendet werden kann. Gemäss gesetzlichen Vorgaben ist öffentliche Sozialhilfe explizit als individualisierte und subsidiäre Unterstützung konzipiert, womit die Feststellung von Dunkelziffern bei der Diskussion der öffentlichen Sozialhilfe systemwidrig sei.

Dieser Einwand ist nur teilweise berechtigt. Die Vermutung bleibt bestehen, dass

nur ein Teil der wirtschaftlich Bedürftigen tatsächlich um wirtschaftliche Sozialhilfe ersucht bzw. Sozialhilfe erhält. Die Nichtbeanspruchung öffentlicher Sozialhilfe wurde allerdings nur relativ selten erforscht (vgl. van Oorschot, 1991). Sofern genauere Angaben vorliegen, zeigten sich jedoch recht hohe Dunkelziffern.

So liess sich zum Beispiel in den Niederlanden feststellen, dass die individuellen Wohnbeihilfen 1981 nur von 45% der Anspruchsberechtigten angefordert wurden, und eine Aktenanalyse liess erkennen, dass gut 33% aller Arbeitslosen die ihnen zustehenden Ergänzungsleistungen nicht einforderten. In der Stadt Tilburg erhielten nur 51% der Sozialhilfeempfänger alle ihnen zustehenden lokalen Rabatte und Einkommenszuschüsse (Konings/Groen, 1989). Markante, wenn auch je nach Einkommenszuschüsse variierende Dunkelziffern liessen sich auch in Grossbritannien feststellen. So wurden 1988/89 rund 23% der (einkommensbezogenen) Wohnbeihilfen (housing benefits) und 46% der Familienzulagen (family income supplement) nicht beansprucht (van Oorschot, 1991: 19). Eine umfangreiche Analyse, basierend auf einer nationalen Einkommens- und Verbrauchsbefragung bei 25000 bundesdeutschen Haushaltungen, liess erkennen, dass gut 48% aller sozialhilfebedürftigen Haushalte keine Sozialhilfe erhielten (Hartmann, 1981: 150), und in Schweden kam eine andere Untersuchung gar zum Schluss, dass bis zu 80% der Anspruchsberechtigten ihren «socialbidrag» nicht in Anspruch nehmen (Gustafsson, 1987).

Schätzungen der Dunkelziffer variieren sachgemäss je nach den gewählten Annahmen und Berechnungsmethoden in starkem Masse, und die Schätzwerte der Dunkelziffern für die bundesdeutsche Sozialhilfe bewegen sich zwischen 36% und 79% (vgl. Hartmann 1981: 38). Wie Helmut Hartmann (1981) mit Recht festhält, ist für die Berechnung von Dunkelziffern die zugrundegelegte Einkommensgrenze von zentraler Bedeutung, «da offensichtlich bereits geringfügige Änderungen der Einkommensgrenze wesentliche Auswirkungen zur Folge haben.» (Hartmann 1981: 63). Der Hauptgrund liegt in einer Zusammenballung einkommenschwacher Haushalte im Einkommensbereich geringfügig unter und über der Sozialhilfeschwelle. Diese Tatsache führt auch in der Schweiz dazu, dass schon relativ geringfügige Änderungen der Armutsdefinition zu bedeutsamen Verschiebungen der Armutsquoten führen (vgl. Buhmann 1988).

Obwohl die Frage der Dunkelziffer bei der Inanspruchnahme öffentlicher Sozialhilfe – wie erwähnt – selten untersucht worden ist, lassen Studien aus diversen europäischen Ländern dennoch einige klare Sachverhalte erkennen (vgl. van Oorschot, 1991):

- a) die Zahl von Personen, die zwar Anspruch auf öffentliche Hilfe haben, sie jedoch nicht beanspruchen, ist in allen Ländern beträchtlich.
- b) die Zahl von Personen, die wirtschaftlich bedürftig sind, aber dennoch keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen, ist überall weitaus grösser als die Zahl von Personen, die ungerechtfertigt Sozialhilfe beanspruchen. In anderen Worten: Das Problem der Dunkelziffer ist weitaus grösser als das Problem eines Missbrauchs von Sozialhilfe. Der Versuch, eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu vermeiden (z. B. durch strenge Kontrollen) erhöht die Dunkelziffer, da damit die Hemmschwellen verstärkt werden.

