

## **Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht: Sozialhilferecht gestern – heute – und morgen?**

### **Sozialhilferecht gestern und heute: Entwicklungslinien**

**Dr. iur. Walter Schmid**, Direktor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und  
Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Luzern, 18. April 2013

Es gilt das gesprochene Wort!

#### **I. Einleitung**

Wer Entwicklungslinien des Rechts aufzeigen will, muss die Entwicklungslinien in der Gesellschaft aufzeigen. Wie anders sah unsere Gesellschaft vor hundertfünfzig Jahren aus! Die Schweiz zählte nicht die Hälfte der heutigen Bevölkerung. Das Land war gegenüber den Städten noch dominant. Ein grosser Teil der Leute war in der Landwirtschaft tätig. Doch die Industrie war erstarkt. Die Bildungsrate vergleichsweise gering. Das Eisenbahnnetz im Ausbau. Die Entwicklung des Nationalstaates wurde vorangetrieben. Zivil- und Strafrecht waren auf dem Weg der Vereinheitlichung. Das Parlament, mehrheitlich zusammengesetzt aus freisinnigen Unternehmern, Juristen, Regierungsräten, Obersten und Direktoren – ausnahmslos Männer natürlich – unterstützte die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und beseitigte, was dem modernen liberalen Staat im Wege stand. Es vereinheitlichte, was zu vereinheitlichen war. Eine grosse Dynamik herrschte.

Die Lebensrealität war geprägt von einer grossen Mobilität und massivem Bevölkerungswachstum. Es fand eine starke Land-Stadt-Migration statt, eine eigentliche Landflucht. Bald schon lebte die Mehrheit der Bevölkerung nicht mehr am angestammten Heimatort. Zudem galt im internationalen Verhältnis weitgehend die Personenfreizügigkeit. Die Armut, namentlich im städtischen Proletariat, nahm zu. Politisch und ideologisch drohte der Klassenkampf aus dem Ausland in die Schweiz überzuschwappen. Lenin war in Zürich. Die Russische Revolution stand vor der Tür und in Deutschland war die Arbeiterbewegung daran, Kaiserreich und Bürgergesellschaft aus den Angeln zu heben. Der Mangel an staatlicher Sozialpolitik wurde immer deutlicher. Die Überforderung der Armenpflege war mit Händen zu greifen. In jener Zeit wurde die Schweizerische Konferenz der Armenpfleger, die heutige SKOS, gegründet.

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg wagte es der Bundesrat, dem Parlament eine Vorlage zur Schaffung eines Verfassungsartikels vorzulegen, in dem die Errichtung einer Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung vorgesehen war. In fast schon kuscheligen Worten schrieb er in der Botschaft: *„Das Bedürfnis nach Schutz gegen die ökonomischen Folgen vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit, das Sehnen nach einem sorgenfreien Alter, der Wunsch, den Unterhalt der Hinterbliebenen und die Erziehung der Waisen gesichert zu wissen: Alle diese Begehren sind ebenso natürlich und innerlich berechtigt, als ihre Befriedigung aus eigener Kraft weiten Schichten der Bevölkerung versagt ist.[...] An dieser Tatsache, die so offen-*

*kundig ist, dass es einer Erhärtung durch Beweise nicht bedarf, kann der Staat auf die Dauer nicht achtlos vorbei gehen. Er darf es in erster Linie nicht aus ethischen Gründen. Das Wesen der Volksgemeinschaft als einer grossen Familie, das Bewusstsein und die Notwendigkeit der Zusammengehörigkeit, das christliche Gebot der Nächstenliebe machen es der Allgemeinheit zur moralischen Pflicht, sich um das Schicksal der verschiedenen Bevölkerungsklassen [...] zu kümmern, weshalb denn auch der moderne Staat allmählich seine Entwicklung vom Polizeistaat über den Rechtsstaat zum Fürsorgestaat genommen hat“.<sup>1</sup>*

