

Ein umfassendes Kompendium für die praktische Sozialhilfe

Die Sozialhilfe gerät immer wieder zwischen die sozialpolitischen Gefechtslinien. Es kann nicht die Aufgabe eines Fachverbands sein, die Standards der Sozialhilfe gegen politische Angriffe zu verteidigen. Die politisch Verantwortlichen müssen sich für eine auf dem Boden des Rechtsstaates verankerte und den Sozialzielen der Verfassung verpflichtete Sozialhilfe einsetzen.

Die Frage nach der «richtigen Höhe» der Unterstützungsleistungen hat die Diskussion um die Sozialhilfe seit Jahrzehnten begleitet. Vor fünfzig Jahren hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe den Versuch unternommen, darauf eine Antwort zu geben. Lange zögerten die Verantwortlichen, die empfohlenen Beitragsleistungen in Franken und Rappen festzuschreiben, denn sie wussten, dass dies ein heikles Unterfangen sein würde. Und dies ist es bis heute geblieben. Die Festlegung eines Existenzminimums ist keine reine Wissenschaft. Bei der Bestimmung der Höhe einer Leistung geht es primär um normative Fragen. In welchem Umfang sollen Bedürftige auf die Unterstützung durch die Allgemeinheit zählen dürfen? Welche Leistungen entsprechen dem, was die Gesellschaft unter einer bescheidenen Lebensführung versteht? Wissenschaftlich lässt sich dies nicht festlegen.

Bei der Festsetzung von Unterstützungsleistungen stellt sich zudem ein methodisches Problem. Wie lässt sich eine normativ getroffene Lösung legitimieren? Wie lässt sich das Ergebnis in einer Weise erklären, dass jeder und jede es nachvollziehen kann? Beiden Herausforderungen – der Normierung und der Legitimation – hatten sich die Richtlinien gestellt und haben sie sich bis heute zu stellen.

Unterste Einkommen als Richtgrösse

Die Frage nach der «richtigen Höhe» lässt sich leicht am Beispiel des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt festmachen. Wie hoch soll dieser sein? Sind monatlich 986 Franken für eine Einzelperson beziehungsweise grössere Beträge für Mehrpersonenhaushalte angemessen oder nicht? Die Normen – in Deutschland spricht man von Regelsätzen – haben sich mehrheitlich aus der Praxis der Kantone herausentwickelt, die für die Sozialhilfe zuständig sind. Als Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe vereinen sie heute das Praxis- und Erfahrungswissen aller Akteure in der Sozialhilfe. Politisch bestätigt und damit rechtsverbindlich werden sie allerdings nur dann und in dem Umfang, als sie in die kantonalen Gesetze und Verordnungen oder die Rechtsprechung Eingang finden. Dabei lässt sich beobachten, dass trotz heftigen politischen Debatten ein normativer Diskurs über die Höhe der Sozialhilfeleistungen eher selten geführt wird. Viel eher sind Voraussetzungen der Unterstützungsleistungen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

In methodischer Hinsicht wurde das Modell des Warenkorb in den vergangenen Jahrzehnten durch ein Statistikmodell abgelöst. Der aus der ernährungsphysiologischen Betrachtungsweise hervorgegangene Warenkorb, der die für den Lebensunterhalt er-

Kein Kanton hat bisher versucht, eine ernsthafte Alternative zu entwickeln.

forderlichen Waren bezeichnete und monetarisierte, machte einer Bemessungssystematik Platz, die sich an den empirischen Unterlagen zu den tatsächlichen Ausgaben von Haushalten im untersten Zehntel der Einkommen orientiert. Die Daten des Bundesamts für Statistik wurden zu einer wichtigen Referenzgrösse.

Die fünfzigjährige Geschichte der Empfehlungen erschöpft sich allerdings nicht in der Festlegung und Begründung der Leistungshöhe. Die Richtlinien stellen inzwischen ein umfassendes Kompendium für die praktische Sozialhilfe dar, in das die sich rasch wandelnde Gesetzgebung der Kantone, die Prinzipien der Good Governance, viele Praxiserfahrungen und die Rechtsprechung eingeflossen sind. Der Inhalt umfasst Aussagen zur ethischen Grundausrichtung der Sozialhilfe und zum Umgang mit Grundrechten, Auflagen und Weisungen. Die Richtlinien äussern sich zu situationsbedingten Leistungen, zu Sanktionen, zur Berücksichtigung von Vermögen und zur Rückerstattungspflicht und Verwandtenunterstützung. Allerdings gibt es auch weite Bereiche, zu denen die Richtlinien sich nicht äussern. Beispielsweise zu organisatorischen Aspekten der Sozialhilfe, zu den methodischen oder therapeutischen Instrumenten sowie zu lokal bedingten Gegebenheiten wie der Angemessenheit von Mieten oder Betreuungskosten. Sie beschränken sich bewusst auf jene Bereiche, in denen eine gesamtschweizerische Harmonisierung notwendig oder zweckmässig ist.