- c) Die hohen Dunkelziffer haben sehr unterschiedliche Ursachen, sie stellen jedoch die Effektivität und die Gerechtigkeit der öffentlichen Sozialhilfe generell in Frage. Hohe Dunkelziffer sind immer Anzeichen für eine inhärente Ungerechtigkeit in der Verteilung von Sozialhilfe.

Die Gründe für die Nicht-Beanspruchung von Sozialleistungen oder Sozialhilfe sind im einzelnen sehr divers, und wegen des Fehlens entsprechender Studien kaum quantifizierbar. Die vorliegende Literatur – namentlich aus Grossbritannien und Deutschland (vgl. Falkingham, 1985; Hartmann, 1981) – lässt allerdings drei zentrale Einflussfaktoren erkennen: die Art und Weise der Beihilfen, die Art und Weise ihrer Verwaltung und die sozialen Verhältnisse der Klienten.

Im allgemeinen lässt sich beobachten, dass die Nichtbeanspruchung von sozialen Leistungen vor allem relativ hoch ist bei Beihilfen,

- a) die relativ komplexe Regeln, Richtlinien und Verfahren beinhalten und wo das Verfahren und die administrative Bearbeitung als «beschämend» und «abwehrend» erfahren werden,
- b) die relativ vage Anspruchskriterien aufweisen und die subsidiär zu anderen Sozialleistungen ausgezahlt werden,
- c) die einkommensbezogen (means-tested) sind und die eine relativ detaillierte Erfassung der Einkommenssituation erfordern,
- d) die sich auf Problemgruppen beziehen, die gesellschaftlich negativ bewertet werden,
- e) die die Initiative zur Inanspruchnahme den Klienten überlassen und bei denen sich die verwaltenden Stellen passiv verhalten (vgl. dazu Ringeling, 1981).

Gemäss diesen Gesichtspunkten ist bei der Inanspruchnahme der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz sachgemäss mit hohen Dunkelziffern zu rechnen: Der Anspruch auf Sozialhilfe ist vage und rechtlich nicht klar definiert. Zudem hat die öffentliche Sozialhilfe einen ausgesprochen subsidiären Charakter, und sie erfordert eine detaillierte Erfassung und Kontrolle anderer Einkommensquellen. Auch bleibt der Erstkontakt resp. die Erstinitiative in den meisten Fällen den Klienten überlassen.

Sachgemäss ist die Einforderung bzw. Nicht-Einforderung von Sozialleistungen auch mit Merkmalen der betroffenen Personengruppen assoziiert. Klienten werden Sozialhilfe nicht einfordern, wenn sie eine Stigmatisierung befürchten oder aus anderen Gründen ihre Hilfebedürftigkeit nicht eingestehen wollen. Angst vor Stigmatisierung sowie Stolz oder Scham, auf staatliche finanzielle Hilfe angewiesen zu sein, sind gemäss Hartmann (1981: 152) gewichtige Gründe für den Verzicht auf Sozialhilfe. Gefühle der Ohnmacht und Hilflosigkeit gegenüber Ämtern und Behörden können ebenfalls mitspielen. So wird gemäss der Berner Armutsstudie eine Fürsorgeabhängigkeit von vielen Bedürftigen als Belastung und Stigmatisierung erlebt, und «26% der Fürsorgeempfänger (aber nur 6% der Zuschussempfänger) fühlen sich als Unterstützungsempfänger diskriminiert, ungerecht behandelt oder gesellschaftlich ausgestossen und versuchen, ihre Unterstützungsabhängigkeit gegenüber Nachbarn, Berufskollegen, ja selbst Angehörigen zu verbergen.» (Ulrich/Binder 1992: 67). Analoge Gefühle der Stigmatisierung und Demütigung wurden bei einer Befragung von 200 Klienten des Hospice Général in Genf sichtbar. Das

Gefühl der Demütigung war bei den älteren Klienten deutlich stärker ausgeprägt als bei den jüngeren Personen (vgl. Hospice Général 1991: 48).

