
WALTER SCHMID

Dr. iur., Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
und Rektor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung

Sonderdruck aus

Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit

Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von:

Gabriela Riemer-Kafka

Alexandra Rumo-Jungo

Nicht im Handel



Stämpfli Verlag AG Bern · 2010

Die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung

WALTER SCHMID

Dr. iur., Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und
Rektor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	758
II.	Zur Rechtsnatur der Sozialhilfe.....	759
1.	Zum Begriff der Sozialhilfe.....	759
a.	Fehlen einer Legaldefinition.....	759
b.	Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinne.....	759
c.	Sozialhilfe an der Schmitzstelle zu verschiedenen Rechtsgebieten.....	760
2.	Die Sozialhilfe im Verfassungsrecht.....	761
a.	Kompetenznorm von Art. 115 BV (+ ZUG).....	761
b.	Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV).....	762
c.	Sozialziele.....	763
3.	Die Abgrenzung zu den Sozialversicherungen.....	764
a.	Anspruchsberechtigung.....	764
b.	Finalität und Kausalität.....	765
c.	Finanzierung.....	765
III.	Sozialpolitische Funktion der Sozialhilfe.....	766
1.	Existenzsicherung.....	766
2.	Subsidiäres Netz der sozialen Sicherheit.....	767
3.	Grundsatz der Individualisierung.....	767
4.	Integration.....	768
5.	Armutsbekämpfung.....	769
6.	Gesellschaftlicher Zusammenhalt.....	770
IV.	Brennpunkte an den Systemgrenzen.....	770
1.	Sozialhilfe und Langzeitarbeitslosigkeit.....	771
2.	Sozialhilfe und Familienpolitik.....	772
3.	Sozialhilfe und Gesundheit.....	772
4.	Sozialhilfe und Migrationspolitik.....	773
5.	Sozialhilfe und Alterspolitik.....	774
V.	Reformbedarf.....	775
1.	Verankerung der Sozialhilfe in der Verfassung.....	775
2.	Vereinfachung der sozialen Sicherungssysteme.....	776
3.	Arbeitsintegration als gemeinsame Aufgabe.....	776
4.	Politik zur Armutsbekämpfung.....	777

I. Einleitung

Die Sozialhilfe ist ein wesentlicher Bestandteil unseres sozialen Sicherungssystems. Sie stellt vom Inhalt und Umfang her das umfassendste Angebot staatlicher Existenzsicherung dar, indem sie die Hilfe zur Führung eines menschenwürdigen Lebens für alle Bedürftigen vorsteht und zwar ohne Rücksicht auf Vorleistungen des Einzelnen. Die schweizerische Sozialhilfe ist dabei ein besonders buntes Rechtsinstitut. An der Schnittstelle verschiedener Rechtsgebiete verortet, vielfältig in seiner föderalistischen Ausgestaltung, unterworfen einem rasch sich wandelnden Zeitgeist und seinen Vorstellungen von rechtschaffenem Leben, bezweckt die Sozialhilfe nicht nur, Bedürftige mit den nötigen materiellen Mitteln für den Lebensunterhalt auszustatten, sondern auch, sie vor dem gesellschaftlichen Ausschluss zu bewahren. Als subsidiäres Leistungssystem wandeln sich ihre Aufgaben und Funktionen sowie ihre gesellschaftliche Relevanz mit der Entwicklung der vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme. War die Sozialhilfe früher, als sie noch Armenpflege hiess, fast das einzige öffentlich-rechtliche Leistungssystem der sozialen Sicherung, hat sie parallel zum Aufbau der Sozialversicherungen an Bedeutung eingebüsst. Erst in den letzten beiden Jahrzehnten weisen markant wachsende Fallzahlen und Kosten darauf hin, dass sie eine sich weitende Lücke im System der sozialen Sicherung zu schliessen hat.

Heute sichert die Sozialhilfe rund 250'000 Personen in der Schweiz ganz oder teilweise den Lebensunterhalt. Dies entspricht rund drei Prozent der Bevölkerung. Damit hat die Sozialhilfe eine Bedeutung in der sozialen Sicherung erreicht, welcher mit jener der Arbeitslosen- oder der Invalidenversicherung vergleichbar geworden ist. Die rechtliche Ausgestaltung der Sozialhilfe hingegen ist diesem Stellenwert und der gesellschaftlichen Funktion, welche die Sozialhilfe heute zu erfüllen hat, nicht mehr angemessen. Es besteht Reformbedarf. Eine Reform der Sozialhilfe kann wegen ihrer subsidiären Natur sinnvollerweise nicht isoliert, sondern nur im Rahmen einer Gesamtschau der sozialen Sicherung diskutiert werden. Im vorliegenden Beitrag erläutere wir kurz die besondere Rechtsnatur der Sozialhilfe und ihre sozialpolitischen Funktionen. Alsdann widmen wir uns verschiedenen Brennpunkten an den Schnittstellen der Sozialhilfe, insbesondere zu den Sozialversicherungen. Abschliessend wenden wir uns dem Reformbedarf und einzelnen Reformvorschlägen zu.

II. Zur Rechtsnatur der Sozialhilfe

1. Zum Begriff der Sozialhilfe

a. Fehlen einer Legaldefinition

Erstaunlicherweise gibt es keine Legaldefinition der Sozialhilfe. Kein Gesetz besagt, was die Sozialhilfe ist. Als wäre das der Sozialhilfe zugrunde liegende Finalprinzip ihr schon bei der Taufe selbst Pate gestanden, beschränken sich zahlreiche Gesetze bei der Umschreibung des Gegenstandes lediglich auf den Zweck, den die Sozialhilfe erfüllt. So etwa das Aargauer Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, wenn es schreibt: «Die Sozialhilfe bezweckt die Existenzsicherung, fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und unterstützt die gesellschaftliche Integration.»¹ Oder das Luzerner Sozialhilfegesetz, das besagt: «Die Sozialhilfe bezweckt, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbständigkeit der Hilfebedürftigen zu fördern.»² Auch das Deutsche Sozialgesetzbuch nähert sich der Sozialhilfe über eine Definition ihrer Aufgaben an: «Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten.»³

b. Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinne

Das Fehlen einer affirmativen Gesetzesdefinition liegt unter anderem im subsidiären Charakter der Sozialhilfe begründet. Als letztes Netz der sozialen Sicherheit hat sie die Eigenschaft eines Auffangbeckens, das zum Ziel hat, aufzufangen, was immer die vorgelagerten Netze nicht aufzufangen vermögen. Auch wenn die meisten Sozialhilfegesetze präventive Elemente beinhalten, definiert sich die Funktion der Sozialhilfe in erste Linie reaktiv und bezogen auf die vorgelagerten Sicherungssysteme. Zu diesen gehören vorab die Sozialversicherungen, die heute die eigentlichen Pfeiler der sozialen Sicherung darstellen. Aber auch zahlreiche bedarfsabhängige Leistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gehen der Sozialhilfe vor. Wo hier die Grenze zwischen den Leistungen der Sozialhilfe und den übrigen Sozialtransfers zu ziehen ist, bleibt unklar. Es hat sich deshalb eingebürgert, zwischen der Sozialhilfe im engeren und der Sozialhilfe im weiteren Sinne zu

¹ § 4 Abs. 1 SPG Kanton Aargau (SAR 852.200).

² § 2 SHG Kanton Luzern (SRL 892).

