

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

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 89 (1992)

Heft: 7

Artikel: Die Sozialhilfe stösst an Grenzen

Autor: Tschümperlin, Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838168>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

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

Die Sozialhilfe stösst an Grenzen

Die Armutsbekämpfung verlangt nach einem stärkeren Engagement des Bundes

Von Peter Tschümperlin, Geschäftsführer der SKöF

Das letzte Auffangnetz für von Armut betroffene Personen, die Sozialhilfe, ist überlastet und kann ihre Aufgaben nicht mehr zeitgemäss erfüllen. Im nachstehenden Referat, gehalten Ende März vor der Nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, fordert Peter Tschümperlin ein Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe. Als konkrete Massnahmen schlägt er vor, Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren und ausgesteuerte Arbeitslose in das System der Ergänzungsleistungen einzubeziehen.

Armut ist ein hochkomplexes gesellschaftliches Phänomen, das seit Menschengedenken besteht. Auch in der Schweiz hat es seit jeher Armut gegeben. Die offizielle Geschichtsschreibung sieht allerdings gerne über die Armen hinweg, erwähnt ihre Existenz bestenfalls im Zusammenhang mit Naturkatastrophen oder wirtschaftlichen bzw. politischen Umwälzungen.

Auch die Verarmung von Menschen, die bislang ihren Unterhalt selbst zu erwirtschaften imstande waren, ist an sich kein neues Phänomen, wenn wir z. B. an Zeiten grosser Arbeitslosigkeit, an die Landflucht oder an das Handwerkerelend im aufkommenden Maschinenzeitalter denken.

Die sogenannte Neue Armut wird vor diesem Hintergrund zu einem etwas fragwürdigen Begriff. Es hat im Lauf der Geschichte immer wieder neue Arme gegeben. Die Definition dessen, was als Armut zu gelten hat, war und ist jedoch dem Wandel unterworfen. Als sicher darf indes gelten, dass die von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen in den letzten Jahrzehnten in kürzeren Abständen als früher geändert haben: Wer hätte sich vor 30 Jahren vorstellen können, dass Alleinerziehung oder Opiatabhängigkeit bei uns demnächst zu einem nennenswerten Armutsrisiko werden?

Sozialhilfe als letztes Auffangnetz

Die materielle Existenzsicherung in unserem Land geht vom Grundsatz aus, dass jede erwachsene Person durch Arbeitserwerb und/oder Vermögensertrag für ihren Lebensunterhalt und denjenigen ihrer Familie aufkommt. Das erste und oberste Netz der Existenzsicherung ist die Erwerbstätigkeit. Darauf bauen die sekundären Sicherungsnetze wie Privat- und Sozialversicherungen und die tertiären Netze wie öffentliche und private Sozialhilfe auf. Ohne wirtschaftliche Produktivität, die in der einen oder anderen Form stets aus organisierter Arbeit resultiert, fällt unsere ganze soziale Sicherheitskonstruktion in sich zusammen.

Noch vor weniger als hundert Jahren bestand diese Konstruktion neben dem Erwerbseinkommen und Vermögen nur aus den Netzen der Familie, der staatlichen Armenpflege und der privaten bzw. kirchlichen Liebestätigkeit. Inzwi-

Schema I: Bedingungs- und Wirkungszusammenhang von Armut
 («Pentagon der Armut» / Tschümperlin, 1988)

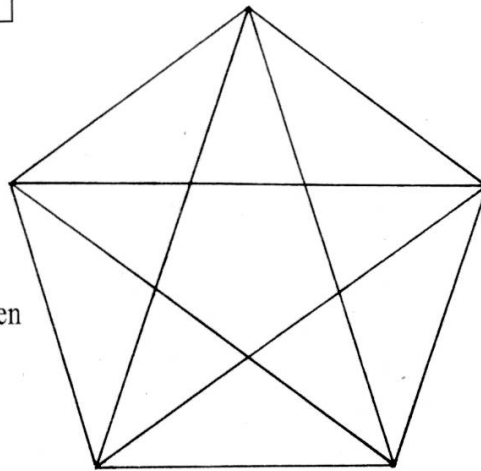
SYSTEMISCH-INTERAKTIONISTISCHES MODELL

- Alter/Krankheit/Behinderung/Gebrechlichkeit
- Mangelnde intellektuelle Fähigkeiten
- Sozialisationsdefizite
- Stigmata/Diskriminierung
- Passivität/Fatalismus/Suchtverhalten
- Fehlender Zeithorizont/Frustrationsintoleranz
- Übertriebene Anspruchshaltung/
mangelnde Leistungsbereitschaft

