Grundlagen

Denk netz
réseau de réflexion
pensieri in rete
think network

Birmensdorferstr. 67, 2. OG
Postfach/C.P. 9177, 8036 Zürich
info@denknetz.ch
www.denknetz.ch
IBAN CH85 0900 0000 8745 0463 8

Fallgruben und Sackgassen

Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten

April 2016
Ruth Gurny und Ueli Tecklenburg

Bedrohliche Kostenexplosion bei der Sozialhilfe, Missbrauch und sozialromantische Exzesse, boomende Sozialbranche und überstrapazierte Solidarität - die Sozialhilfe stellt seit einiger Zeit das beliebteste Angriffsziel der politischen Rechten in unserem Land dar, gleich neben den AusländerInnen und den Asylsuchenden. Seit Jahren legt die SVP politische Fallstricke aus und diktiert die politische Agenda. Leider erfolgreich, wie man sehen kann: In den letzten zwei Jahrzehnten fand eine massive Senkung des Leistungsniveaus der Sozialhilfe statt. Parallel zur Kürzung der Leistungen wurde der Druck auf die Sozialhilfebeziehenden massiv erhöht. Als Bedingung für den Sozialhilfebezug werden Arbeitsleistungen gefordert und das Sanktionssystem und die Kontrollmassnahmen wurden drastisch verschärft. Das Kerngeschäft der sozialen Arbeit, die Unterstützung und Betreuung der vom Ausschluss bedrohten Personen, droht unterzugehen. Die föderalistische Struktur der schweizerischen Sozialhilfe führt ihrerseits zu kantonalen Unterschieden, welche die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit massiv in Frage stellen. Es besteht kein Zweifel: nicht nur die Sozialhilfebeziehenden befinden sich in einer Notlage, sondern auch die schweizerische Sozialhilfe selbst.

Der vorliegende Text räumt mit den vielen Unwahrheiten und Falschinformationen unserer politischen Gegner auf: Wir dokumentieren die Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten mit dem Ziel, die Diskussion rund um die Sozialhilfe auf eine sachliche Ebene zu stellen und den Weg heraus aus der Sackgasse zu zeigen.

1. Von der Einzelfallhilfe zur Abdeckung struktureller Risiken

„Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe?“, fragten sich Knöpfel / Ferroni in ihrem Artikel bereits im Jahre 1999 und verwiesen damit auf den schleichenden Funktionswandel der Sozialhilfe. Obwohl seither über 15 Jahre vergangen sind, hat der Text nichts von seiner Aktualität eingebüsst. Im Gegenteil: die von den Autoren beschriebenen Entwicklungen haben sich in der Zwischenzeit sogar noch verstärkt. Auf der anderen Seite hat es die Sozialpolitik der letzten Jahre weitgehend unterlassen, den Auswirkungen dieser Entwicklungen auf das System der schweizerischen sozialen Sicherheit im Allgemeinen und auf die Sozialhilfe im Besonderen Rechnung zu tragen. So gilt denn auch heute noch weitgehend, dass: „die zentralen Säulen, auf denen das System der sozialen Sicherung in der Schweiz basiert, die traditionelle Familienform und die Vollbeschäftigung sind. Beide Stützen haben sich radikal verändert“ (Knöpfel & Ferroni, 1999).

Der neoliberale wirtschaftliche Strukturwandel

Der neoliberale Strukturwandel in der Wirtschaft, gekennzeichnet durch Liberalisierung und Deregulierung der Märkte, Verschärfung des internationalen Wettbewerbs und die Optimierung des Standort-Portfolios, aber auch der Abbau von Arbeitsplätzen und die Obsoleszenz gewisser hergebrachter beruflicher Fähigkeiten führt gemäss den Autoren dazu, dass der Sozialstaat nur noch als Standortfaktor interpretiert wird. Dieser wirtschaftliche Strukturwandel wird zwar in der Öffentlichkeit wahrgenommen, nicht aber der parallel dazu verlaufende soziale Strukturwandel und seine Folgen für das System der sozialen Sicherung. Gemäss den Autoren sind dabei drei Bereiche besonders zu beachten:

- Wandel der Lebensformen
- Neue Erwerbsbiographien
- Auswirkungen der Migration

Der *Wandel der Lebensformen* zeigt sich im Wandel der traditionellen Familienform: die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen führt dazu, dass ihre Sozialversicherungsansprüche immer weniger von denjenigen des Ehemannes abhängig sind. Die soziale Sicherung trägt dieser Entwicklung nur begrenzt Rechnung . Die ebenfalls steigende Scheidungsrate führt zu einer steigenden Anzahl von Einelternfamilien, dabei handelt es sich in den meisten Fällen um Haushalte alleinerziehende Mütter. Mangelnde Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kinderbetreuung, die damit verbundene notwendige Teilarbeitszeit, Erwerbstätigkeiten vielmals im unteren Lohnbereich sind hier die Stichworte. Die Konsequenzen sind seit Jahren bekannt. Auch neueste Zahlen (Bundesamt für Statistik, 2015) zeigen, dass die Sozialhilfequote mit 18,8% bei Einelternhaushalten die weitaus höchste ist im Vergleich mit allen Haushaltstypen (Unterstützungsquote aller Haushaltstypen: 4,6%).

Die *neuen Erwerbsbiographien* sind direkt mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel verbunden. Die für Schweizer Verhältnisse auf einem relativ hohen Niveau verharrende Arbeitslosenquote führt dazu, dass viele Erwerbsbiographien eine oder mehrere Phasen von Erwerbslosigkeit aufweisen. Für ältere Erwerbstätige wird es zunehmend schwieriger, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Aus dem neuesten Sozialbericht des Kantons Bern geht hervor, dass sich die Armutsgefährdungsquote, also der Anteil jener Personen, deren Einkommen sich unter dem Niveau der Armutsgefährdung befindet, bei den 51-60jährigen zwischen 2001 und 2013 um mehr als Hälfte vergrössert hat (Regierungsrat des Kantons Bern, 2015). Sinkende Integration in den Arbeitsmarkt wird dabei als hauptsächlichster Erklärungsfaktor angeführt. Doch auch (nicht erwünschte) Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf, befristete Arbeitsverhältnisse führen vielmals zu ungenügendem oder wechselhaftem Einkommen, welches durch die Sozialhilfe kompensiert werden muss. Auch unabhängig vom Alter sind vor allem niedrigqualifizierte Personen vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedroht. So verfügen gemäss den neuesten Zahlen zur Sozialhilfe die Hälfte der BezügerInnen (50,3%) über keine nachobligatorische Bildung (Bundesamt für Statistik, 2015).

Die Zusammensetzung der *Migrationspopulation* hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Während in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts ein Grossteil der Einwanderer aus dem südlichen Europa stammte – sie kamen über das Saisonnierstatut, gegebenenfalls über den späteren Familien-

nachzug in die Schweiz – verlagerte sich in der Folge der Kreis der Herkunftsländer auf aussereuropäische Länder, vor allem auf Afrika, Asien und Lateinamerika. Mit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit setzte eine sogenannte „neue Zuwanderung" von hoch qualifizierten Arbeitskräften vor allem aus Nord- und Westeuropa ein. Diese scheint zwar in allerletzter Zeit ihren Höhepunkt überschritten zu haben, bleibt aber bedeutend. Die aussereuropäische Immigration – abgesehen von der aktuellen Flüchtlingsproblematik – wird bereits zuweilen als „alte Zuwanderung" bezeichnet. Ein nicht unbedeutender Anteil dieser Personen verfügt über keine oder eine niedrige berufliche Ausbildung. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt wird zusätzlich durch Diskriminierungen und / oder Nichtanerkennung ihrer trotzdem bestehenden beruflichen Qualifikation erschwert. Dies erklärt weitgehend die Tatsache, dass heute 46,7% der SozialhilfebezügerInnen ausländischer Nationalität sind. Dabei sind die Sozialhilfequoten je nach Herkunftsregion äusserst unterschiedlich. Während die Einwanderer aus EU-Ländern eine mit den Schweizern vergleichbare Sozialhilfequote aufweisen (3,2%), steigt diese bei den Einwanderern aus Asien auf 11,8%, aus Lateinamerika auf 13%, und aus Afrika gar auf 28,8% (Bundesamt für Statistik, 2015). Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt zeigt sich auch bei den anerkannten Flüchtlingen und den vorläufig aufgenommenen Personen. Von ihnen sind rund 80% auf Sozialhilfeunterstützung angewiesen. 59% dieser Personen verfügen über keine berufliche Ausbildung und 84,8% sind Erwerbslose oder Nichterwerbspersonen (ibid.).

Von der vorübergehenden zur dauerhaften Unterstützung

Die erwähnten Risiken werden vom schweizerischen System sozialer Sicherung auch heute noch nur ungenügend abgedeckt und führen dazu, dass sich die Sozialhilfe – als letztes soziales (subsidiäres) Auffangnetz - in den letzten 20 Jahren von der Unterstützung im Einzelfall zu einer Abdeckung struktureller Risiken gewandelt hat. In Ermangelung einer anderen Form sozialer Unterstützung mutiert die Sozialhilfe von ihrer subsidiären und vorübergehenden Unterstützungsfunktion im Einzelfall zu einer Art dauerhaften Rente. Doch weder ihre Organisationsform noch die bedarfsabhängige Berechnung ihrer Leistungen trägt dieser Veränderung Rechnung. Dieser Funktionswandel zeigt sich unter anderem klar in der Entwicklung der Bezugsdauer. Laut neuester Sozialhilfestatistik (Bundesamt für Statistik, 2015) stieg der Medianwert der Bezugsdauer seit 2008 um vier Monate von 19 auf 23 Monate. Wenn aber die Hälfte aller Sozialhilfebeziehenden schweizweit über zwei Jahre auf diese Unterstützung angewiesen sind, kann schwerlich noch von einer Unterstützung in einer vorübergehenden Notlage gesprochen werden.

2. Die rechtliche Verankerung der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe in der Schweiz unterliegt dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip. Das heisst, sie kommt erst zum Tragen, wenn alle anderen möglichen Einnahmequellen (Erwerbs-, Renten-, Kapitaleinkommen, Einnahmen aus anderen Bedarfsleistungen, usw.) nicht vorhanden, ungenügend oder nicht rechtzeitig erhältlich sind. Ungenügend heisst, dass sich die Einkommen unter den Ansätzen für die Sozialhilfe befinden. Sie wird deshalb auch als bedarfsabhängige Sozialleistung bezeichnet. Die Sozialhilfe folgt dem sogenannten Finalitätsprinzip, das heisst, sie wird unabhängig vom Grund für die Armut gewährt. Dies im Gegensatz zu den Sozialversicherungen, welche dem Kausalitätsprinzip folgen. Sie wird über allgemeine Steuermittel finanziert und nicht wie die Sozialversicherungen über Beitragszahlungen.

Die Sozialhilfe in der Bundesverfassung

Gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone, welche sie ganz oder teilweise an die Gemeinden weiter delegieren können. Die Kantone sind zur Gewährung der Sozialhilfe verpflichtet, denn Artikel 12 der Bundesverfassung bestimmt: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind". Zu berücksichtigen ist ebenfalls Artikel 7 der Bundesverfassung, welcher die Menschenwürde schützt. Der Passus im Artikel 12 BV „und nicht in der Lage ist" wird von der Rechtsprechung im Sinne der erwähnten Subsidiarität interpretiert. Die Anspruchsbedingungen auf die Sozialhilfe sind demnach erst dann erfüllt, wenn alle anderen Einkommens-

quellen ungenügend oder nicht verfügbar sind. Dies betrifft insbesondere auch das mit der eigenen Arbeitsleistung verbundene Einkommen. Wer also beispielsweise ein „zumutbares“ Arbeitsangebot ausschlägt, wird gemäss dieser Rechtsauffassung durch eine mögliche Einstellung der Sozialhilfeleistungen nicht sanktioniert, sondern erfüllt die Anspruchsbedingungen nicht (oder nicht mehr). Das mag zwar als juristische Haarspalterei angesehen werden, hat aber Konsequenzen, wenn es darum geht, zwischen Kürzung von Sozialhilfeleistungen und deren Einstellung zu entscheiden. Zu erwähnen ist schliesslich auch, dass Artikel 12 zwar ein „Recht auf Hilfe in Notlagen“ stipuliert, aber keine Angaben zur materiellen Höhe einer solchen Hilfe macht.

Die gesetzliche Verankerung der Sozialhilfe auf Ebene Bund und Kantone

Ausser den erwähnten Verfassungsbestimmungen gibt es bis heute keine gesetzlichen Vorgaben zur Sozialhilfe auf Bundesebene. Ausnahme ist das sogenannte „Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger“ (ZUG), das aber, wie sein Name besagt, lediglich die Zuständigkeit der Kantone im Einzelfall regelt. Seine Einführung im Jahre 1977 kann als Abschluss des Übergangs vom Heimat- zum Wohnortsprinzip betrachtet werden (Schmid, 2005a).

Obwohl die Kantone zur Gewährung der Sozialhilfe verpflichtet sind, können sie eigenständig über deren Organisation und Finanzierung und – in einem gewissen grundrechtlichen Rahmen – über die Festlegung der materiellen Höhe der Unterstützung bestimmen. Diese dem Föderalismus geschuldete Situation führt zu 26 recht unterschiedlichen Sozialhilfegesetzgebungen in den Kantonen. Ausgewählte Aspekte dieser Diversität beleuchten wir in Kapitel 4.