## **Das Sozialhilferecht im Spannungsfeld**

Der Schluss des Zitats aus dem Jahre 1919, von hellen Beamtenköpfen verfasst und vom Bundesrat abgeseget, eignet sich bestens als Orientierungspunkt, um die Entwicklung des Sozialhilferechts aufzuzeigen. Es sind dies der Polizeistaat, der Rechtsstaat und der Fürsorgestaat. In der Rückschau mag man in den drei Begriffen weniger eine Entwicklungslinie sehen als vielmehr ein Spannungsfeld, denn alle drei haben das Sozialhilferecht geprägt. Und die Rechtsnormen der Sozialhilfe lassen sich m.E. bestens in diesem Dreieck verorten. Wenn wir nicht zu kulturpessimistisch sind, dürfen wir jedoch festhalten, dass Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit gegenüber Polizeistaatlichkeit in den letzten hundert Jahren klar an Gewicht gewonnen haben. Ich werde im Folgenden nicht auf alle Entwicklungslinien des Sozialhilferechts eingehen können. Ich möchte vielmehr zwei Linien herausgreifen, die eng in Verbindung zu dem Verband stehen, den ich präsidiere, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Der Zufall will es, dass die Empfehlungen der SKOS zur Bemessung der Sozialhilfe, die sogenannten SKOS Richtlinien, dieses Jahr ihren 50. Geburtstag feiern. 1963 war es, als der Verband zum ersten Mal konkrete Ansätze zu den Sozialhilfeleistungen festgelegt hat. Diese Richtlinien haben im vergangenen Jahrhundert massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Sozialhilferechts gehabt. Wir werden darauf zurückkommen. In den Jahrzehnten davor allerdings hat ein anderes wichtiges Projekt den Verband und die Entwicklung des Sozialhilferechts ganz entscheidend beschäftigt: Der Wechsel nämlich vom Heimat- zum Wohnortsprinzip. Man könnte sagen, dass dieser Transformationsprozess des Rechts mit dem Inkrafttreten des Zuständigkeitsgesetzes (ZUG) vor gut vierzig Jahren beendet war.<sup>2</sup> Genau genommen findet er allerdings erst jetzt mit der aktuellen Revision des ZUG seinen Abschluss, nämlich mit der Aufhebung des Weiterverrechnungsprinzips der Unterstützungsleistungen an den Heimatkanton. Erst damit wird die letzte rechtsrelevante Verbindung der Sozialhilfebezüger zur Heimatgemeinde gekappt sein.

An diesem Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip lassen sich verschiedene Themen und Entwicklungen des Sozialhilferechts festmachen, angefangen von der Zuständigkeit über die Organisation, die Finanzierung bis zum Leistungsumfang und Vieles mehr.

---

<sup>1</sup> Alfred Kölz: Neuer Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 2004, Bd. II, S. 873/4.

<sup>2</sup> Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Basel 2011, S. 15.

## II. Vom Heimat- zum Wohnortsprinzip

Seit der Entstehung einer öffentlich-rechtlichen Armenpflege stellt sich als zentrale Frage die Zuständigkeit. Das Heimatprinzip, das später dem Wohnsitzprinzip gewichen war, galt bereits vorangegangenen Generationen von Fachleuten vor über hundert Jahren, bei der Gründung der SKOS, als überholt. Und doch muss es im 19. Jahrhundert als grosser Fortschritt gegolten haben, waren doch in der Zeit davor Tausende von Bedürftigen in Ermangelung einer klaren Zuständigkeit von Ort zu Ort vertrieben worden, ohne Anrecht auf eine Bleibe oder gar auf Unterstützung. Allein der Polizeigedanke bestimmte damals neben den Almosen die Armutsbekämpfung, und die Bettelpolizei war das Instrument. Das Heimatprinzip entsprach einer Gesellschaft, die wenig mobil, ländlich und sesshaft war, in der die örtliche Gemeinschaft für ihre Angehörigen sorgte. Das Heimatprinzip schaffte erst den Boden, auf dem ein eigentliches Recht der Sozialhilfe im Sinne einer neuen, öffentlich-rechtlichen Aufgabe entstehen konnte.