BIOGRAPHIE/PERSÖNLICHKEIT

SOZIALE NETZE

- Bedeutungsverlust von Familie u. Verwandtschaft
- Krisenanfälligkeit der Kleinfamilie/Scheidung
- Alleinerziehung
- Anonymes Wohnen ohne Nachbarschaftsbeziehungen
- Fehlende Beziehungen am Arbeitsplatz



GESELLSCHAFTLICHE WERTHALTUNGEN

- Wandel von natürlicher zu künstlicher (rechtlicher) Subsidiarität → Sozialrechte statt zwischenmenschliche Verantwortlichkeit
- Auf persönliche Autonomie zielendes Selbstverwirklichungsstreben
- Gewinn von Status und Selbstwertgefühl über Konsum
- Extreme Leistungsbezogenheit

ARBEIT/
EINKOMMEN

- Mangelnde Bildung/Ausbildung
- Rationalisierung von Arbeitsprozessen/weniger Nischen für Leistungsschwache/Verengung des Marktes für Ungelernte → niedrige Löhne
- Hohe geographische und professionelle Mobilitätsforderungen
- Schlechte Arbeitsverteilung/zu wenig Teilzeitstellen
- Lücken im Sozialversicherungssystem/kleine oder uneinbringliche Alimente/geringe Kinderzulagen
- Arbeitslosigkeit

KONSUM/
KOSTEN

- Aggressive Werbung/übertriebenes Konsumbedürfnis
- Verschuldung/Konsumkredite
- Steigende Freizeitkosten
- Zu hohe Kosten für die Befriedigung von Grundbedürfnissen (Wohnen, Krankenversicherung, Ernährung)
- Fehlende Zeit zum preisbewussten Einkaufen
- Hohe Kosten für professionelle Fremdbetreuung der Kinder

schen haben Wirtschaft und Politik daran kräftig gestrickt, haben neue Netze wie die Privatversicherungen und Sozialversicherungen eingefügt und Lücken mit allerhand Zwischen- oder Verbindungsnetzen (wie Ergänzungsleistungen, berufliche Vorsorge oder Alimentenbevorschussung) zu stopfen versucht. Dabei haben sich zwangsläufig Verschiebungen einzelner Risiken oder Risikogruppen vom einen ins andere Netz ergeben. Tendenziell ging es stets darum, über die Gewährung von klagbaren Rechtsansprüchen möglichst viele Betroffene in ein sichereres, höheres Netz zu verlegen.

Neben dem Arbeitserwerb als zentralstem oder oberstem dieser Netze ist die staatliche Armenpflege, später Armenfürsorge, dann Sozialfürsorge und heute meist Sozialhilfe genannt, als unterstes Auffangnetz in der Gesamtkonstruktion erhalten geblieben. Wer sich wirtschaftlich und persönlich nicht mehr selbst helfen kann, wer von niemandem sonst getragen wird, muss von der Sozialhilfe getragen werden.

Versicherungsleistungen bei verbreiteten Risiken

Als Konstruktionsprinzip dieses Netzwerkes gilt, dass verbreitete Risiken des Einkommensverlustes oder der Einkommenseinbusse durch Versicherungs- und Ergänzungsleistungen ausgeglichen werden sollen, die Sozialhilfe sich dagegen um weniger verbreitete und zeitlich enger befristete Risiken zu kümmern hat. Dieser Gedanke entspricht dann auch nicht nur den in der Sozialhilfe hochgehaltenen Leistungsprinzipien der Individualisierung und der Subsidiarität, sondern auch der Sozialhilfe-Zielsetzung, die in der Erlangung, Wiedererlangung oder Erhaltung optimaler Selbständigkeit der Hilfesuchenden besteht («Hilfe zur Selbsthilfe»).