Die Definition des Existenzminimums

Um eine minimale Koordination und Harmonisierung unter den Kantonen zu erreichen, gibt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) „Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ heraus (siehe dazu Kapitel 5). Diese Richtlinien haben jedoch nur empfehlenden Charakter und werden erst durch die verschiedenen kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen rechtswirksam[1]. Die in diesen Richtlinien enthaltene Festlegung des Grundbedarfs (Existenzminimum) ist allerdings keine absolute Grösse und unterliegt weitgehend sozialen und politischen Aushandlungen. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass es in der Schweiz mindestens drei Definitionen des Existenzminimums gibt: das betreibungsrechtliches Existenzminimum, das Existenzminimum der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV und das durch die SKOS definierte Existenzminimum für die Sozialhilfe. Diese weichen deutlich voneinander ab:

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Monat für eine Einzelperson 2015 in CHF[2]:

- Grundbedarf nach Betreibungsrecht[3] : CHF 1200
- Grundbedarf Ergänzungsleistungen zu AHV/IV: CHF 1608
- Grundbedarf Sozialhilfe (SKOS): CHF 986

Es ist dabei nicht unmittelbar einsehbar, weshalb beispielsweise das Existenzminimum eines IV-Rentners rund 60% höher liegt als dasjenige eines ausgesteuerten Arbeitslosen in der Sozialhilfe. Die Unterschiede werden meistens damit begründet, dass die Ergänzungsleistungen als längerfristige Unterstützung konzipiert sind, während die Sozialhilfe eine kurzfristige Überbrückung von Notlagen darstellt. Dies ist aber aufgrund des schleichend eingetretenen Funktionswandel der Sozialhilfe immer weniger der Fall (siehe Kapitel 1).

[1] Die SKOS ist formalrechtlich ein privater Verein. In diesem sind alle Kantone, etwa 800 Gemeinden und Städte, private Hilfsorganisationen und Bundesämter vertreten.

[2] Der Grundbedarf für abgewiesene Asylbewerber und Asylbewerber ist hier nicht berücksichtigt. Er liegt bedeutend tiefer als die hier erwähnten Beträge.

[3] Empfehlungen gemäss Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz.

3. Die Konsequenzen des Föderalismus

Die Folgen der dezentralen kantonalen Zuständigkeit in der Sozialhilfe sind vielfältig. Sie zeigen sich in grossen interkantonalen Unterschieden in der Organisationsform, im Finanzierungsmodus, in den Rechten und Pflichten der SozialhilfebezügerInnen und nicht zuletzt auch in der Höhe der Unterstützungsleistungen. Die Unterschiede sind zuweilen so gross, dass sie schweizweit das verfassungsmässige Recht auf Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in Frage stellen. Es ist im Rahmen dieses Textes nicht möglich, eine vollständige Liste der zahlreichen kantonalen Besonderheiten zu präsentieren. Wir beschränken uns auf einige Beispiele.

Die Finanzierung

Wie erwähnt, können die Kantone ihre Zuständigkeit im Bereich der Sozialhilfe an die Gemeinden delegieren. Dies zeigt sich unter anderem in der finanziellen Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden[4] (siehe dazu auch Kapitel 11). Nur in drei Kantonen sind die Sozialhilfekosten vollständig kantonalisiert (AI, GL, GE), während in zehn Kantonen ausschliesslich die Gemeinden für die Finanzierung der Sozialhilfe zuständig sind. In den übrigen Kantonen werden die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt, wobei der Kantonsanteil zwischen 5% und 75% variiert. Zudem kennen viele Kantone auch einen Mechanismus zum Lastenausgleich zwischen den Gemeinden, weil ärmere Gemeinden vielmals übermässig durch Sozialhilfekosten belastet sind. Auch hier sind grosse Unterschiede festzustellen. Es geht vom vollständigen Ausgleich der effektiven Sozialhilfeausgaben zwischen allen Gemeinden (z.B. Bern, Solothurn, Waadt, Jura, Fribourg) über den teilweisen Ausgleich der effektiven Sozialhilfekosten zwischen den Gemeinden (z.B. Graubünden) und der teilweisen Kompensation überdurchschnittlicher Kosten durch den Kanton (z.B. Aargau, Thurgau, St. Gallen) bis hin einer totalen Absenz eines innerkantonalen Soziallastenausgleichs (z.B. Obwalden, Zürich)[5].

[4] (SKOS, 2014)
[5] Ibid.

Die Sozialhilfekosten und die frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebezügern

Die Aufwendungen für die Sozialhilfe variieren stark von Kanton zu Kanton. Die Gesamtausgaben hängen natürlich direkt von der Grösse des Kantons und der Anzahl SozialhilfebezügerInnen ab. Werden diese Ausgaben auf die einzelnen SozialhilfeempfängerInnen aufgeschlüsselt, zeigen sich eklatante Unterschiede. So können sich die jährlichen Nettoausgaben für Sozialhilfe pro EmpfängerIn vom einen zum anderen Kanton mehr als verdoppeln: die tiefsten Ausgaben finden sich im Kanton Fribourg mit 5‘025.- Franken pro EmpfängerIn, während der Kanton Graubünden mit 12‘097.- Franken den Spitzenreiter darstellt. Zu den höchstplatzierten (10‘000 und mehr) gehören auch die Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Stadt und Tessin, während Uri und Nidwalden der untersten Kategorie (weniger als 6‘000) angehören[6]. Diese massiven Unterschiede sind nicht nur auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der jeweiligen Sozialhilfepopulation zurückzuführen, sondern widerspiegeln ohne Zweifel auch sehr unterschiedliche Praktiken in der Gewährung der Sozialhilfe. Die Unterschiedlichkeit betrifft auch das frei verfügbare Einkommen von SozialhilfebezügerInnen. Dies geht unter anderem aus einer Studie der SKOS hervor, die bereits 2007 publiziert wurde (Knupfer, Pfister, & Bieri, 2007). Darin wird anhand von Fallbeispielen gezeigt, dass das jährliche frei verfügbare Einkommen (also das Einkommen nach Abzug von Fixkosten (Miete, Krankenkassenprämien, Kinderbetreuungskosten, ggf. Steuern) einer alleinerziehenden Mutter mit einem 3 1/2jährigen Kind, welche vollständig auf Sozialhilfe angewiesen ist, vom Minimum von rund 17‘000.- Franken in Appenzell bis zum Maximum von rund 23‘000.- Franken in Sitten variieren kann. Die entsprechenden Zahlen für eine Familie mit zwei Kindern sind rund 26‘500.- Franken in Bellinzona und 29‘000.- Franken in Lausanne[7]. Die absoluten Zahlen

[6] Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon der Schweiz (die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2012).
[7] „Die Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen entstehen einerseits durch Abweichungen beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt, andererseits durch die unterschiedliche Anwendung der Anreizelemente“ (Knupfer, Pfister, & Bieri, 2007).

dürften sich seit 2007 verändert haben, aber die Varietät hat seither kaum abgenommen.

Die sozialhilferechtliche Rückerstattungspflicht

In der Schweiz ist die Sozialhilfe im Prinzip rückerstattungspflichtig. Das heisst, SozialhilfebezügerInnen bürden sich mit dem Bezug von Sozialhilfe eine potentielle Schuld auf, die zurückzuerstatten ist, falls sie sich nach Ablösung von der Sozialhilfe in „wirtschaftlich besseren Verhältnissen" befinden. Diesen Sachverhalt hat die OECD bereits 1999 in einer Studie über die Sozialhilfe in der Schweiz und in Kanada (OECD, 1999) als eine von drei „archaischen Zugangsbarrieren" zur Sozialhilfe in der Schweiz bezeichnet[8]. Die SKOS empfiehlt „grundsätzlich keine Geltendmachung von Rückerstattungen aus späteren Erwerbseinkommen"[9]. Aber auch hier müssen bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen festgestellt werden. So hat beispielsweise der Kanton Waadt die Rückerstattungspflicht durch einen Verfassungsartikel praktisch aufgehoben. In diesem wird eine Sozialhilfe postuliert, die „im Prinzip" nicht rückerstattungspflichtig ist[10]. Im Kanton Aargau hingegen gilt eine allgemeine Rückerstattungspflicht „wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse so weit gebessert haben, dass eine Rückerstattung ganz oder teilweise zugemutet werden kann"[11], wobei der Regierungsrat Ausnahmen festlegen kann", während im Sozialhilfegesetz des Kantons Genf[12] die ausserordentlichen Situationen bezeichnet werden, in welchen eine Rückerstattung gefordert werden kann (unrechtmässiger Bezug, Sozialhilfe als Vorbezug von Sozialversicherungsleistungen, Sozialhilfeleistungen bei Immobilienbesitz, hoher Vermögensanfall (Lotteriegewinne, Erbschaften)). Rückerstattungen bei späterem Erwerbseinkommen sind also im Kanton Genf von vornherein ausgeschlossen, nicht aber im Kanton Aargau. Zwischen diesen Positionen liegt eine Vielzahl von Varianten in den anderen Kantonen. Neben den gesetzlichen Bestimmungen besteht die Unterschiedlichkeit auch in der tatsächlich angewandten Praxis. Wird nach Austritt aus der Sozialhilfe systematisch und über längere Zeit nachgeprüft, ob sich ehemalige SozialhilfebezügerInnen in „besseren wirtschaftlichen Verhältnissen" befindet oder wird das nur punktuell und mehr zufällig abgeklärt? Und was geschieht, wenn die betreffenden SozialhilfebezügerInnen den Kanton oder gar das Land gewechselt haben? Zudem wird mancherorts die Rückerstattungspflicht als Mittel zur Senkung der Sozialhilfekosten und als Druckmittel betrachtet. Dies führt dazu, dass die Rückerstattungspflicht zuweilen am Rande der Legalität geltend gemacht wird (Szabo, 2008).

Die Verwandtenunterstützungspflicht

Gemäss Artikel 328 und 329 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) können Verwandte in auf- und absteigender Linie (Kinder-Eltern-Grosseltern) zur Unterstützung von SozialhilfebezügerInnen beigezogen werden, sofern sie sich in „wirtschaftlich günstigen Verhältnissen" befinden. Auch diese Bestimmung wurde von OECD als „archaische Zugangsbarriere" bezeichnet. Die sogenannte „Rückgriffspraxis" ist wiederum sehr uneinheitlich. „Sie reicht von einer systematischen Prüfung der Beitragsfähigkeit in jedem einzelnen Fall bis zu punktuellen Abklärungen in Einzelfällen, in denen die Behörden (oft zufällig) von der Existenz von Verwandten erfahren haben" (Schmid & Maravic, 2009). Auch hier stellt sich natürlich die Frage, was geschieht, wenn sich die in „wirtschaftlich günstigen Verhältnissen" lebenden Verwandten im Ausland befinden oder wenn „die Steuerämter mit Berufung auf den Datenschutz die Auskunft verweigern"(ibid.).

Die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebezüger und die Gewährung von Zulagen

Die interkantonalen Unterschiede betreffend Rechte und Pflichten der SozialhilfebezügerInnen zeigen sich in besonderes krasser Weise im Bereiche der gesetzlichen Bestimmungen zu den Integrationsmassnahmen. So stipuliert

[8] Die zwei anderen « archaischen Zugangsbarrieren » in der Schweiz sind laut OECD die Verwandtenunterstützungspflicht und die Tatsache, dass an vielen Orten immer noch politisch zusammengesetzte Sozialkommission über die Gewährung von Sozialhilfe entscheiden.
[9] SKOS-Richtlinien E.3-2
[10] Constitution du Canton de Vaud, Artikel 60, al. b
[11] Sozialhilfe- und Präventionsgesetz Kanton Aargau, Artikel 20.
[12] Loi sur l'insertion et l'aide sociale (LIASI) République et Canton de Genève, Artikel 36ff.

beispielsweise das Tessiner Gesetz zur Sozialhilfe ein Recht der BezügerInnen auf soziale Integrationsmassnahmen[13], während im Neuenburger Gesetz genau das Gegenteil zu finden ist, nämlich: „Der Sozialhilfebezüger hat kein Anrecht auf ein Integrationsprojekt, kann aber diesem unterworfen werden“[14]. In diesem letzteren Beispiel kommt der Zwangscharakter auf gesetzlicher Ebene wohl am klarsten zum Ausdruck. Zwischen diesen beiden Extremen findet sich wiederum eine Vielzahl von Varianten in den anderen Kantonen.

Eine weitere Uneinheitlichkeit zeigt sich in der Gewährung von Zulagen. Gemäss SKOS-Richtlinien werden zusätzlich zum Grundbedarf und je nach Fall folgende Zulagen gewährt: der Einkommensfreibetrag (EFB) für erwerbstätige SozialhilfebezügerInnen, die Integrationszulage (IZU) für BezügerInnen, welche an einem Integrations- oder Beschäftigungsprogramm teilnehmen und bis zur Richtlinienrevision von 2015 (siehe Kapitel 9) auch die minimale Integrationszulage (MIZ) für BezügerInnen, welche vor allem aus gesundheitlichen Gründen nicht an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen können oder für welche der zuständige Sozialdienst keine Integrationsmassnahme zu Verfügung stellt. Gemäss einer Studie des Büro BASS (Dubach & et al., 2015) variiert die Vergabequote einer irgendwie gearteten Zulage in der Sozialhilfe zwischen 30% und 40% in gewissen Kantonen bis hin zu 70% bis 90% in anderen Kantonen. Dies kommt der Willkür nahe und stellt die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit massiv in Frage, denn diese Zulagen machen oft einen nicht unbedeutenden Anteil der Sozialhilfeunterstützung aus. Aber auch das Zulagensystem selbst ist sehr unterschiedlich ausgestaltet: 18 Kantone übernehmen alle drei Leistungen mit Anreizcharakter, sechs Kantone übernehmen nur einzelne Zulagen und zwei Kantone gar keine (ibid).