Der Übergang vom Heimat- zum Wohnortsprinzip zog sich in der Folge als Entwicklungslinie des Sozialhilferechts über viele Jahrzehnte. Die Industrialisierung und damit die Pauperisierung ganzer Bevölkerungsteile stellten die Sozialhilfe in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg vor ganz neue Probleme. Nicht zuletzt liessen die grossen Migrationsströme in die urbanen Zentren der Schweiz das Heimatprinzip als Ordnungsprinzip überholt erscheinen. Die sogenannte freiwillige Fürsorge, die sich der Auswärtigen annahm und die sich neben jener für Gemeinde- und Stadtbürger entwickelte, gewann an Bedeutung. Die Rückführung von verarmten Bürgern aus den Städten in die Heimatgemeinden, zu denen die Betroffenen oft keinen Bezug mehr hatten, stellte für die Betroffenen eine extreme Härte dar und erschien auch den Behörden und Professionellen zunehmend als unbillig. Sie entsprach nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Industriegesellschaft.

Aus zwei Gründen stiess die Überwindung des Heimatprinzips zugunsten des Wohnortsprinzips auf grossen Widerstand, der die lange Transformationsphase erklärt: Einerseits war mit dem neuen Wohnortsprinzip die Frage nach der Finanzierung verknüpft. In der alten Ordnung waren die Heimatgemeinden die Kostenträger für ihre armengemässigen auswärtigen Bürgerinnen und Bürger. In den Auswanderungsgebieten, meist Berggebiete, stellte dies die Gemeinden nicht selten vor erhebliche Probleme. Dort wusste eine kleine Gemeinde mit ihren geringen Steuererträgen kaum mehr, wie sie die Fürsorgeleistungen, die ihnen für ihre ausgewanderten Gemeindebürger von den Städten verrechnet wurden, begleichen sollten. So ist es nur zu verständlich, dass diese Heimatgemeinden die Wohnortsgemeinden aufforderten, die verarmten Bürger und Bürgerinnen zu repatriieren, wo man sie günstiger zu verköstigen hoffte, als in den als zu grosszügig betrachteten Wohnortsgemeinden oder wo man darauf setzte, wenigstens die Arbeitskraft der repatriierten armengemässigen Gemeindebürger in der heimatlichen Landwirtschaft verwerten zu können. Oft versuchten die Heimatgemeinden denn auch, direkt mit ihren Bürgerinnen und Bürgern in den Städten in Kontakt zu treten und unter Umgehung der Armenpflege am Wohnort mit den eigenen Leuten direkt einen günstigeren Deal auszumachen. Die Betroffenen waren nicht selten bereit, auf ein solches Arrangement einzugehen, weil sie so vor einer Rückführung sicher waren.

Auch im Verhältnis zwischen Wohnort und Heimatort kam es öfters zu einem Deal über die Kostenteilung, die ansonsten kaum geregelt war. Dass dabei mitunter mit harten Bandagen gekämpft wurde, belegt folgendes Beispiel aus dem Jahre 1902. Nachdem eine grössere, in Zürich ansässige Familie aus dem Kanton Solothurn wegen Erkrankung des Ernährers voll unterstützt werden musste, gelangte Zürich an die solothurnische Heimatgemeinde der Familie und offerierte ihr, einen Drittel der Kosten zu übernehmen. Doch sie bekam keine Antwort. Daraufhin berichtet der zuständige Armenpfleger: *„Das Schreiben (Begehren um Kostenbeteiligung der Heimatgemeinde, Anm. des Verf.) wurde zweimal wiederholt: unterdessen musste immer weiter unterstützt werden. Nach fünf Wochen erfolgte Beschwerde und Rekurs bei dem zuständigen Regierungsdepartement, welches insoweit völlig ohne Wirkung blieb, als nach drei Wochen endlich der Bescheid eintraf, dass man bedaure, seitens der Regierung keine Rechtsmittel zu besitzen, um eine Gemeinde zur Unterstützung auswärts wohnender Bürger zu verhalten. Da ging doch dem Sekretär die Geduld aus. Er drohte der Armenbehörde der Gemeinde X, die ganze Geschichte durch die Presse zur Kenntnis der Öffentlichkeit zu bringen, worauf dann nächster Tage ein Abgeordneter von X auf unserem Büro erschien“.*<sup>3</sup>

