

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: 92 (1995)

Heft: 4

Artikel: Tessin : mit einer sozialpolitischen Vision gegen die soziale Ausgrenzung

Autor: Jardini, Piergiorgio

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838304>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 17.07.2025

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

Tessin: Mit einer sozialpolitischen Vision gegen die soziale Ausgrenzung

Von Piergiorgio Jardini¹

In seinem unlängst in Italienisch erschienenen Werk² reflektiert Furio Colombo den Begriff «Grenze». Dabei stellt er fest, dass die Grenze zwar ihre physische Dimension verloren hat, gleichzeitig aber eine unsichtbare Vielzahl innerlicher Grenzen entstanden ist. Dazu gehören Entwurzelung, neue Migrationen – mit den entsprechenden Reaktionen der «angestammten Bevölkerung» – ethnische Säuberungen . . . Wollte man diese einzelnen Elemente auf einen gemeinsamen Nenner bringen, so müsste man meiner Meinung nach davon sprechen, dass die Kultur der Akzeptanz oder der Toleranz in eine Sackgasse geraten ist. Solche Überlegungen erscheinen mir angesichts des Auftauchens einer neuen Grenze naheliegend: Die Ausgrenzung von Menschen aus dem Arbeitsmarkt nämlich trennt die «Normalen» von den «Anderen» (denken wir nur an die Bilder von Arbeitslosen). Ausgrenzung ist das Resultat des gegenwärtigen, krassen Wandels, dessen Dimensionen noch nicht absehbar sind. Laut Christian Marazzi³ charakterisiert diesen

Wandel die sogenannte «lean production» oder «schlanke Produktion». Diese bewirkt unter anderem eine Herabsetzung der Arbeitskosten und somit eine Verminderung der Beschäftigten. Unter Bedingungen der «lean production» wird die Zahl der Arbeitslosen im zur Zeit spürbaren wirtschaftlichen Aufschwung denn auch kaum in bedeutendem Ausmass zurückgehen.

So kommt es zur Ausgrenzung von Menschen aus der Arbeitswelt, was wiederum zu ihrer sozialen Isolation⁴ führt. Denn Arbeit garantiert nicht nur ein Einkommen, sie ist der wichtigste soziale Integrationsfaktor überhaupt. Dementsprechend erhält die Ausgrenzung, verstanden als eine Konsequenz der neuen Produktionsart, eine viel weitere Dimension: Sie tangiert die Grundrechte und damit die Bürgerrechte.

«Sagt nicht mehr «arm»»

Der Begriff «Ausgrenzung» hat verschiedene Bedeutungen und wird entsprechend unterschiedlich verwendet.

¹ Piergiorgio Jardini ist Direktor der Divisione dell'azione sociale des Tessiner Sozialdepartementes; diesen Artikel entnehmen wir mit freundlicher Genehmigung der Redaktion dem Dossier «Revenu minimum et insertion: du débat à la praxis» der neuen Zeitschrift «Repères, Revue romande d'information sociale», Februar 1995. Übersetzung aus dem Französischen: Margrith Bröchin/gem.

² Furio Colombo, Gli altri che fame, ed. Rizzoli, Januar 1994.

³ Christian Marazzi, il posto dei calzini, ed. Casagrande, Dezember 1994.

⁴ Botschaft des Staatsrates des Kantons Tessin zur Revision des «Gesetzes über die Sozialhilfe» vom 1.2.94 betreffend die neuen Bestimmungen über die soziale und berufliche Eingliederung. Das Gesetz wurde vom Kantonsparlament am 3. Oktober 1994 genehmigt.

Aufgrund eines Artikels von Eric Dupin mit dem signifikanten Titel «Sagt nicht mehr <arm>», in dem der Autor die Verwendung des Begriffes «Ausgrenzung» in der Umgangs- und in der politischen Sprache sowie die Veränderungen im soziologischen Gebrauch analysiert, lässt sich feststellen: «Ausgrenzung» ersetzt insbesondere im politischen Kontext Begriffe wie Armut oder Elend. Der Wandel in Wirtschaft und Alltag, der 1975 einsetzte, provoziert die Suche nach neuen Begriffen, dazu gehört der inzwischen allgemein gebräuchliche «neue Armut».