Im Vergleich zur früheren Armenpflege hat sich die Sozialhilfe, was die Zahl der effektiven und potentiellen Klienten betrifft, zurückentwickelt. Qualitativ betrachtet dagegen hat sie gewaltig zulegen müssen und auch zugelegt. Wenn die noch immer vorhandene Armut im Alltag heute kaum mehr sichtbar ist, so ist dies mitunter das Verdienst der Sozialhilfe, die sich aus verschiedenen Motiven der darin Tätigen und aufgrund des mässigen Interesses der politisch Verantwortlichen immer etwas publizitätsscheu gebärdet hat.

Steigende Dossierzahlen, komplexere Problemlagen: Das Ende der bisherigen Sozialhilfe?

In den letzten Monaten und Jahren sind in den Gemeinden und Kantonen wieder vermehrt Sozialhilfedossiers angelegt worden. Die Zahl der Fürsorgeklienten ist ein zuverlässiger Gradmesser für die konjunkturelle Entwicklung der Wirtschaft, zuweilen sogar eine Art Frühwarnsystem vor rezessiven Tendenzen. Obwohl die Zeiten, in denen auch Leistungsschwache noch ohne grosse Mühe Arbeitsplätze gefunden haben, seit den siebziger Jahren wohl endgültig vorbei sind, können aus der Vermittelbarkeit von weniger qualifizierten oder irgendwie

handikapierten Arbeitswilligen Rückschlüsse auf die wirtschaftslage und die Wirtschaftsentwicklung gezogen werden. Dieses Warnsystem meldet seit etwa eineinhalb Jahren Gefahr; viele Klienten können kaum mehr verselbständigt werden. Die Verschuldung etlicher Schweizer Haushalte mit der einen oder anderen Form von Konsumkrediten trägt dazu bei, dass auf eine Phase persönlicher Krisen (Trennung, Scheidung) oft rasch eine Phase der materiellen Bedürftigkeit folgt. Im übrigen verursachen stetig steigende Mietzinse bei gleichzeitiger Schrumpfung des Marktes an komfortmässig und preislich moderaten Wohnungen, die überproportional wachsenden Prämien der Krankenversicherung und hohe, nicht kassenpflichtige Kosten für Drogentherapien zunehmende Auslagen im Sozialhilfebereich.

Das letzte Auffangnetz der Existenzsicherung stösst dadurch in vielen Gemeinden gleich dreifach an Grenzen:

- Zum Ersten fehlt es mancherorts an einer professionellen Organisation der Hilfe, die im Einzelfall angemessen auf die oft komplexe Notsituation reagieren und überdies der verantwortlichen Behörde Hinweise auf zu treffende Präventionsmassnahmen liefern könnte.
- Zum Zweiten sind kleine Sozialdienststellen, die häufig nur aus einer, manchmal überdies nur teilzeitlich beschäftigten Fachkraft bestehen, mit der Arbeitsmenge und Problemvielfalt überfordert.
- Zum Dritten können die nötigen Leistungen aus der Gemeindekasse, in kleinen Kantonen sogar aus der Staatskasse, auf Dauer nicht mehr finanziert werden.

Der Föderalismus treibt in dieser Struktur zuweilen Blüten, die für die Betroffenen alles andere als wohlriechend sind. Dennoch ist es verständlich, dass in einer kleinen Lokaldemokratie, deren Organe zudem vielleicht über bescheidene finanzielle Mittel verfügen, Entscheidungen über materielle und immaterielle Sozialhilfe nicht unbedingt nach sozialfachlichen Kriterien getroffen werden, sondern dass dafür vielmehr subjektive Werthaltungen der Verantwortlichen den Ausschlag geben können.