Zwar ist die Berechnung exakter Dunkelziffern für die Schweiz aus manchen Gründen (z.B. Fehlen vergleichbarer Sozialhilfestatistiken) nicht möglich, aber schon einfache Vergleiche lassen deutlich werden, dass im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe in vielen Regionen der Schweiz mit massiven Dunkelziffern zu rechnen ist. Welche Annahmen zur Armutsbevölkerung auch getroffen werden, es bleibt die Tatsache, dass die Zahl von fürsorgerisch unterstützten Personen und Haushaltungen deutlich geringer ist, als es aktuellen Schätzungen der Armutsbevölkerung entspricht. Selbst wenn konservative Schätzungen der Armutsquoten benützt werden, die eher eine Unterschätzung als eine Überschätzung der wirtschaftlichen Bedürftigkeit ergeben, zeigen sich klare Hinweise auf markante Dunkelziffern.³⁷ So entfielen im Kanton St.Gallen 1989 pro 100 Einwohner rund 1.2 Unterstützungsfälle, wogegen zwischen sechs bis elf Prozent der Haushalte als einkommensschwach zu gelten haben (vgl. Füglistaler/Hohl 1992). In der Stadt St.Gallen dürfte die Quote der Nichtbezüger/innen von wirtschaftlicher Sozialhilfe bei mindestens 70% liegen. In den ausserstädtischen Bezirken des Kantons kann sogar von Nichtbezüger-Quoten von über 80% ausgegangen werden (vgl. Tabelle 2). Zu ähnlichen Schätzungen der Dunkelziffer gelangen Werner Ulrich und Johann Binder (1992) aufgrund ihrer Analyse der bernischen Armutszahlen: «Die Quote der einkommensschwachen Nichtbezüger von Sozialtransfers (Dunkelziffer der nichterfassten Einkommensschwäche) liegt zwischen 77% und 85% der einkommensschwachen Haushalte. Mit anderen Worten, mehr als drei von vier einkommensschwachen Haushalten beziehen weder Ergänzungsleistungen noch Zuschüsse oder Fürsorgeunterstützungen, zumindest nicht in einem zur Überwindung ihrer Einkommensschwäche hinreichendem Umfang.» (Ulrich/Binder 1992: 39).

Anhand von Daten aus der Berner Armutsstudie einerseits und Sekundärdaten aus dem Fürsorgebereich des Kantons Bern andererseits lässt sich genauer untersuchen, inwiefern sich das Missverhältnis von Armuts- und Fürsorgequote (approximative Dunkelziffer) im Vergleich verschiedener Gruppen von Gemeinden verschiebt: In Tabelle 3 ist einerseits die Quote der einkommensschwachen Wohnbevölkerung für Gemeinden verschiedener Einwohnergrösse aufgeführt. Die Quoten sind gemäss der Berner Armutsstudie für fünf Grössenklassen sowie für den ganzen Kanton berechnet. Andererseits sind die Quoten der unterstützten Personen bzw. Familien (Fürsorgefälle) sowie der Brutto-Ausgaben für Fürsorgeunterstützungen aufgelistet. Diese letzteren Daten haben wir mittels der uns zur Verfügung stehenden Sekundärdaten auf die in der Armutsstudie unterschiedenen Grössenklassen berechnet.

Die aufgeführten Daten machen deutlich, dass zwischen der Armutsquote und

37 Bei den nachfolgend aufgeführten Angaben handelt es sich allerdings um aggregierte Schätzwerte der Dunkelziffer (die das aggregierte Verhältnis von Armuts- und Fürsorgequoten aufzeigen). Disaggregierte Dunkelziffern – auf der Basis von individuellen Fallvergleichen – können unter Umständen höher sein (z.B. wenn ein Teil der Sozialhilfe an Personen geht, die ökonomisch gesehen nicht als einkommensschwach einzustufen sind).