Der Autor weist auf eine neue Dimension hin, indem er feststellt: «Ausgrenzung ist das Ergebnis eines Prozesses, während Armut einzig die Feststellung eines Zustandes ist.» Der Ausgrenzung einen dynamischen Aspekt zuzubilligen, ist meiner Meinung nach eine wichtige Veränderung: Ausgrenzung wird somit als momentaner und veränderbarer Zustand aufgefasst.

Dynamische Dimension

Als wir 1985 und 1986 die Armut im Tessin⁵ untersuchten, merkten wir schnell, dass eine rein statische Betrachtungsweise ihrer Komplexität nicht gerecht wird. Nach Beschreibung und statistischer Ermittlung der Armut analysierten wir ihre quantitative Entwicklung zwischen 1977 und 1982. Mit diesem Ansatz wurde die Vorstellung einer prequären sozialen und wirtschaftlichen Situation⁶ eingebracht, eine dynamische Dimension also, welche un-

sere Aufmerksamkeit auf die Risikofaktoren der Armut lenkte und auf Methoden, diese zu bekämpfen. Durch diese neue Betrachtungsweise wurde es uns möglich, Risikogruppen herauszukristallisieren: Langzeitarbeitslose und Sozialhilfe-EmpfängerInnen in erster Linie. Und es sind diese Bevölkerungsgruppen, die heute ausgegrenzt werden.

Wer die Gründe untersucht, weshalb jemand im Kanton Tessin Sozialhilfe in Anspruch nimmt, stellt fest, dass die Ausgrenzung eine Tatsache ist⁷. Ohne viele Zahlen zu bemühen, lässt sich feststellen: Rund 50 Prozent der EmpfängerInnen beziehen die Leistungen seit mehr als drei Jahren, ungefähr 40 Prozent wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten. Es handelt sich dabei um ausgesteuerte Arbeitslose oder um Personen, die keinen Anspruch auf Taggelder haben, sowie um Menschen mit ungenügendem Einkommen. Zwischen 1990 und 1993 ist der Anteil der BezügerInnen aus wirtschaftlichen Gründen um 16 Prozent gestiegen, während sich die Gesamtzahl der SozialhilfebezügerInnen im gleichen Zeitraum um 50 Prozent erhöht hat.

Ausgrenzung und Eingliederung

Der Kampf gegen die Ausgrenzung ist in der Schweiz zum vordringlichen sozialpolitischen Thema geworden. Die Botschaft des Tessiner Staatsrates zur Ergänzung des Gesetzes über die Sozialhilfe betont die Dringlichkeit, auf

⁵ La povertà in Ticino, Dipartimento delle opere sociali, Bellinzona, 1987.

⁶ Verstanden als vorläufige Situation, geprägt von der Erwartung einer Verschlimmerung.

⁷ «Soziale Sicherheit», Nr. 3/94, Seite 114.

Das Tessiner Modell

Gesetzliche Grundlage:

Ergänzung des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 8. März 1991 (am 3. Oktober 1994 vom Kantonsparlament genehmigt, in Kraft voraussichtlich ab Mai 1995).

Ziele:

Mittels gesetzlicher und materieller Grundlagen wird das Interventionssystem der Sozialhilfe verbessert, beziehungsweise durch Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung ergänzt.

Die Eingliederung stellt ein Recht dar wie andere Sozialhilfe-Leistungen; sie wird verstanden als Prozess von einer gewissen Dauer, der die mit Ausbildung, Beschäftigung, Gesundheitszustand oder Wohnsituation zusammenhängende soziale Ausgrenzung aufheben soll.

Nach französischem Modell werden die Rahmenbedingungen für ein Mindesteinkommen festgelegt.

Bezugsberechtigte:

Während der ersten Phase SozialhilfeempfängerInnen, die ausgesteuert sind oder keinen Anspruch auf Taggelder haben, sowie SozialhilfeempfängerInnen mit ungenügendem Einkommen. Dieser Personenkreis macht zurzeit ca. 40 Prozent aller Tessiner SozialhilfeempfängerInnen aus.

Nach der einjährigen Pilotphase sollen weitere SozialhilfeempfängerInnen von den Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung profitieren können.