Aus einem zweiten Grund hatte es das Wohnortsprinzip nicht einfach sich durchzusetzen. Denn mit dem Systemwechsel stellte sich auch die Frage nach der Niederlassung, die eng mit der Zuständigkeit für die Sozialhilfe verbunden war. Dieses von der Verfassung bereits 1874 garantierte Recht stand Armenengössigen nicht zu. Im Falle der Bedürftigkeit, konnte die Bewilligung der Niederlassung entzogen und die Rückführung in die Heimatgemeinde verfügt werden. Erst mit der Einführung des ZUG 1977 kann somit das verfassungsmässige Recht auf Niederlassung für die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz als vollumfänglich verwirklicht betrachtet werden. Doch eine enge Verbindung zwischen Sozialhilfe und Niederlassung besteht heute noch, wie am Beispiel der Ausländer und Ausländerinnen noch zu zeigen sein wird.

Die Geschichte des Wechsels vom Heimats- zum Wohnortsprinzip ist ansonsten bekannt. Die Kostentragung spielte dabei eine zentrale Rolle und bestimmte die Inhalte zahlreicher Konkordate zwischen den Kantonen, die seit dem ersten Weltkrieg abgeschlossen wurden. Die Zuständigkeit der Armenpflege vor Ort wurde ausgebaut, die Kostenpflicht der Heimatgemeinden sukzessive abgebaut. Die aktuell noch geltenden zwei Jahre, in denen die Heimatgemeinden gemäss Artikel 16 des ZUG für ihre auswärtigen Bürgerinnen und Bürger die Kosten ersetzen müssen, stellen das letzte Relikt aus jener Zeit dar und wird nach Inkrafttreten der jüngsten Revision demnächst ganz verschwinden. Damit wurde die letzte sozialhilferechtliche Verbindung zur Heimatgemeinde gekappt. Mit ihm wird auch die reiche, behördliche und gerichtliche Rechtsprechung zur Verantwortlichkeit der Heimatgemeinden für ihre auswärtigen Bürgerinnen und Bürger definitiv der Rechtsgeschichte angehören. So endet demnächst eine fein ziselierte Rechtsprechung, die mit viel Spürsinn und geistiger Akrobatik

---

<sup>3</sup> Max Staub, 102 Neujahrsblatt der Hülfsesellschaft, Zürich 1902, S. 41.

den Begriff des Unterstützungswohnsitzes und seiner Surrogate entwickelt hat, definitiv auf dem Friedhof der Jurisprudenz.

### III. Personenfreizügigkeit

Die ausführliche Darstellung des Systemwechsels vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip rechtfertigt sich, da die Herkunft und der aufenthaltsrechtliche Status Bedürftiger für die Frage der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Hilfeleistung auch in der heutigen, globalisierten Welt weiterhin eine wichtige Rolle spielt. Dabei wird eine Linie der Rechtsentwicklung sichtbar, welche sich auch in die Zukunft hinein fortziehen wird. Wo setzt man die Grenzen der Bezugsberechtigung? Wie weit geht die Verantwortlichkeit der Wohnorte für Bedürftige aufzukommen, die keine Bürgerinnen und Bürger der Schweiz sind? In welchem Verhältnis steht die Sozialhilfe zur Aufenthaltsberechtigung? Damit sind die Grenzen der Solidarität angesprochen. War die Solidarität früher auf die Bürger der eigenen Gemeinde beschränkt, hat sie sich später auf die Bewohner der ganzen Schweiz ausgedehnt, soweit sie eine Aufenthaltsberechtigung hatten. Heute wird in der Sozialhilfe klar zwischen verschiedenen Ausländerkategorien unterschieden. Asylsuchende werden beispielsweise anders behandelt als niedergelassene Ausländer. Aktuell wird die Frage diskutiert, ob und in welchem Umfang Personen aus der Europäischen Union in die Schweiz einreisen und hier Sozialhilfe beziehen können. Auf welche Leistungen und in welchem Umfang haben sie Anspruch? Das Recht nimmt Differenzierungen vor.

