Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 88 (1991)

Heft: 4

Artikel: Genügen unsere heutigen Mittel und Instrumente für die Herausforderung der 90er Jahre?

Autor: Mächler, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838348

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 04.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Thomas Mächler

Genügen unsere heutigen Mittel und Instrumente für die Herausforderung der 90er Jahre?

An einer Tagung, die am 31. Januar und 1. Februar in der Paulus-Akademie, Zürich, stattfand und für die federführend die Caritas Schweiz zeichnete, stand das Problem «Existenzsicherndes Grundeinkommen» im Mittelpunkt der Grundsatzreferate wie der Diskussionen. U. a. ging Thomas Mächler vom «Dienste für Grundlagen» der Caritas Luzern auf gewisse Grundsatzfragen einer möglichen gesamtschweizerischen Konzeption in der Sozialpolitik ein. Seine Thesen beinhalten teilweise kritische Fragen zum «Ist-Zustand», Fragen, die uns alle zum Nachdenken anregen sollten. Wir müssen uns, wie ich meine, ständig mit der sozialpolitischen Wirklichkeit auseinandersetzen, die sich in einem steten Wandel befindet.
p. sch.

«Bei uns braucht niemand zu verhungern» oder *«Wer arbeiten will, findet Arbeit»*, dies wären wohl Beispiele von Antworten, wenn wir die Frage, ob die heutigen Mittel und Instrumente im sozialen Bereich den Herausforderungen der Zeit genügen, dem Mann oder der Frau auf der Strasse stellen würden. Daraus zu schliessen, dass bei uns oder in den anderen westeuropäischen Staaten alles in Ordnung sei und die wichtigsten materiellen und immateriellen Grundbedürfnisse abgedeckt seien, ist jedoch ein Irrtum. Die Schweizerin und der Schweizer machen sich nämlich mehr Sorgen über soziale Fragen, als dies auf Anhieb scheint. Eine neuere Meinungsumfrage, bei der es galt, in einem Problemkatalog Prioritäten zu setzen, zeigt ein anderes Bild: 70 % der Befragten machen sich Sorgen wegen Drogenkonsum und Umweltschutz. Wohnungsmarkt (55 %) und Asylbewerberfrage (56 %) folgen. Bereits an fünfter Stelle steht die Sorge um die Altersvorsorge (41 %). Abgeschlagen werden Probleme der Steuerbelastung (18 %) und der Stellung der Frau (13 %) genannt. Ist die schweizerische Politik der sozialen Sicherung demnach in der Krise, wenn sich die Mehrheit der Befragten Sorgen wegen des Wohnungsmarktes macht oder über 40 % Schwierigkeiten in ihrer Altersvorsorge sehen?

Die schweizerische Politik der Existenzsicherung

Unser Sicherungssystem geht zuerst einmal davon aus, dass jede erwachsene Person durch Eigeneinkommen (und allenfalls durch Vermögensverzehr) seinen eigenen Lebensunterhalt und den der Familienangehörigen sichern soll.

Wer unverschuldet und ungewollt infolge Erwerbseinschränkung oder Einkommensausfall nicht in der Lage ist, den Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, erhält Leistungen staatlicher Versicherungseinrichtungen: Unter dem Stichwort sozialer Sicherung wird in der Schweiz ein gesellschaftspolitisches Programm verstanden, das aus verschiedenen Bestandteilen besteht. Das primäre Ziel ist die Sicherung der

Einkommen vor Grossrisiken und wird erst beim Eintreten eines Risikofalles wirksam. Sozialversicherungsprinzip heisst, dass sich der einzelne in guten Zeiten durch Prämienzahlungen einen Anspruch auf Geldleistungen im Alter, bei Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit erwirbt. Das System der sozialen Sicherheit umfasst heute insbesondere die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Unfall- und Krankenversicherung, die Militärversicherung samt Erwerbsersatzordnung, die Familienzulagen und Stipendien sowie die Arbeitslosenversicherung. Alters- und Invalidenversicherung werden bei wirtschaftlich Schwachen durch Ergänzungsleistungen erweitert.