	<i>Armut</i>	<i>Fürsorge</i>	
	Einkommensschwache Haushalte 1987 pro 1000 Haushalte (untere Grenze: weniger als Fr. 12000.–) ¹	Fürsorgefälle pro 1000 Einwohner 1989	Unterstützte Personen pro 1000 Einwohner
Stadt St. Gallen	79	21	26
Bezirk Rorschach	47	6	9
Bezirk Wil	47	4	6
Bezirk Unterrheintal	48	5	8
Bezirk Untertoggenburg	51	5	8

¹ gemäss Füglistaler/Hohl 1992

Tabelle 2: Kanton St. Gallen:
Einkommensschwache Haushalte und Fürsorgefälle im Vergleich

der Wohnortsgrösse kein klarer, linearer Zusammenhang festzustellen ist, während die Fürsorgequoten mit zunehmender Wohnortsgrösse eindeutig zunehmen. Entsprechende Detailanalysen – auf der Basis von Gemeindetypen (vgl. Bundesamt für Statistik 1988) – zeigen, dass in verschiedenen Kantonen (Bern, Basel-Land, St.Gallen) zwischen der Zahl von Fürsorgefällen einer Gemeinde und ihrem Urbanitätsgrad ein klarer Zusammenhang besteht. Im Fürsorgebereich kann somit ein klarer Stadt-Land-Unterschied festgestellt werden, und zwar in der Richtung, dass die Zahl der fürsorgerisch unterstützten Personen und Familien (pro 1000 Einwohner) in den städtischen Gemeinden signifikant höher liegt als in den ländlichen Gemeinden. Dieser Stadt-Land-Unterschied scheint sich für die Armutsquote hingegen nicht zu bestätigen. Gemäss der Berner Armutsstudie lässt sich kein linearer Stadt-Land-Unterschied in den Armutsquoten nachweisen. Es wird höchstens sichtbar, dass die kleinen (ländlichen) Gemeinden – die die geringsten Fürsorgequoten aufweisen – im Durchschnitt relativ hohe Armutsquoten aufweisen. Zu einer ähnlichen Feststellung gelangt auch Brigitte Buhmann in ihrer gesamtschweizerischen Untersuchung wirtschaftlicher Armut: «Die regionale Unterteilung nach Zentrumsnähe zeigt, dass die Armen unabhängig von der gewählten Armutsgränze vor allem in peripheren Gebieten übervertreten sind. Die Unterschiede zwischen den Armutsquoten der Peripherie und den Mittelzentren sind im unteren Armutssegment jedoch nicht signifikant.» (Buhmann 1988: 181)

Die Fürsorgequoten liegen jedenfalls im Vergleich zu den Armutsquoten sehr viel tiefer, bei den kleinsten Gemeinden rund vierzig Mal, bei den Städten über 30000 Einwohner immerhin noch rund sieben Mal tiefer. Es bestätigt sich, dass immer nur eine Minderheit derjenigen, die in der Armutsstudie als «einkommensschwach» ausgewiesen sind, von der öffentlichen Sozialhilfe finanziell unterstützt wird. Dies gilt selbst dann, wenn diejenigen sozialen Gruppen ausgeschlossen werden, die aus sozialen und/oder rechtlichen Gründen im allgemeinen keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen (z.B. Studenten, Rentner/innen). Nach den vorliegenden Daten werden im Kanton Bern, sehr grob geschätzt, zwischen einem und

	Wohnortgrösse (Einwohnerzahl)					
	bis 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10000 – 30000	über 30000	ganzer Kanton
<i>Armut:</i> Einkommenschwache Wohnbevölkerung gemäss Armutsstudie (pro 1000 Einwohner)	282.0	170.0	193.0	134.0	205.0	204.0
<i>relativ an 100</i> (ganzer Kanton)	138	83	95	66	100	100
<i>Fürsorge:</i> Unterstützte Personen/Familien: <i>ohne</i> Zuschüsse nach Dekret (pro 100 Einwohner)	6.9	11.6	15.7	15.3	22.7	15.6
<i>relativ an 100</i> (ganzer Kanton)	44	74	101	98	146	100
Unterstützte Personen/Familien: <i>mit</i> Zuschüssen nach Dekret (pro 1000 Einwohner)	8.4	14.2	19.6	21.0	34.7	20.8
<i>relativ an 100</i> (ganzer Kanton)	40	68	94	101	166	100
Brutto-Ausgaben für Fürsorgeunterstützungen (in Fr. pro Einwohner)	59.2	80.3	110.8	114.3	255.4	136.0
<i>relativ an 100</i> (ganzer Kanton)	44	59	81	84	188	100

Tabelle 3: Kanton Bern:

Armut und unterstützte Personen/Familien nach Wohnortgrösse

zwanzig Prozent der einkommenschwachen Wohnbevölkerung von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt. Da die Armutsquote mit zunehmender Gemeindegrösse in etwa gleich bleibt, die Fürsorgequote aber klar ansteigt, ist anzunehmen, dass das Instrument der öffentlichen Sozialhilfe in kleinen Gemeinden sehr viel restriktiver eingesetzt wird als in grossen Gemeinden resp. Städten.