[13] Legge sull’assistenza sociale, Repubblica e Cantone Ticino, Artikel 31a

[14] Loi sur l’action sociale (LASoc), République et Canton de Neuchâtel, Artikel 57 (Übersetzung durch Verfasser)

4. Von der Amenpflege über die SKöF zur SKOS

Auf dem Hintergrund der kantonalen bzw. kommunalen Zuständigkeiten in der Sozialhilfe und der damit verbundenen grossen Unterschiede insbesondere im Bereich der Unterstützungsleistungen gab es bereits anfangs des 20. Jahrhunderts Bestrebungen zu einer minimalen schweizweiten Koordination und Harmonisierung.

Die heutige SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) wurde im Jahre 1905 unter dem Namen „Armenpflegerkonferenz“ in Brugg von VertreterInnen von „bürgerlichen und privaten Armenpflegen“ gegründet. Diese standen damals noch unter einem starken kirchlichen Einfluss: Nicht weniger als ein Drittel der 47 in Brugg anwesenden Delegierten bekleideten das Amt eines Pfarrers. Gleich zu Beginn stand der Wille zur besseren Koordination und Harmonisierung der „Armenpflege“ im Vordergrund. Die Konferenz sollte „ein vorzügliches Mittel (sein), um die einzelnen Kantone einander zu nähern, das gegenseitige Verständnis zu fördern, gemeinsame Ziele aufzustellen, zu besprechen und zu fördern“ (Aregger, 2005). Dabei stand ebenfalls von Anfang an die Rolle des Bundes zur Debatte: „Da die Stunde für eine schweizerische Armengesetzgebung aber noch nicht vorhanden sei“, müsse etwas unternommen werden, „um das Kommen dieser Stunde vorzubereiten und zu beschleunigen“ (ibid.). Die bis heute unerfüllte Forderung nach einer Bundesregelung über die Sozialhilfe wurde in der Folge gewissermassen zum „ceterum censeo“ des Verbandes, denn auch noch an der 50 Jahr-Feier der Konferenz im Jahre 1955 in Interlaken „nannte Bundesrat Feldmann die Gründe, weshalb trotz einer gewissen Berechtigung der alten Forderung, in naher Zukunft mit deren Verwirklichung nicht gerechnet werden könne“ (Schmid, 2005b).

In der Mitte der 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts änderte der Verband seinen Namen und wurde zur „Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge“ (SKöF). Noch unter dem Namen der „Armenpflegerkonferenz“ erliess dieser im Jahre 1963 die ersten frankenmässig bezifferten „Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen“. Diese an die Kantone und Gemeinden gerichteten „Empfehlungen stützen sich auf die Ergebnisse einer 1961/1962 durch die Ständige Kommission

durchgeführten Erhebung über Unterstützungsansätze bei verschiedenen Armenpflegen“[15]. Der empfohlene Grundbedarf für den Unterhalt, noch in einer Bandbreite ausgewiesen, belief sich damals für eine alleinstehende Person zwischen 180.- und 210.- Franken, für ein Ehepaar ohne Kinder zwischen 280.- und 320.- Franken. In den folgenden Jahrzehnten wurde dieser Grundbedarf in rascher Folge und zum Teil in bedeutendem Ausmass angehoben (siehe Kasten 1). In den Anfangsjahren wurde der Grundbedarf durch „zusätzliche Hilfen nach Bedarf“, wie beispielsweise für Bekleidung, Heizung, Gesundheitspflege, Verkehrsausgaben, Bildung und Erholung ergänzt und es wurde ein „Taschengeld“ (später frei verfügbare Quote) gewährt. Auch die anerkannten Ausgaben waren dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen: So wurden „in den 1980er-Jahren beispielsweise die Gebühren für Radio, Fernsehen und Telefon in die Liste der zusätzlichen Leistungen aufgenommen“ (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2014a).

Wichtige Veränderungen fanden in den Jahren 1992 und 1998 statt. Zunächst fand eine erste Pauschalisierung des Grundbedarfs statt, indem gewisse Leistungen der „zusätzlichen Hilfen“ in den Grundbedarf aufgenommen und die Unterhaltsberechnung nicht mehr vom Alter und vom Zivilstand, sondern von der rein zahlenmässigen Zusammensetzung des Haushaltes abhängig gemacht wurden. 1998 wurde diese Pauschalisierung vervollständigt und zusätzlich zum „Grundbedarf für den Lebensunterhalt“ (GBL), der inzwischen für eine alleinstehende Person auf Fr. 1010.- angewachsen war, der Grundbedarf I (GBI I) [16] und der Grundbedarf II (GBII: zur Teilnahme am sozialen Leben) eingeführt. Dabei ging aber auch die bisherige „frei verfügbare Quote“ im neuen Grundbedarf auf. Erstmals war hier von „Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration“ die Rede und es wurden die Begriffe von „Leistung und Gegenleistung“ eingeführt.

Inzwischen hatte der Verband 1996 seinen Namen erneut geändert und wurde nun zur „Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe“ (SKOS). Dies vor allem deshalb, weil von nun an neben den Organisationen der öffentlichen Sozialhilfe auch private Hilfswerke im Vorstand vertreten waren.

[15] Empfehlungen der Ständigen Kommission der Schweiz. Armenpflegerkonferenz vom 24. September 1963

[16] Der Grundbedarf I (GBI I) wurde gewährt, wenn der Haushalt mehr als drei Personen von mehr als 16 Jahren umfasste.

Entwicklung des Grundbedarfs für Einpersonenhaushalte und Ehepaare ohne Kinder (Zweipersonenhaushalt) 1963 bis 2016 (Hänzi, 2011; ab 1998 SKOS Richtlinien verschiedene Ausgaben)

Jahr	Einpersonenhaushalt	Zweipersonen-haushalt	Bemerkungen
1963[17]	180.- bis 210.-	280.- bis 320.-	
1967	200.- bis 240.-	310.- bis 360.-	
1970	250.- bis 300.-	390.- bis 450.-	
1972	360.- + Taschengeld: 80.-	540.- + Taschengeld: 160.-	Abschaffung Bandbreiten, „Taschengeld“ wird als fixer Betrag ausgewiesen
1974	430.- + Taschengeld: 90.-	650.- + Taschengeld: 180.-	
1980	475.- + Taschengeld: 100.-	715.- + Taschengeld: 200.-	
1982	510.- + Frei verfügbare Quote: 120.-	765.- + Frei verfügbare Quote: 240.-	
1985	510.- + Frei verfügbare Quote: 120.-	765.- + Frei verfügbare Quote: 240.-	Taschengeld wird „frei verfügbare Quote“
1987	560.- + Frei verfügbare Quote: 135.-	820.- + Frei verfügbare Quote: 270.-	
1989	590.- + Frei verfügbare Quote: 150.-	860.- + Frei verfügbare Quote: 300.-	
1991	640.- + Frei verfügbare Quote: 150.-	930.- + Frei verfügbare Quote: 300.-	Erstmals Empfehlungen für Integrationsprogramme
1992	670.- + Frei verfügbare Quote: 150.-	1000.- + Frei verfügbare Quote: 300.-	Erste Ansätze zu Pauschalisierung, Einführung Erwerbsunkosten
1998	1010.- + GBII: 45.- bis 100.-	1545.- + GBII: 70.- bis 155.-	Vervollständigung Pauschalisierung, Einführung GB I (ab 3. Person) und GB II (Teilnahme am sozialen Leben), „frei verfügbare Quote“ im Grundbedarf inbegriffen
2003	1030.- + GBII: 46.- bis 160.-	1576.- + GBII: 71.- bis 244.-	
2005	960.-	1469.-	Einführung: EFB (400 bis 700); IZU (100 bis 300), MIZ (100); Abschaffung GBI und GBII
2011	977.-	1495.-	Plus EFB, IZU, MIZ
2013	986.-	1509.-	Plus EFB, IZU, MIZ
2016	986.-	1509.-	Absenkung für Jugendliche, Grossfamilien, Abschaffung MIZ

[17] Bis zur Einführung der Pauschalisierung wurden “zusätzliche Hilfen nach Bedarf » ausbezahlt und zwar hauptsächlich für Bekleidung, Heizung, Gesundheitspflege, Sozialabgaben, Verkehrsausgaben, Bildung und Erholung. Bis 1972 figurierte auch das „Taschengeld“ unter dieser Rubrik. Diese Posten sind heute weitgehend in den Grundbedarf integriert.

5 Der Paradigmawechsel von 2005

Die Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 kann als eigentlicher Paradigmawechsel bezeichnet werden, indem nun die Leistungsorientierung zuungunsten der bisher vorherrschenden Bedarfsorientierung in den Vordergrund tritt. Der bereits in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts entstandene Begriff des „aktivierenden Sozialstaates" hält nun auch in der Sozialhilfe Einzug. Mit der Einführung von „arbeitsmarktlichen Massnahmen" im sogenannten Solothurner Kompromiss in der Arbeitslosenversicherung kam die Leistungsorientierung im schweizerischen Sozialwesen als erstes zum Tragen. Nach dem massiven Ansteigen der Arbeitslosenzahlen zu Beginn der 90er Jahre steht die Forderung im Zentrum, dass „Arbeit sich lohnen solle", und dass die SozialhilfebezügerInnen durch finanzielle Anreize wieder in den Arbeitsmarkt zurückgeführt werden sollen. Dieser Anreiz wird im doppelten Sinne verstanden, und zwar so, dass einerseits Arbeitsbemühungen und andere Aktivitäten finanziell belohnt, andererseits Nichtbemühungen und Nichtkooperation finanziell sanktioniert werden sollen. Der Leitspruch heisst von nun an „Fördern und Fordern", wobei in der folgenden Praxisumsetzung an vielen Orten vor allem dem zweiten Prinzip nachgelebt wird.

Im Zeichen der Finanzkrise gewinnen auch finanzielle Erwägungen immer mehr an Bedeutung. Steigende Bezügerzahlen und Ausgaben setzen die SKOS unter Druck, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. Einzelne nicht unbedeutende Kantone wie beispielsweise Zürich drohen mit der Herausgabe eigener Richtlinien, und stellen somit das einzige nationale Regelwerk im Bereiche der Sozialhilfe in Frage. Im Jahre 2004 gibt die SKOS eine Studie zur „Evaluation der Richtlinien der SKOS" in Auftrag (Gerfin, 2004). Diese kommt zum Schluss, dass die Unterstützungsansätze „aufgrund der empirischen Befunde tendenziell zu hoch" seien, da die damals gültige Referenzgrösse für die Berechnung dieser Ansätze, sich am Konsumverhalten der 20% einkommensschwächsten Haushalte zu messen, impliziere, dass „dies die Armutspopulation ist, d.h. dass die Armutsquote 20% beträgt", und somit zu hoch sei. Sie seien aber auch zu hoch im Hinblick auf die potentielle Anreizwirkung auf die BezügerInnen, eine Erwerbsarbeit anzunehmen. In der Folge dieser Studie wird die Referenzgrösse auf die 10% einkommensschwächsten Haushalte herabgesetzt. Somit wird auch der Grundbedarf um rund 7% gesenkt und gleichzeitig der GBI und der GBII abgeschafft. Dem Anreizprinzip folgend wird im Gegenzug das bereits erwähnte Zulagensystem eingeführt: Es umfasst den Einkommensfreibetrag (EFB von 400 bis 700 Franken) für erwerbstätige SozialhilfebezügerInnen, der die bereits bestehende Erwerbsunkostenpauschale (250 Franken) ablöst. Für nicht erwerbstätige, aber an Integrationsmassnahmen teilnehmende BezügerInnen wird die Integrationszulage (IZU von 100 bis 300 Franken) geschaffen. Schliesslich entsteht auch die minimale Integrationszulage MIZ 100 Franken) für Personen, welche vor allem aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, an einer Integrationsmassnahme teilzunehmen oder welchen von den zuständigen Behörden keine Angebote an Integrationsmassnahmen zu Verfügung gestellt werden.

Die Änderungen in den SKOS-Richtlinien vom Jahre 2005 können auch deshalb als Paradigmawechsel verstanden werden, weil erstmals in der Geschichte der SKöF / SKOS die Grundansätze im Zeichen des „aktivierenden Sozialstaates" gesenkt werden. Allerdings wird diese Senkung in jenem Zeitpunkt durch die Einführung der Zulagen noch teilweise kompensiert, was in der nachfolgenden Revision von 2015 nicht mehr der Fall ist. Die hehre Absicht dieser Kompensation wird in der Folge aber vielmals unterlaufen, weil einerseits die Gewährung der Zulagen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ist und zuweilen kaum einen Drittel der BezügerInnen erreicht (siehe dazu Kapitel 4). Andererseits steht nun an vielen Orten die Sanktions- und Zwangsfunktion und nicht das „Fördern" im Vordergrund.

6. Die Polemik der SVP: Vom Angriff gegen die Scheininvaliden zur Diffamierung der SKOS und der „Sozialindustrie"

Die Polemik der schweizerischen Volkspartei gegen den schweizerischen Sozialstaat ist nichts Neues. Die Durchsicht der Parteiäusserungen der letzten 15 Jahre zeigt allerdings, dass die Sozialhilfe und die SKOS zu Beginn des neuen Millenniums noch nicht im Fokus stehen. Die Parteistrategen richten in dieser

Zeit ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die Schweizerische Invalidenversicherung und lancieren den Begriff der Scheininvaliden (Schweizerische Volkspartei SVP, 2004):
„Um die Invalidenversicherung steht es schlecht. Die Zahl der IV-Rentenbezüger hat sich in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt und wächst immer schneller. Aus dem Sozialwerk für Invalide ist ein Topf für Missbrauch und Zweckentfremdung geworden."
Ab 2007 verschiebt sich der Fokus. Im Parteiprogramm 2007-2011 (Schweizerische Volkspartei SVP, 2007: 16) wird dem Thema Sozialhilfe nun ein eigener Abschnitt gewidmet. Darin wird behauptet, dass die SKOS Ansätze zu hoch seien und die Sozialhilfe massiv missbraucht werde. Es gelte, die Fehlanreize auszumerzen. Folgende Forderungen werden erhoben:

- Einstellen der Leistungen bei Fehlverhalten wie Verletzung der Mitwirkungspflichten oder Nichteinhaltung von Auflagen;
- Einsetzen von Sozialdetektiven und Lockerung des Datenschutzes;
- Intensivierung der Verwandtenunterstützung.