Erst wer *«aus der Konstellation seiner Lebenssituation heraus vorübergehend in Not gerät und rechtzeitig keine anderen Hilfsquellen mobilisieren kann, hat Anspruch auf Sozialleistungen, welche die Existenzsicherung der betroffenen Person zum Zweck ... haben.»* Er oder sie erhält vorübergehend Fürsorgeleistungen, die die Einkommenseinbussen oder Mehrauslagen für eine gewisse Zeit ausgleichen sollen.

Was hier in aller Kürze als schweizerisches «System» der sozialen Sicherung skizziert ist, darf nicht zum Fehlschluss verleiten, dieses sei nach einheitlichen Gesichtspunkten und einem Gesamtplan konzipiert und verwirklicht worden. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Die einzelnen Instrumente entstanden in recht grossen zeitlichen Abständen und werden – man nennt dies dann pragmatisch – jeweils in Einzelgesetzen geregelt. Dies hat nicht nur eine grosse Unübersichtlichkeit zur Folge, sondern es treten fortdauernd Probleme der gegenseitigen Abstimmung auf.

Aktuelle Probleme im Bereich der Sozialversicherung

Auch wenn im folgenden aktuelle Probleme im Bereich der sozialen Sicherung aufgezeigt werden, so stellen diese die Idee des Sozialstaates als solchem nicht in Frage. Es sei deutlich gesagt, dass es in der Schweiz dank dem Ausbau der sozialen Sicherung gelungen ist, einem breiten Kreis der Bevölkerung wirtschaftliche Sicherheit zu geben. Als Mittel der Armutsbekämpfung dagegen hat sich die Sozialversicherung, wie wir sie heute in der Schweiz kennen, nur bedingt geeignet erwiesen. Zum einen sind nicht alle wesentlichen Risiken abgedeckt: Der Verlust einer preisgünstigen Wohnung kann beispielsweise sehr einschneidende wirtschaftliche Folgen und – beim heutigen Preisniveau sowie dem gegen den absoluten Nullpunkt strebenden Leerwohnungsbestand – durchaus den sozialen Abstieg und Fürsorgeabhängigkeit mit sich bringen. Zum andern sind gewisse Personengruppen in Teilbereichen ausgeklammert. Drittens versagt das bestehende Versicherungssystem, wenn Beratung, Betreuung und Therapie angebrachter wären.

In der Bundesverfassung wurde 1972 mit Art. 34^{quater} das Dreisäulenprinzip für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge eingeführt. Diese beruht auf der eidgenössischen Versicherung (1. Säule), der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und der Selbstvorsorge (3. Säule). Während die eidgenössische Versicherung den Existenzbedarf angemessen decken soll und als Volksversicherung ausgestaltet ist, soll die berufliche Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemes-

sener Weise ermöglichen. Die 2. Säule (und zum grossen Teil auch die Selbstvorsorge) knüpfen an eine Erwerbstätigkeit an. Nichterwerbstätige (Haushaltführende, Frühbehinderte etc.) werden gar nicht oder allenfalls über den Ehemann erfasst. Damit grenzt die berufliche Vorsorge bereits einen Teil der Bevölkerung aus und ermöglicht ihm nicht, das Verfassungsziel der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung zu erreichen. Besonders betroffen sind hier Frauen, welche nicht erwerbstätig sind, Teilzeitarbeit leisten und/oder eine gebrochene Berufslaufbahn aufweisen. Während die 1. Säule die gesamte Wohnbevölkerung erfasst, ist die 2. Säule schon von ihrem Ansatz her (berufliche Vorsorge) auf eine lückenlose Erwerbstätigkeit und damit auf das Bild eines gesunden Mannes ausgerichtet. Benachteiligt sind weiter kleine Einkommen, ältere Arbeitnehmerinnen und alle, die ihre Stelle wechseln (müssen).