Reformen tun not

Diese Tatsachen und das politische Bestreben nach sinnvoller, europaweiter Harmonisierung auch im Sozialwesen stellen das Sozialhilfesystem der Schweiz in seiner überkommenen Ausprägung in Frage. Es kann künftig nicht mehr angehen, dass die Bewältigung von immer mehr Problemlagen, die durch allgemeine Lebensweisen, durch wirtschaftliche und soziale Entwicklungen beeinflusst, ja mitbedingt sind, einfach voll an die Gemeinden delegiert wird. Als wohl einziger Staat in der nordwestlichen Hemisphäre ruht sich die Schweiz auf einer Verfassungsbestimmung aus, die dem Bund weder nennenswerte Kompetenzen noch Verpflichtungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe zuschreibt. Die als zuständig bezeichneten Kantone legiferieren zwar in diesem Bereich, überbinden aber in ihrer Mehrzahl die Aufgabenerfüllung mitsamt der Kostentragungspflicht den einzelnen Gemeinden, die bekanntlich ohne weiteres nur ein paar hundert Einwohnerinnen und Einwohner zählen können.

Mir und den Leitungsgremien der SKöF erscheint es indes kurzsichtig und gefährlich zu sein, wenn nun infolge korrigierbarer Unzulänglichkeiten im Sozialhilfesystem und aufgrund einer doch sehr theoretischen Analyse dafür plädiert wird, die Sozialhilfe zugunsten eines unter fast allen Umständen garantierten Mindesteinkommens weitgehend fallenzulassen oder auf ein freiwillig in Anspruch zu nehmendes Beratungsangebot zu reduzieren. Dadurch würde das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Es blieben derart nicht nur einige gravierende Probleme bestehen. Die zwangsläufige Dauerabhängigkeit grösserer Bevölkerungskreise von staatlichem Ersatzeinkommen würde ausserdem zur Ghettoisierung der Betroffenen führen.

Verantwortung der Politik und mögliche Aufgaben des Bundes

Demgegenüber möchte ich ein «Drei-Punkte-Programm zur Armutsbekämpfung» in die Diskussion einführen, das meines Erachtens die positiven, tradierten Systemelemente mit neuen, wegweisenden Ansätzen verbindet und gleichzeitig Fehlentwicklungen korrigiert.

Die drei Punkte dieses Programms sind:

- 1. Der Einbezug neuer Personenkategorien in das bewährte System der Ergänzungsleistungen;*
- 2. die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes über die Sozialhilfe;*
- 3. flankierende sozialpolitische Massnahmen.*

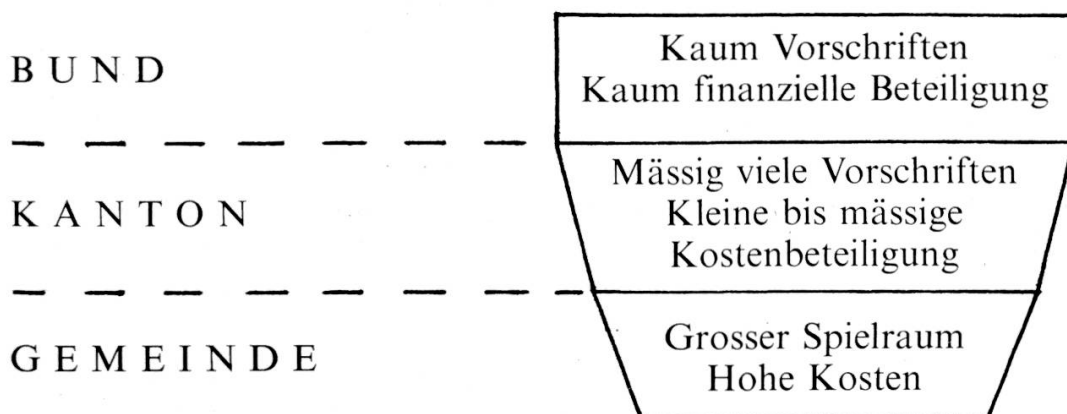
Untypische Klientengruppen der Sozialhilfe sind solche, die keiner individualisierten Hilfe bedürfen, weil ihre soziale Situation mittel- oder langfristig mit individualisierten Massnahmen nicht zu verändern ist. Dazu zählen seit vielen Jahren ein Teil der Alleinerziehenden und ein Teil der ausgesteuerten Arbeitslosen. Sie können oft beim besten Willen nicht wirtschaftlich selbständig sein, bleiben aber in ein System eingebunden, das genau auf dieses Ziel abstellt. Deshalb schlage ich vor, *Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren und ausgesteuerte Arbeitslose ab dem 55. Lebensjahr künftig auch dann in das System der Ergänzungsleistungen miteinzubeziehen, wenn sie keine IV-Leistungen beziehen.*