³ Art. 1 SGB XII.

unterscheiden.⁴ Im engeren Sinne umfasst die Sozialhilfe diejenigen Hilfestellungen, welche formal in einem Sozialhilfegesetz bzw. einem davon abgeleiteten Erläss geregelt sind. Im weiteren Sinne zählen zur Sozialhilfe die bedarfsabhängigen, steuerfinanzierten, sozialpolitisch motivierten Hilfen wie Wohnzuschüsse, Alimentenbevorschussung, Stipendien, Betreuungsbeiträge oder Arbeitslosenhilfe.

c. Sozialhilfe an der Schnittstelle zu verschiedenen Rechtsgebieten

Das Recht der Sozialhilfe kennt Berührungspunkte zu verschiedenen Rechtsgebieten. Die soziale Sicherung war in früheren Zeiten Aufgabe der Familien, Berufsgruppen und der Kirchen. Mit der Armenpflege entstand ein aus lokalen Verhältnissen herausgewachsener Körper von öffentlichem Recht, der noch zahlreiche Verbindungen zum Privat- und Korporationsrecht aufwies. Obwohl heute fester Bestandteil des öffentlichen Rechts, gibt es auch heute noch wichtige Berührungspunkte zum Zivilrecht, insbesondere zum Familienrecht, etwa bei der elterlichen Unterstützungspflicht⁵ und der Verwandtenunterstützung⁶ oder etwa beim fürsorglichen Freiheitsentzug⁷ sowie beim Erwachsenenschutzrecht. Das Sozialhilferecht versteht sich heute im Wesentlichen als lex specialis zum kantonalen Verwaltungsrecht. Allerdings hinkte es in der Detaillierung seiner formalrechtlichen Ausgestaltung anderen Bereichen des öffentlichen Verwaltungsrechts bei denen weit grössere ökonomische Interessen im Spiel sind, wie etwa im Baurecht, nach. Verfahrensrechtliche Garantien, wie sie in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts längst üblich waren, sind erst nach und nach über die Gesetzgebung und die Rechtsprechung auch für das Recht der Sozialhilfe zuerkannt worden. Seit kurzem erst sind z.B. die Verwaltungsgerichte und nicht mehr die Exekutiven letzte kantonale Instanz in Sozialhilfefällen.⁸

Die kantonalen Gesetze zur Sozialhilfe belegen heute deutlich die engen inhaltlichen Bezüge der Sozialhilfe zu anderen Rechtsgebieten. Sie kommen in verschiedenen Kombinationen vor. So verbindet das bereits erwähnte Gesetz im Kanton Aargau die Sozialhilfe mit der Prävention.⁹ Andere

verknüpfen die Sozialhilfe mit der Behinderten- und Jugendhilfe.¹⁰ Wieder andere regeln die Sozialhilfe und die Eingliederungsthematik in einem Gesetz.¹¹ Auch finden sich in Sozialhilfegesetzen nicht selten Bestimmungen über das Heimwesen.¹² Obgleich primär Sache der Kantone, befindet sich die Sozialhilfe an der Schnittstelle zum kommunalen und Bundesrecht. Für bestimmte Personengruppen, insbesondere die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, ist der Bund zuständig. Von grosser Bedeutung ist heute auch die Asylfürsorge, die in ein komplexes Geflecht von Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen fällt. Gemeinden, insbesondere die Städte, kennen für die Sozialhilfe bedeutsame Ausführungserlasse, die den Charakter der Sozialhilfe massgeblich prägen.

2. Die Sozialhilfe im Verfassungsrecht

In der Bundesverfassung vom 19. April 1999 sind in erster Linie Art. 115 (Unterstützung Bedürftiger), Art. 12 (Recht auf Hilfe in Notlagen) und Art. 41 (Sozialziele) von Bedeutung. Darüber hinaus haben die verfassungsmässigen Grundrechte, insbesondere der Schutz der Menschenwürde,³ massgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Sie setzen Grenzen für staatliche Eingriffe und Ansprüche an das Gemeinwesen. Sie garantieren u.a. die Niederlassungsfreiheit, den Schutz der Privatsphäre und der Persönlichkeitsrechte, die rechtsgleiche Behandlung und die Verfahrensrechte, oder auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit, das Recht auf Ehe und Familie oder die Eigentumsfreiheit, in die der Staat nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen darf. Zudem regelt die Verfassung in den Artikeln 111–117 die Grundlagen der Sozialversicherungen, bzw. in Art 115 die Ordnung für die Sozialhilfe.

a. Kompetenznorm von Art. 115 BV (+ ZUG)

In dieser Bestimmung regelt die Verfassung die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger. Die Sozialhilfe wird zunächst grundsätzlich zur Sache der Kantone erklärt. Dafür bräuchte es indes keine gesonderte Verfassungsbestimmung, da nur in die Bundeskompetenz fällt, was die Verfassung dem Bund ausdrücklich überträgt.¹⁴ Doch Art. 115 BV geht weiter. Er verankert das Wohnortprinzip und regelt damit die Zuständigkeit zwischen

¹⁰ Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz) Kt. Basel-Landschaft vom 21. Juni 2001 (SGS 850).

¹¹ So z.B. im Kanton Wallis das Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 29. März 1996 (SGS 850.1).

¹² So z.B. in § 28 ff. des Gesetzes über die Sozialhilfe des Kantons Schwyz vom 18. Mai 1983 (SRSZ 380.100).

¹³ Art. 7 BV.

¹⁴ Art. 3 BV.

⁴ So z.B. in der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2007.

⁵ Art. 276 ff. ZGB.

⁶ Art. 328/329 ZGB.

⁷ Art. 397a ff. ZGB.

⁸ Die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommene eidgenössische Justizreform beinhaltete u.a. das Recht auf einen gerichtlichen Entscheid in praktisch allen Rechtsstreitigkeiten. Mit Einführung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) per 1. Januar 2007 hat somit auch im Bereich des Sozialhilferechts jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine gerichtliche Instanz.

⁹ Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention vom 6. März 2001 (SAR 851.200).

den Kantonen. Auf dieser Grundlage hat der Bund 1977 das Gesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) erlassen, welches die seit dem frühen 20. Jahrhundert bestehenden Konkordate zwischen den Kantonen abgelöst hat. Da es bei den Zuständigkeitsfragen in aller Regel auch um die Übernahme von Kosten geht, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine fein zisierte Rechtsprechung entwickelt, welche sich mit Themen wie Unterstützungswohnsitz, Heimaufenthalten, unerlaubter Abschiebung, Patchworkfamilien und Massnahmen des Kinds- und Erwachsenenschutzes befasst. Zudem hat der Bund Ausnahmen von der allgemeinen kantonalen Zuständigkeit formuliert, so für Flüchtlinge und Staatenlose¹⁵ als auch für Auslandschweizer¹⁶, die auf Fürsorgeleistungen angewiesen sind.¹⁷ Für sie ist der Bund zuständig.

b. Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Mit der letzten totalen Verfassungsrevision ist aus dem davor von der Rechtsprechung entwickelten ungeschriebenen Verfassungsrecht auf Existenzsicherung¹⁸ ein eigenständiges Grundrecht auf Hilfe in Notlagen geworden. Art. 12 BV hält fest: ‚Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.‘ Die nach langem parlamentarischem Ringen entstandene Bestimmung enthält im Nukleus die zentralen Wesenselemente der Sozialhilfe.¹⁹ Es geht um die Sicherung eines menschenwürdigen Überlebens, um die Bewahrung der Menschenwürde also. Das Grundrecht steht allen Menschen zu, unabhängig von ihrem personen- oder ausländerrechtlichen Status. Voraussetzung für die Berufung auf das Grundrecht muss eine akute oder unmittelbar drohende Notlage bzw. die Bedürftigkeit sein. Nur wer selber nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, kann subsidiär einen Leistungsanspruch geltend machen. Der Umfang der Leistungen misst sich am minimalen Bedarf für ein menschenwürdiges Leben.

