

Warum ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe?

26-mal anders und doch gleich

Bislang kennt jeder Kanton ein eigenes Gesetz für die Sozialhilfe. Ein Bundesgesetz würde insbesondere die Koordination mit den Sozialwerken vereinfachen.

Bislang verfügt die Schweiz über kein Bundesgesetz zur Sozialhilfe. Die Bundesverfassung weist diese Materie in Art. 115 den Kantonen zu. Der Bund beschränkt sich entsprechend in seiner Gesetzgebung auf ein Zuständigkeitsgesetz zur Unterstützung Bedürftiger (ZUG), das fest schreibt, in welchen Fällen welcher Kanton für die Ausrichtung von Sozialhilfe verantwortlich ist. Dabei gilt grundsätzlich das Wohnortsprinzip. Das heisst, zuständig für die Ausrichtung von Sozialhilfe ist der Kanton, in dem eine bestimmte Person ihren sogenannten Unterstützungswohnsitz hat. Darüber hinaus regelt das Bundesrecht die Zuständigkeit des Bundes für einige spezielle Personengruppen wie etwa die Auslandsschweizer oder den in den letzten 20 Jahren bedeutend gewordenen Asylbereich.

Kantonale Zuständigkeit

Mit dieser Ausgangslage lässt es sich nicht vermeiden, dass die Sozialhilfe in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich geregelt wird. Die 26 bestehenden kantonalen Sozialhilfegesetze unterscheiden sich in der Form beachtlich und regeln nicht überall dieselben rechtlichen Sachverhalte. An einzelnen Orten beispielsweise enthält das Gesetz auch Bestimmungen zur Jugendhilfe, andernorts wird Letztere in einem separaten Gesetz geregelt. Einige Kantone legen in ihren Gesetzen umfangreiche Regelungen für die Finanzierung von sozialen Einrichtungen fest oder zur Ausgestaltung der Prävention, andere nicht. Trotz dieser Unter-

schiede hinsichtlich der Form und des Geltungsbereichs der Gesetze gleichen sich die materiellen Inhalte inzwischen in hohem Masse. Ein kantonaler Gesetzgeber hat sich die Inhalte vom anderen abgeguckt. Und da die Sozialhilfe heute zu den politisch heiss debattierten Materien gehört, ist es in den letzten Jahren zu häufigen Revisionen der Gesetze gekommen und damit auch zu einer hohen Interaktion zwischen den Gesetzgebungsprozessen.

Harmonisierung der Sozialhilfe

Wesentlich zur Harmonisierung der Sozialhilfe beigetragen haben in den letzten Jahrzehnten die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die Empfehlungen zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe enthalten. Diese werden von den meisten Kantonen übernommen und erhalten damit materiell Gesetzeskraft. Auch die Gerichte orientieren sich an den sogenannten SKOS-Richtlinien (www.skos.ch). Diese legen nicht nur die Höhe der für ein soziales Existenzminimum erforderlichen Unterstützungsleistungen fest, sondern enthalten eine Vielzahl von Angaben zur Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe und zur beruflichen und sozialen Integration. Der SKOS gehören alle Kantone, Städte und Gemeinden sowie Bundesämter und private Institutionen an. Diese breite Abstützung der SKOS an der Schnittstelle zwischen Verwaltungen und Politik, zwi-

schen Praxis und Fachlichkeit erklärt die hohe Akzeptanz ihrer Richtlinien.

Ein Bundesrahmengesetz?

Weshalb der Ruf nach einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe? Was hat sich verändert? Hat die Sozialhilfe die verschiedenen Belastungsproben der letzten zwei Jahrzehnte nicht relativ gut überstanden? Die Forderung nach einer materiellen bundesrechtlichen Regelung ist alt. Sie wurde erstmals 1905 erhoben an der Gründungsversammlung der SKOS, die damals noch Konferenz der Armenpfleger hiess. Kürzlich wurde diese Forderung erneuert, und zwar ausgerechnet von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK), die bislang als Hüterin der föderalistischen Ordnung aufgetreten war. Offenbar setzt

In Kürze

- > Die kantonalen Sozialhilfegesetze haben sich über die Jahre angeglichen
- > Eine nationale Regelung der Sozialhilfe erleichtert die Koordination mit den Sozialwerken
- > Die Vorteile des lokalen Vollzugs bleiben erhalten

sich die Erkenntnis langsam durch, dass die Sozialhilfe in einem Ausmass an Bedeutung gewonnen hat, die eine nationale Ordnung dieses sozialpolitischen Instruments angezeigt erscheinen lässt.

Bedeutungszuwachs der Sozialhilfe

In der Tat sind heute bereits rund 3 Prozent der Bevölkerung (rund 250 000 Personen) zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts auf eine teilweise oder

Autor

Walter Schmid
Prof. Dr. iur., Rektor
der Hochschule
Luzern – Soziale Arbeit,
Präsident der SKOS



Datenbank Sozialhilfrecht

Seit dem 1. November 2009 können Praktikerinnen und Praktiker (auch Nichtjuristinnen und Nichtjuristen) über 1000 kantonale Urteile zum Schweizer Sozialhilfrecht aus den Jahren 2000 bis 2007 online abrufen. Damit haben sie erstmals Zugriff auf die aktuelle gesamtschweizerische Rechtsprechung zum Thema. Die Datenbank Sozialhilfrecht ist ein Projekt der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der Firma Weblaw.