Bedingungen:

Die Bezugsberechtigten haben Anspruch auf finanzielle Unterstützung, die nicht zurückbezahlt werden muss, eingeschlossen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung.

Gleichzeitig sind sie verpflichtet, sich an entsprechenden Tätigkeiten zu beteiligen, wie sie in einem Vertrag festgehalten sind, der sich nach der persönlichen, sozialen und

beruflichen Situation jedes und jeder Bezugsberechtigten richtet.

Dieser Vertrag beschreibt das Eingliederungs-Projekt samt Dauer und Zeitplan der Aktivitäten.

Die Palette der Aktivitäten eines derartigen Projektes und Vertrages richtet sich nach dem festgelegten Ziel – soziale oder berufliche Eingliederung – und kann enthalten: Massnahmen und Aktivitäten zur «Wiedererlangung» der Arbeitsfähigkeit oder der sozialen Selbständigkeit, gemeinnützige Tätigkeiten, Praktika in Betrieben, Lehre oder Weiterbildung. Wird der Vertrag nicht respektiert, kann die Unterstützung herabgesetzt oder die Auszahlung aufgehoben werden.

Die Höhe der Unterstützung zur Eingliederung wird von Person zu Person je nach deren Bedürfnissen und Einnahmen berechnet. Erhält eine Person Versicherungsleistungen, so werden diese als Einkommen angerechnet.

Organisation und Führung der Eingliederungsprogramme:

Das Organisationsmodell wird zurzeit erarbeitet:

Eine erste Prüfung des Gesuches wird durch die regionalen Sozialdienste erfolgen; die Projekte müssen vom kantonalen Sozialamt bewilligt werden, welches den Eingliederungsvertrag mit der bezugsberechtigten Person erarbeitet; Evaluation und Nachbearbeitung der Eingliederungsprogramme werden von allen beteiligten Sozialhilfestellen durchgeführt: Kantonales Sozialamt und Sozialhilfe, Arbeitsvermittlungsstellen, Schul- und Berufsbildung, Berufsberatung und regionale Soziale Dienste.

Quelle: Messaggio relativo all'introduzione nella legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 di un dispositivo per l'inserimento sociale e professionale, Dipartimento delle opere sociali, febbraio 1994. (Übersetzung gem)

Bundes- und Kantonebene Lösungen zu finden, weist aber ebenso auf die Schwierigkeiten hin, die sich wegen der ungenügenden Zahl an Arbeitsplätzen ergeben.

Vorgeschlagen wird, parallel zur Notwendigkeit, den neuen Bedürfnissen im Sozial- und Umweltbereich Rechnung zu tragen, den Akzent auf die Befriedigung von Bedürfnissen zu legen, die zwar wenig Infrastruktur dafür aber grössere finanzielle Leistungen erfordern. In diese Richtung ginge beispielsweise ein Ausbau des Hauspflege-dienstes.

Auch die Idee eines «sozialen Einkommens», die hier nicht weiter ausgeführt werden soll, ist bedenkenswert: Die Sozialhilfe würde einen Teil des Einkommens leisten, das in der Anfangsphase beispielsweise von den Arbeitgebern⁸ aufzubringen wäre.

Wichtige und unausweichliche Veränderungen

Wie man sieht, bestehen verschiedene, wenn auch nicht einfach realisierbare Lösungsansätze mit dem Ziel, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Verwirklichung eines Integrationsmodells verlangt weitgehende Veränderungen im Sozialbereich. Die Sozialpolitik wird in unserem Lande analytisch angegangen. Das bedeutet: Es existieren zahlreiche wichtige Gesetze und Massnahmen, entstanden in unterschiedlichen Legislaturperioden, die

von unterschiedlichen Instanzen zu verschiedenen Zeiten in Kraft gesetzt wurden – Antworten auf gerade vorherrschende Bedürfnisse. Die Folgen eines derartigen Vorgehens sind eine Zersplitterung der Massnahmen sowie die Unmöglichkeit, auf die nunmehr globalen Folgen zu reagieren.