Auf das Grundrecht zur Hilfe in Notlagen kann niemand verzichten. So wenig Eingriffe in die Menschenwürde zulässig sind, so wenig lässt sich bei

Art. 12 ein Kernbereich des Grundrechts vom Schutzbereich unterscheiden. Jede Einschränkung des Grundrechts würde es im Kern verletzen. Keinen Einfluss auf das Grundrecht hat z.B. die Ursache der Notlage. Auch wer selbstverschuldet in Not gerät, kann sich darauf berufen. Allerdings können Leistungen verweigert werden, wenn jemand Auflagen und Weisungen missachtet, deren Einhaltung ihn aus der Notlage befreien würde. Dann wäre der Betroffene in der Lage, sich selber zu helfen, womit es an einer Tatbestandsvoraussetzung fehlt. Es erstaunt nicht, dass in diesem Zusammenhang Auflagen zur Erwerbsaufnahme oder der Beteiligung an Integrationsprogrammen regelmässig Gegenstand verschiedener auch höchstrichterlicher Entscheide sind.²⁰

Keine Aussagen machen Gesetz und Rechtsprechung zum Umfang der staatlichen Leistungen, die in Notlagen gestützt auf das Grundrecht zu gewähren sind. Die offene Formulierung, wonach zu leisten ist, was für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist, wurde kaum konkretisiert. Zum absolut Lebensnotwendigen gehören sicherlich Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung. Der Leistungsumfang beschränkt sich auf das absolute Existenzminimum und liegt deutlich unter dem Niveau der Sozialhilfe, welche sich an einem sozialen Existenzminimum orientiert. Die Zumessung der Leistungen hat sich zudem am effektiven Bedarf und an der individuellen Lebenslage auszurichten.²¹

c. Sozialziele

Von den Grundrechten zu unterscheiden sind die Sozialziele der Verfassung, umschrieben in Art. 41. Sie haben ausschliesslich programmatischen Charakter. Aus ihnen lassen sich keine individuellen Ansprüche ableiten oder gar gerichtlich geltend machen.²² Sie richten sich an Bund und Kantone, welche sich u.a. dafür einsetzen sollen, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert wird. Sie besagen beispielsweise, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat, die Familien als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden; sie äussern sich zu angemessenen Arbeitsbedingungen oder Wohnraum, kurz: sie umschreiben, an welchen Zielen sich der Staat in seiner Sozialpolitik zu orientieren hat. Für die Sozialhilfe haben die Sozialziele

²⁰ Statt vieler: BGE, 8C_927/2008 und 2P_147/2002.

²¹ Vgl. HAFELI CHRISTOPH, Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, 76 ff.

²² Art. 41 Abs. 4 BV. Vgl. auch BBl 1997 I, 200; BIGLER-EGGENBERGER MARGRIT, in: EHRENZELLER BERNHARD et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, 804, Rz. 94 ff.; RHINOW RENE/SCHIEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. erweiterte Auflage, Basel 2009, Rz. 3406. Ebenso BGE, 2P_73/2005 E.2.2.

¹⁵ 5. und 6. Kapitel des Asylgesetzes (Asyl(G) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

¹⁶ Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (SR 852.1).

¹⁷ Art. 1 Abs. 3 ZUG (SR 851.1).

¹⁸ BGE 121 I 367: Das Bundesgericht hat 1995 in einem Grundsatzurteil erstmals ein ungeschriebenes Grundrecht jedes Menschen auf Schutz vor einer «unwürdigen Bettelexistenz» bzw. auf Sicherung der für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Existenzmittel abgeleitet.

¹⁹ Vgl. hierzu auch SCHMID WALTER, Menschenwürdig leben? Fragen an die Schweizerische Sozialhilfe, in: Menschenwürdig leben? Fragen an die Schweizer Sozialhilfe, Luzern, 2005, 9 ff., 11.

keine direkte normierende Wirkung. Sie benennen jedoch elementare Aspekte des menschlichen Daseins, mit denen sich die Sozialhilfe immer dann befassen muss, wenn die vorgelagerten Sozialsysteme sie unberücksichtigt lassen.

3. Die Abgrenzung zu den Sozialversicherungen

Mit der Entwicklung der Sozialversicherungen hat sich die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung wesentlich gewandelt. Letztere beruht heute auf den Sozialwerken. Der Sozialhilfe kommt nur noch subsidiäre Bedeutung zu. Zutreffender wäre es zwar, von Komplementarität zu sprechen, denn immer mehr wird die Sozialhilfe inzwischen nicht als das letzte Netz der sozialen Sicherung beansprucht, sondern als eines der Netze, auf welches man zurückgreift, wenn dies opportun erscheint.²³ In wesentlichen Aspekten unterscheidet sich die Sozialhilfe von den Sozialversicherungen. Diese Unterschiede geben der Sozialhilfe ihren besonderen Charakter.

a. Anspruchsberechtigung

Anspruchsberechtigt ist in der Sozialhilfe jeder Mensch. Analog zu den Grundrechten können sich auf Sozialhilfe alle berufen, unbesehen ihrer Nationalität, ihres aufenthaltsrechtlichen Status' oder der Aufenthaltsdauer im jeweiligen Hoheitsgebiet. Allerdings kann die Sozialhilfe in der Zumessung von Leistungen zwischen verschiedenen Kategorien unterscheiden. Asylbewerber erhalten weniger Mittel als Einheimische mit einem ordentlichen Aufenthaltsstatus. Abgewiesene Asylsuchende erhalten gar nur Nothilfe, welche sich am verfassungsmässigen Minimum orientiert. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen ist die Sozialhilfe nicht an Vorleistungen gebunden. Auch wer keine Prämien oder Steuern bezahlt hat, ist anspruchsberechtigt. Die Sozialwerke dagegen orientieren sich am Begriff des Versicherten. Der Kreis der Leistungsberechtigten und Beitragspflichtigen ist klar umschrieben. Die Gesetze können diesen Kreis weiter oder enger fassen. Entsprechend lässt sich der Versicherungsschutz ausweiten oder eingrenzen. Nicht so die Sozialhilfe, die auf dem Wohnsitzprinzip beruht. Ihre Bezugsgrösse ist die Bevölkerung im jeweiligen Hoheitsgebiet.

²³ Bei der Sanierung von Sozialwerken wird der Versicherungsschutz zunehmend abgebaut in der impliziten Erwartung, dass die Sozialhilfe sich um jene Menschen kümmert, welche den Schutz verloren haben und bedürftig werden. So z.B. intendiert bei der 4. AVIG-Revision und der 6. IVG-Revision.

b. Finalität und Kausalität

Sozialversicherungen bezwecken den Schutz vor bestimmten Lebensrisiken. Sie sind in Art. 41 Abs. 2 der Verfassung explizit aufgeführt. Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Verwitwung sind typische Armutsrisiken. Die Sozialversicherung gewährleistet in diesen Lebenslagen und für diese Lebenslagen soziale Sicherheit. Sie basiert auf dem Kausalitätsprinzip. Entsprechend ist die Klärung des Wirkungszusammenhangs zwischen Schadensereignis und Leistungspflicht sowie die Klärung des Leistungsumfanges anhand der geleisteten Beiträge eine wesentliche Aufgabe der Vollzugorgane. Keine Rolle spielt demgegenüber der effektive Bedarf des Anspruchsberechtigten. Weder schliessen ihn vorhandene eigene Mittel von einer Leistungsberechtigung aus, noch garantieren die einzelnen Sozialversicherungen für sich das Existenzminimum. Reichen die Versicherungsleistungen, allenfalls wie bei der AHV und der IV ergänzt durch spezifische Zusatzleistungen für den Lebensunterhalt, nicht aus, besteht Anspruch auf ergänzende Unterstützung durch die Sozialhilfe. Diese wiederum beruht auf dem Finalitätsprinzip. Sie bezweckt subsidiär zu den Sozialversicherungen und zur Eigenverantwortung die Existenzsicherung. Sie hat sich, was Art und Umfang der Leistungen betrifft, an dieser Zielsetzung zu messen.