V. Rückschlüsse: Öffentliche Sozialhilfe und allgemeine soziale Sicherung

Als Fazit ist festzustellen, dass mit dem föderalistischen Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe ein von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ausgebautes Sozialhilfesystem einhergeht, wobei sich zunehmende Diskrepanzen zwischen den traditionellen kommunalen Grenzziehungen und den übergreifenden Armutsursachen ergeben. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass der Vollzug öffentlicher Sozialhilfe allgemein hinter dem heute Notwendigen zurückbleibt, worauf die enormen Dunkelziffern hindeuten. Insofern ein grosser Prozentsatz der von Armut betroffene-

nen Menschen keine öffentliche Sozialhilfe erhält, liegt es nahe, eine grundlegende Verbesserung und Stärkung der Institutionen der öffentlichen Sozialhilfe zu fordern. Zweifellos ist es richtig – wie es im Rahmen der Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) bereits geschieht – auf konkrete Massnahmen hinzuwirken, wie etwa jener, die Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe für allgemeinverbindlich zu erklären oder jener, den Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe überall zu professionalisieren – beispielsweise mittels Einführung regionaler Sozialdienste.

Der hier thematisierte Bereich wirtschaftlicher Existenzsicherung stellt allerdings nur ein besonderes Funktionselement innerhalb eines ganzen Systems sozialer Sicherungen dar. So gesehen lassen sich mögliche Reformen der öffentlichen Sozialhilfe sinnvoll nur diskutieren, wenn Fragen der sozialen Sicherung allgemein gestellt werden. Dies gilt umso mehr, als der Bezug zum allgemeinen Sicherungssystem – expliziert im Subsidiaritätsprinzip – den Zweck der öffentlichen Sozialhilfe geradezu ausmacht. Wenn in der Schweiz zwei verschiedene Typen von sozialer Sicherung existieren (die öffentliche Sozialhilfe auf der einen, die Sozialversicherungen auf der anderen Seite), dann beruht dies nicht einfach auf Willkür, sondern verweist auf zwei grundverschiedene Funktionen sozialer Sicherung.

Die öffentliche Sozialhilfe – ursprünglich «Armenpflege» oder «Fürsorge» geheissen – haben wir als letztes sozialrechtliches Netz bezeichnet. Sie bezieht sich gleichsam auf den Rand der Gesellschaft, ausgestattet mit der Funktion, Personen, die nur noch bedingt am «normalen» Gesellschaftsleben teilhaben, auf sozialrechtlichem Weg in dieses zurückzuführen. Es geht um die Reintegration von Menschen, die sich – gemessen an den gesellschaftlichen Standards – in materieller, sozialer und/oder psychischer Not befinden. Diese Reintegration hat immer auch sehr viel mit Sozialdisziplinierung zu tun. Überall dort, wo die von der Sozialhilfe angestrebte Reintegration in eine Gesellschaft, die vom einzelnen ein gewisses Mass an Anpassung und Leistung fordert, misslingt, drohen strafrechtliche, nicht mehr in den Bereich der öffentlichen Sozialhilfe fallende Massnahmen.

Im Gegensatz zur öffentlichen Sozialhilfe beziehen die Sozialversicherungen sich stärker auf das Zentrum als auf den Rand der Gesellschaft. Ihre Funktion besteht darin, das gesellschaftliche Leben in seinen «normalen» Bahnen zu halten. Ob Unfall, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Alter, die verschiedenen Sozialversicherungen sollen dafür sorgen, dass die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gesichert bleibt. Es geht im Kern um gesellschaftliche Integration. Die Versicherungsleistungen bemessen sich dabei weitgehend nach der Höhe des aus dem erarbeiteten Einkommen in die Versicherungskassen Einbezahlten. Daher ist die Funktion der Sozialversicherungen unmittelbar an die Möglichkeit des einzelnen gekoppelt, seine Arbeitskraft zu verkaufen.