Die Überwindung dieser Beschränkungen ist unausweichlich. Walter Seiler, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, plädiert für einen Mentalitätswechsel, wenn er eine bessere Zusammenarbeit zwischen der Invaliden (IV)- und Arbeitslosenversicherung (ALV) sowie den für die Sozialhilfe verantwortlichen Kantonen fordert⁹. Die Trennung der Gesellschaft in zwei Teile – hier integrierte Menschen mit Arbeit, Lohn und sozialen Beziehungen, dort ausgegrenzte Menschen ohne Erwerb, Verdienst und isoliert – muss vermieden werden¹⁰. Dies soll auch mit dem von einer Nationalratskommission vorgeschlagenen Artikel 72a im Arbeitslosenversicherungsgesetz erreicht werden: Danach hätten Arbeitslose das Recht auf eine Teilzeitbeschäftigung, wenn ihnen keine passende Arbeitsstelle angeboten wird.

Sozialhilfe: die letzte Antwort auf Ausgrenzung

Aufgrund all dieser Elemente wird verständlich, dass die Sozialhilfe im Kampf gegen die Ausgrenzung von Menschen nur die letzte Antwort sein

⁸ Diese Massnahme ist vergleichbar mit den in der Arbeitslosenversicherung vorgesehenen Einarbeitungszuschüssen.

⁹ «Soziale Sicherheit», Nr. 3/1994, Seite 113.

¹⁰ Pietro Martinelli: Le revenu d'insertion du canton du Tessin, Vortrag, gehalten an der Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren, 23.9.94.

kann. Erst wenn alle anderen Massnahmen ausgeschöpft sind, soll die Sozialhilfe aktiv werden – und dies im Bewusstsein, dass sie auf eine kompromittierende Situation reagiert. Wird diese Ansicht geteilt, so ist es unabdingbar, dass die Verantwortlichen ein Zusammenarbeits-Modell mit dem Ziel entwerfen und umsetzen, sämtliche existierenden sektoriellen Politiken zu konzentrieren und zu koordinieren. Es sollen nicht neue Strukturen oder eine neue Abteilung der Sozialen Hilfe geschaffen werden, vielmehr gilt es, eine neue Form der Funktionsweise zu finden. Es muss ein interdisziplinäres fachliches Netz geschaffen werden, welches die Projekte zur sozialen und/oder beruflichen Eingliederung prüft und den LeistungsempfängerInnen die bestmögliche Lösung vorschlägt. Dieses Gremium muss in erster Linie mit den Arbeitsämtern, der Berufsberatung, der Sozialhilfe, den Sozialdiensten und der Invalidenversicherung zusammenarbeiten. Die Mittel der Sozialhilfe würden somit erst in Anspruch genommen, wenn entsprechende Unterstützung aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen nicht erhältlich wäre.

Die IV ist gezwungen, in diesem Bereich eine wichtige Rolle zu übernehmen. Es lässt sich nämlich eine konstante und zahlenmässig bedeutende Gruppe von IV-BezügerInnen feststellen, die vorgängig arbeitslos gewesen sind. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte also auch die Invaliden-

versicherung beigezogen werden, und zwar präventiv, bevor die Betroffenen ein Gesuch um IV-Rente einreichen.

Herausforderung und Prüfstein

Dieser neue Ansatz der Sozialhilfe ist eine Herausforderung und verlangt eine schrittweise Umsetzung, damit die Irrtümer auf ein Minimum reduziert werden können. Parallel dazu muss also eine Evaluierung der Massnahmen durchgeführt werden, welche erlaubt, die Fehler festzustellen und die falschen Schritte zu korrigieren. Das vom Tessiner Kantonsparlament genehmigte Eingliederungsmodell berücksichtigt diese Feststellungen und Überlegungen. So wird mit einer Pilotphase von einem Jahr begonnen, während der insbesondere SozialhilfeempfängerInnen mit Schwierigkeiten aufgrund des Arbeitsmarktes berücksichtigt werden. Danach sollen die Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung schrittweise auf alle BezügerInnen ausgedehnt werden (vgl. Kasten Seite 54).

Der Sozialstaat, will er sich entwickeln, muss in der Lage sein, auf Fragen der sozialen Gerechtigkeit konkrete Antworten zu geben. Dazu muss er jedoch seine Instrumente zielgerichteter einsetzen und die gegebenen Spielräume voll ausnützen. Der Kampf gegen die soziale Ausgrenzung von Menschen wird zum Prüfstein für die Fähigkeit, auf diese Herausforderungen zu antworten.