Die Ausarbeitung eines Bundesrahmengesetzes über die Sozialhilfe erscheint mir zwingend zu sein, wenn wir diesen Bereich künftig auf einheitliche, gesamtschweizerische Grundlagen stellen wollen. In diesem Rahmengesetz müssen Zweck, Zuständigkeit, Organisation, Leistungsspektrum und Finanzierung der Sozialhilfe geregelt werden. Innerhalb der dadurch vorgegebenen Grenzen sind die Kantone und Gemeinden weiterhin frei, die Sozialhilfe entsprechend den vor Ort herrschenden Bedingungen auszugestalten.

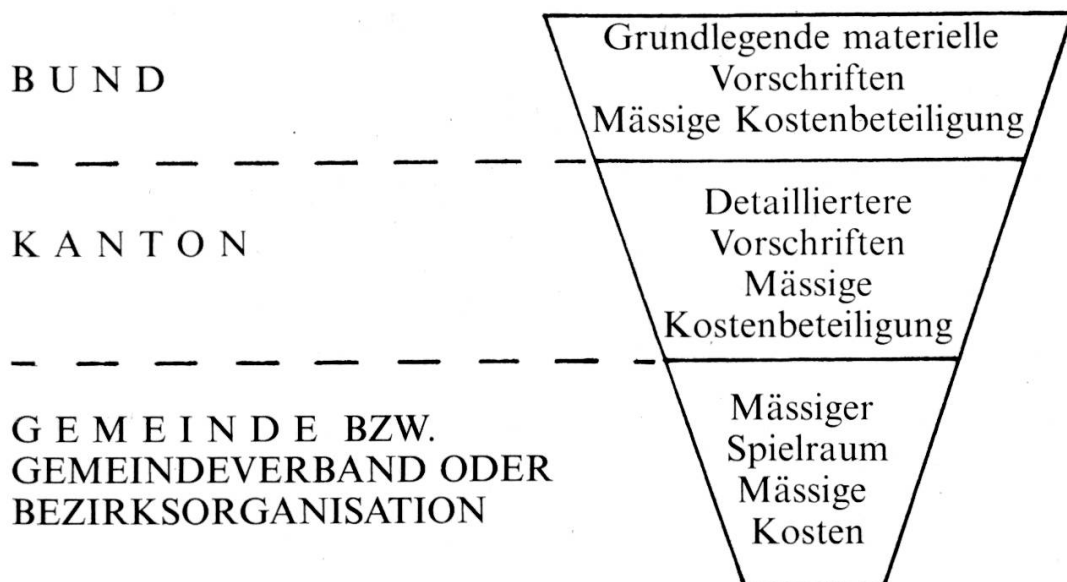
Da das Finanzierungssystem die Struktur und die Qualität der Sozialhilfe entscheidend beeinflusst, muss auf diesen Punkt besonderes Gewicht gelegt werden. Denkbar und wünschenswert ist ein Modell, wonach der Bund einen Drittel der Leistungs- und Infrastrukturkosten der Sozialhilfe übernimmt. Ein weiteres Drittel wird von allen Kantonen getragen, entsprechend ihrer Einwohnerzahl und ihrer Finanzkraft. Ein letztes Drittel (und hierbei ein Drittel der im

Schema II: Aktueller und wünschbarer Normierungsrahmen für die Sozialhilfe (Tschümperlin, 1990)

HEUTIGE GERINGE REGELUNGSDICHTE («PFLANZENTOPF»)



MÄSSIGE BIS STARKE REGELUNGSDICHTE («TRICHTER»)



entsprechenden Kanton angefallenen Kosten) ist seitens der einzelnen Kantone den Gemeinden zu belasten, wobei ebenfalls ein Verteilschlüssel nach Einwohnerzahl und Finanzkraft gewählt werden muss. Derart kann nicht nur ein Lastenausgleich, sondern auch ein Interessenausgleich erzielt werden, der verhindert, dass Sozialhilfeleistungen mit Hinblick auf die eigene Kasse in unzureichendem oder übertriebenem Ausmass gewährt werden. Der Kanton Bern hat mit einem ähnlichen Finanzierungsmodell bereits jahrzehntelange Erfahrung.