Die Koppelung des sozialen Sicherungssystems an den Arbeitsmarkt bedeutet, dass die soziale Sicherung im Falle einer Krise dieses Marktes für grosse Teile der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist. Die Konsequenzen spüren zuerst die langfristig aus dem Erwerbsleben Verdrängten, die zusätzlich zu ihrer Arbeitslosigkeit ihren Anspruch auf Versicherungsleistungen verlieren, «ausgesteuert» und an die öffentliche Sozialhilfe weiterverwiesen werden. Hierzu stellt sich die zentrale Frage, ob dieser Ausgliederungsprozess «nur» das Resultat vorübergehender öko-

nomischer Krisen oder nicht vielmehr die unvermeidliche Konsequenz eines grundlegenden Strukturwandels der Gesellschaft darstellt. Wenn letzteres gilt und allgemein damit zu rechnen ist, dass die Lohnarbeit für einen immer grösseren Teil der Bevölkerung nicht mehr die Basis der Existenzsicherung sein kann, dann muss das bestehende System der allgemeinen sozialen Sicherung seine Funktion verlieren. Zwar wird diskutiert, wie dieses Grundproblem sozialer Sicherung gelöst werden könnte³⁸, doch konkrete Massnahmen werden kaum an die Hand genommen. Stattdessen werden die Lücken im Sozialversicherungsnetz immer grösser und die an die öffentliche Sozialhilfe Verwiesenen immer zahlreicher.

Zur Beschwichtigung wird darauf hingewiesen, dass die öffentliche Sozialhilfe das Existenzminimum garantiere und es deshalb überflüssig sei, auf der Ebene der Sozialversicherungen grundsätzliche Reformen vorzunehmen. In Krisenzeiten sei es einfach nötig, dieses Instrument verstärkt einzusetzen. Freilich verkennt dieses Argument absichtsvoll, dass die öffentliche Sozialhilfe nicht nur die Funktion übernimmt, zu helfen, sondern eben auch die, zu kontrollieren und zu disziplinieren. Der Gang auf das Fürsorgeamt ist etwas anderes als nur das Einlösen eines berechtigten Anspruchs. Mit ihm verbindet sich immer die Bestätigung dafür, dass man am Rand der Gesellschaft steht und Gefahr läuft, darüber hinaus gestossen zu werden. Wie freundlich die «Sozialberatung» auch immer sein mag, die peinlichen Abklärungsfragen, dazu da, die Randständigkeit konkret zu machen, bleiben einem nicht erspart.

In den Grossstädten Deutschlands existieren schon seit längerem eigentliche «Armutsverwaltungen» (vgl. Stumpfögger/ Wiethoff 1989), die in der Tat keine andere Funktion mehr haben, als in rein bürokratischen Verfahren Abklärungen durchzuführen und entsprechend der Abklärung Sozialhilfegelder – die vorwiegend an Langzeitarbeitslose gehen – auszuzahlen. Bei diesen Geldern von garantiertem Existenzminimum zu sprechen, wäre zynisch, da es sich nicht mehr als um Überlebenshilfen handelt. Hartmann stellt für die bundesdeutschen Verhältnisse fest: «Die heutige Sozialhilfegrenze befindet sich in einer Verteidigungsstellung, sie stellt dabei nach Meinung vieler schon weniger als das notwendige »soziokulturelle Existenzminimum« dar.» (Hartmann 1985: 169) Abgesehen davon sind umfassende Betreuungen aufgrund der hohen Fallzahlen praktisch unmöglich. Statt die Nichterwerbstätigen über einen Umbau der gesellschaftlichen Sicherungssysteme neu zu integrieren, wurden sie der Sozialhilfe überlassen und an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Die Ränder der Gesellschaft wurden damit erheblich vergrössert.