c. Finanzierung

Unterschiede bestehen schliesslich in der Finanzierung: Während Sozialversicherungen ganz oder teilweise mit Beiträgen finanziert werden, wird die Sozialhilfe ausschliesslich aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert. Sozialversicherungen kennen überdies Ausgleichsfonds, Reserven oder Kapitalbildungen, welche die Liquidität sichern sollten. Nicht so die Sozialhilfe. Ihre Finanzierung erfolgt direkt aus den Steuererträgen der Gemeinden und Kantone, mancherorts abgedeckt durch einen generellen oder spezifischen Lastenausgleich.²⁴ Der Bund trägt im Bereich des Asylwesens und der Fürsorge für Auslandschweizer die Kosten. Diese Unterschiede im Finanzierungssystem sind von hoher praktischer Relevanz und bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Entwicklung der sozialen Sicherheit. Die restriktivere Ausgestaltung der Sozialversicherungen z.B. führt mit der schleichenden Verlagerung von Lasten zur Sozialhilfe auch zu einer Verlagerung von der Prämienfinanzierung zur Steuerfinanzierung, was die Lohnnebenkosten entlastet. Zudem sind damit nicht selten auch Verschiebungen der Lasten vom Bund auf die Kantone und Gemeinden verbunden.

²⁴ KÜNZLI KILIAN/SCHÄRER MARKUS, Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz, Nationales Forschungsprogramm 45 «Probleme des Sozialstaates», Zürich/Chur 2004, 56.

Demgegenüber hat die Schaffung neuer Sozialversicherungen wie etwa der Mutterschaftsversicherung die gegenteilige Wirkung.

III. Sozialpolitische Funktion der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe erfüllt im Sozialstaat wichtige Funktionen. Diese stehen im Einklang mit den generellen Zielen der Sozialpolitik. In erster Linie geht es um den Schutz des menschlichen Lebens, im Falle der Sozialhilfe um die Existenzsicherung. Die Sozialpolitik schafft überdies einen gesellschaftlichen Ausgleich und damit soziale Gerechtigkeit. Entsprechend sichert die Sozialhilfe nicht nur das nackte Überleben, sondern auch die soziale Teilhabe und die Integration in die Gesellschaft. Schliesslich verfolgt die Sozialpolitik auch das Ziel, den sozialen Frieden und damit die gesellschaftliche Ordnung zu erhalten. Die Sozialhilfe trägt dazu bei.

1. Existenzsicherung

Die Existenzsicherung – im bundesdeutschen Sprachgebrauch Daseinsvorsorge genannt – ist die primäre Funktion der Sozialhilfe. Wer bedürftig und nicht in der Lage ist, rechtzeitig die nötigen Mittel für seinen Lebensunterhalt aufzubringen, hat Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe. Persönliche Hilfe in Form von Beratung ist wichtig, im Zentrum steht aber die wirtschaftliche Hilfe. Die finanzielle Unterstützung kann den ganzen Lebensunterhalt umfassen. In mehr als der Hälfte der Fälle erfolgt die Unterstützung jedoch nur teilweise, weil Teile des Lebensunterhalts durch eigenes Erwerbseinkommen, Sozialtransferteilungen oder Leistungen Dritter gedeckt werden können.²⁵ Die Sozialhilfe garantiert mit ihren Leistungen das soziale Existenzminimum. Allerdings besagen weder die Gesetze des Bundes noch der Kantone, wie hoch dieses anzusetzen ist. Referenzpunkt sind die Ziele der Verhinderung von Armut und die Teilhabe an der Gesellschaft. In der Praxis haben sich in den letzten Jahrzehnten die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zur Bemessung der Sozialhilfe – die so genannten SKOS Richtlinien – durchgesetzt. Sie sehen neben der Übernahme der effektiven Wohn- und Gesundheitskosten eine Pauschale für den Lebensunterhalt vor, welche einem Haushalt nach Massgabe der Anzahl Personen zusteht. Durch Verweis der kantonalen Gesetze und Verordnungen auf diese Richtlinien, gelegentlich auch durch Richterspruch, erlangen diese ihre rechtstaatliche Verbindlichkeit.

²⁵ Vgl. auch das Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfestatistik 2007: 47,8% der unterstützten Privathaushalte weisen eine Deckungsquote von 1 auf (d.h. der gesamte wirtschaftliche Bedarf der Unterstützungseinheit wird durch die Sozialhilfeleistungen finanziert), bei 24,5% der Fälle liegt die Deckungsquote unter 0,5.

2. Subsidiäres Netz der sozialen Sicherheit

Ein Merkmal, das die Stellung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung auszeichnet, ist bis heute die Subsidiarität. Die Sozialhilfe kommt nur zum Tragen, wenn die Bedürftigkeit nicht mit anderen Mitteln, insbesondere aus einem Erwerbseinkommen, beseitigt werden kann. Zudem gehen die Sozialversicherungsleistungen der Sozialhilfe vor. Die strukturellen Armutsrisiken wie Krankheit, Todesfall, Invalidität, Erwerbsverlust, Mutterschaft und ähnliche werden im modernen Wohlfahrtsstaat durch die Sozialversicherungen abgedeckt. Die Sozialhilfe sollte nur in Ausnahmefällen und meist nur vorübergehend einspringen müssen.

Heute ist diese Konzeption nicht mehr unumstritten. Die in den letzten zwanzig Jahren stets wachsenden Zahlen in der Sozialhilfe verdeutlichen, dass die Sozialhilfe nicht mehr nur das Auffangnetz für Personen darstellt, die aus individuellen Gründen bedürftig geworden sind und wegen ihrer besonderen Biografie keinen Versicherungsschutz erhalten. Die Sozialhilfe hat heute vermehrt auch strukturelle Armutsrisiken aufzufangen. Den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen wurde bei der Entwicklung der Sozialversicherungen in den letzten Jahrzehnten zu wenig Rechnung getragen. Den veränderten Erwerbsbiografien etwa, oder der Präkarisierung von Arbeitsverhältnissen oder der Entstehung von Familien- und Kinderarmut wurde kein adäquater Versicherungsschutz gegenübergestellt. Dieser Armutsrisiken muss sich heute die Sozialhilfe annehmen, die, ohne dass dies offen ausgesprochen würde, nicht selten als die kostengünstigere Alternative zum Ausbau der Sozialversicherungen gesehen wird. Es wäre deshalb angemessener, nicht mehr von einer subsidiären, sondern einer komplexeren Rolle der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung zu sprechen. In der Praxis lassen sich beide Ausprägungen beobachten. Noch immer finden zahlreiche Menschen relativ rasch wieder einen Weg aus der Sozialhilfeabhängigkeit.²⁶ Für sie ist die Sozialhilfe vorübergehender Natur. Für eine wachsende Anzahl Menschen erfüllt sie inzwischen jedoch die Funktion einer Sozialrente.