Interessanterweise stellen sich diese Fragen bereits vor dem Ersten Weltkrieg, als es ebenfalls eine Personenfreizügigkeit und einen freien Arbeitsmarkt innerhalb Europas gab. So steht im bereits genannten Bericht aus dem Jahre 1902 unter dem Stichwort ‚Arbeitslosigkeit‘ beispielsweise zu lesen: *„Dieses Thema kann nicht behandelt werden, ohne dass hierbei das Verhältnis der einheimischen zu den Ausländern berührt wird. Gewerbefreiheit und ungehinderter Konkurrenzkampf sind ja bei guten Zeiten willkommene Güter; bei einem so gedrückten Arbeitsmarkt hingegen, wie er heute Not und Sorge verbreitet, ist dann die internationale Gleichheit einzuschränken, wenn staatliche Hülfe mit grossen Mitteln einspringen muss“*.<sup>4</sup>

Der Verfasser ist der Meinung, dass man einer unterstützungsbedürftigen Familie während einiger Wochen durchaus die Chance geben sollte, eine Arbeit zu finden, dass sie dann aber, wenn sie erfolglos bleibt, mit einem Bahnbillett nach Hause geschickt werden sollte. Und auf die rhetorische Frage: *„Sind in dieser begrenzten Welt der Wirklichkeit Härten zu vermeiden? Lässt sich so ein schönes ideal voll und ganz auswirken?“*, gibt er selber die Antwort: *„Gross-Zürich ist bei seinen hohen Steuern und Schulden wahrhaftig nicht so reich, um das Grátisherdfeuer des Auslandes zu werde.“*<sup>5</sup>

Die Frage ist überraschend aktuell. Spannend auch, dass der hohe Anteil von Ausländern in der Sozialhilfe schon damals viel zu reden gab. So hält der genannte Bericht fest: Die Statistik

---

<sup>4</sup> Max Staub, aaO, S. 61.

<sup>5</sup> Max Staub, aaO. S. 62.

„verrät, dass sich die Armenpflege der Stadt Zürich einer ausserordentlichen Internationalität erfreut. Ausser allen Staaten Europas – die Türkei inbegriffen – finden sich laut Statistik 1899 unter den 3603 Dossiers Bürger aus Amerika, Asien und im Archiv liegt selbst ein Neger von Sansibar“.<sup>6</sup> Unter diesen Umständen ist es nur zu verständlich, dass man in der Personenfreizügigkeit schon damals ein Problem sah. Bald kam dann aber der Erste Weltkrieg und löste das Problem der Personenfreizügigkeit auf seine Weise.

#### IV. Polizeistaatliche Elemente

Im Spannungsfeld von Polizeistaat, Rechtsstaat und Fürsorgestaat spielen polizeistaatliche Aspekte und Kontrollen bis heute eine wichtige Rolle. Zu erwähnen wäre etwa die Kooperation und der gesetzliche zwingende Datenaustausch zwischen Behörden, insbesondere Sozial- und Migrationsbehörden. Die Sozialhilfeabhängigkeit hat auch heute direkte Auswirkungen auf die Anwesenheitsrechte. Die Rechtsentwicklung der letzten Jahre, welche den Stand der Integration von Zugezogenen zu einem massgeblichen Kriterium nicht nur für die Verleihung der Staatsbürgerschaft, sondern auch für die Erteilung und den Entzug von Aufenthaltsrechten macht, deutet auf eine enge Verwebung von ordnungspolitischen und sozialpolitischen Vorstellungen hin. Wer sich nichts zuschulden kommen lässt, sich ordentlich aufführt und für sich selber aufkommen kann, hat heute wie damals gute Aussichten auf eine Niederlassungsbewilligung. Die wachsenden Kontrollen, der Datenaustausch generell, die Sanktionsmechanismen und die anhaltende Moralisierung im Sozialstaat erzeugen auch heute weiterhin einen polizeistaatlichen Schattenwurf auf die Sozialhilfe. So sind etwa aus den sogenannten Informatoren zu Beginn des letzten Jahrhunderts, die die Angaben der Armengemässigen auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüften, später Mitarbeitende der Erkundungsdienste geworden. Und diese mutierten, nachdem sie in der Folge der sogenannten Fichenaffaire während weniger Jahrzehnte abgeschafft waren, zu den heutigen Sozialdetektiven.