Frauen haben zudem den Sozialversicherungen immer Schwierigkeiten bereitet. Sie waren und sind nur sehr schwer in die auf den Mann ausgerichtete gesetzliche Regelung einzubinden. Das geltende System der sozialen Sicherung ist auf das Ehe- und Familienbild des alten Eherechtes von 1907/1912 ausgerichtet. Moderne Frauenbiographien entsprechen weder diesem alten Familienrecht, noch verlaufen sie im Bereich der Erwerbsarbeit gradlinig. Auf Zeiten mit voller Erwerbsarbeit folgen beispielsweise Perioden mit Teilzeitarbeit oder zeitweiser Aufgabe der Erwerbsarbeit. Mehrere Jahre später wiederum kann ein erneuter – teilzeitlicher oder vollzeitlicher – Wiedereinstieg ins Berufsleben erfolgen. Sozialversicherungsmässig werden diese Frauen sowohl im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung wie vor allem im Bereich der beruflichen Vorsorge massiv benachteiligt. Auch wenn Frauen in unterschiedlichem Ausmass am Erwerbsleben teilnehmen, müssten sie auf jeden Fall auch von der beruflichen Vorsorge erfasst werden.

Weiter beruht unser soziales Sicherungssystem auf dem Kausalprinzip, d. h., die Ursache eines Schadens ist die wesentliche Voraussetzung für das Erlangen von bestimmten Versicherungsleistungen oder Transferzahlungen. So sind bei den Leistungen teilweise krasse Unterschiede festzustellen, die keineswegs durch unterschiedliche Bedürfnisse der Betroffenen erklärt werden können. Je nach Versicherungsart wird ein Lohnausfall zwischen 35 % und 90 % ersetzt.

Der Gesetzgeber und damit der Staat legt als Hauptträger der sozialen Sicherung die Leistungen und die Anspruchsberechtigten der verschiedenen Versicherungszweige und damit gleichzeitig auch das «soziale Restrisiko» fest. Das Sozialversicherungsrecht erfüllt also eine klar abgrenzbare Aufgabe. Es soll dem Versicherten den Einkommenausfall aus gesundheitlichen Gründen (Krankheit, Unfall, Invalidität; Alter) oder infolge unverschuldeter Arbeitslosigkeit ersetzen. Ferner sollen die Sozialversicherungen bestimmte kostspielige, sozial wichtige Aufwendungen dekken helfen.

Die Schweiz kennt nun aber die verschiedensten Systeme, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Beinahe jeder Zweig der sozialen Sicherung hat eine andere Organisationsform und nimmt nur bedingt auf die anderen Träger Rücksicht. Es gibt einheitlich organisierte und grundsätzlich zentral durchgeführte Versicherungszweige mit einem einzigen Versicherungsträger, wie beispielsweise die Militärversicherung oder weitgehend die obligatorische Unfallversicherung. Daneben

gibt es Versicherungszweige mit einer Vielzahl von Trägern, aber mit einheitlichen Beitrags- und Leistungsnormen, so z. B. die Arbeitslosenversicherung (86 Arbeitslosenkassen) oder – hier dezentrale Durchführung und zentraler Finanzausgleich – die Ausgleichskassen (über 100) für die Alters- und Invalidenversicherung. Unter staatlicher Aufsicht, aber vollends privat organisiert und mit den grössten Verwaltungskosten aller Versicherungszweige belegt sind dann die über 15 000 (!) Einrichtungen der beruflichen Vorsorge. Es ist offensichtlich, dass bei dieser übermässigen Zahl von Einrichtungen die Übersicht fehlt und unnötige administrative Kosten entstehen, die letztendlich die Leistungen für die Versicherten schmälern. Die Verwaltungskosten der beruflichen Vorsorge werden auf ca. 1,6 Mia. Franken pro Jahr geschätzt. Dies entspricht etwa 20mal den Kosten der AHV-Verwaltung.