3. Grundsatz der Individualisierung

Wie kein anderes System vermag die Sozialhilfe auf die individuellen Bedürfnisse der Armutsbetroffenen einzugehen. Die Individualisierung ist

²⁶ Bericht im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2008, 14: Nachdem der durchschnittliche Anteil der Fälle mit einer Bezugsdauer von mehr als einem Jahr zwischen 2004 und 2007 kontinuierlich zugenommen hat, ist er 2008 im Vergleich zum Vorjahr erstmals wieder leicht gesunken: Im Durchschnitt bezogen knapp 69% aller Fälle länger als ein Jahr Sozialhilfe. Länger als drei Jahre wurden rund 39% der Fälle unterstützt. Gestiegen ist entsprechend der durchschnittliche Anteil der Kurzzeitbeziehenden (bis 1 Jahr).

eines der Grundprinzipien der Sozialhilfe. Das macht ihre Stärke und zugleich ihre Verletzlichkeit aus. Stärke, weil die Art der Hilfeleistungen nicht in einem starren Katalog abschliessend festgelegt ist. Auch das vermeintlich Undenkbare, vom Gesetzgeber nicht Vorgesehene, kann in speziellen Situationen einmal Gegenstand einer Hilfeleistung sein, wenn es in einer individuellen Situation zweckdienlich ist. Dies macht die Sozialhilfe flexibler als jedes andere System der sozialen Sicherung. Verletzlichkeit indes, weil den Vollzugsorganen ein grosser Ermessensspielraum offensteht, der die Berechenbarkeit der Leistungen einschränkt. Der Individualisierungsgrundsatz stellt deshalb hohe Anforderungen an die pflichtgemässe Ausübung des Ermessens und an Rechtsmittelinstanzen, welche in besonderem Masse die Rechtssicherheit gewährleisten müssen.

4. Integration

Die Sozialhilfe hat neben der Aufgabe der Existenzsicherung einen Integrationsauftrag. Mit der Gewährleistung der Existenzsicherung soll nicht nur das Überleben des Bedürftigen gesichert werden, sondern auch die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben.²⁷ Die Beteiligung am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben soll sichergestellt werden. So unbestritten diese Funktion der Sozialhilfe, so uneinheitlich das Verständnis und die Verwendung des Begriffs Integration.²⁸ In über der Hälfte der 26 kantonalen Sozialhilfegesetze wird der Begriff explizit verwendet. Das Verständnis von Integration variiert indes erheblich.²⁹ Während mancherorts unter Integration vorab präventive Massnahmen verstanden werden, beschränkt sich andernorts das Integrationsverständnis auf die berufliche Wiedereingliederung. Wieder anderswo wird sie in Verbindung mit der persönlichen Hilfe gebracht. Entsprechend der Finalität der Sozialhilfe ist unter Integration in der Sozialhilfe das Ziel zu verstehen, Menschen zu befähigen, in ihrer sozialen Umgebung und trotz der knappen Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, soziale Beziehungen aufrechtzuerhalten oder aufzubauen und sie vor Ausgrenzung und Stigmatisierung zu schützen. Dieses Ziel kann durch Integrationsmassnahmen unterstützt werden. Diese wiederum können schwergewichtig die wirtschaftliche oder die soziale Integration fördern. Die Zielsetzung der Integration teilt die Sozialhilfe mit anderen Sicherungssystemen. Insbesondere die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung unterstützen mit

²⁷ SKOS-Richtlinien 2005 (12/08) Kap. A.1.

²⁸ In der Bundesgesetzgebung findet sich eine Legaldefinition von Integration in Art. 4 AUG, welche sich aber auf Ausländerinnen und Ausländer bezieht.

²⁹ Vgl. dazu STOHMEIER RAHERL/KNÖPPEL CARLO, Was heisst soziale Integration?, Luzern 2005.

erheblichen Mitteln die Eingliederung. Dabei beschränkt sich die Arbeitslosenversicherung entsprechend ihrer Zweckbestimmung mit ihren arbeitsmarktlichen Massnahmen ausschliesslich auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Die Invalidenversicherung kennt eine breitere Palette von Massnahmen, setzt aber den Akzent ebenfalls auf die berufliche Wiedereingliederung.³⁰ Ähnliches gilt für die Unfall- und Krankenversicherungen. Ohne dies explizit auszusprechen, fördern natürlich auch andere Sozialleistungen wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV neben der Existenzsicherung die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und damit die soziale Integration. Die Besonderheit des Integrationsauftrags in der Sozialhilfe besteht im Unspezifischen; sie liegt in seiner Breite, weil er sich an verschiedenste Zielgruppen in unterschiedlichsten Lebenslagen und ausgestattet mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen, Ressourcen und Potentialen richtet.

5. Armutsbekämpfung

Die Sozialhilfe leistet einen entscheidenden Beitrag zur Armutsbekämpfung. Wer Sozialhilfe empfängt, gehört zu den Menschen, die ohne diese Leistungen unter dem sozialen Existenzminimum, wie es die SKOS-Richtlinien definieren, leben müssten. Es sind dies rund 250'000 Personen oder 3 % der Bevölkerung. Nicht alle, die unter diesem Niveau leben, beziehen Sozialhilfe. Von Armut betroffenen sind also weit mehr Menschen. Bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zählt man rund 380'000 von Armut betroffene Personen.³¹ Sie sichern sich ihre Existenz dank familiärer Solidarität, privater Leistungen oder dank einer ausgesprochen sparsamen Lebensführung. Zu ihnen gehören oftmals die Working Poor und Beziehende von Versicherungsleistungen, die mit ihrem Einkommen an der Armutsschwelle liegen. Darüber hinaus spricht man von verdeckter Armut überall dort, wo Menschen trotz Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen verzichten. Die so genannte Nichtbezugsquote lässt sich naturgemäss nicht feststellen, doch dürfte sie erheblich sein. Die Sozialhilfe bietet für einen grossen Teil der Bevölkerung unmittelbaren Schutz vor Verarmung. Sie hat überdies die Aufgabe, der Unterversorgung in zentralen Lebensbereichen wie Wohnen, Bildung und Gesundheit entgegen zu wirken. Lang dauernde Armut kann nämlich zu ihrer Chronifizierung führen mit Langzeitfolgen für die nächste Generation.

³⁰ Mit den rund 25'000 geschützten Arbeitsplätzen bietet sie allerdings neben dem ordentlichen Arbeitsmarkt Alternativen.

³¹ Dies entspricht einer Armutsquote von 9%. Siehe auch die Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel 2009, Ziff. 1.4.

6. Gesellschaftlicher Zusammenhalt

Schliesslich leistet die Sozialhilfe einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie ist Ausdruck einer Solidarität gegenüber den von Armut betroffenen Menschen. Der Grundgedanke findet seinen Ausdruck in der Präambel zur Verfassung, wonach sich die Stärke des Volkes nicht an der Bevölkerungszahl, dem Bruttosozialprodukt, den Standortvorteilen, am Verteidigungsetat oder der Aussenhandelsbilanz misst, sondern unter anderem auch am Wohl der Schwachen.³² Ein grosses Gefälle zwischen Reich und Arm wirkt auf eine Gesellschaft destabilisierend. Sie kann zu Verwerfungen und zur Störung des sozialen Friedens führen. Daran besteht auch ein ökonomisches Interesse: Mit der Sicherung der Existenz, wenn auch auf niedrigem Niveau, schafft der Staat unter anderem einen sozialen Ausgleich für die Zumutungen eines flexiblen Arbeitsmarktes. Flexibilität des Arbeitsmarktes, der rasche Strukturanpassungen ermöglicht und soziale Sicherheit, welche die Menschen wirksam vor Verarmung schützt, sind keine Gegensätze, wie die Konzepte der so genannten Flexicurity³³ aufzeigen. Dies ist mit ein Grund, weshalb die Arbeitgeber stets an einer funktions- und leistungsfähigen Sozialhilfe interessiert waren.³⁴

IV. Brennpunkte an den Systemgrenzen

Im System der sozialen Sicherung nimmt die Sozialhilfe in verschiedener Hinsicht eine Sonderstellung ein. Als subsidiäres oder komplementäres System reagiert sie auf jede Systemveränderung. Sie hat wenig eigenständige Definitionsmacht. Diese liegt bei den vorgelagerten Systemen. Wie kaum ein anderes System ist die Sozialhilfe gesellschaftlichen Veränderungen unmittelbar ausgesetzt. Nicht nur der Arbeitsmarkt, auch der Wohnungsmarkt, der Wandel der Familienstrukturen und der gesellschaftlichen Verhaltensweisen, das Konsumverhalten, veränderte Jugendkulturen oder Suchtverhalten wirken sich auf die Sozialhilfe aus. Entsprechend liegt die Sozialhilfe in hohem Masse im Brennpunkt gesellschaftlicher Entwicklungen und des öffentlichen Interesses. Typischerweise finden sich solche Brennpunkte besonders häufig an den Schnittstellen verschiedener sozialstaatlicher Systeme.