Vor jeder Reform der öffentlichen Sozialhilfe ist deshalb die Schliessung der Lücken im Bereich der Sozialversicherungen die vordringlichste Aufgabe. Allgemein formuliert heisst dies beispielsweise, dass lohnunabhängige Sozialversiche-

38 Insbesondere zwei Varianten scheinen hierbei im Vordergrund zu stehen: die Entkoppelung von Sozialversicherung und individueller Erwerbsarbeits einerseits (durch eine «Grundrente für alle», ein «garantiertes Existenzminimum», eine «negative Einkommenssteuer» usw.) (vgl. Weber, 1991), die Ausweitung der Sozialversicherung auf speziell gefährdete Gruppierungen (Rentner/innen; Alleinerziehende, ausländische Arbeitnehmer/innen usw.) andererseits (vgl. dazu Füglistaler, 1992).

rungen geschaffen werden. Gleichzeitig sind Arbeitsformen zu entwickeln, die jenseits vom Arbeitsmarkt funktionieren und in deren Rahmen die Nichterwerbstätigen ihr Versicherungsgeld gleichsam entgelten können. Zu denken ist etwa an Bildungs- und Kulturprogramme einerseits, an die Umsetzung der Programme im Rahmen ziviler Dienste andererseits. Der Impuls zur Initiierung und Durchführung entsprechender Programme kann allerdings nicht von Leuten kommen, die so oder so bereits mit dem Rücken zur Wand stehen. Neue Formen der sozialen Integration – und um solche geht es im Grunde – wären an erster Stelle im Zentrum der Gesellschaft zu entwickeln, d.h. von Leuten, die aus freien Stücken keiner eigentlichen Lohnarbeit mehr nachgehen wollen.

Freilich verläuft die Entwicklung auch in der Schweiz in eine andere Richtung. Auch hier beginnt sich abzuzeichnen, was in den Grossstädten anderer Staaten bereits die Regel ist, nämlich, dass es zur massenhaften Ausgrenzung insbesondere der Langzeitarbeitslosen und zu einer Ausweitung der Zahl der am Existenzminimum Lebenden kommt. Ohne dass sich an ihrer Grundfunktion – letztlich darin bestehend, die Ränder der Gesellschaft zu definieren – etwas ändern würde, wird der öffentlichen Sozialhilfe mehr und mehr die Rolle eines neuen, freilich sehr brüchigen Astes der Sozialversicherungen zugewiesen.

Bibliographie

- Albonico, Ruedi 1974. *Nebenamtlich – Nebenbei? Selbstverwaltung in kleineren Gemeinden*. Fanas: Eigenverlag.
- Biderbost, Salomon 1983. *Hilfe als Problem. Eine empirische Untersuchung zur Situation alleinstehender Männer in der Stadt Zürich, die von der öffentlichen Sozialhilfe betreut werden*. Zürich: Limmat-Verlag.
- Buhmann, Brigitte 1988. *Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982*. Grösch: Rüeegg.
- Bundesamt für Statistik 1988. *Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherie-Modell*. Bern: BFS.
- Caritas 1991. *Existenzsicherndes Grundeinkommen?, Tagungsberichte*. Luzern: Caritas.
- Falkingham, F. 1985. «Take-up of benefits: A literature review», *Benefits Research Unit Review Paper 1*: 85, Nottingham: Department of Social Administration, University of Nottingham.
- Farago, Peter; Füglistaler, Peter 1992. *Armut verhindern. Die Zürcher Armutsstudie: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge*. Zürich: Fürsorgedirektion des Kantons Zürich.
- Ferroni, Andrea 1987. «Individualisieren – Gedanken zu einem strapazierten Begriff. Zur Rolle der öffentlichen Fürsorge im System der sozialen Sicherheit», *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge*, 9/87: 132–137.
- Frey, René L. 1988. «Spillovers: Ursachen von Agglomerationsproblemen und Lösungsmöglichkeiten», S. 142–155 in *Les enjeux de l'urbanisation/ Agglomerationsprobleme in der Schweiz*, hrsg. von Michel Bassand u. a., Bern: Lang.
- Füglistaler, Peter; Hohl Marcela 1992. *Armut und Einkommensschwäche im Kanton St.Gallen*. Bern: Haupt.
- Füglistaler, Peter 1992. *Sozialpolitische Massnahmen im Kampf gegen die Armut in der Schweiz*, Bern: Haupt.
- Geser, Hans 1986. «Milizverwaltung und professionelle Verwaltung auf Gemeindeebene», S. 171 ff. in *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 3, hrsg. von Ulrich Klöti, Bern: Haupt. S. 171 ff.