Alle Informationen zur Datenbank sind erhältlich unter <http://sozialhilfrecht.weblaw.ch>.

vollumfängliche Unterstützung angewiesen. Damit ist die Sozialhilfe heute nicht mehr nur das letzte Netz der sozialen Sicherung, das nur vorübergehend und in Ausnahmefällen zum Tragen kommt, vielmehr ist sie ein eigenständiger Pfeiler der sozialen Sicherung geworden. Die Entstehung neuer struktureller Armutsrisiken wie Langzeitarbeitslosigkeit, Kinderreichtum und Auflösung der traditionellen Familienformen, die durch die bestehenden Sozialwerke nicht in ausreichendem Masse abgedeckt werden, erklären diesen Bedeutungszuwachs der Sozialhilfe. Ihr kommt heute im Sozialstaat nicht mehr nur eine subsidiäre Rolle zu, sondern vielmehr eine komplementäre.

Verankerung der Sozialhilfe im Bundesrecht

Diese Veränderungen verlangen nach einer neuen Verortung der Sozialhilfe auf Bundesebene. Mit einem Bundesrahmengesetz soll nicht einer Übertragung der Sozialhilfe in die Verantwortung des Bundes das Wort geredet werden. Die Vorteile der lokalen Verankerung der Sozialhilfe in Kantonen und Gemeinden sollen nicht preisgegeben werden. Diese sollen weiterhin den Vollzug der Sozialhilfe gewährleisten und eigenen Handlungsspielraum behalten. Es sollen jedoch einige Essentialia, die für die ganze Schweiz gelten, einheitlich geregelt werden. Mit einem Bundesgesetz zur Existenzsicherung wäre eine Lücke zu schliessen, die heute zwischen dem verfassungsmässigen Grundrecht auf Existenzsicherung und den Sozialzielen besteht. Während das Grundrecht auf

Hilfe in Notlagen (Art. 12) einen Anspruch auf minimale Unterstützung gewährleistet, nennt die Verfassung mit den Sozialzielen in Art. 41 eine ganze Reihe von sozialen Bestrebungen, die die Sozialpolitik zu beherzigen hat. Während das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen uneingeschränkt und unverzichtbar gilt, haben die Sozialziele lediglich deklaratorische Wirkung und lassen sich nicht einklagen. Mit einer Verfassungsbestimmung für die Sozialhilfe und einem entsprechenden Gesetz liesse sich die Sozialhilfe auf gleicher Stufe wie die Sozialwerke als nationales Instrument der sozialen Sicherung positionieren.

Inhalte eines Bundesrahmengesetzes

An einer Tagung der SKOS haben sich Fachleute im vergangenen Jahr intensiv mit möglichen Inhalten eines solchen Gesetzes befasst. Es versteht sich von selbst, dass hier eine breite Palette von Anregungen, Ideen und Interessen zusammengetragen wurden. Einige Elemente scheinen aber auf breite Akzeptanz in Fachkreisen zu stossen. Zunächst geht es darum, die verschiedenen heutigen Bedarfsleistungen zu koordinieren. Das un- oder unterschiedlich geregelte Nebeneinander von Sozialhilfe, Alimentenbevorschussungen, kantonalen Zuschüssen und Ergänzungsleistungen aller Art bis hin zu den Stipendien schafft Verwirrung, Ungerechtigkeiten und oft Fehlanreize, die zu beheben wären. Des Weiteren müsste ein solches Gesetz Standards für die Leistungshöhe enthalten. Dabei dürfte es sich nicht um Minimalstandards handeln, sondern um Regelsätze, die sich am sozialen Existenzminimum orientieren. Ähnlich, wie es die SKOS-Richtlinien heute sind. Verbindliche Vorgaben auch zum Teuerungsausgleich, wie sie bei den Zusatzleistungen heute selbstverständlich sind, würden die kantonalen und kommunalen Unterschiede der Praxis vermehrt noch ausgleichen. Dann sollte dieses Gesetz auch den Integrationsauftrag der Sozialhilfe klar festschreiben. Die Sozialhilfe kann sich ihrer Aufgabe nach nicht nur auf die Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe beschränken, sondern sie hat auch die berufliche und soziale Integration zu fördern. Schliesslich müsste dieses Gesetz Vorgaben zur Qualität und zur Organisation einer professionellen Sozialhilfe enthalten sowie Regeln zum Verfahren, zum Datenschutz und zum Rechtsweg.

Stärkung des Systems der sozialen Sicherung

Die angemessene Verankerung der Sozialhilfe im Bundesrecht wäre ein wichtiger Beitrag, das System der sozialen Sicherung in der Schweiz kohärent und tragfähiger auszugestalten. Auch eingefleischte Föderalisten müssen heute zugeben, dass die Koordination beispielsweise zwischen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe suboptimal geregelt ist. Die in den letzten Jahren unternommenen Versuche, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu stärken und auszubauen, stossen regelmässig an Grenzen. Dies, weil sich die ausschliesslich kantonal verfasste Sozialhilfe im Gegensatz zu den Sozialwerken einer verbindlichen nationalen Regelung der Zusammenarbeit entzieht. Immer deutlicher wird erkennbar, dass die soziale Sicherung – auch wenn ihre einzelnen Teile historisch gewachsen sind – eine Einheit bilden muss und dass die verschiedenen Teile in funktionaler Weise aufeinander abgestimmt werden sollten. Die Sozialhilfe ist inzwischen ein wichtiger Teil dieses Systems. Ein Bundesrahmengesetz würde es ermöglichen, die Sozialhilfe zweckmässig in dieses System einzupassen. ■