Im Parteiprogramm 2011-2015 wird weiter an der Schraube gegen die Sozialhilfebeziehenden gedreht. Explizit wird eine Korrektur der SKOS-Ansätze nach unten gefordert (Schweizerische Volkspartei SVP, 2011: 78). Unter dem Titel „Sozialhilfe darf keine Hängematte sein" wird behauptet, dass die hohen Ansätze das soziale Netz in denjenigen Kantonen, die die SKOS Richtlinien übernehmen, zu einer bequemen Hängematte machen. „Die Kantone sind gefordert, die Sozialhilfegesetzgebung so auszugestalten, dass die Sozialhilfe nicht länger ausgenutzt werden kann. Wer sich nicht um Integration und Arbeit bemüht, soll auch keine Hilfe bekommen."
Vier Jahre später, im Programm 2015-2019, wird die Stimmung gegen die Sozialhilfe weiter angeheizt (Schweizerische Volkspartei SVP, 2015b: 57). Die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien soll nun gemäss SVP aus allen kantonalen Soziahilfegesetzen gestrichen werden und das Milizsystem gegenüber der Professionalisierung Vorrang haben. Im Positionspapier aus dem gleichen Jahr (Schweizerische Volkspartei SVP, 2015a) mit dem Titel „ Explodierende Sozialausgaben und ausufernde Sozialbürokratie" wird behauptet, dass die Kostenexplosion bei der Sozialhilfe bedrohliche Züge annehme. Und weiter:

„Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Sozialhilfe haben sich zwischen 2003 und 2012 verdoppelt und betrugen 2012 satte 2,4 Milliarden Franken. Darüber hinaus zeigen inzwischen diverse Einzelfälle, dass Gemeinden die Kosten dieser uferlosen Sozialpolitik nicht mehr bezahlen können. Die dadurch ausgelösten Steuererhöhungen sind für die Steuerzahler nicht tragbar. In der Stadt Biel (BE) gehen beispielsweise rund 80 Prozent der Steuereinnahmen von 137 Millionen Franken in die Sozialhilfe. Aufgrund des starken Finanzausgleichs im Kanton Bern bezahlen dies insbesondere die Gebergemeinden. In Freienstein-Teufen (ZH) kostet ein einziger Sozialfall mit 270'000 Franken vier Prozent der Steuereinnahmen."

Die Schuldigen sind auch bald benannt: „Die SKOS steht unter der Fuchtel der Sozialromantiker". Die Kostenexplosion, die die SVP ortet, resultiere nicht aus einer Zunahme von Armutsfällen, sondern aus zu hohen Grundleistungen, Missbräuchen und einer sozialromantischen Weltanschauung der Sozialindustrie. Und weiter:
„Die sogenannte Professionalisierung, d.h. der vermehrte und meist unverhältnismässige Einbezug von Spezialisten wie Juristen, Treuhändern, Psychiatern, Coaches und Sozialarbeitern hat das System zusätzlich verteuert und führt zu einer Überversorgung und Pathologisierung Bedürftiger, sowie zu einer Ausweitung der Betreuung über die Bedürftigkeit hinaus. Es ist eine regelrechte Sozialbürokratie und Sozialindustrie entstanden."
Der daraus abgeleitete Forderungskatalog ist lang. Neben dem bereits im Parteiprogramm geforderten Austritt der Gemeinden, Städte, Kantone und Amtsstellen aus der SKOS und der grundsätzlichen Anpassung der SKOS-Richtlinien nach unten wird die Verankerung des Grundsatzes „wer zahlt, befiehlt" verlangt, d.h. Verantwortung und Finanzierung der Sozialhilfe sollen auf Gemeindeebene verankert werden. Regelmässiger Sozialhilfebezug soll zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen und ausländische SozialhilfebetrügerInnen konsequent ausgeschafft werden. Last but not least sollen die Ausbildungslehrgänge und

Studienplätze im Sozialbereich deutlich reduziert werden. Statt hochgeschulter SozialarbeiterInnen sollten bei der täglichen Bewältigung der Herausforderungen der Sozialhilfe und Vormundschaft vor allem Berufsleute mit wirtschaftlicher Denkweise und Zusatzausbildung nebenamtlich eingesetzt werden.

Das Positionspapier hat den Charakter eines eigentlichen Kampagnenpapiers: Die Hälfte des Dokuments entfällt auf Musteranträge auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene (Interpellationen, Anfragen, Postulate, Motionen), die den Abbau der Sozialhilfe, den Austritt aus der SKOS etc. zum Ziel haben.

Die Armen als Sündenböcke – kein neues Phänomen

Menschen in Armut zu Sündenböcken zu machen ist leider kein neues Phänomen. Bereits im 14. Jahrhundert wurden die Armen, die lange Zeit als Ebenbild Christi betrachtet wurden, in den Städten des sogenannt christlichen Abendlandes zur Projektionsfläche der Ängste der damaligen Menschen. Ab dem 15. Jahrhundert wurden in den rasch wachsenden Städten Bettlergesetze, Verordnungen gegen Müßiggänger und Vagabunden erlassen. Armut wurde nicht mehr wie bislang als Tugend, sondern als Folge von Müssiggang denunziert. Die Armen sollten sich an neue Verhaltensmassregeln wie Gehorsam und Arbeitsdisziplin gewöhnen. Den auswärtigen Armen wurde das Betteln in der Stadt verboten. Generell wurde der Zuzug von Armen in die Städte erschwert, denn Bettler wurden verantwortlich gemacht für die Ausbreitung von Pest und anderen Krankheiten.

Was vor mehr als fünfhundert Jahren galt, gilt auch heute: Fühlen sich Menschen bedroht, richten sie ihre Aggressionen auf Gruppen, die leicht identifizierbar und machtlos sind. „Dies kann auch mittels einer durch Machteliten verbreiteten Ideologie geschehen, die ein Feindbild bewusst entwickelt mit dem Ziel, bestimmte soziale, ethnische oder politische Minderheiten zum Sündenbock für aktuelle Krisenerscheinungen zu machen oder von der eigenen mangelnden oder schwindenden Legitimation abzulenken. Eine solche Projektion auf einen Sündenbock kann für die Bevölkerungsmehrheit eine identitätsstiftende Funktion bekommen." (Wikipedia, 2016). Diese Formulierung trifft ins Schwarze: Die politische Elite der Schweizer Rechten, der Schweizerischen Volkspartei SVP, macht die Armen in diesem Land, die Sozialhilfebeziehenden und die Asylsuchenden, zum Feindbild. Damit lenkt sie ihre Klientel von der realen Ursachen ihrer Probleme ab: der Bedrohung des kollektiven Abstiegs im Zug der Globalisierung. Anstatt ein zukunftsgerichtetes politisches Projekt gegen den Bedeutungsverluste der bisherigen beruflichen Qualifikationen zu formulieren und real etwas gegen Stellenabbau, Lohndruck, steigende Ungleichheit und ungerechte Steuerbelastung zu unternehmen, wird schlicht behauptet, die Armen stellten die wahre Gefährdung des Gemeinwesens dar und höhlten zusammen mit den Asylsuchenden die Grundlagen unseres Staates aus.

7. Die Revision SKOS-Richtlinien 2015

Die Kampagne gegen die Sozialhilfe verschärft sich

Die orchestrierte Kampagne der SVP gegen die Sozialhilfe beginnt Früchte zu tragen. Verschiedene Einzelfälle werden hochgespielt – wie beispielsweise der „BMW-Fall" in Zürich – und unbesehen auf das ganze System übertragen. Die strukturellen Probleme, denen sich die Sozialhilfe ausgesetzt sieht, werden dabei geflissentlich übersehen. In der Stadt Bern wird ohne jegliche empirische Grundlage behauptet, 30% der Sozialhilfefälle seien Missbrauchsfälle. Im Jahre 2013 entfacht die Aargauer Gemeinde Berikon einen Mediensturm über den „Sozialschmarotzer Beat". Durch einen Bundesgerichtsentscheid[18] wehrt sich dieser erfolgreich gegen den Entscheid der Gemeinde, die Sozialhilfe wegen „unkooperativen" Verhaltens einzustellen. Das Urteil weist auf Verfahrensmängel der Gemeinde hin und hält fest, dass renitentes Verhalten nicht mit missbräuchlichem Verhalten gleichzusetzen sei. Diese Position wird vom damaligen Präsidenten der SKOS verteidigt mit der Begründung, dass auch unkooperative KlientInnen Anrecht auf Sozialhilfe hätten, was verschiedene Gemeinden veranlasst – darunter Rorschach, Dübendorf und auch Berikon – medienwirksam ihren Austritt aus der SKOS

[18] BGE: 8C_500/2012

bekannt zu geben, weil sie sich einseitig für die SozialhilfebezügerInnen einsetze.
In der Zeit zwischen Mitte 2013 und Mitte 2015 werden in nicht weniger als 17 Kantonsparlamenten Vorstösse zur Sozialhilfe eingereicht, parallel dazu auch in einer Vielzahl von Gemeinden. Urheberin ist in vielen Fällen die SVP, doch nun werden auch FDP, CVP, EDU und manchmal die GLP aktiv. In vielen dieser Vorstösse wird der Austritt aus der SKOS gefordert. Dies wird aber in mindestens fünf Kantonen und 14 Gemeinden abgelehnt. Weitere Vorstösse beziehen sich auf das Verbot des Autobesitzes, die Verschärfung der Sanktionen, die Absenkung des Grundbedarfs, die Rechtsverbindlichkeit der SKOS-Richtlinien und sogar die Befristung von Sozialhilfeleistungen.

Die Reaktion der SKOS

Durch die tatsächlichen oder angedrohten Austritte und den anhaltenden Mediensturm gerät die SKOS zunehmend unter Druck. Sie entschliesst sich im Jahre 2014 zwei Studien in Auftrag zu geben, die eine an das Bundesamt für Statistik zur Überprüfung des Grundbedarfs (Bundesamt für Statistik, 2014), die zweite an das Büro BASS zur „Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien“ (Dubach & et al., 2015). Die Ergebnisse der beiden Studien werden anfangs 2015 veröffentlicht. Die erste gelangt zum Schluss, dass der Grundbedarf für Ein- und Zweipersonenhaushalte um rund 100 Franken zu tief angesetzt sei. Die zweite Studie sieht sich ausserstande, die Wirksamkeit dieser „Leistungen mit Anreizcharakter“ aufgrund der bestehenden statistischen Datensätzen tatsächlich messen zu können. Sie stellt aber fest, dass die Gewährung von Zulagen von Kanton zu Kanton äusserst unterschiedlich gehandhabt wird (siehe dazu auch Kapitel 4).
In der Folge dieser Studien kündigt die SKOS anfangs 2015 eine Revision der Richtlinien an und eröffnet dazu eine Vernehmlassung bei ihren Mitgliedern. 70% der knapp 1000 Mitglieder nehmen daran teil. Im Rahmen der Vernehmlassung kann allgemein zum Grundbedarf[19] Stellung genommen werden, zusätzlich zum Grundbedarf für Grossfamilien, für junge Erwachsene, zu den Zulagen, zu Schwelleneffekten, Sanktionen und schliesslich zu den situationsbedingten Leistungen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden im Mai 2015 publiziert (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2015) und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Allgemeiner Grundbedarf: 50% der antwortenden SKOS-Mitglieder unterstützen zumindest den Status quo (81% in der Romandie);
- Ansätze für Grossfamilien ab sechs Personen: 62% sprechen sich für die Beibehaltung der bestehenden Pauschalisierung aus;
- 87% sind für reduzierte Ansätze für junge Erwachsene mit eigenem Haushalt, welche keine Ausbildung absolvieren, keine Kinder betreuen und nicht arbeiten;
- Zulagen: Beibehaltung des Einkommensfreibetrages (EFB): 91%; Beibehaltung der Integrationszulage (IZU): 83%; Beibehaltung der Minimalen Integrationszulage (MIZ): 51%;
- Klarere Regelungen zur Vermeidung von Schwelleneffekten: 71% Zustimmung;
- Sanktionen: allgemeine Beibehaltung des heutigen Systems: 81% Zustimmung; aber Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten: 86% Zustimmung (62% in der Romandie);
- Situationsbedingte Leistungen (SIL): Beibehaltung der heutigen Form: 77% Zustimmung.

Abgesehen von den Stellungnahmen zu den Ansätzen für junge Erwachsene lassen diese Ergebnisse nicht den Schluss zu, dass ein dringender Bedarf nach einer Reform der SKOS-Richtlinien besteht. Trotzdem gelangt im Mai 2015 die SKOS zusammen mit der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) mit der Ankündigung an die Öffentlichkeit, dass die SKOS-Richtlinien in folgender Weise geändert werden sollen:

[19] Es stehen vier Varianten zum Grundbedarf zur Debatte: (1) Status quo, (2) Erhöhung Grundbedarf gemäss Studienergebnissen, (3) Erhöhung bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten, (4) Status quo bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten.

- Grossfamilien: Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab 6 Personen um 76 Franken pro Person und Monat reduziert;
- Junge Erwachsene: Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt werden von heute 986 Franken um 20% auf 789 Franken reduziert;
- Sanktionen: In schwerwiegenden Fällen kann der Grundbedarf bis 30% gekürzt werden. Damit besteht neu eine Bandbreite für Sanktionen von 5% bis 30%;
- Integrationszulage: Die minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft.