- Geser, Hans 1987. *Kommunales Regieren und Verwalten. Ein empirisches Handbuch*. Grösch: Rügger.
- Gustafsson, B. 1987. «Som et isberg? Om underutnyttjande av socialbidrag», *Nordisk Socialt Arbeid* 3: 43–51.
- Habermas, Jürgen 1982. *Theorie des kommunikativen Handelns* (2 Bd.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Hall, Richard H. 1991. *Organizations. Structures, processes, and outcomes*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Hartmann, Helmut 1981. *Sozialhilfebedürftigkeit und «Dunkelziffer» der Armut*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hartmann, Helmut 1985. «Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik» S. 169–189 in: *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates*, hrsg. von Stephan Leibfried und Florian Tennstedt, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hospice Général 1991. *Vivre à l'assistance. Argent, gêne et malentendus*. Genève: Hospice Général.
- Konings, M.; Groen, J. in't 1989. *Niet-gebruik van sociale zekerheid onder Tilburgse bijstandscilienten*. Tilburg: Departement of Social Security Studies, Tilburg University.
- Luhmann, Niklas 1982. *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- Mäder, Anne; Neff, Ursula 1990. *Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge*. Bern: Haupt (2.Aufl.).
- Mäder, Üli; Biedermann, Franziska; u. a. 1991. *Armut im Kanton Basel-Stadt*. Basel: Soziologisches Seminar Basel.
- Möckli, Silvano 1988. *Der schweizerische Sozialstaat. Sozialgeschichte – Sozialphilosophie – Sozialpolitik*. Bern: Haupt.
- Ceuvray, Kerralie; Maeder, Corinne 1989. *Une grande question de petits sous. L'assistance dans le canton de Fribourg*. Travail de Mémoire, Genève: Faculté des Sciences économiques et sociales.
- Perruchoud-Massey, Marie-Françoise. 1991. *La pauvreté en Valais*. Sion: Département des Affaires Sociales.
- Ringeling, A. 1981. *The passivity of the administration, Policy and Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Sachse, Christoph; Tennstedt, Florian 1980. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Scott, W. Richard 1968. «Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen», S. 201–216 in *Bürokratische Organisation*, hrsg. von Renate Mayntz, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Sommer, Jürg H.; Höpflinger, François 1989. *Wandel der Lebensformen und soziale Sicherheit in der Schweiz*. Grösch: Rügger.
- Stolleis, Michael 1980. «Strafrecht und Sozialrecht», S. 125–148 in *Seminar: Abweichendes Verhalten IV. Kriminalpolitik und Strafrecht*, hrsg. von Klaus Lüderssen und Fritz Sack, Frankfurt: Suhrkamp.
- Stumpfögger, Nikolaus; Wiethoff, Ulrich 1989. *Armutsverwaltung: Kritik und Perspektive der Sozialhilfe*. Berlin: Ed. Sigma.
- Tschümperlin, Peter 1990. «Wie kann man Langzeitpatienten materiell helfen?», *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge*, 87: 36.
- Tuggener, Heinrich 1991. «Gemeinnützigkeit und Sozialstaat», *Revue der Schweiz. Gemeinnützigen Gesellschaft*, 5/91, Sonderdruck: 3–10
- Ulrich, Werner; Binder, Johann 1992. *Armut im Kanton Bern. Bericht über die kantonale Armutsstudie*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- van Oorschoot, Wim 1991. «Non-take-up of social security benefits in Europe», *Journal of European Social Policy* 1: 15–30.
- Vobruba, Georg 1985. «Arbeiten und Essen. Die Logik im Wandel des Verhältnisses von gesellschaftlicher Arbeit und existentieller Sicherheit im Kapitalismus» S. 41–63 in: *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates*, hrsg. von Stephan Leibfried und Florian Tennstedt, Frankfurt: Suhrkamp.
- Wagner, Antonin 1985. *Wohlfahrtsstaat Schweiz: Eine problemorientierte Einführung in die Sozialpolitik*. Bern: Haupt.
- Weber, René 1991. *Existenzsicherung ohne Fürsorge? Die negative Einkommenssteuer in Theorie und Praxis*. Bern: Haupt.