³² Vgl. zum Ganzen auch SCHMID WALTER, Menschenwürdig leben? Fragen an die Schweizerische Sozialhilfe, in: Menschenwürdig leben? Fragen an die Schweizer Sozialhilfe, Luzern, 2005, 9 ff.

³³ Studie des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) «Flexicurity – Bedeutung für die Schweiz», veröffentlicht als Forschungsbericht Nr. 14/07, Bern/Winterthur 2007.

³⁴ Vgl. das Positionspapier des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes «Arbeit und Armut», Zürich 2002, 10.

1. Sozialhilfe und Langzeitarbeitslosigkeit

Die meisten Menschen, die neu auf Sozialhilfe angewiesen sind, nennen als Grund für ihre Bedürftigkeit fehlendes Erwerbseinkommen. Im langjährigen Vergleich zeigt sich denn auch, dass die Entwicklung der Sozialhilfefälle mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung jener der Arbeitslosigkeit folgt. Mit einer wichtigen Ausnahme allerdings: Während die Arbeitslosenzahlen mit jeder konjunkturellen Erholung zurückgehen, verharren jene der Sozialhilfe jeweils fast unverändert auf hohem Niveau. Diese seit über dreissig Jahren feststellbare Entwicklung belegt, dass die Ausgrenzungstendenzen aus dem Arbeitsmarkt zugenommen haben und dass es lange nicht allen Sozialhilfebezügern gelingt, wieder in den Arbeitsmarkt zurück zu kehren. Die Sozialhilfe hat zu einem guten Teil die Veränderungen in der Arbeitswelt aufzufangen. Es sind denn auch die wenig ausgebildeten, schlecht qualifizierten Personen, welche in erster Linie auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Der Ausgestaltung der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung ist für die Sozialhilfe ausschlaggebend. Während der Ausbau der Sozialwerke in der Nachkriegszeit zu einem massiven Rückgang der Sozialhilfe geführt hatte, ja manche deren gänzlich Verschwinden vorausgesagt hatten, nimmt ihre Bedeutung seit zwanzig Jahren wieder zu. Mit den verschiedenen Revisionen, die der finanziellen Sanierung der Sozialwerke dienen, verstärkt sich der Druck auf die Sozialhilfe. Dies gilt gleichermaßen für den Leistungsabbau bei der Arbeitslosenversicherung,³⁵ der geplanten Eingliederung aus der Rente³⁶ oder für die mögliche Anhebung des Rentenalters.³⁷ In allen Fällen stellt sich dieselbe zentrale Frage, ob es für diese Menschen Erwerbsarbeit gibt. Nicht immer, aber oft sind Langzeitarbeitslose, Personen mit abgelehnten Rentenansprüchen oder Sozialhilfebezügler in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Sie finden keinen Arbeitsplatz, weil sie den Anforderungen an die gesteigerte Produktivität nicht genügen. Es fehlen bis heute überzeugende, massenfähige Konzepte zur Eingliederung leistungseingeschränkter Menschen in den ordentlichen Arbeitsmarkt. Wenig überzeugend ist denn heute auch der segmentierte Hilfsprozess für Langzeitarbeitslose. Nach erfolglosem Durchlaufen der Arbeitslosenversicherung folgt die Aussteuerung, dann meist eine Zwischenphase, gefolgt von der Sozialhilfe und/oder einem mehrjährigen Verfahren bei der Invalidenversicherung. Begleitet wird diese Karriere

³⁵ Vgl. hierzu die Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008 (BBL 2008 7733). Die drei Hauptziele der 4. AVIG-Revision liegen im Rechnungsausgleich durch Erhöhung der Einnahmen und Kostensenkung sowie im Schuldensabbau.

³⁶ So geplant mit der eingliederungsorientierten 6. IVG-Revision. Die mit der 5. IVG-Revision eingeführten Integrationsmassnahmen (z.B. Coaching zur Vorbereitung auf Massnahmen beruflicher Art) sollen dabei neben anderen Massnahmen beruflicher Art dieser Zielorientierung dienlich sein.

³⁷ So geplant in der Neufassung der 11. AHV-Revision.

von verschiedenen Versuchen zur Arbeitsintegration durch unterschiedlichste Instanzen.

2. Sozialhilfe und Familienpolitik

Auch die Familienpolitik steht mit der Sozialhilfe in einem Spannungsfeld. Die Schweiz gibt im internationalen Vergleich wenig Mittel für den Ausgleich von Familienlasten aus.³⁸ Insbesondere ist es bis heute auf nationaler Ebene nicht gelungen, Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien einzuführen.³⁹ Da Kinder heute anerkanntermassen ein Armutsrisiko für Familien des unteren Mittelstandes oder der Unterschicht darstellen, ist es oft die Sozialhilfe, die dieses strukturelle Armutsrisiko auffangen muss. Ca. 30% der Sozialhilfeempfänger sind Kinder.⁴⁰ Es fehlt nicht an Ansätzen, Familien durch Steuererleichterungen zu entlasten oder mittels Sozialtransfers zu stützen. So haben verschiedene Kantone auf ihrer Stufe Ergänzungsleistungen eingeführt.⁴¹ Die Familienzulagen wurden harmonisiert,⁴² die ausserfamiliäre Betreuung ausgebaut und eine Bundeslösung für das zersplitterte Alimenterwesen ist in Diskussion.⁴³ Zu eigentlichen Durchbrüchen, die eine adäquate Absicherung des Armutsrisikos ‚Familie‘ gebracht hätte, ist es bisher auf nationaler Ebene noch nicht gekommen.

3. Sozialhilfe und Gesundheit

Enge Bezüge bestehen zwischen der Sozialhilfe und der Gesundheitspolitik. Krankheit und Armut sind seit jeher Begriffspaare.⁴⁴ Es gehört zu den bekanntesten Tatsachen, dass Armut und Lebenserwartung in einem direkten

Zusammenhang stehen. Wer zu den 10 Prozent Ärmsten im Lande gehört, stirbt im Schnitt vier Jahre früher.⁴⁵ Ebenso stellen die ärmeren Schichten einen grossen Teil der Rentenbezüger in der Invalidenversicherung. Bestens bekannt ist das grosse Kostenwachstum im Gesundheitswesen. An diesem gesellschaftlichen Brennpunkt steht auch die Sozialhilfe. Die gesellschaftliche und rechtliche Definition dessen, was als Gesundheitsproblem anerkannt wird, hat Auswirkungen auf die Leistungsbereiche der Sozialhilfe. So hat die Anerkennung der illegalen Drogensucht als Krankheit in den Neunziger Jahren eine erhebliche Entlastung der Sozialhilfe gebracht. Umgekehrt führt die restriktive Anerkennung psychischer Erkrankungen als Invalidität zu Mehrbelastungen.