Das Instrumentarium zur Kontrolle der Sozialhilfebezügler hat sich also nicht wesentlich verändert. Manchmal aber – und das darf als Ironie der Geschichte gelten – hat sich die Wertung der erkundeten Tatbestände um 180 Grad gedreht. Waren vor fünfzig Jahren die Erkundungsdienste unterwegs, um zu prüfen, ob zwei unverheiratete Leute unter derselben Bettdecke schlafen, mit dem Zweck, sie wegen unerlaubten Konkubinats mit einer Ordnungsbusse zu belegen, so schauen die Sozialdetektive heute nach, ob unverheiratete Paare unter einer Decke stecken, diesmal jedoch nicht, um sie zu strafen, sondern in der Hoffnung, ihnen wegen gemeinsamer Haushaltsführung die Sozialhilfeleistungen kürzen zu können.

#### V. Der Rechtsstaat auf dem Vormarsch

Als ein staatliches Aufgabenfeld, das relativ spät eine juristische Durchdringung erfahren hat, sind heute die wichtigsten rechtsstaatlichen Standards unbestritten, sowohl was die Grundrechte als auch die Verfahrensrechte betreffen. Hier hat sich glücklicherweise viel getan. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen ohne jegliche gerichtliche Überprüfung, welche für

---

<sup>6</sup> Max Staub, aaO. S. 13.

Tausende noch bis vor vierzig Jahren ein trauriges Schicksal bescherten, wären heute in dieser Form nicht mehr möglich. Das ist erfreulich. Den wortreichen und eindrücklichen Entschuldigungen und Ehrungen der Opfer durch Behörden und Verbände, welche vor kurzem stattgefunden haben, steht jedoch eine andere Wirklichkeit gegenüber, die ein eher mulmiges Gefühl hinterlässt. Wer im Bereich der Sozialhilfe für die Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien eintritt und zwar unbesehen der Person, der wird in Blogs und öffentlichen Debatten auf eine Vox Populi treffen, die von Rechtsstaatlichkeit wenig hält. Direkt oder indirekt wird verlangt, mit Sozialhilfebezüglern, insbesondere den ‚Schwierigen‘, nicht so zimperlich umzugehen. Im kollektiven Unterbewusstsein scheint die frühere Rechtsunterscheidung zwischen unwürdigen und würdigen Armen bis in den heutigen Tag fortzuleben. Es gab sie damals wie heute, die sogenannten Schwierigen, die Mühsamen, jene, die ihre Eigenverantwortung nicht wahrnehmen, die dem Volk selbstverschuldet auf der Tasche liegen, deren Lebensstil oder moralisches Verhalten provoziert und die sich jeder behördlichen Anordnung entgegenstellen. Es waren die Schwierigen und Mühsamen von damals, die man heute gerne als Renitente bezeichnet, die behördlichen Zwangsmassnahmen besonders ausgesetzt waren und bei denen sich die Behörden heute entschuldigen. Man sollte die Analogie nicht zu weit treiben, aber hätten Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsbewusstsein damals mehr Gewicht gehabt als das, was damals die Vox Populi verlangte, die sich zu jener Zeit durchaus auch durch wissenschaftliche Forschungsergebnisse legitimiert sah, es wäre manches anders herausgekommen.

Als Fazit gilt es festzuhalten: Der Rechtsstaat hat im Recht der Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten grosse Fortschritte gemacht. Erst vor zwanzig Jahren wurde in der Stadt Zürich beispielsweise die Eröffnung von Sozialhilfeentscheiden in Form schriftlicher Verfügungen verbunden mit einer Rechtsmittelbelehrung konsequent eingeführt. Doch wird man in der Sozialhilfe besonders achtsam auf die künftigen Entwicklungen schauen müssen, denn der Rechtsschutz sozial schwacher Menschen steht auch heute noch auf dünnem Eis.

## **VI. Der Fürsorgestaat**

Und wo bleibt der Fürsorgestaat? Kein Zweifel, in den letzten hundert Jahren wurde dieser stark ausgebaut. Der Lebensstandard auch der heutigen Sozialhilfeempfänger ist mit jenem vor hundert Jahren nicht zu vergleichen. Dies hat sich auch im Recht der Sozialhilfe niedergeschlagen. Welchen Beitrag das Recht dazu geleistet hat, müsste noch genauer betrachtet werden. Es waren ja die gesellschaftlichen und zivilisatorischen Entwicklungen, die die Standards der Sozialhilfe massgeblich geprägt haben. Angefangen bei der den Sozialhilfeempfängern zugestandenen Wohnfläche, der Ausstattung mit Gütern des täglichen Bedarfs, über die Teilhabe an öffentlichen Gütern der Bildung, des Gesundheitswesens oder Kultur, bis zu den Unterstützungen durch kostenlose Beratungsangebote. Die Welt von damals ist mit jener von heute schlicht nicht zu vergleichen. Armut definiert sich als eine relative Grösse und misst sich an der Entwicklung der Gesellschaft. Mit dieser haben sich auch die materiellen Leistungen an Arme verändert. Der Fürsorgestaat und damit das Recht haben grosse Veränderungen durchgemacht.

Die Frage nach der „richtigen Höhe“ der Unterstützungsleistungen hat die Diskussion um die Sozialhilfe bis heute umgetrieben. 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 es 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 zweitens ein methodisches Problem. Wie lässt sich eine normativ getroffene Lösung legitimieren? Wie lässt sie 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.

## VII. Die SKOS Richtlinien

Die Frage nach der „richtigen Höhe“ lässt sich am Beispiel des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt festmachen. Wie hoch soll dieser sein? Sind monatlich 986 Franken für eine Einzelperson bzw. grössere Beträge für Mehrpersonenhaushalte angemessen oder nicht? Die Normen – in Deutschland spricht man von Regelsätzen – haben sich vielmehr 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. Die allermeisten Kantone stützen sich heute mit allenfalls kleineren Abweichungen auf dieses dynamische Regelwerk, das die Rechtsentwicklung der letzten Jahrzehnte materiell massgeblich geprägt hat. Es hat die gesellschaftlichen Entwicklungen aufgenommen und damit zu einer kontinuierlichen, schweizweit harmonisierten Rechtsentwicklung beigetragen. Dabei lässt sich beobachten, dass trotz heftigen politischen Debatten über die Sozialhilfe ein normativer Diskurs über den Umfang der Leistungen doch eher selten geführt wird. Kaum jemand der Kritiker an den heutigen Standards ist bereit zu sagen, um wie viel er oder sie die Leistungen absenken wollte. Es bleibt stets im Allgemeinen und Vagen. Viel eher sind Voraussetzungen und Konditionalitäten 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 erforderlichen Waren bezeichnete und monetarisierte, machte einer Bemessungssystematik Platz, welche sich an den empirischen Unterlagen zu den tatsächlichen Ausgaben von Haushalten im unteren Einkommensdezil orientiert. Die Daten des Bundesamtes für Statistik wurden zu einer wichtigen Referenzgrösse. Vergleicht man die heutigen Leistungen mit den Leistungen anderer



Sicherungssysteme, etwa mit den Ergänzungsleistungen, so erscheinen sie angemessen und politisch gut akzeptiert.

Aus Sicht des Verantwortlichen für die Entwicklung dieser Richtlinien, die ja weit über die Festlegung des Existenzminimums gehen, ist festzuhalten, dass dieses umfassende Kompendium für die praktische Sozialhilfe, die Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung, die Prinzipien der Good Governance und der Praxiserfahrung aufgenommen haben. Hinzu spiegeln sie gesellschaftliche und zeitgeistige Entwicklungen. Jede grössere Reform der Richtlinien versuchte ein vorherrschendes Paradigma zu inkorporieren. Letztmals, anlässlich der Reform der Richtlinien von 2005, war es die Idee der Anreize zur Erwerbstätigkeit und zu Integrationsbemühungen, welche die Reform prägten, wie sie in der aktuellen meritokratischen Gesellschaft vorherrscht. In der Reform davor war es der Gedanken der Autonomie und der Pauschalierung des Lebensunterhaltes, welcher in die Richtlinien Eingang fand. Wegen der breiten Abstützung, welche die Richtlinien brauchen, um nicht nur in Fachkreisen, sondern auch in der Politik Akzeptanz zu finden, müssen die ihnen zu Grunde liegenden Reformideen breit verankert sein.