Zum ersten Mal in der Geschichte der SKOS wird also der Grundbedarf zumindest für gewisse Bezügergruppen ohne Kompensation nominal gesenkt. Zudem wird dadurch auch die Referenzgrösse für die Bestimmung des Grundbedarfs, sich an den 10% einkommensschwächsten Haushalten zu messen, implizit aufgegeben[20]. Wenn aber keine Referenzgrösse mehr besteht, ist die Gefahr gross, dass in Zukunft die Bestimmung des lebensnotwenigen Grundbedarfs nur noch Spielball des herrschenden politischen Kräfteverhältnisses wird.

Die SODK übernimmt den Lead

Die Revision wird von der SODK an ihrer Sitzung vom 21. September 2015 definitiv gutgeheissen. Die beiden Konferenzen hatten sich nämlich bereits im Herbst 2014 geeinigt, dass zukünftig die SODK die Sozialhilferichtlinien erlassen werde. Obwohl mit diesem Übergang zu einem politischen Organ (SODK) eine gewisse Erhöhung der Legitimation der SKOS-Richtlinien erwartet werden kann, verabschiedet sich die SKOS damit von ihrer herkömmlichen Funktion als Fachorgan und verlagert damit auch die Auseinandersetzung um die Ansätze in der Sozialhilfe definitiv auf die Ebene der politischen Auseinandersetzung. Dies zeigt sich auch darin, dass mehrere Revisionspunkte in der fachlichen Diskussion (siehe Vernehmlassungsergebnisse) keineswegs auf eine überwiegende Zustimmung gestossen waren. Durch die Nichtbeachtung der Resultate der erwähnten Studien desavouiert die SKOS sich selbst. Sie verabschiedet sich vom Prinzip, ihre Entscheide wissenschaftlich abzustützen, wie sie dies anlässlich der Revision 2005 durch die „Gerfin-Studie“ noch getan hatte. Zudem kündigt die SKOS eine „zweite Revisionsetappe an“, die auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden soll. Diese zweite Etappe umfasst folgende Bereiche:

- Überprüfung der situationsbedingten Leistungen (SIL)
- Empfehlungen zur Verminderung von Schwelleneffekten
- Abgrenzung zwischen Sozialhilfe und Nothilfe
- Empfehlungen zu den Mietkosten
- Empfehlungen zur Arbeitsintegration von Müttern

Die Diskussion um die Sozialhilfeleistungen ist damit definitiv auf der politischen Ebene angelangt. Angesichts des herrschenden politischen Kräfteverhältnisses muss befürchtet werden, dass mit einem weiteren Abbau der Leistungen gerechnet werden muss.

8. Die Büchse der Pandora ist geöffnet

Der Wettlauf nach unten ist eröffnet, die Büchse der Pandora ist geöffnet. Das zeigt das Beispiel des Kantons Bern. Hier überweist der Grosse Rat 2013 eine Motion der SVP mit dem Titel „Kostenoptimierung in der Sozialhilfe“, welche eine generelle Absenkung der Sozialhilfeansätze um 10% verlangt[21]. Diese Forderung ist umso stossender, als der Kanton Bern nicht einmal den von der SKOS empfohlenen Teuerungsausgleich der Sozialhilfeansätze von 2013 nachvollzieht. Der Regierungsrat eröffnet dazu eine Vernehmlassung zur entsprechenden Revision des Sozialhilfegesetzes[22].

[20] Neben dem Verzicht auf die Absenkung des Grundbedarfs für junge Erwachsene und Grossfamilien, hätte der Grundbedarf für Ein- und Zweipersonenhaushalte unter Beibehaltung der Referenzgrösse von 10% gemäss Studie des BFS um rund 100 Franken erhöht werden müssen.

[21] Im Wallis wird kurz darauf eine fast gleichlautende Motion, diesmal seitens CVP, eingereicht.

[22] Im Revisionsvorschlag des Sozialhilfegesetzes des Regierungsrates wird nicht nur reine Reduktion der Ansätze für junge Erwachsene vorgeschlagen, sondern auch für den Regierungsrat die Möglichkeit eröffnet, „für weitere Personengruppen die wirtschaftliche Hilfe einzuschränken“ (Art. 30, Antrag Regierungsrat, Änderung SHG). Würde

Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung führen allerdings zu keinem „mehrheitsfähigen“ Vorschlag, so dass sich der Regierungsrat entschliesst, die Revision vorläufig aufzuschieben und einen „Runden Tisch“ einzuberufen, zu dem nur Parteivertreter eingeladen werden. Die Forderung nach Absenkung der Sozialhilfeansätze um 10% steht somit weiterhin im Raum. Sollte diese Forderung angenommen werden, so würde das trotz allem noch bestehende schweizweite Regelwerk der SKOS-Richtlinien definitiv aus den Angeln gehoben und dem unseligen interkantonalen Wettbewerb um tiefere Sozialhilfeansätze weiter Vorschub geleistet.
Die Büchse der Pandora ist also auch dem Sinne geöffnet, als sich gewisse Kantone legitimiert sehen, weitergehende Kürzungen als diejenigen von der SKOS / SODK beschlossenen vorzunehmen. So sollen sich beispielsweise im Kanton Wallis die jungen Erwachsenen in Zukunft mit einem Grundbedarf von 500 Franken (statt 789 Franken) zufrieden geben.

9 Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe und innerkantonaler Lastenausgleich – wirksame Lösungsvorschläge?

Angesichts der vielfältigen Probleme rund um die heutige Ausgestaltung der Sozialhilfe suchen viele Akteure nach Lösungen. Dabei stehen zwei Vorschläge in Zusammenhang mit Organisation und Finanzierung im Vordergrund: Zum einen die Forderung nach einem *Bundesrahmengesetz*, das der stossenden Rechtsungleichheit als Folge der föderalistischen Ausgestaltung der Sozialhilfe etwas entgegen wirken soll. Zum anderen der Vorschlag der Verallgemeinerung des *innerkantonalen Lastenausgleichs (siehe dazu auch Kapitel 4)*, der der Skandalisierung von Einzelfällen zuvor kommen will. Wir beleuchten nachstehend die beiden Instrumente und zeigen auf, wo die politische Diskussion aktuell (Frühling 2016) steht.

Die Forderung nach einem Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung

Die Diskussion rund um ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe resp. zur Existenzsicherung hat eine lange Geschichte. Die Forderung nach einer Bundeslösung wird bereits an der Gründungsversammlung des Armenpflegervereins 1905 erhoben und 1955 wiederholt (siehe Kapitel 5). Weitere Vorstösse folgen. Mitte der neunziger Jahre legt die damalige SP Nationalrätin Christine Goll mit einer Arbeitsgruppe ein Rahmengesetz vor, das sich auf einen Entwurf von Pascal Coullery[23] stützt. Mit ihrer parlamentarischen Initiative[24] fordert sie den Bundesrat auf, ein Verfassungsrecht auf Existenzsicherung und eine Bundeskompetenz für die entsprechende Gesetzgebung zu schaffen. Die parlamentarische Initiative wird zugunsten der Diskussion in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) 1993 zurückgezogen. In der Folge wird eine Vernehmlassung durchgeführt. Es zeigt sich, dass die Idee eines neuen Verfassungsartikels von vielen Organisationen bejaht wird, aber nur eine Minderheit der Kantone das Vorhaben unterstützt. Die Kommission versucht darauf hin, das Anliegen im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung zu verwirklichen. Das gelingt allerdings nicht, da Konsens herrscht, dass die neue Verfassung keine neuen Rechte schaffen soll. Die Kommission greift darauf ihren eigenen Entwurf eines Rahmengesetzes für Sozialhilfe wieder auf, allerdings ohne zu einem Entscheid zu gelangen und im Jahr 2000 werden die Arbeiten ad acta gelegt.

Im Jahre 2006 beschliesst die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich zum einen mit der Frage befassen soll, in wie weit das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger ZUG in Zusammenhang mit der Abschaffung der Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe durch den Heimatkanton[25] zu revidieren sei. Zum anderen soll sich die Arbeitsgruppe aber auch mit dem Thema einer Rah-

dieser Antrag angenommen, so wäre praktisch der Willkür Tür und Tor geöffnet.

[23] Pascal Coullery hatte in seiner Dissertation (Coullery, 1993) aufgezeigt, wie eine solche Lösung aussehen könnte.
[24] Christine Goll, Parlamentarische Initiative „Recht auf Existenzsicherung“, Nr. 92.426
[25] Es handelt sich hier um einen letzten Überrest des Heimatortprinzips (Unterstützung während der ersten zwei Jahre des Wohnsitzes in einem Kanton, der nicht der Heimatkanton des Bezügers ist), der 2017 definitiv abgeschafft werden soll

menregelung der Sozialhilfe auf Bundesebene befassen. Bezogen auf diese zweite Thematik kommt die Arbeitsgruppe in ihrem Bericht zum Schluss, dass „die heutigen Instrumente zur Existenzsicherung (...) auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone/Gemeinden) geregelt (sind) und unter sich weder horizontal (innerhalb derselben Ebene) noch vertikal (zwischen den Ebenen) hinreichend koordiniert (sind).“

Auf der Basis der Empfehlungen der Arbeitsgruppe beschliesst dann die Plenarversammlung SODK vom 6. Juni 2008, dass

- Die Idee eines Gesetzes zur "Koordination der Existenzsicherungssysteme", das sich im Rahmen der geltenden Verfassung bewegt, zu konkretisieren sei;
- Die Vision eines Verfassungsartikels zur Integration und Existenzsicherung als Grundlage für ein Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung sei weiter zu vertiefen (Sozialdirektorenkonferenz, 2008).

Es dauert weitere drei Jahre, bis die Diskussion im Sommer 2011 durch zwei parlamentarische Vorstösse neuen Auftrieb erhält: Mit der Motion Weibel soll der Bundesrat beauftragt werden, analog zum ATSG (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) ein schlankes Rahmengesetz für Sozialhilfe vorzulegen und die Motion Humbel fordert ein Rahmengesetz zur Existenzsicherung[26].

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion Weibel. Er begründet seinen Antrag vor allem mit der fehlenden Bundeskompetenz. Auch die Motion Humbel empfiehlt der Bundesrat zur Ablehnung, denn hier fehlen gemäss Bundesrat die entsprechenden Handlungsmöglichkeit auf Bundesebene.

Die interessierten Kreise und die Befürworterinnen und Befürworter eines verbindlicheren Rahmens für die Sozialhilfe geben sich mit diesen Antworten nicht zufrieden. Um die Behandlung des Anliegens zu beschleunigen, nimmt die SGK-N die Motion Weibel unter ihrem Namen wieder auf und reicht am 2. Februar 2012 die Kommissionsmotion «Rahmengesetz für Sozialhilfe» (12.3013) ein. Aufgrund der breiten Unterstützung der Motion erklärt sich der Bundesrat bereit, die Fragen zur Harmonisierung der Sozialhilfe zu prüfen und veranlasst die entsprechenden Arbeiten. Die Motion wird vom Nationalrat im Oktober 2012 angenommen, am 11. Juni 2013 aber vom Ständerat abgelehnt und gilt somit als erledigt.

Am 6. November 2013 reicht die SGK-N einen neuen Vorstoss ein, diesmal in Form eines Postulats[27]. Der Bundesrat soll in einem Bericht aufzeige, inwiefern ein Rahmengesetz für Sozialhilfe Antworten auf folgende Fragen geben kann:

- Regelung der Zuständigkeiten (heutiges ZUG)
- Harmonisierung der Standards für die Existenzsicherung
- Festlegung der sozialen und beruflichen Integration als verbindliche Zielsetzungen für die Sozialhilfe (sowohl für SozialhilfebezügerInnen als auch LeistungsträgerInnen)
- Sanktionen und Leistungskürzungen
- organisatorische Standards
- Verfahrensvorschriften
- Koordination der Sozialhilfe mit anderen Systemen der sozialen Sicherheit
- Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien
- Datenschutz.

Der Bundesrat wird zudem beauftragt, im Rahmen des Berichtes konkretere Möglichkeiten für ein solches Gesetz zu skizzieren und insbesondere die Verfassungsmässigkeit zu prüfen respektive Vorschläge für einen entsprechenden Verfassungsartikel zu machen.

[26] Siehe http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113638 und http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113714

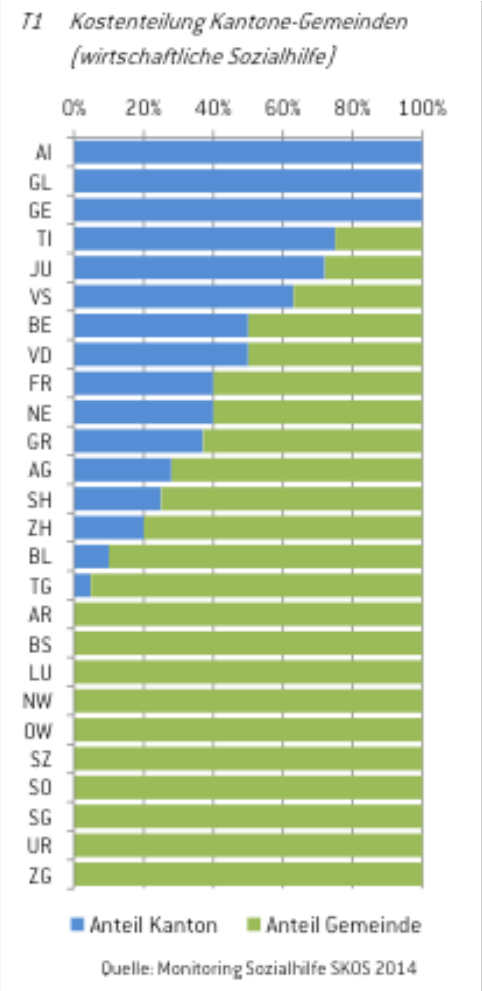
[27] Siehe http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20134010

Der Nationalrat überweist das Postulat am 10. März 2014 und somit liegt der Ball beim Bundesrat, der 2015 den geforderten Bericht vorlegt (Schweizerischer Bundesrat, 2015). Darin wird unter anderem auf die Ergebnisse der Vernehmlassung verwiesen, die zu den aufgeworfenen Fragen durchgeführt wurde. Während sich die SKOS und die Städteinitiative Sozialpolitik für einen verbindlicheren Rahmen für die Sozialhilfe auf Bundesebene aussprechen und eine Verfassungsgrundlage sowie ein Rahmengesetz Sozialhilfe befürworten, wenden sich die zwei anderen grossen Akteure im Bereich der Sozialhilfe gegen eine solche Rahmengesetzgebung. Im Sinne eines Gegenvorschlages votiert die SODK dafür, die SKOS-Richtlinien zu genehmigen und ihnen damit eine höhere Legitimität zu verleihen[28]. Der Gemeindeverband äussert sich dahingehend, dass er sich eine Lösung im Sinne eines Konkordates vorstellen könne, gleichzeitig fordert er einen grösseren Handlungsspielraum für die Gemeinden.