Niemand will unterschiedliche Standards

In der Entwicklung eines gesamtschweizerischen Instrumentariums für die Sozialhilfe liegt denn auch die nationale Bedeutung der Richtlinien. Sie stellen sicher, dass es in diesem immer wichtigeren Bereich der sozialen Sicherung, der nach wie vor föderalistisch und kommunal organisiert ist, zu keinen kontraproduktiven Verwerfungen kommt. Es liegt weder im Interesse eines Kantons, dass innerhalb seiner Grenzen verschiedene Standards gelten, noch im Interesse der Kantone, wenn ein zu grosses Leistungs-

gefälle zwischen ihnen besteht. Zu sehr ist die kleinräumige mobile Schweiz inzwischen zusammengewachsen. Trotz der heftigen politischen Diskussionen um die Sozialhilfe und ihre Leistungen muss man feststellen, dass die zentralen Inhalte der Richtlinien politisch kaum umstritten sind. Kein Kanton hat bisher versucht, eine ernsthafte Alternative zu entwickeln. Die teils sehr ausführlichen Handbücher der Kantone nehmen vielmehr auf die Richtlinien Bezug, vertiefen diese und bringen die eine oder andere Korrektur an, ohne wesentlich von ihnen abzuweichen.

Nicht wegzureden ist jedoch, dass die Sozialhilfe in den letzten beiden Jahrzehnten vermehrt zwischen die sozialpolitischen Gefechtslinien geraten ist. Waren zunächst vor allem steigende Fallzahlen und Kosten die Ursache, so bieten die Richtlinien inzwischen eine Projektionsfläche für ideologische Positionsbezüge. In verschiedenen Kantonen verlangen heute politische Vorstösse die Abschaffung oder Kürzung der SKOS-Richtlinien. Dabei werden den Richtlinien oft Probleme des Sozialstaats angelastet, die kaum etwas mit diesen oder der Sozialhilfe zu tun haben. So etwa die steigenden Kosten im Sozialstaat oder der wachsende Anteil

von Ausländerinnen und Ausländern an der sozial benachteiligten Bevölkerung. Ebenso wenig sind die Ursachen für die Ausgrenzungen aus dem Arbeitsmarkt oder die tiefen Löhne im Niedriglohnssektor bei der Sozialhilfe zu suchen.

Bekenntnis zu Grundrechten und Menschenwürde

Hinzu kommen zwei ideologische Tendenzen, die aufrütteln sollten: Die schleichende Individualisierung der Armut, die sie zu einem persönlichen Schicksal macht, und die Moralisierung des Sozialstaats, die erneut die Verschuldensfrage ins Zentrum stellt. Die Richtlinien geben hier Gegensteuer. Sie gehen davon aus, dass Notlagen sowohl individuelle als auch strukturelle Ursachen haben. Beide sind gleichermaßen anzugehen, wenn Menschen aus Armut herausgeführt werden sollen. Und die Richtlinien bekennen sich dazu, dass bei aller Wertschätzung der Eigenverantwortung das Paradigma der «würdigen» und «unwürdigen» Armen der Vergangenheit angehören sollte.

Die SKOS-Richtlinien sind ein Spiegel ihrer Zeit. Sie sind aber auch ein Bekenntnis zu einer auf Grundrechten und Menschenwürde basierenden Sozialhilfe. Auf Dauer kann es nicht Aufgabe eines Fachverbands sein, diese Positionen allein gegen ideologische Angriffe zu verteidigen. Es braucht auch den Einsatz der politisch Verantwortlichen für eine auf dem Boden des Rechtsstaats verankerte und den Sozialzielen der Verfassung verpflichtete Sozialhilfe. Historisch betrachtet ist die Bemessung existenzsichernder Leistungen eine dauernde Baustelle. Die zahlreichen politischen Debatten innerhalb und ausserhalb der Parlamente legen davon Zeugnis ab. Aber auf jeder Baustelle braucht es Baupläne und eine Bauleitung, die dem Tun und Treiben eine Orientierung geben. ■

Walter Schmid
Präsident SKOS