Tschudi schreibt dazu: *«Die Rechtsvielfalt hat vor allem drei Mängel zur Folge: die sachlich nicht begründete Mannigfaltigkeit der Begriffe und Umschreibungen, die ungleiche Ausgestaltung gleichartiger Rechtsinstitute und die Unübersichtlichkeit des Verfahrens ... Die starke Zersplitterung des Sozialversicherungsrechts hat ohne Zweifel ungünstige, sogar schädliche Auswirkungen. Neben der Unübersichtlichkeit sind unnötige administrative Aufwendungen zu erwähnen. Mehr ins Gewicht fallen einerseits Kollisionen in Form von Überschneidungen und andererseits Lücken verbunden mit sozialen Härten ... Ohne sachliche Rechtfertigung werden z. B. die Prämien von AHV, IV und EO proportional zum Einkommen festgelegt, während die Krankenkassen archaische, unsoziale und familienfeindliche Kopfbeiträge erheben. Zweifellos fehlt der Bevölkerung das Verständnis dafür, dass trotz identischen Bedürfnissen die Leistungen bei Krankheit und bei Unfall erheblich auseinandergehen und dass erst noch Zivil- und Militärpersonen unterschiedlich behandelt werden. ... Warum bestehen zwischen mehreren Sozialversicherungszweigen materielle und zeitliche Unterschiede bei der Anpassung der Leistungen an die Preis- und Lohnentwicklung? Dass die durch solche Divergenzen benachteiligten Versicherten bittere Klage führen, erscheint als verständlich.»*

Zudem muss festgestellt werden, dass «Reparaturen» an einzelnen Gesetzen immer schwieriger werden. Die Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes beispielsweise ist verunfallt und seit längerer Zeit schwerkrank. Sie hat denn auch bereits mehrere Volksinitiativen provoziert. Die Vorarbeiten zur 10. AHV-Revision würden – wären sie erwerbstätig – bald selbst AHV-pflichtig.

Ein besonderes Wort noch zu den Ergänzungsleistungen. Diese haben sich tatsächlich günstig ausgewirkt und sind – abgesehen von einzelnen Bestimmungen – für wirtschaftlich schwache Bezüger von AHV- oder IV-Leistungen ein wirksames Mittel. Es bestehen sogar Vorschläge, wonach das System der Ergänzungsleistungen auf alle wirtschaftlich Schwachen ausgedehnt werden soll. Es sei aber nicht verschwiegen, dass der Verfassungsauftrag zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in Art. 34^{quater} klar verlangt. *«Die Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken.»* Nicht die Ergänzungsleistungen müssen den Existenzbedarf knapp decken, sondern die Grundrente sollte den Existenzbedarf ausreichend decken, steht in der Verfassung. Die heutige Regelung wird um so stossender, als dass Ergänzungsleistungen speziell beantragt werden müssen und viele Anspruchsberechtigte – sei es aus Unwissen oder Scham – ihren Anspruch nicht geltend machen.

Die heutigen Mängel könnten noch weiter ausgeführt werden. So fehlt beispielsweise trotz des 1945 eingeführten Artikels 34quinquies, Abs. 4 Bundesverfassung bis heute eine ausgebaute Mutterschaftsversicherung. Auch eine junge Mutter, die 1945 auf diese Versicherung gehofft hat, bezieht heute bereits AHV-Rente.