Für den Bundesrat hat die Stellungnahme der SODK schliesslich das grösste Gewicht: Er schliesst sich der Sozialdirektorenkonferenz an, die in ihrer Mehrheit ein Rahmengesetz Sozialhilfe ablehnt, um die Komplexität des heutigen Systems nicht weiter zu erhöhen und auch angesichts der Tatsache, dass der Bund sich nicht in der Finanzierung der Sozialhilfe engagieren will. Wer zahlt, befiehlt – oder umgekehrt: Wer befiehlt, hätte natürlich auch zu zahlen... Damit dürfte der Weg der Harmonisierung der Sozialhilfe über den Weg eines Rahmengesetztes bis auf weiteres versperrt bleiben.

Die Forderung nach innerkantonalem resp. interkommunalem Lastenausgleich

Wie in Kapitel 4 gezeigt werden konnte, führt die kantonale Zuständigkeit im Bereich der Sozialhilfe zu grossen und oft stossenden Ungleichheiten betreffend Leistungen, Pflichten und Rechte der BezügerInnen. Die Ungleichheit bezieht sich aber auch darauf, wie die



Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden[29]. Wie die Grafik zeigt, bleiben in 10 Kantonen die Gemeinden allein zuständig für die Finanzierung der Sozialhilfe, in drei Kantonen berappt der Kanton die gesamten Ausgaben. In den übrigen 13 Kantonen kommen 13 verschiedene Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden zur Anwendung.

[28] Diese Forderung wurde dann, im Rahmen der Revision 2015 der SKOS Richtlinien Realität, siehe Kapitel 9.

[29] Siehe dazu : Innerkantonaler Lastenausgleich, (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2014b)

In all jenen Kantonen, in denen die Gemeinden einen grossen Teil der Kosten zu tragen haben, kann es leicht zu skandalisierbaren Fällen kommen. Man erinnert sich an den „Fall Hagenbuch“, einer relativ kleinen Gemeinde im Kanton Zürich. Die Gemeindepräsidentin Theres Schläpfer (SVP) behauptete, die Gemeinde müsse wegen der Sozialkosten, die eine eritreische Familie verursache, den Steuerfuss um 5% erhöhen. Obwohl später bekannt wurde, dass der Kanton einen grossen Teil dieser Kosten, die insbesondere durch Kindessschutzmassnahmen entstanden, übernimmt, hat der Fall in der Presse grosses Echo gefunden. Die Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden macht es – insbesondere im Fall kleiner Gemeinden – all jenen einfach, die gerne die Sozialhilfe skandalisieren. Dies ist umso einfacher als auf dieser Ebene die Sozialhilfeausgaben (vor allem wenn die Gemeinde vollständig dafür aufkommen muss) vielmals einen bedeutenden Anteil an den Gemeindeausgaben ausmachen und somit auch viel stärker wahrgenommen werden.

Hier bekommt der interkommunale Lastenausgleich eine wichtige Funktion: Er verhindert, dass auf populistische Weise Empörung gegen die Sozialhilfe durch Aufbauschen von Einzelfällen geschürt werden kann. Er wirkt auch der Ungerechtigkeit durch die übermässige Belastung finanzschwacher Gemeinden entgegen. Einen besonders differenzierten Weg geht dabei der Kanton Waadt mit der „facture sociale“ (Département de la Santé et de l’action sociale. Secrétariat général, 2011). Die Gemeinden tragen die Sozialausgaben unabhängig von der Anzahl Bezügern in ihrer Gemeinde und deren Kosten mit, es gilt nur die Finanzstärke, das Steueraufkommen und die Einwohnerzahl der Gemeinden. Die Sozialausgaben[30] werden grosso modo im Verhältnis 50% / 50% zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

In verschiedenen Kantonsparlamenten sind entsprechende Geschäfte hängig, so z.B. im Kanton Zürich. Hier reichten VertreterInnen der SP, GLP und der Grünen im Sommer 2014 eine parlamentarische Initiative ein, die einen Soziallastenausgleich für „hohe, nicht beeinflussbare Soziallasten“ verlangt[31]. Die parlamentarische Initiative wurde 2015 mit 88 Stimmen vorläufig unterstützt, auch dank Vertretern von BDP und CVP. Ob das Finanzausgleichsgesetz allerdings wirklich geändert wird, entscheidet sich erst in der laufenden Legislatur 2015 – 2019.

10. Die Sozialhilfe in Notlage

Seit der Jahrtausendwende verschiebt sich das politische Koordinatensystem in der Sozialpolitik. Am Anfang stand die von der SVP initiierte Kampagne gegen die „Scheininvaliden“, die anschliessend die „Sozialschmarotzer“ ins Visier nahm, und welche in der Zwischenzeit bis weit in die politische Mitte salonfähig geworden ist. Sie hat dazu geführt, dass sich heute nicht nur die Sozialhilfebeziehenden in einer Notlage befinden, sondern auch die Sozialhilfe selbst. Wie in den vorangehenden Kapiteln gezeigt werden konnte, hat in den letzten zwei Jahrzehnten ein teils schleichender, teils offensichtlicher Abbau der Leistungen der Sozialhilfe stattgefunden. Parallel dazu erhöhte sich der Druck resp. Zwang auf die SozialhilfebezügerInnen und das Sanktionssystem wurde massiv verschärft.

Der Abbau der Leistungen

Der Abbau der Leistungen spiegelt sich in der Entwicklung des Grundbedarfs (siehe Kapitel 5). Dieser hat weder die Teuerung vollständig ausgeglichen noch ist er der allgemeinen Lohnentwicklung gefolgt. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, müsste heute bei vollem Teuerungsgleich seit Einführung der Pauschalisierung der SKOS-Richtlinien im Jahre 1998 der Grundbedarf rund 10% höher sein, und für eine Einzelperson 1119 Franken und nicht wie tatsächlich 986 Franken betragen. Die Kaufkraft der Sozialhilfebeziehenden hat also in dieser Zeit massiv abgenommen. Wäre der Grundbedarf im gleichen Zeitraum der Nominallohnentwicklung gefolgt, so zeigt sich eine noch grössere Diskrepanz. Der entsprechende Grundbedarf müsste bei 1234 Franken liegen, was einer Abweichung von 20% entspricht. Erinnern wir uns daran, dass auch das Bundesamt für Statistik 2015 zum Schluss gekommen

[30] Die „facture sociale“ betrifft nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch eine ganze Reihe anderer Sozialausgaben, wie EL, Prämienverbilligung, kantonaler Anteil AHV / IV, Stipendien, Sonderschulung, usw.

[31] Geschäft 163/2014: Parlamentarische Initiative Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz, Joss, Lenggenhager und Neukom.

ist, dass der Grundbedarf für eine Einzelperson fast 100 Franken höher sein müsste (1076 Franken), wenn dieser weiterhin am Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils gemessen werden sollte. Durch die Revision der SKOS-Richtlinien 2015 wurden im Gegensatz zu den Berechnungen des Bundesamts die Ansätze für junge Erwachsene und für Grossfamilien nominal abgesenkt. Damit hat sich die SKOS definitiv von ihren eigenen jahrzehntelangen Grundätzen verabschiedet. Denn in den von der damaligen „Armenpflegerkonferenz" im Jahre 1963 herausgegeben „Richtsätzen" steht bereits: „Mit der Unterstützung soll nicht nur der unbedingt notwendige Lebensbedarf bewilligt, sondern vielmehr ein soziales Existenzminimum sichergestellt werden (…). Die auf öffentliche Unterstützung angewiesenen Einzelpersonen und Familien sollen nicht nur einen Teuerungsausgleich, entsprechend dem Index der Lebenshaltungskosten bekommen, sondern darüber hinaus auch einen angemessenen Anteil haben am gestiegenen Realeinkommen" [32].

[32] Empfehlungen der Ständigen Kommission der Schweiz. Armenpflegerkonferenz betreffend Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen, 24. September 1963.

Tabelle 3
Entwicklung Grundbedarf, Teuerung und Nominallohn 1998 bis 2014

Jahr	**1998**	**2003**	**2005**	**2011**	**2013**	**2014**[33]
Berechnung nach Teuerung[34]						
(1) real ausbezahlter Grundbedarf (GB) für Einpersonenhaushalt in CHF	1010	1030	960	977	986	986
(2) Teuerung gemäss LIK[35] in % gegenüber 1998	-	4,7%	6,7%	11,8%	10,8%	10,8%
(3) Höhe GB, wenn Teuerung[36] berücksichtigt würde in CHF	1010	1058	1078	1129	1119	1119
(4) Differenz (1) – (3) in CHF	-	- 28	- 118	- 152	-133	- 133
(5) Effektiver GB in % Teuerung	100%	97,4%	89,1%	86,5%	88,1%	88,1%
Berechnung nach Entwicklung Nominallohn						
(6) real ausbezahlter Grundbedarf (GB) für Einpersonenhaushalt in CHF	1010	1030	960	977	986	986
(7) Nominallohnindex[37]	1932	2076	2115	2306	2343	2361
(8) Höhe GB, wenn Nominallohnentwicklung berücksichtigt würde in CHF	1010	1085	1105	1205	1225	1234
(9) Differenz (6) – (8) in CHF	-	- 55	- 145	- 228	- 238	- 247
(10) Effektiver GB in % Nominallohnentwicklung	100%	94,9%	86,9%	81,1%	80,6%	79,9%

[33] Letzte verfügbare Zahlen
[34] Bei der Teuerung muss beachtet werden, dass diese 2009, 2012 und 2013 negativ war
[35] http://www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/d/lik_rechner.htm
[36] So hoch hätte der Grundbedarf sein müssen, wenn die Kaufkraft von 1998 beibehalten worden wäre (berechnet mit „LIK-Teuerungsrechner“)
[37] Basis : 1939 = 100

Steigender Druck auf die Sozialhilfebeziehenden

Im Rahmen der orchestrierten Kampagne gegen die Sozialhilfe erhöhte sich gleichzeitig der Druck auf die Sozialhilfebeziehenden. Den Anfang machte bereits 2001 die Stadt Winterthur mit der Einführung des sogenannten „Passage-Projektes". Nach Aussagen der Winterthurer Verantwortlichen soll es neben der Vorbereitung zur (Wieder-)Eingliederung eine „Gate-Keeping-Funktion" ausüben. Sich neu beim Sozialamt meldende Personen werden Arbeitseinsätze im Stadtwald zugewiesen, wo sie „Abfall entlang von Waldwegen und Waldsportanlagen sammeln und im Forst Aufräumarbeiten machen"[38]. Eine freie Wahl des Arbeitseinsatzes steht also nicht zur Diskussion. Der Begriff „Gate-Keeping" spricht für sich: Tatsächlich wird damit erreicht, dass sich ein nicht unbeträchtlicher Teil der NeuanmelderInnen nicht zum geforderten Arbeitseinsatz meldet und somit von der Sozialhilfe ausgeschlossen wird. Den Zeichen der Zeit entsprechend hat das Projekt an weiteren Orten Schule gemacht. Die Stadt Zürich hat es 2009 übernommen, die Stadt Basel 2011. Heute stehen ähnliche Projekte im Kanton Wallis und im Kanton Waadt zur Diskussion. Die Stadt Bern hat 2010 sogenannte „Testarbeitsplätze" mit dem schönen Namen „Berner Citypflege" eingeführt. Das von der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) mitgetragene Pilotprojekt wurde Mitte 2012 auch in Biel, Thun und Langenthal eingeführt. Das Projekt wurde allerdings aufgrund eines Bundesgerichtsurteils wieder abgeschafft[39]. Dennoch wurde im November 2014 im Berner Grossen Rat seitens eines FDP-Grossrates eine weitere Motion eingereicht mit folgendem Wortlaut: „Um von der Sozialhilfe materielle Leistungen zu erhalten, müssen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller unmittelbar nach Erhalt der Sozialhilfe einen Monat lang im Dienste ihrer Wohngemeinde oder des Kantons Bern arbeiten"[40].

Der steigende Druck auf die Sozialhilfebezüger zeigt sich auch in der zunehmenden Verschärfung der Sanktionen, welche unterstützten Personen bei „Nichtbefolgen von Auflagen oder Verletzung von gesetzlichen Pflichten" durch Kürzung der Sozialhilfeleistungen auferlegt werden können. Stipulierten die SKOS-Richtlinien im Jahre 2003 noch eine Kürzung von 15% bei einer maximalen Dauer von sechs Monaten, wurde bei der Revision 2005 die Kürzungsdauer bereits auf maximal 12 Monate erhöht. Durch die neueste Revision 2015 werden die Sanktionsmöglichkeiten nochmals massiv erhöht. Der Grundbedarf kann nun, immer gemäss SKOS-Richtlinien, bis zu 30% gekürzt werden (siehe Kapitel 9). Dabei ist auch zu beachten, dass die Kürzung des Grundbedarfs für junge Erwachsene bereits allgemein zu einer Absenkung von 20% auf Fr. 789.- (Einzelperson) führt. Wird bei dieser Bezügergruppe zusätzlich eine Sanktionskürzung um 30% angeordnet, so liegt der verbleibende Grundbedarf bedrohlich nahe am verfassungsrechtlich garantierten absoluten Existenzminimum oder unterschreitet es sogar. Dies ist sicher der Fall im Kanton Wallis, wo der Grundbedarf für junge Erwachsene, wie erwähnt, bereits auf Fr. 500.- abgesenkt wurde.