Die obligatorische Krankenversicherung und die individuelle Prämienverbilligung sind wichtige sozialstaatliche Errungenschaften. Die medizinische Versorgung ist auch für Armutsbetroffene weitgehend gesichert. Allerdings führen in letzter Zeit Leistungssperren wegen Prämienausständen immer öfter und weit über den Kreis der Sozialhilfebezüger hinaus zu einer Aufhebung des Versicherungsschutzes. Inzwischen sollen bereits gegen 100'000 Personen davon betroffen sein, was faktisch das Versicherungsobligatorium auszuhöhlen droht. Die ungelösten Vollzugsprobleme führen mithin dazu, dass die Sozialhilfe auch an dieser Systemgrenze neu gefordert ist.

4. Sozialhilfe und Migrationspolitik

Besonders brisant ist der Brennpunkt an der Systemgrenze zwischen Migrationspolitik und Sozialhilfe. Heute sind nahezu die Hälfte aller Sozialhilfebezüger Ausländerinnen und Ausländer, Asylsuchende nicht mitgerechnet.⁴⁶ Immer mehr entwickelt sich die Sozialhilfe zum Sozialwerk für Zugezogene. Ähnlich wie für die Arbeitslosenversicherung gilt auch für die Sozialhilfe, dass Ausländerinnen und Ausländer wegen geringer beruflicher und sprachlicher Qualifikationen eine hohe Arbeitslosenquote aufweisen.⁴⁷ Zudem verfügen sie über keinen oder nur einen sehr beschränkten Zugang zu Sozialversicherungsleistungen. Die höhere Kinderzahl ist ein weiterer Grund dafür, dass ausländische Familien häufig auf Sozialhilfe angewiesen sind. Mangelnde Integration reduziert die Chancen auf eine rasche Ablösung von der Sozialhilfe. Jahrelang war die Migrationspolitik, die damals noch Ausländerpolitik hiess, fast ausschliesslich auf die Zulassungsfrage fixiert. Dem Integrationsaspekt wurde auf Bundesebene erst seit 2000 die nötige Aufmerk-

⁴⁵ KNÖPFEL CARLO/VILLIGER SIMONE, «Armut macht krank: warum gesellschaftliche Verhältnisse die Gesundheit prägen, Luzern 2009.

⁴⁶ Vgl. auch das Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfestatistik 2007: 43,9% aller Sozialhilfeempfänger/innen sind ausländischer Nationalität.

⁴⁷ Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, SAKE 2008: 6,2% im Jahr 2008.

³⁸ SCHIFFBÄNKER ANNEMARIE/THENNER, MONIKA/IMMERVOLL, HERWIG, Familienlastenausgleich im internationalen Vergleich – Eine Literaturstudie, Bern 2002: Im System der Schweiz basiert der Familienlastenausgleich auf den Kinderzulagen und den Steuerabzügen für Kinder. Insgesamt machen die staatlichen Leistungen an Familien im Rahmen des schweizerischen Familienlastenausgleichs ca. 7 Milliarden Franken aus.

³⁹ Im eidg. Parlament wird seit mehreren Jahren ein Gesetzesentwurf für die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auf Bundesebene diskutiert.

⁴⁰ Bundesamt für Statistik (BFS) (Hrsg.), Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2007, Neuchâtel 2009, 9. Ziff. 4.1.

⁴¹ Über gesetzliche Grundlagen für Bedarfleistungen an einkommensschwache Haushalte mit Kleinkindern verfügen heute 13 Kantone: AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, ZG, ZH.

⁴² Seit dem 1. Januar 2009 ist das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) vom 24. März 2006 in Kraft.

⁴³ Der Nationalrat hat im Juni 2006 ein Postulat gutgeheissen, welches eine Harmonisierung von Alimenterborschussung und Alimenterinkasso verlangt (Postulat 06.3003 der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N): "Harmonisierung Alimenterborschussung und Alimenterinkasso").

⁴⁴ SCHMID WALTER, Armut und psychische Befindlichkeit, in ZVW, 59. Jg. Nr 1/2004, I–II.

samkeit geschenkt.⁴⁸ Auch das Dogma, dass Asylsuchende nicht integriert werden dürften, führte dazu, dass Zehntausenden von langjährigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen mit Hinweis auf ihre baldige Rückkehr die soziale und berufliche Eingliederung erschwert wurde. Dies hatte kostspielige Folgen für die Sozialhilfe und die Gesellschaft. In den vergangenen zehn Jahren hat die Integrationspolitik nun einen festen Platz erhalten. Davon zeugen nicht nur ein gesondertes Massnahmenpaket des Bundes,⁴⁹ sondern auch die jüngsten Beschlüsse der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 29. Juni 2009 zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik.⁵⁰ Viele dieser Massnahmen haben direkte Bezüge zur Sozialhilfe.

5. Sozialhilfe und Alterspolitik

Es gehört zu den Erfolgsgeschichten der schweizerischen Sozialpolitik, dass es gelungen ist, die Altersarmut weitgehend zu verhindern. Mit der AHV und den Ergänzungsleistungen stehen Institutionen zur Verfügung, welche die Existenz der Menschen im Alter sichern. Zunehmend entfaltet die obliterische Berufsvorsorge in der breiten Bevölkerung Wirkung. Die Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Altenhilfe ist mithin weitgehend bereinigt. Von einigen wenigen Fällen abgesehen, gibt es kaum über 65-jährige, die auf Sozialhilfe angewiesen wären. Im europäischen Ausland hingegen mehrten sich die Anzeichen, dass Altersarmut wieder ein Thema werden könnte. Insbesondere die Finanzierung der Pflege der Hochbetagten ist nicht überall gesichert. Auch sind die Folgen einer allfälligen Erhöhung des Rentenalters noch nicht hinreichend durchdacht. Schliesslich ist nicht zuletzt angesichts der aktuellen Erschütterung der Finanzmärkte die Verteilung der Aufgaben zwischen AHV und Pensionskassen neu zu bedenken. Das bisher bewährte Drei-Säulen-Prinzip bedarf der regelmässigen Überprüfung auf seine Wirksamkeit und Stabilität. Es bleibt zu hoffen, dass sich an dieser Frage nicht neue Brennpunkte entzünden.

⁴⁸ Mit Art. 25 zur Integrationsförderung im vormaligen ANAG.

⁴⁹ Mit dem Bundesratsbeschluss vom 22. August 2007 ist einem Paket mit insgesamt 45 Massnahmen und einer Umsetzungsorganisation zugestimmt worden.

⁵⁰ Vgl. auch «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» Bericht und Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009.

V. Reformbedarf

Im Sozialstaat Schweiz besteht Reformbedarf. Wie bereits in den Neunziger Jahren⁵¹ ist auch heute der Ruf nach einer Gesamtschau des sozialen Sicherungssystems zu vernehmen.⁵² In der Vergangenheit ist es nicht gelungen, die Reformen der verschiedenen Teile des sozialen Sicherungssystems überlegend aufeinander abzustimmen. Im Gesetzgebungsprozess werden die einzelnen Sozialwerke noch immer in kaum koordinierter Weise je separat saniert und reformiert. Nicht gelungen ist es zudem, die Komplexität des sozialen Sicherungssystems zu reduzieren. Reformen sollten auch dies zum Ziel haben. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung zu überdenken.