Ob die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe eine Verfassungsänderung voraussetzt, ist noch zu prüfen, darf aber keinen Hinderungsgrund dafür darstellen, die Vorarbeiten seitens des Bundes, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, in nächster Zeit an die Hand zu nehmen.

Flankierende Massnahmen nötig

Schliesslich sind meines Erachtens auf Bundesebene wie auf Ebene der einzelnen Kantone flankierende Massnahmen nötig, die das Entstehen neuer Sozialhilfebedürftigkeit vermeiden helfen. Hierbei ist in erster Linie an die Wohnbau- und Wohnnutzungssteuerung, an eine obligatorische Krankenversicherung, an die Förderung von Wiedereinstieg, Umstieg und Teilzeitarbeit im Berufsleben, an das Konsumkreditgesetz und an europaweit koordinierte Massnahmen zur Entkriminalisierung, ja Legalisierung des Konsums von Betäubungsmitteln zu denken. Das von der nationalrätlichen Kommission jüngst zur Diskussion gestellte Modell zur Gleichstellung von Mann und Frau im Rahmen der Sozialversicherung kann ebenfalls als flankierende Massnahme im Rahmen der Armutsbekämpfung betrachtet werden.

Dieses hier nicht ausführlicher erläuterte Programm zieht wohl gewisse Mehrkosten nach sich, dürfte jedoch um ein Vielfaches günstiger zu stehen kommen als die Einführung eines wie immer gearteten garantierten Mindesteinkommens.

Bei Ehepaaren gilt die längere Wohnsitzdauer

Ergänzung zum SKöF-Merkblatt zum revidierten ZUG

Das kürzlich erschienene Merkblatt der SKöF zum revidierten ZUG enthält die wichtigsten Neuerungen und Hinweise für die Anwendung in der Sozialhilfepraxis. Neu ist unter anderem, dass jeder Ehegatte einen eigenen Unterstützungswohnsitz hat. Dies kann sich auch bei zusammenlebenden Ehegatten auswirken, wie die folgenden Ausführungen – die im SKöF-Merkblatt nicht enthalten sind – zeigen:

Der revidierte Art. 8 ZUG trägt die Überschrift «Anrechnung der Wohndauer für die Festlegung der Kostenersatzpflicht» und lautet unter *Buchstabe a*:

«Ist die Wohnsitzdauer zusammenlebender Gatten unterschiedlich, so ist stets die längere massgebend.»

Bislang bestimmt sich die im Rahmen der Kostenersatzpflicht anrechenbare Wohnsitzdauer bei zusammenlebenden Ehepaaren nach derjenigen des Mannes. Ab 1. Juli 1992 gilt in diesen Fällen stets die Wohnsitzdauer desjenigen Ehegatten, der länger ununterbrochen im unterstützenden Kanton lebt.

Diese Neuerung per 1.7.1992 ist bei laufenden Fällen primär für den kostenersatzpflichtigen Heimatkanton relevant. Die Dauer der nach altem Recht festgelegten Ersatzpflicht kann sich u. U. ändern, d. h. verkürzen. Allerdings kann von den unterstützenden Gemeinwesen nicht erwartet werden, dass sie per 1. Juli alle in Frage kommenden, laufenden Fälle auf diese Neuerung hin überprüfen und allenfalls revidieren. Entsprechende Nachforschungen können nämlich sehr zeitaufwendig sein. Folgedessen liegt die Beweislast beim interessierten Heimatkanton, der ab Mitte Jahr eine Richtigstellung der ursprünglichen ZUG-Meldung gemäss neuem Recht verlangen kann.