Es ist deshalb äusserst schwierig, zum Abschluss der Ausführungen über die aktuellen Probleme im Bereich der Sozialversicherung neue Gesetzgebungsarbeiten zu fordern, obwohl einige der Grundlagen des bisherigen Systems in der «Midlife-crisis» sind. Und dennoch: Die Zersplitterung des Sozialversicherungsrechts müsste aufgehoben werden. Der in tiefen Amtsschubladen schlummernde Entwurf für einen Allgemeinen Teil für sämtliche Sozialversicherungsgesetze könnte für eine notwendige Vereinheitlichung sorgen, damit Betroffene nicht mehr menschenunwürdig zwischen einzelnen Zweigen hin- und hergeschoben werden, wie beispielsweise wenn sich Arbeitslosenversicherung und Invaliditätsversicherung nicht einig sind über Vermittlungs- und Arbeitsfähigkeit. Es ist weiter absolut notwendig, dass die einzelnen Zweige harmoniert und vereinfacht werden. Zu verstärken sind zudem die Präventivmassnahmen. Die gegen 10 % der schweizerischen Bevölkerung, die unter Armutsbedingungen leben müssen, belegen deutlich, dass die soziale Sicherung sich nicht allein um die Deckung von Schäden kümmern darf (und es zur Zeit auch nicht in ausreichendem Mass kann), sondern dass sie eingebettet sein muss in eine vorbeugende, präventiv wirkende Strategie. Schadenverhütung wirkt sich nämlich nicht nur für die Betroffenen viel positiver aus und kann deshalb Leid und Not vermeiden helfen. Prävention wirkt sich auch günstig auf die Prämienhöhe und die Beiträge aus. Dass es in Teilbereichen wirksame präventive Konzepte gibt, zeigt die Schweiz. Unfallversicherungsanstalt SUVA, deren besondere Unfallverhütungsabteilung qualifizierte Präventionskonzepte entwickelt. Auch die AIDS-Prophylaxe des Bundesamtes für Gesundheitswesen zielt in diese Richtung. Erstaunlicherweise wird diese bisher von den Krankenkassen wenig unterstützt, obwohl letztere an der AIDS-Prävention grosses Interesse haben müssten. Präventivmassnahmen sind zwar auch in der Arbeitslosenversicherung vorgesehen. Diese genügen aber in der Praxis für Arbeislose, die seit längerer Zeit keine Anstellung mehr haben, kaum. Was einzelnen geschieht – das bereits erwähnte Hin- und Herschieben zwischen Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung –, erleben auch entsprechende Projekte für Benachteiligte: Für die Invalidenversicherung sind es Arbeitslosenprojekte und für die Arbeitslosenversicherung sind es Invalidenprojekte...

Aktuelle Probleme im Bereich der öffentlichen Fürsorge

Jene sozialen Restrisiken, die von den primären sozialen Sicherungsinstitutionen nicht gedeckt werden, sind Gegenstand der öffentlichen Sozialhilfe oder Fürsorge. Diese funktioniert als Auffangbecken und hat die restlichen Gebiete der Existenzsicherung abzudecken.

Im Gegensatz zur primären sozialen Sicherung, bei welcher vor allem eidgenössische oder kantonale bzw. vom Bund und von den Kantonen anerkannte Träger Leistungen ausrichten, bleibt die öffentliche Sozialhilfe und Fürsorge inklusive

ihrer Finanzierung schwergewichtig den Gemeinden überlassen. Die bereits angebrachte Kritik an der Vielfalt der Träger gewinnt hier weiter an Bedeutung: Je nach Gemeinde oder Kanton sind verschiedene Regelungen gültig und herrscht eine unterschiedliche Praxis. Wohl bemüht sich die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF), in der die meisten Gemeinden Mitglied sind, um einheitliche Regelungen. Die von der SKöF erarbeiteten und herausgegebenen Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe bilden den Quasi-Standard in den meisten Gemeinden. Trotzdem haben diese Richtsätze nur empfehlenden Charakter, und sie werden in den Gemeinden auch unterschiedlich angewandt und interpretiert. Auch sind die kantonalen Sozialhilfegesetze weder einheitlich aufgebaut, noch definieren sie die massgeblichen Begriffe einheitlich. Manchmal gleicht es einer Lotterie, in welchem Kanton und zudem in welcher Gemeinde jemand hilfsbedürftig wird.

Die Leistungen der öffentlichen Fürsorge erfolgen nicht zielgerichtet und problemorientiert. Zuerst muss die Bedürftigkeit und der Grund der Bedürftigkeit nachgewiesen werden; zusätzlich müssen gemäss dem Subsidiaritätsprinzip alle möglichen anderen Ressourcen ausgeschöpft werden. Dazu gehört auch die sogenannte Verwandten-Unterstützungspflicht: Nach Art. 328/329 ZGB haben die Kantone das Recht, Unterstüzungsbeiträge bei Verwandten geltend zu machen. Entsprechende Regelungen befinden sich denn auch in den kantonalen Sozialhilfegesetzen. Die Praxis der Verwandtenunterstützungspflicht kann nicht nur zu grossen Spannungen innerhalb der Familie führen, sondern sie hat auch klar «präventivabschreckenden» Charakter, gar nicht erst Fürsorgeleistungen zu begehren, aus Angst, dass daraufhin möglicherweise die halbe Verwandtschaft Leistungen erbringen müsse. Die Verwandtenunterstützungspflicht führt weiter zu klaren Rechtsungleichheiten, beispielsweise zu BezügerInnen von Ergänzungsleistungen, die glücklicherweise derartigen Bestimmungen nicht unterworfen sind. Ähnliches gilt für die Rückerstattungspflicht für ehemalige Sozialhilfebezüger.

Sozialhilfestellen haben weiter sehr grosse Ermessensspielräume, die Gefahr bieten, aus «disziplinarischen», moralischen oder «erzieherischen» Gründen Leistungskürzungen vorzunehmen, gegen die sich Betroffene kaum zur Wehr setzen können. Die Unterstützungsansätze gelten als verwaltungsintene Richtlinien, die den Betroffenen kaum bekannt sind. Leistungskürzungen oder -verweigerungen werden selten mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Betroffene wissen nicht, ob und allenfalls wie sie sich gegen derartige Entscheidungen zur Wehr setzen können. Die Richtsätze selbst halten dazu fest: «*Die öffentliche Fürsorge ist aufgrund der kantonalen Sozialhilfegesetze verpflichtet, mit ihren Massnahmen die Existenz eines Hilfsbedürftigen zu sichern. Es steht ihm kein klagbarer Rechtsanspruch, wohl aber ein Beschwerde- bzw. Rekursrecht zu.*»

Kritik an der heutigen Fürsorge kommt allmählich auch von innen: So weist Andrea Ferroni, derzeitiger Präsident der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge und Vorsteher des Kantonalen Sozialamtes Graubünden, auf Schwachstellen hin. Als Gründe nennt er unter anderem: 1. Der schlechte Ruf der Fürsorge: Rechenschaft und die individuelle Prüfung der Situation des Bedürftigen; der Entscheid fällt auf der untersten staatlichen Ebene («*In kleinen Gemeinden befindet möglicherweise die Nachbarin oder der Kollege aus dem Turnverein oder aus dem*

Jodlerklub, was mit dem Bedürftigen zu geschehen hat»; erschwerter Zugang zu den Einrichtungen, die oft erst zu spät aufgesucht werden. 2. Fehlende Rahmengesetze: Die geltenden Gesetze geben kaum inhaltliche Kriterien der Hilfebemessung ab. Damit wird der Anspruch nicht fassbar und auch nicht gerichtlich einklagbar. 3. Föderalismus und uneinheitliche Fürsorgepraxis: Verschiedene Organisationsstrukturen auf kommunaler und kantonaler Ebene; vage formulierte Gesetzesbestimmungen und als Folge uneinheitliche Fürsorgepraxis etc.
Der Sekretär der SKöF, Peter Tschümperlin, nennt ferner das «*nur sehr beschränkte Aufgabenverständnis vieler Fürsorgeorgane ... Obschon die Fürsorge als eine Form der Lebenshilfe konzipiert ist, wird sie mancherorts noch als absolute Nothilfe verstanden, die wirklich nur dann zu gewähren ist, wenn es anders nicht mehr geht ... Ich weiss aus meiner eigenen Praxis und aus Mitteilungen aus fast allen Kantonen, wie häufig in der Fürsorge noch ‹gewurstelt›, indirekt abgeschoben oder ‹tatkräftig weggesehen› statt vernünftig gehandelt und geholfen wird.*»
Ein zeitgemässes System der öffentlichen Fürsorge müsste folglich vermehrt vom Bedarf des einzelnen und weniger vom Grund oder der individuellen Ursache ausgehen. Die «Schuldfrage» darf nicht im Vordergrund stehen. Ziel sollte die Überwindung oder Kompensation eines Mangels sein. Die individuelle Ursachenabklärung ist deshalb nur insofern von Wichtigkeit, als abgeklärt werden muss, welchen Beitrag der Betroffene selbst leisten kann. Allmählich müsste dieser Wechsel von Kausal- zum Finalprinzip verwirklicht werden. Das Grundrecht auf Existenzsicherung müsste zudem in der Verfassung verankert werden, damit ein individuell klagbarer Rechtsanspruch besteht. Dies wiederum ist Voraussetzung für den «aufrechten Gang» und den Erhalt der Menschenwürde der Betroffenen. Sofortmassnahmen wären notwendig gegen die neue Unübersichtlichkeit und die nach wie vor bestehende Praxis der Abschiebung von Fürsorgeempfängern.
Abschliessend sei noch vermerkt, dass es unter anderem infolge dieser Unübersichtlichkeit keine nach einheitlichen Kriterien aufgebaute Sozialhilfestatistik gibt. Mit Sicherheit beansprucht nur ein Teil der Berechtigten Fürsorgeleistungen. Viele versuchen ihren Zustand zu verbergen oder greifen kurzfristig nach Kleinkrediten, die in der Folge aber die Not nur zusätzlich verschlimmern. Die Vorurteile in der Öffentlichkeit tragen weiter dazu bei, dass der Empfang von Fürsorgeleistungen als Schande betrachtet und ein Selbstverschulden der Betroffenen angenommen wird. Auch dies verstärkt die Tendenz, lieber still zu leiden anstatt rechtzeitig Hilfe anzufordern.

Schlussfolgerungen

Nun zurück zur Beantwortung der eigentlichen Grundfrage, ob die heutigen Mittel und Instrumente den Herausforderungen der 90er Jahre genügen. Wir haben gesehen, dass das System der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Sozialhilfe bereits heute sehr viele aktuelle Probleme aufwirft, die noch nicht gelöst sind. Je nach Standpunkt kann man sagen, dass das System noch knapp genügt oder dass es bereits heute überfordert ist. Was heute längst nur noch knapp genügt oder ungenügend ist, kann ohne Wandel und Anpassungen den Herausforderungen der Zukunft

mit Sicherheit nicht mehr genügen! Dabei reicht es nicht mehr aus, kleine Reparaturen und Flickarbeiten vorzunehmen. Derartige kleine Anpassungen benötigen heute im Bereich der Sozialversicherungen bereits zehn oder mehr Jahre! Wir brauchen tatsächlich neue Visionen, Vorschläge und ganzheitliche Überlegungen, die Bestehendes harmonisieren, vereinfachen, zusammenführen und innert nützlicher Frist Lücken füllen.

Der Wandel der Lebensformen in den nächsten Jahren wird – es seien nur einige Stichworte erwähnt – von folgenden Veränderungen geprägt: Der Altersaufbau der Bevölkerung verändert sich (markanter Geburtenrückgang, zunehmende Lebenserwartung, Zuwanderung ausländischer Personen, Verschiebung in der Altersstruktur). Die zu erwartende wachsende Hilfs- und Pflegebedürftigkeit im Alter hat eine zunehmene Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung mit wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen zur Folge. Gleichzeitig ändern sich die Haushalts- und Familienstrukturen (erhöhte Scheidungshäufigkeit, zeitliche Verzögerung der Eheschliessung und Familiengründung, weitere Zunahme von Ein-Eltern-Familien etc.). Der Rollenwandel der Frau zeigt sich in vermehrter Teilnahme von Frauen in verantwortlichen Positionen in Wirtschaft und Politik. Die relative Aufwertung fraulicher Berufsarbeit ist mit einer Abwertung der «Nur-Hausfrauen-Rolle» begleitet. Im Bereich der Arbeitswelt wird die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Ausgliederung schwächerer Arbeitnehmerinnen weiter voranschreiten. Die weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen werden auch weiterhin die Schweiz nicht verschonen. Vergessen werden dürfen zudem nicht die Auswirkungen, die der gemeinsame europäische Markt auch auf die Sozialpolitik in Europa und der Schweiz haben wird. Der Weg von einem gemeinsamen Markt zu einem «sozialen Europa» und zu einem europäischen Sozialstaat ist weit und überhaupt noch nicht in Angriff genommen worden. