

Sparen in der Sozialhilfe : soziale Existenzsicherung in Gefahr

Autor(en): **Knöpfel, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **82 (2004)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341835>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sparen in der Sozialhilfe: Soziale Existenz- sicherung in Gefahr

Am 5. Januar 2004 legte der Präsident der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) an einer Medienkonferenz Rechenschaft über die Leistungsbilanz der Sozialhilfe in der Schweiz ab. Innerhalb eines Jahres ist die Zahl der Personen, die

Carlo Knöpfel

von der Sozialhilfe unterstützt werden, um zehn Prozent angestiegen. Inzwischen sind rund 300'000 Personen auf diese materielle Hilfe zur Existenzsicherung angewiesen. In einer längerfristigen Perspektive wird erkennbar, dass sich die Ausgaben für die öffentliche Sozialhilfe seit 1990 mehr als verdoppelt haben und sich heute auf einem Niveau von rund 2 Milliarden Schweizer Franken bewegen. Sparen in der Sozialhilfe?

Wachsende Bedeutung der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe hat im System der sozialen Sicherung der Schweiz deutlich an Bedeutung gewonnen.¹ Die wirtschaftliche Entwicklung belastet den Sozialstaat in zunehmendem Masse. Zum einen hat dies mit der konjunkturellen Situation und der hohen Zahl von Arbeitslosen zu tun. Langzeitarbeitslose sind denn auch jene Klientengruppe, die gerade in den letzten zwei Jahren sehr stark zugenommen hat. Aber auch strukturelle Veränderungen im Arbeitsmarkt spiegeln sich in der Statistik der Sozialhilfe. Wächst die Zahl der pre-

kären Arbeitsverhältnisse, wächst auch die Zahl jener Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, die trotz Erwerbseinkommen materielle Hilfe benötigen.

Der Wandel der sozialen Lebensformen ist ein zweites Moment wachsender Belastung der Sozialhilfe. Die grossen Schwierigkeiten in der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung führen dazu, dass allein erziehende Mütter ebenso wie Familien mit mehr als zwei Kindern zu den seit einigen Jahren gewichtigsten sozialen Gruppen gehören, die von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen.

Das dritte Moment, das zu einem Bedeutungsgewinn der Sozialhilfe beiträgt, ist die spezifische Aus- und Umformung des Systems der sozialen Sicherung in diesem Land. Es fehlen nationale Sozialversicherungen für neue Armutsrisiken. Working poor müssen darum von der Sozialhilfe getragen werden. Sozialversicherungen werden auf Kosten der Sozialhilfe «saniert». Die Verkürzung der Taggeldbezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung illustriert dies ebenso wie die geplante Verschärfung der Zugangsbedingungen zur Invalidenversicherung. Schliesslich spiegelt die Belastung der Sozialhilfe auch die in verschiedenen Kantonen ungenügend ausgebildeten kantonalen Bedarfsleistungen (Kinder- und Familienzulagen, Alimentenbevorschus-

¹ Knöpfel, Carlo: Wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Schweiz. In: Caritas Schweiz (Hrsg.): Sozialalmanach 2003. Luzern 2003, S. 37–48.

sung, sozialer Wohnungsbau, Krankenkassen-Prämienverbilligung).²

All dies sind im Wesentlichen exogene Faktoren, auf welche die Sozialhilfe kaum Einfluss ausüben kann. Trotzdem – oder gerade darum – hat die Sozialhilfe die Folgekosten dieser Entwicklungen in wachsendem Ausmass zu tragen. Doch dafür war und ist sie nicht gedacht.

Massiver Spardruck in der Sozialhilfe

Der massive Anstieg der Fallzahlen und die notwendige Ausweitung der Sozialhilfebudgets setzt die kantonalen und kommunalen Sozialämter unter einen ausserordentlichen Spardruck. Die Sozialhilfe begegnet diesen aufkommenden politischen Forderungen zur Einschränkung ihres Budgets auf zwei Wegen. Zum einen werden neue Organisationsformen im Geiste des «new public management» eingeführt, zum anderen wird versucht, direkt bei den Unterstützungsleistungen finanzielle Mittel einzusparen.

Sparen im Sozialbereich kann auf vielerlei Wegen passieren. Die Kürzung der materiellen Hilfe ist nur die offensichtlichste Form. Einsparungen kann man aber auch erzielen, indem man die Eintrittsbedingungen verschärft, die Bezugsdauer verkürzt, den Abgang beschleunigt, den Bezugskreis einengt, die Leistungserbringung einschränkt und die Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlverhalten ausbaut. Auch in der Sozialhilfe wird auf der ganzen Klaviatur gespielt.

Sparen in der Sozialhilfe: drei Beispiele zur Illustration

In Basel-Stadt sind in den letzten Jahren die Abläufe völlig neu organisiert worden. Heute findet der erste Kontakt mit dem

Sozialamt im «Intake» statt. Dort wird entschieden, ob und welche Leistungen einer hilfsbedürftigen Person zustehen. In einem «Basisverfahren» soll die materielle Existenzsicherung sichergestellt werden. Nur noch Personen mit Aussicht auf eine rasche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erhalten darüber hinaus Betreuung und Beratung, um eine rasche Ablösung zu erreichen. Gefördert wird diese Ablösung mit einem Anreizsystem, in dem das erzielte Erwerbseinkommen, so es denn anfällt, nicht mehr vollständig mit der Sozialhilfe verrechnet wird. Zudem wurden die Mietzinszuschüsse – zuerst für die jungen Erwachsenen, inzwischen für alle Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe – gekürzt. Für Härtefälle sind Ausnahmeregelungen vorgesehen.

Im Kanton Bern ist eine Verordnung zum Sozialhilfegesetz in der Vernehmlassung, in der vorgesehen ist, dass die bedürftigen Personen, die finanzielle Unterstützung beantragen, selber nachweisen müssen, dass sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der beruflichen und sozialen Integration mitwirken. Gelingt ihnen dieser Nachweis nicht, so erhalten sie nur noch wirtschaftliche Hilfe von 85 Prozent des Ansatzes für den Grundbedarf I, wie ihn die SKOS-Richtlinien vorsehen. Der Grundbedarf II, der das soziale Existenzminimum sicherstellen soll, wird ihnen vollständig vorenthalten.³ Hinter dieser Regelung verbirgt sich eine vollständige Umkehr der Beweislast: Nicht mehr das Sozialamt muss belegen, dass jemand nicht bereit ist, sich um Integration zu bemühen, sondern die Bezügerinnen und Bezüger müssen ihre Integrationsbereitschaft nachweisen.

² Wyss, Kurt; Knufer, Caroline: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Bern 2003.

³ Der Grundbedarf I beträgt für eine 4-köpfige Familie Fr. 2'205.– pro Monat. Für den Grundbedarf II kommen je nach Region Fr. 100.– bis Fr. 342.– pro Monat dazu für den Lebensunterhalt sowie Beiträge an die Miete und die Krankenkasse. Vgl. SKOS (Hg.): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern 2000, S. B. 2–4 und B. 2–7. (http://www.skos.ch/deutsch/pdf/RL/Richtlinien_komplett08.03.pdf)

Sparen im Sozialbereich kann auf vielerlei Wegen passieren. Die Kürzung der materiellen Hilfe ist nur die offensichtlichste Form.

**Ein eigentlicher
Ökonomismus
hält Einzug in den
sensiblen Bereich
der Sozialhilfe.**

Auch im Kanton Tessin wird die Sozialhilfe reorganisiert. Administration und Beratung werden getrennt. Das bürokratische Verfahren zur Auszahlung der materiellen Hilfe wird nicht mehr durch Sozialarbeitende durchgeführt, sondern durch Angestellte mit einer kaufmännischen Ausbildung. Beratung durch Sozialarbeitende mit entsprechendem Wissen erhält noch, wer sich von sich aus an das Sozialamt wendet und diese beansprucht. Es besteht keine Bringschuld seitens des Sozialamtes mehr, sondern eine Holschuld seitens der Hilfsbedürftigen.

Diese Liste liesse sich noch über einige weitere Kantone hinaus fortsetzen. Deutlich wird, dass die Sozialhilfe unter dem Spardruck mehr Effizienz bei der Leistungserbringung und gleichzeitig eine mehr oder weniger subtile Form von Leistungskürzungen für die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe anstrebt. Ein eigentlicher Ökonomismus hält damit Einzug in einen sensiblen sozialen Bereich unserer Gesellschaft, in dem man gerade auch jenen begegnet, die – aus welchen Gründen auch immer – den Spielregeln der «Fitten und Alerten» nicht (mehr) gewachsen sind.

Dabei gehen die Kantone und Gemeinden sehr unterschiedliche Wege und entfernen sich so Schritt für Schritt von einer gemeinsamen Haltung. Das Risiko, dass die SKOS-Richtlinien damit ihre Bedeutung als nationale Orientierung für die Sozialhilfe verlieren, wächst rapide. Am Ende könnte die Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz in einer Kakophonie der Willkür und Ungleichbehandlung enden und der Druck Richtung Bundesrahmengesetz entsprechend zunehmen.

Wer sind die Betroffenen dieser Entwicklungen? Dem Sozialbericht des Kantons Zürich, der auf der Erhebungsbasis der zukünftigen Schweizerischen Sozialhilfestatistik erstellt wird, können die sozio-

demographischen Merkmale der Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe entnommen werden.⁴ Einmal mehr wird deutlich, dass Kinder ein erhöhtes Armutsrisiko darstellen. Familienhaushalte mit zwei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende sind darum überdurchschnittlich oft auf Hilfe angewiesen. Junge Erwachsene, die den Berufseinstieg nicht schaffen, gehören zu einer neuen, rasch ansteigenden Klientengruppe, der besonders Beachtung geschenkt werden muss, besteht hier doch die Gefahr einer Verfestigung der Sozialhilfeabhängigkeit. Ausländerinnen und Ausländer müssen häufiger materielle Hilfe beanspruchen als Schweizerinnen und Schweizer. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass unter Migrantinnen und Migranten unvorteilhafte sozioökonomische Merkmale, insbesondere die begrenzte schulische Ausbildung und mangelnde berufliche Qualifikation, häufiger anzutreffen sind als in der schweizerischen Bevölkerung. Sie müssen darum oft in prekären Arbeitsverhältnissen mit schlechter Entlohnung arbeiten. In der Phase der Familiengründung kommt es darum zu einem deutlichen Anstieg des Armutsrisikos.

Lebenslaufpolitisch betrachtet, lassen sich drei kritische Phasen beobachten, in denen das Risiko zu verarmen besonders hoch ist: beim Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt, in der Zeit der Familiengründung und in der Krise der Trennung und Scheidung einer Beziehung.

Betroffen von diesen Entwicklungen sind nicht nur die Bezügerinnen und Bezüger von Unterstützungsleistungen. Auch die Mitarbeitenden in diesen Institutionen müssen mit der organisatorischen Neuorientierung zurechtkommen. In gewisser Weise sind auch sie Betroffene der wachsenden Arbeitsbelastung und ungenügenden Ressourcenausstattung, die es ih-

⁴ Bundesamt für Statistik: Sozialbericht Kanton Zürich 2002. Neuchâtel 2004: S. 62–68.

nen schwer macht, die angestrebten Ziele der Existenzsicherung und Integration zu erreichen. Dabei stehen die in der Sozialhilfe Tätigen für viele andere im sozialen Bereich Beschäftigten, die sehr ähnliche Erfahrungen machen müssen.

Die Sozialhilfe muss politischer werden!

Aus dieser kurzen Problemskizze lassen sich fünf Schlussfolgerungen ziehen:

1. Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz ist das politische Thema von morgen. Die Zahl von Menschen, die durch die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die Revisionen der Sozialversicherungen auf Sozialhilfe angewiesen sind, wird – unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung – immer grösser.
2. Politische Erfolge bei der Bekämpfung der Armut erzielt nur, wem es gelingt, die verschiedenen föderalen Ebenen der Politik miteinander zu verbinden. Die nationalen, kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten der sozialen Sicherung müssen besser miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt werden. Dies kann nur einer leistungsfähigen und gut organisierten Partei gelingen.
3. Im Zentrum einer perspektivischen und präventiven Armutspolitik muss ein Konzept von Lebenslaufpolitik stehen, das sich auf jene strategischen Interventionen konzentriert, die für die weitere biographische Entwicklung von Menschen mit erhöhtem Armutsrisiko

von entscheidender Bedeutung sind: Die Bildungs- und Familienpolitik stellen den Kern einer solchen Lebenslaufpolitik dar.

4. Fokus dieser Politik können zum einen die betroffenen (und potenziell betroffenen) Menschen sein, die allerdings eine sehr heterogene Gruppe darstellen. Darum bietet sich hier als Orientierungsgrösse wohl nur das verfügbare Einkommen von (Familien-)Haushalten (und nicht nur der Lohn der einzelnen Erwerbstätigen) an. Zum anderen müssten die in diesem Bereich berufstätigen Personen verstärkt angesprochen werden. Sie sind jene, welche die Folgen der aktuellen Veränderungen in der Sozialhilfe am ehesten überblicken.
5. Die Sozialhilfe muss politischer werden. Dabei ist es der SP Schweiz zu wünschen, dass sie gerade in diesem Feld aus der Defensive herausfindet. Sonst ist der Tag nicht mehr fern, dass ihr in verschiedenen Kantonen das Etikett der Sozialabbauer angeklebt wird. In allen hier zur Illustration aufgeführten Kantonen stehen Regierungsrätinnen und -räte aus der SP den entsprechenden Departementen vor und damit zuvorderst in der politischen Verantwortung!

Carlo Knöpfel ist Sozialwissenschaftler, leitet den Bereich Grundlagen von Caritas Schweiz und ist Dozent an den Fachhochschulen von Basel, Luzern und Bern und am Institut für Soziologie der Universität Basel.

**Der SP ist
zu wünschen,
dass sie im Feld
der Sozialhilfe
aus der Defensive
herausfindet.**