1. Verankerung der Sozialhilfe in der Verfassung

Bislang verfügt die Schweiz über kein Bundesgesetz zur Sozialhilfe. Die Bundesverfassung weist diese Materie den Kantonen zu. Die Forderung nach einer materiellen bundesrechtlichen Regelung ist alt.⁵³ Sie wurde jedoch kürzlich wieder neu erhoben und zwar von den Kantonen.⁵⁴ Im Grunde genommen geht es darum, eine Lücke zu schliessen, die zwischen dem Grundrecht auf Existenzsicherung und den Sozialzielen klafft. Die soziale Sicherung ist heute unbestrittener Weise die Aufgabe der Nationalstaaten. Die Schweiz löst diese im Sinne der in der Verfassung verankerten Sozialziele. Sie verfolgt diese mit den in der Verfassung geregelten Sozialwerken. Sie kennt zudem das verfassungsmässige Grundrecht auf Existenzsicherung. Lediglich im Bereich der Sozialhilfe beschränkt sie sich auf eine Aussage zur Zuständigkeit. Was sich aus der historischen Entwicklung des Sozialstaates verstehen lässt, ist heute nicht mehr funktional, dass nämlich die Sozialhilfe als einziges Teilstück im System der sozialen Sicherung über keine bundesrechtliche Grundlage verfügt. Gestützt auf eine entsprechende Verfassungsgrundlage wären in einem Sozialhilfegesetz die Essentialien zu regeln, wobei die Ausführungsbestimmungen und der Vollzug wie in anderen Bereichen auch weiterhin Sache der Kantone bleiben sollte. Damit könnte

⁵¹ «3-Säulenbericht» zur AHV und IV, IDAFiSo I/BSV 1996, zu den mittel- und langfristigen Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen und IDAFiSo 2/BSV 1998 zur Untersuchung dreier Szenarien der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit.

⁵² So bspw. der parlamentarische Vorstoss von Reto Wehrli (Motion 09.3659 – Neugestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der sozialen Sicherheit vom 12. Juni 2009). Der Bundesrat wird beauftragt, eine gezielte Neugestaltung der sozialen Sicherheit in Angriff zu nehmen.

⁵³ So stand bereits 1905 bei der Gründung der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (damals noch Konferenz der Armenpfleger) die Forderung nach einem Bundesgesetz für die Sozialhilfe zuoberst auf dem sozialpolitischen Programm.

⁵⁴ Forderung der SODK anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 5. Juni 2008.

insbesondere das Zusammenwirken der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme verbessert und die so genannte Interinstitutionelle Zusammenarbeit erleichtert werden.⁵⁵

2. Vereinfachung der sozialen Sicherungssysteme

Die gewachsene Komplexität des sozialen Sicherungssystems wird heute mehr und mehr zur Überforderung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Vollzugsorgane. Es stellt sich überdies die Frage der Wirtschaftlichkeit. Die Komplexität betrifft drei Dimensionen. Zunächst ist die Anzahl der Sozialwerke zu erwähnen. Die inzwischen elf separaten Sozialversicherungen, teils mit dazugehörigen Zusatzleistungen, bilden das Rückgrat der sozialen Sicherheit. Trotz einem Allgemeinen Teil zum Sozialversicherungsrecht⁵⁶ nimmt die Komplexität des Zusammenspiels dieser verschiedenen Sozialversicherungen eher zu als ab. Eine Reduktion ihrer Zahl wäre anzustreben. Vorschläge zur Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsausfallversicherung gehen in diese Richtung. Sodann wäre die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu zu bedenken. Das komplexe Projekt einer Neuverteilung der Aufgaben und der Finanzierungen zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat wichtige Ergebnisse gebracht. Was das System der sozialen Sicherheit anbelangt, so wären weitere Projektphasen anzustreben, die zu einer Vereinfachung des Zusammenwirkens der verschiedenen staatlichen Ebenen führen könnte. Schliesslich wäre die Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen zu überprüfen. Vorschläge zur Schaffung einer Einheitskasse in der Krankenversicherung wurden kürzlich zwar vom Volk abgelehnt,⁵⁷ nichts spricht aber dafür, dass die heutige Verteilung der Aufgaben in der sozialen Sicherung auf private und öffentliche Träger optimal ist. Ein Abbau der Komplexitäten wäre auch hier das Ziel von Reformen.

3. Arbeitsintegration als gemeinsame Aufgabe

Besonderer Reformbedarf ist im Bereich der Arbeitsintegration gegeben. Kaum koordiniert, kümmern sich verschiedene Sozialversicherungen, Krankenversicherungen und zuletzt die Sozialhilfe um die Eingliederung. Was die

⁵⁵ Ziel der Interinstitutionellen Zusammenarbeit ist es, Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken schneller wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Dazu sollen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe in verbindlicher Weise zusammenarbeiten.

⁵⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG).

⁵⁷ Die Volksinitiative «Für eine soziale Einheitskrankenkasse» wurde am 11. März 2007 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 71,2% deutlich verworfen.

Langzeitarbeitslosen betrifft, so erweist sich diese Parallelität der Systeme als wenig wirksam oder gar kontraproduktiv. Nebeneinander entwickeln Sozialversicherungen und Sozialhilfe unterschiedliche Instrumente zur Arbeitsintegration, konkurrieren sich bei der Suche nach Arbeitsplätzen für leistungsschwache Menschen, irritieren die Arbeitgeber und schaffen ‚eigene‘ Programme, die meist nur den eigenen Anspruchsberechtigten offen stehen. Reformen müssten indes von den Bedürfnissen und Potentialen der Arbeitslosen, insbesondere den Langzeitarbeitslosen selbst ausgehen und nicht von jenen der Institutionen. Es ist deshalb anzustreben, dass die verschiedenen Bemühungen um Arbeitsintegration zusammengelegt werden, dass Langzeitarbeitslose einen einzigen Ansprechpartner haben und dass dieser auf die ganze Palette von Integrationsmassnahmen zurückgreifen kann, unabhängig davon, welcher Träger für die Existenzsicherung aufkommt. Zu prüfen wäre auch, ob das strukturelle Armutsrisiko der Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch ein Instrument bekämpft werden sollte, das verschiedene Elemente der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung der Taggeldversicherungen und der Sozialhilfe zusammenfasst und eng mit intensiven Bemühungen zur Arbeitsintegration verbindet. In der gegenwärtigen Konstellation kann die Sozialhilfe keinen optimalen Beitrag zur Arbeitsintegration leisten.

4. Politik zur Armutsbekämpfung

Die zentrale Funktion der Sozialhilfe ist die Armutsbekämpfung. Zur wirksamen Armutsbekämpfung braucht es jedoch mehr als nur die Sozialhilfe, denn Armut hat verschiedene Gesichter. Armut schlägt sich nieder in unzureichendem Geld zur Deckung lebensnotwendiger Ausgaben, in prekären Wohnverhältnissen, fehlender Arbeit, mangelhafter Ernährung, unzureichender Betreuung der Kinder, gesundheitlichen Problemen oder ungenügender Ausbildung. Die Ursachen der Armut liegen zum einen in der Person der Betroffenen und in ihrer individuellen Biographie selbst begründet. In hohem Masse bestimmen jedoch auch die rechtlichen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft, in Armut zu fallen, und die Chancen, aus ihr heraus zu finden. Die Sozialhilfe kann deshalb nur ein Element unter vielen innerhalb einer nationalen Strategie im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung sein. An einer solchen Strategie fehlt es heute noch. Es ist geplant, eine solche zu entwickeln und dem Parlament vorzulegen.⁵⁸ Die Wirksamkeit einer solchen Strategie wird sich zu messen haben an der Klarheit der politischen Zielsetzungen, an der Wirksamkeit der beschlossenen Massnahmen und an der Verbindlichkeit ihrer Umsetzung.

⁵⁸ Im Zeitpunkt der Drucklegung wird eine solche vermutlich vorliegen.