



# Fallgruben und Sackgassen

## Zur Geschichte der Sozialhilfe in der Schweiz

Eine bedrohliche Kostenexplosion, Missbrauch und sozialromantische Exzesse, eine 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 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 Bezug von Sozialhilfe werden Arbeitsleistungen gefordert, und das Sanktionssystem wie auch 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

steht kein Zweifel: Nicht nur die Sozialhilfe-Beziehenden befinden sich in einer Notlage, sondern auch die schweizerische Sozialhilfe selbst.

In einem Grundlagentext wurde die Entwicklung der Sozialhilfe nachgezeichnet und in den Kontext der sozioökonomischen und politischen Entwicklungen gestellt.<sup>1</sup> Das Grundlagenpapier ist auf der Denknetz-Site abrufbar. Der nachstehende Text ist eine Zusammenfassung des Papiers.

Das erste Kapitel fokussiert auf die gesellschaftlichen Veränderungen, die dazu beigetragen haben, dass sich der Stellenwert der Sozialhilfe stark verlagerte. Dazu gehören der Wandel der Famili-

---

### Ruth Gurny

Dr. phil., Soziologin, arbeitete zuletzt als Dozentin für Soziologie und Sozialpolitik am Departement Soziale Arbeit der ZHAW und leitete den Forschungsbereich des Departements. 1994–2004 war sie Mitglied der SP-Fraktion im Zürcher Kantonsrat, 2007–2015 Präsidentin des Denknetzes.

### Ueli Tecklenburg

lic. phil., Soziologe, arbeitete als wissenschaftlicher Mitarbeiter und schliesslich Adjunkt in verschiedenen kommunalen und kantonalen Stellen im Sozialbereich. Dazwischen betätigte er sich in der Entwicklungszusammenarbeit. Zuletzt war er Geschäftsführer der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.



enformen, die neuen Erwerbsbiografien wie auch die Zusammensetzung der Migrationspopulation. Die damit verbundenen Risiken werden vom schweizerischen System sozialer Sicherung 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.

Das zweite Kapitel resümiert die rechtliche Verankerung der Sozialhilfe mit ihren schweizerischen Eigenheiten. Gemäss dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit bei der Unterstützung Bedürftiger (ZUG) sind die Kantone verpflichtet, Sozialhilfe zu gewähren, können aber 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 unterschiedlichen Sozialhilfe-Gesetzgebungen in den Kantonen.

Im dritten Kapitel werden die Konsequenzen des Föderalismus beleuchtet. Dabei werden die interkantonalen Unterschiede in der Organisationsform, im Finanzierungsmodus, in den Rechten und Pflichten der SozialhilfebezüglerInnen und nicht zuletzt auch in der Höhe der Unterstützungsleistungen dokumentiert. Die Unterschiede sind zuweilen so gross, dass sie schweizweit das verfassungsmässige Recht auf Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in Frage stellen. Bereits anfangs des letzten Jahrhunderts erforderten diese grossen Unterschiede zwischen den Kantonen politische Antworten.

Das vierte Kapitel beschreibt die frühen Anfänge der heutigen Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. 1905 wurde der Verein unter dem Namen ›Armenpflegerkonferenz‹ in Brugg von VertreterInnen von »bürgerlichen und privaten Armenpflegern« gegründet. Die Konferenz sollte dazu dienen, die einzelnen Kantone einander anzunähern, das gegenseitige Verständnis zu fördern, gemeinsame Ziele aufzustellen, zu besprechen und zu fördern. Noch unter dem Namen ›Armenpflegerkonferenz‹ wurden 1963 die ersten frankenmässig bezifferten »Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen« erlassen. In der Mitte der 1960er Jahre des letzten Jahrhunderts änderte der Verband seinen Namen und wurde zur Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge SKöF. In den folgenden Jahrzehnten wurde der Grundbedarf in rascher Folge und zum Teil in bedeutendem Ausmass angehoben. 1996 hatte der Verband seinen Namen erneut geändert und wurde nun



zur Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Dies vor allem deshalb, weil von nun an auch private Hilfswerke im Vorstand vertreten waren.

Das fünfte Kapitel beleuchtet den Übergang, der mit der Revision der SKOS-Richtlinien 2005 verbunden war. Damals fand, nach langen Jahren des Auf- und Ausbaus der Sozialhilfe, ein eigentlicher Paradigmawechsel statt. Neu trat die Leistungsorientierung zuungunsten der bisher vorherrschenden Bedarfsorientierung in den Vordergrund. Der bereits in den 1990er Jahren entstandene Begriff des »aktivierenden Sozialstaates« hält nun auch in der Sozialhilfe mit der Einführung von Integrationszulagen Einzug. Mit der Etablierung »arbeitsmarktlicher Massnahmen« im sogenannten Solothurner Kompromiss kam die Leistungsorientierung im schweizerischen Sozialwesen als erstes in der Arbeitslosenversicherung zum Tragen. Nach dem massiven Ansteigen der Arbeitslosenzahlen zu Beginn der 1990er 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 sechsten Kapitel werden die Geschehnisse im politischen Bereich analysiert, wobei der Fokus auf der Schweizerischen Volkspartei SVP liegt. Anhand offizieller Parteipublikationen wird gezeigt, wie sich der Angriff gegen die Scheininvaliden zur Diffamierung der SKOS und der »Sozialindustrie« entwickelt. Die neuerliche Revision der SKOS-Richtlinien 2015 kann als Reaktion auf diese Angriffe verstanden werden.

Im siebten Kapitel wird diese Revision unter die Lupe genommen. Die orchestrierte Kampagne der SVP gegen die Sozialhilfe begann Früchte zu tragen. In der Zeit zwischen Mitte 2013 und Mitte 2015 wurden in nicht weniger als 17 Kantonsparlamenten Vorstösse zur Sozialhilfe eingereicht, parallel dazu auch in einer Vielzahl von Gemeinden. Urheberin war 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. Weitere Vorstösse beziehen sich auf das Verbot des Autobesitzes, die Verschärfung der Sanktionen, die Absenkung des Grundbedarfs, die Rechtsverbindlichkeit der SKOS-Richtlinien; sogar eine Befristung von Sozialhilfeleistungen wird verlangt. Durch



die tatsächlichen oder angedrohten Austritte und den anhaltenden Mediensturm gerät die SKOS zunehmend unter Druck und kündigt anfangs 2015 eine Revision der Richtlinien an. Zum ersten Mal in der Geschichte der SKOS wird der Grundbedarf für gewisse Bezügergruppen ohne Kompensation nominal gesenkt. Dies stellt den vorläufigen Schlusspunkt für eine kontinuierliche Schwächung des Grundbedarfs seit den 1990er Jahren dar. Nach Berechnungen der Autoren müsste der heutige Grundbedarf rund 10 Prozent höher liegen, wäre er tatsächlich der Teuerung gefolgt. Berechnet nach der Entwicklung der Nominallöhne in der gleichen Zeit, müsste er gar 20 Prozent höher liegen.

Für viele SozialpolitikerInnen aus dem linken Lager ist klar, dass ein Weg aus dieser Sackgasse gefunden werden muss. Seit Jahren stehen dazu zwei Lösungsansätze im Vordergrund: Zum einen die Forderung nach einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, zum anderen die Etablierung eines innerkantonalen Lastenausgleichs. Beide Lösungsansätze werden im achten Kapitel detailliert untersucht im Hinblick auf die Frage, ob sie valable Lösungsvorschläge für die akuten Probleme der Sozialhilfe darstellen. Die Antwort ist negativ, beide Ansätze sind in absehbarer Zeit kaum realisierbar.

Das Fazit der AutorInnen ist klar: Um aus der aktuellen Sackgasse herauszukommen und sich aus den Fallstricken der bürgerlichen Einschüchterungspolitik zu befreien, braucht es eine radikal neue Orientierung. Das bisherige kontinuierliche Entgegenkommen, Nachgeben und Einknicken gegenüber den ständig eskalierenden Abbauforderungen der Rechten in unserem Land hat nichts gebracht.

Das neunte und abschliessende Kapitel nennt – in Anlehnung an ein Papier der Denknetz-Fachgruppe Sozialpolitik, Arbeit und Care Ökonomie aus dem Jahr 2014<sup>2</sup> – die Elemente, die für eine solche Justierung nötig sind. Dazu gehören das Schliessen der Lächer in den heutigen Sozialversicherungen – unter anderem die Versicherung des Erwerbsausfalls im Krankheitsfall für Angestellte (Krankentaggeldversicherung) und Versicherungen für selbstständig Erwerbende – durch die Realisierung der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV (Denknetz 2015). Dazu gehört aber auch eine bedingungslose Grundsicherung für alle, wenn das Total der anrechenbaren Einkommen eines Haushaltes die anerkannten Ausgaben nicht deckt. In diesen Fällen soll das Haushaltseinkommen auf die Höhe einer Grundsicherung ergänzt werden, unabhängig vom Grund für das unzureichende Einkommen. Als Referenz gelten die heutigen Ergänzungsleistungen. Weitere Elemente sind die integrierte Lebens- und Karriereunterstützung, das Recht auf berufliche Um- und Weiterbildung, ohne deshalb die Unterstützung der Sozial-



versicherungen zu verlieren. 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 die Perspektiven all jener verbessert werden, die heute keine Stelle finden. Mindestlöhne sorgen dafür, dass sich »Arbeit lohnt« und 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).

### Anmerkungen

- 1 [www.denknetz.ch/grundlagen/neuere-geschichte-der-sozialhilfe-der-schweiz](http://www.denknetz.ch/grundlagen/neuere-geschichte-der-sozialhilfe-der-schweiz).
- 2 [www.denknetz.ch/sites/default/files/denknetz\\_sozialhilfe\\_in\\_der\\_sackgasse\\_working\\_paper\\_august\\_14\\_def.pdf](http://www.denknetz.ch/sites/default/files/denknetz_sozialhilfe_in_der_sackgasse_working_paper_august_14_def.pdf)