Schützenhilfe durch das Bundesgericht

Der mit dem Sozialhilfebezug verbundene Zwang kommt auch in verschiedenen Bundesgerichtsurteilen zum Ausdruck. SozialhilfebezügerInnen können verpflichtet werden, an einem Integrationsprogramm teilzunehmen bzw. eine „zumutbare", angebotene Arbeit anzunehmen. Bei Verweigerung droht eine Einstellung der Sozialhilfeleistungen. Im „Berner Fall"[41] bestätigte das Bundesgericht die Einstellung der Leistungen, weil der Bezüger die Annahme einer „zumutbaren" Arbeit verweigert hatte. Dabei handelte es sich um einen Arbeitsstelle im Rahmen des Berner Projektes „Citypflege" mit einem Bruttolohn von 2'600 Franken. Das „Schaffhauser-

[38] Kurzbeschreibung des « Passage-Projektes » Stadt Winterthur

[39] Das Gericht entschied, dass zwar die Verweigerung des Arbeitseinsatzes eine Pflichtverletzung darstelle, die Berechtigung zum Sozialhilfebezug werde dadurch aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Streichung der Leistungen dürfe nicht auf unbestimmte Zeit erfolgen, sondern nur für die Dauer des vorgesehenen Arbeitseinsatzes. Da der Mann seinen Lebensunterhalt grundsätzlich nicht selber bestreiten könne, sei eine «länger dauernde Leistungseinstellung» eine «unzulässige Sanktion», denn nach dem zweimonatigen Einsatz hätte er sich wieder „in einer Notlage befunden".

[40] Bieler Tagblatt, 14. Januar 2015

[41] BGE 2P. 147/2002

Urteil“[42] geht noch weiter. Denn hier handelte es sich nicht um eine potentielle Arbeitsstelle, sondern um die Verweigerung der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Das Bundesgericht übernimmt kritiklos die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationsprogramm „als zumutbare Massnahme (…) betrachtet werden kann, „die geeignet ist, die Lage des Beschwerdeführers zu verbessern“. Im Gegensatz zum „Berner Fall“ führt aber die Beteiligung an einem solchen Programm nicht an sich zu einem eigenständigen Einkommen, welches zu einer Ablösung aus der Sozialhilfe führen könnte. Zudem ist die Wirkung solcher Programme in Hinblick auf eine mögliche berufliche Integration sehr umstritten. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass es hier mehr um Disziplinierung als um eine potentielle Integration in den Arbeitsmarkt geht.

Die Erfindung der Sozialinspektoren

Parallel zu diesen Entwicklungen findet eine massive Verstärkung der Kontrollen in der Sozialhilfe statt. Der gebetsmühlenartig vorgetragene Verdacht auf Missbrauch führte zur Erfindung des Sozialdetektivs resp. Inspektors. Dessen Einführung in der Luzerner Gemeinde Emmen im Jahre 2005 löste noch ein gewisses Befremden aus. In der Zwischenzeit ist aber auch diese Funktion salonfähig geworden und wurde unter anderem auch in der Stadt Zürich und im Kanton Waadt eingeführt. Im Kanton Bern mussten die Sozialinspektoren kürzlich feststellen, dass „der Anteil des Sozialhilfemissbrauchs gering ist. In weniger als einem Prozent aller Sozialhilfeunterstützungen hatten die Sozialdienste einen Verdacht, den sie durch eine Sozialinspektion abklären liessen“[43]. Die Sozialinspektoren konnten „bei knapp 62 Prozent der abgeschlossenen 115 Fälle einen Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch erhärten oder teilweise erhärten“[44]. Das ergibt ganze 71 Fälle bei einer Gesamtzahl von Sozialhilfebeziehenden von beinahe 43‘000 Personen (2014).

Die Erfindung eines neuen Straftatbestandes: der „Sozialmissbrauch“

Schliesslich gilt es noch auf eine weitere beunruhigende Entwicklung hinzuweisen. Das auf den 1. Oktober 2016 in Kraft tretende Bundesgesetz zur Umsetzung der „Ausschaffungsinitiative“ schafft einen neuen Straftatbestand, den „Sozialmissbrauch“, der bei AusländerInnen und Ausländern zu einem Landesverweis führt und dies unabhängig von der Höhe der Strafe[45]. Auch Sozialhilfebeziehende mit Schweizer Pass sind vor dieser Rechtsentwicklung nicht gefeit. Der Straftatbestand des Sozialmissbrauchs wird ins Strafgesetzbuch aufgenommen und gilt dann für alle. Durch die Hintertüre des Gesetzgebung für die Ausschaffungsinitiative kommt es also zu einer massiven Verschärfung der Strafbestimmungen in Zusammenhang mit Sozialhilfebezug und damit hat die SVP auf jeden Fall gewonnen, auch wenn der unsäglichen Durchsetzungsinitiative am 28. Februar 2016 in der Volksabstimmung eine Abfuhr erteilt wurde.

Nicht nur die Sozialhilfebeziehenden, auch die Sozialarbeitenden sind im Visier

Der steigende Druck auf die Sozialhilfe wirkt sich auch auf die Sozialarbeitenden aus. In ständiger Angst, einen möglichen Missbrauchsfall nicht zu entdecken, werden die Kontrollmassnahmen auf Kosten der eigentlichen Sozialarbeit erheblich verstärkt. Gleichzeitig führen Sparwut und steigende Fallzahlen zu einer Erhöhung der Arbeitsbelastung. So verwaltet beispielsweise im Sozialamt der Stadt Zürich eine VollzeitmitarbeiterIn im Durchschnitt 136 Dossiers (Michel, 2015). Eine solche Arbeitslast schadet nicht nur den Sozialhilfebeziehenden, sondern führt auch zu gesundheitlichen Problemen – wie Burn-out und Erschöpfungsdepressionen - der Sozialarbeitenden: „Die Fluktuation auf Sozialämtern ist hoch, im Kanton Bern liegt sie im Durchschnitt zwischen fünfzehn und zwanzig Prozent“ (ibid.).

Die Blüten des Föderalismus

Die aktuelle Notlage der Sozialhilfe spiegelt sich auch in verschiedenen Auswirkungen ihrer föderalistisch aufgebauten Organisation. Im Kapitel 4 konnte gezeigt werden, dass die verfügbaren Einkommen, die Durchsetzung von Rückerstattungs- und Verwandtenunter-

[42] BGE 130 I 71/2002

[43] Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2015. Quelle: Medienmitteilung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 26. 1. 2016

[44] Ibid.

[45] Dieser « Sozialmissbrauch umfasst sowohl den Sozialhilfebetrug als auch das Vorliegen eines nichtbetrügerischen Unrechtsbezuges.

stützungspflicht, die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden sich von Kanton zu Kanton zum Teil massiv unterscheiden. Die in verschiedenen Kantonen vorherrschende Gemeindeautonomie führt in Absenz eines effektiven innerkantonalen Lastenausgleichs zu einer übermässigen Belastung finanzschwächerer Gemeinden, welche sich meist mit einer bedeutend höheren Sozialhilfequote konfrontiert sehen als die reicheren Gemeinden. Diese Ungerechtigkeit wird in der Kampagne gegen die Sozialhilfe genüsslich ausgeschlachtet.

11. Fazit: Heraus aus der Sackgasse!

Das bisherige kontinuierliche Entgegenkommen, Nachgeben und Einknicken gegenüber den drastischen Abbauforderungen der Rechten in unserem Land hat nichts gebracht. Im Gegenteil: Anstatt die Grundfesten des modernen Sozialstaates zu sichern, wurde dessen Anspruch, sich für eine solidarische und gerechte Gesellschaft einzusetzen, massiv untergraben. Wir stehen an einem Scheideweg: Entweder stellen wir unsere bisherigen Orientierungen zur Disposition, weil wir die Gegner fürchten. Oder aber: Wir setzen uns für eine grundlegend neue Ausrichtung der Existenzsicherung ein, die ohne wenn und aber zwei Grundsätzen zu genügen hat: Zum einen müssen die Menschenrechte ausnahmslos für alle in unserem Land Ansässigen ihre volle Geltung behalten und zum anderen muss die Eigenverantwortung der Einzelnen für ihre Lebensgestaltung mit den Gestaltungsmöglichkeiten übereinstimmen, die sie dafür vorfinden. Die Hilfesysteme müssen so strukturiert sein, dass sie eine wirkliche Hilfe für eine eigenständige Lebensführung bieten und nicht im Dienste der Kontrolle, Repression und Gängelung der Betroffenen stehen.

Nur ein grundlegende Justierung hilft uns, aus der aktuellen Sackgasse heraus zu finden. Diese Justierung enthält folgende Elemente[46] :

- Schliessen der Löcher im Ensemble der heutigen Sozialversicherungen durch die Realisierung der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV (Denknetz, 2015). Dazu gehören das Risiko des Erwerbsausfalls im Krankheitsfall (Krankentaggeldversicherung) und der Miteinbezug der selbstständig Erwerbenden.
- Wer trotz zumutbarer Bemühungen keine würdige Arbeit (Decent work gemäss ILO) findet, hat Anrecht auf Taggelder ohne zeitliche Beschränkung. Leute, die dauerhaft leistungsvermindert sind, erhalten ohne Wenn und Aber eine (Teil-)Rente.
- Wenn das Total der anrechenbaren Einkommen eines Haushaltes die anerkannten Ausgaben nicht deckt, wird das Haushaltseinkommen auf die Höhe einer Grundsicherung ergänzt, unabhängig vom Grund für das unzureichende Einkommen. Zur Berechnung des Anspruchs werden die anrechenbaren Einnahmen den anerkannten Ausgaben gegenübergestellt und die Differenz ausgeglichen.
- Die heutige persönliche Sozialhilfe wird durch eine integrierte Lebens- und Karriereunterstützung abgelöst. Die entsprechenden Integrations- und Beratungsangebote werden auf die Situation und die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt. Es ist auf jede Form von Zwangsarbeit zu verzichten, und alle Formen diesbezüglicher Sanktionen sind abzuschaffen.
- Leute, die in eine berufliche Sackgasse geraten sind und deshalb arbeitslos werden, müssen berufliche Um- und Weiterbildungen absolvieren können, ohne deshalb die Unterstützung der Sozialversicherungen zu verlieren. Es ist absurd, dass dieser Weg nur denjenigen offen steht, die auf ein beträchtliches Vermögen zurückgreifen können, während alle anderen von beruflichen Perspektiven abgeschnitten bleiben. Wir brauchen ein Stipendienwesen, das auch Erwachsenen eine berufliche Neuorientierung ermöglicht.
- Die Arbeitgebenden müssen verpflichtet werden, eine genügende Zahl von Arbeitsplätzen für Menschen mit verminderter Leistung oder anderen Einschränkungen zu schaffen. Die Sozialwerke müssen ihnen dabei die nötige Unterstützung in Form pro-

[46] In enger Anlehnung an die Publikation der Denknetz Fachgruppe Sozialpolitik, Arbeit und Care Ökonomie (2014).

fessioneller Unterstützung, Begleitung und Beratung zukommen lassen.

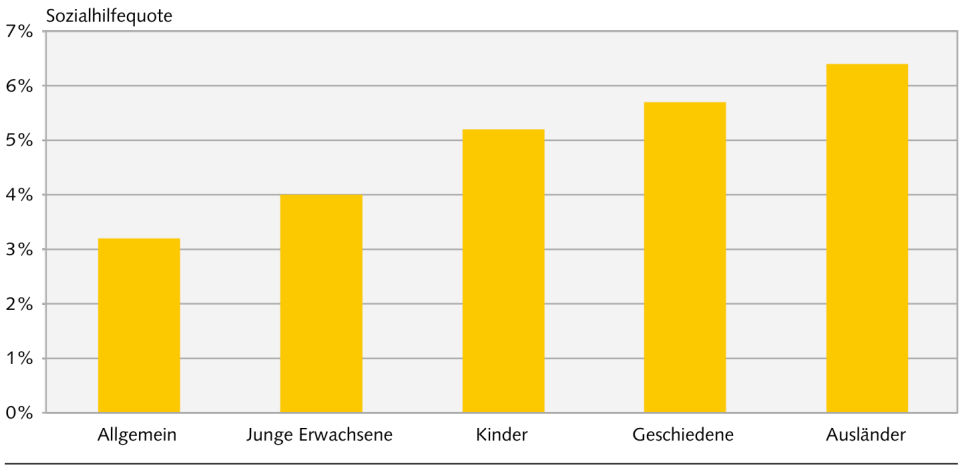
- Die öffentliche Hand hat dafür zu sorgen, dass in der Pflege, Betreuung und Gesundheitsversorgung genügend Ausbildungsplätze und Stellen geschaffen werden. Zudem sollen die Arbeitszeiten auf sinnvolle Weise gesenkt werden, zum Beispiel durch die Schaffung eines bedingungslosen Sabbaticals für alle (Fachgruppe Sozialpolitik, 2015). Damit wird erreicht, dass sich die Lage auf dem Erwerbsarbeitsmarkt entspannt und sich die Perspektiven für all jene verbessern, die heute keine Stelle finden.
- Mindestlöhne sorgen dafür, dass sich »Arbeit lohnt« und dass die Zahl der Working poor gesenkt werden kann.
- Schliesslich ist ein Elternurlaub (»Elternzeit«) einzuführen, wie ihn die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen vorschlägt (Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, 2010) .

13 Anhang

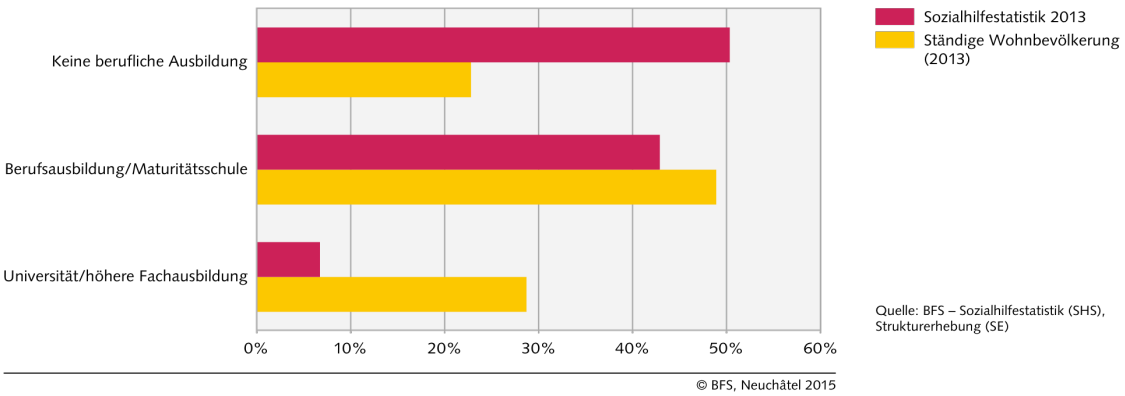
13.1 Zusammensetzung der Sozialhilfebevölkerung

(Bundesamt für Statistik, 2015)

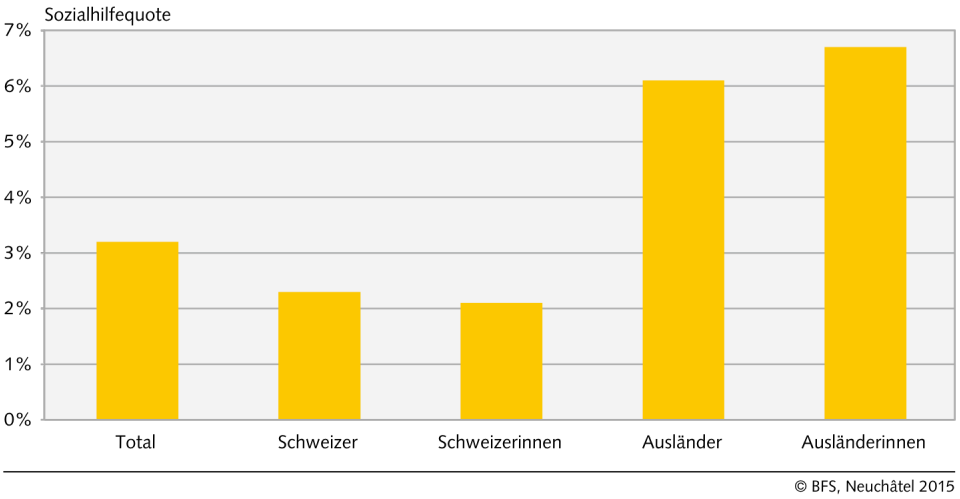
Sozialhilfequote nach Risikogruppen, 2013 **G 6.2.1**



Bildungsstand Sozialhilfeempfänger/innen und Gesamtbevölkerung (Personen ab 18 Jahren), 2013 **G 6.2.2**

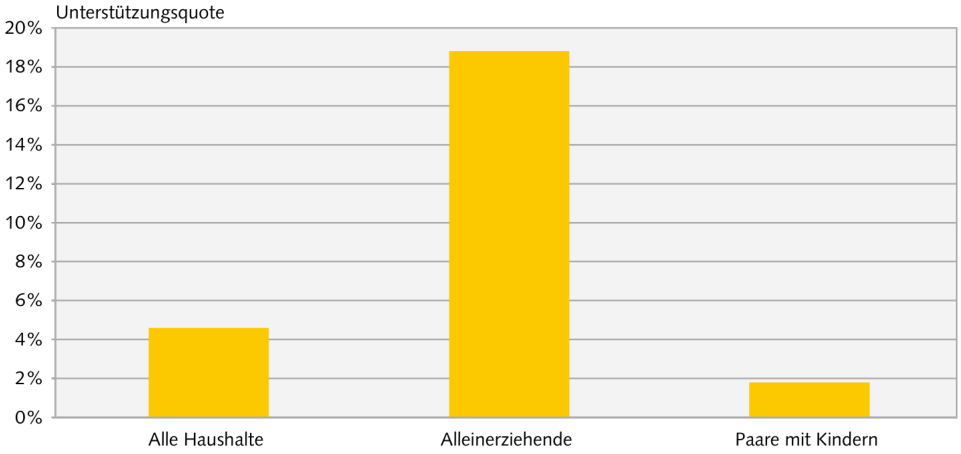


Sozialhilfequote nach Nationalität und Geschlecht, Schweiz 2013 **G 6.2.3**



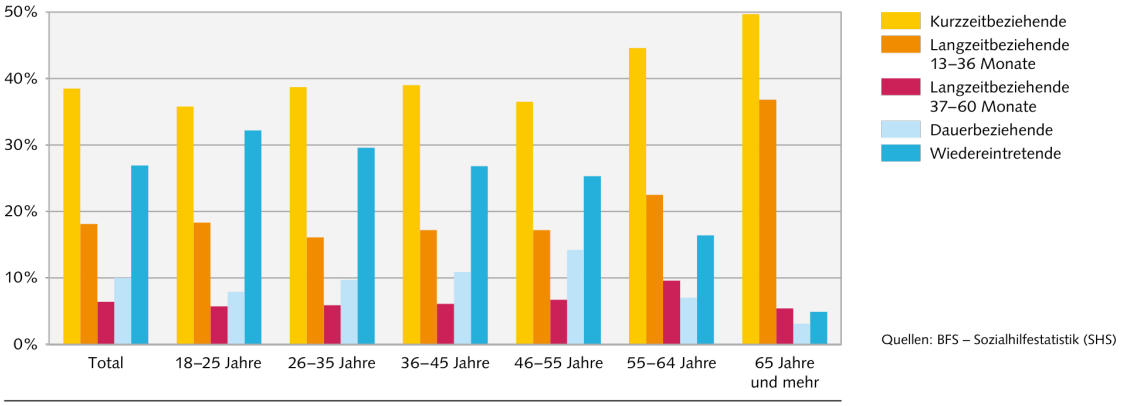
© BFS, Neuchâtel 2015

Sozialhilfe Unterstützungsquoten, 2013 **G 6.2.5**



© BFS, Neuchâtel 2015

Sozialhilfe: Anteil der Bezüger/innen nach Verlaufstyp und Alter, Neubezüger/innen 2006 **G 6.2.9**

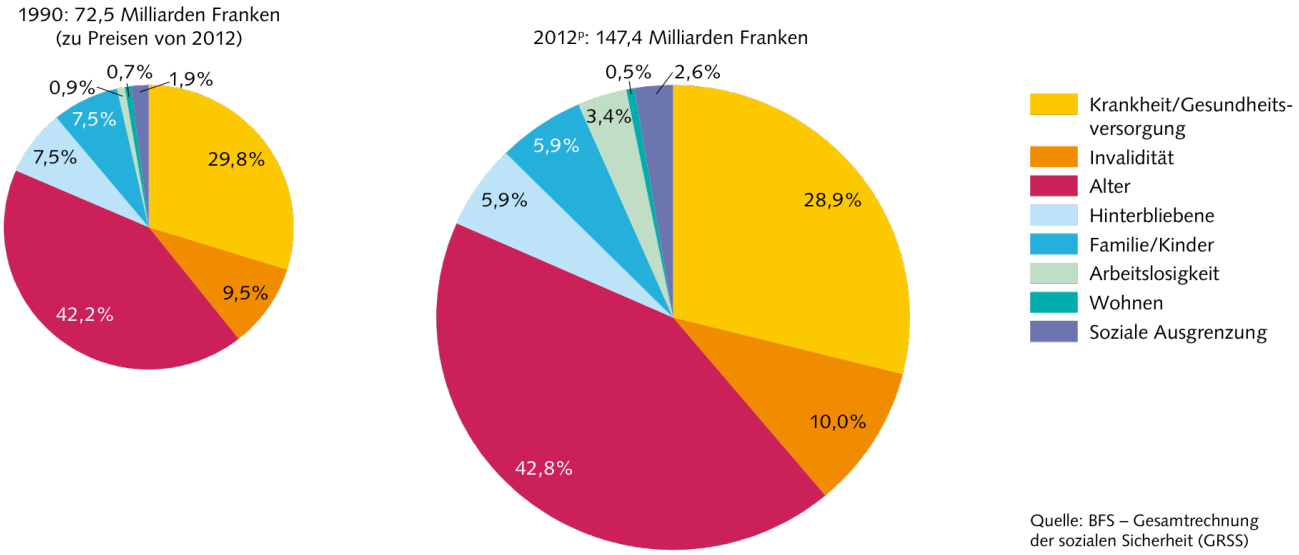


Quellen: BFS – Sozialhilfestatistik (SHS)

© BFS, Neuchâtel 2015

13.2 Ausgaben für Sozialleistungen

Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktion, in %, 1990 und 2012P **G 5.2.5**



Quelle: BFS – Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit (GRSS)

© BFS, Neuchâtel 2015

14 Literatur

Aregger, O. (2005). Die Ouvertüre vom 17. Mai 1905 im Rathaus zu Brugg. In *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS und ZeSo*. Bern.

Bundesamt für Statistik. (2014). *SKOS-Grundbedarf, Aktualisierte Berechnungen des BFS*. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik. (2015). *Statistischer Sozialbericht der Schweiz*. Neuchâtel: BFS.

Coullery, P. (1993). *Das Recht auf Sozialhilfe*. Bern: Haupt.

Denknetz. (2015). *Kurz und bündig: Das Modell der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV und die Grundsicherung*. Zürich. Abgerufen von http://www.denknetz.ch/sites/default/files/grundsicherung_und_allgemeine_erwerbsversicherung_kurz.pdf

Denknetz-Fachgruppe Sozialpolitik, Arbeit und Care-Ökonomie. (2014). *Heraus aus der Sackgasse! Argumente für eine grundlegende Neuausrichtung der Sozialhilfe.* Zürich.

Département de la Santé et de l'action sociale. Secrétariat général. (2011). *Participation des communes aux dépenses sociales*. Lausanne.

Dubach, P., & et al. (2015). *Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, Schlussbericht*. Bern: Büro Bass.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen. (2010). *Elternzeit - Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz.* Bern.

Fachgruppe Sozialpolitik. (2015). Das bedingungslose Sabbatical für alle BSA: Produktivitätsgewinne rückverteilen! In *Würde - bedingungslos. Wie die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen fruchtbar gemacht werden kann.* Zürich: edition 8.

Gerfin, M. (2004). *Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht*. Bern.

Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe.* Basel.

Knöpfel, C., & Ferroni, A. (1999). Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? *Zeitschrift für Sozialhilfe ZeSo*, *1999*(5).

Knupfer, C., Pfister, N., & Bieri, O. (2007). *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*. Bern und Luzern.

Michel, M. (2015). Keine Zeit für Menschen. *WOZ*, (17.12.2015).

OECD. (1999). *Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz.* (Beiträge zur Sozialen Sicherheit No. Band 3). Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern. (2015). *Sozialbericht 2015, Bekämpfung der Armut im Kanton Bern, Bericht des Regierungsrates*. Bern.

Schmid, W. (2005a). Vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip. In *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS und ZeSo*. Bern.

Schmid, W. (2005b). Vorwort. In *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS und ZeSo*. Bern.

Schmid, W., & Maravic, D. (2009). Die neuen SKOS-Richtlinien zur Verwandtenunterstützungspflicht. *TREX Der Treuhänder*, *4*(2009).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2014a). *Das soziale Existenzminimum*. Bern.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2014b). *Innerkantonaler Lastenausgleich in der Soziahilfe*. Bern. Abgerufen von , http://skos.ch/news/detail/skos-factsheet-innerkantonaler-lastenausgleich/

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2015). *Vernehmlassung Reform SKOS-Richtlinien - Auswertungen der Umfrageergebnisse und Empfehlungen zuhanden der SODK*. Bern.

Schweizerischer Bundesrat. (2015). *Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe»vom 6. November 2013*. Bern.

Schweizerische Volkspartei SVP. (2004). *Sanierung vor Finanzierung - Schluss mit der Scheininvalidität.*

Schweizerische Volkspartei SVP. (2007). *Mein Zuhause - meine Schweiz* (Wahlplattform 2007-2011).

Schweizerische Volkspartei SVP. (2011). *Parteiprogramm 2011-2015*. Bern.

Schweizerische Volkspartei SVP. (2015a). *Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen*.

Schweizerische Volkspartei SVP. (2015b). *Parteiprogramm 2015-2019*. Bern.

SKOS. (2014). Innerkantonaler Lastenausgleich, SKOS-Factsheet.

Sozialdirektorenkonferenz. (2008). *Zuständigkeitsgesetz ZUG - Schlussbericht der Arbeitsgruppe SODK*. Bern.

Szabo, J. (2008). Sozialhilfe rückfordern - koste es was es wolle, *2008*(8).

Wikipedia. (2016). Sündenbock. Abgerufen 26. Januar 2016, von https://de.wikipedia.org/wiki/Sündenbock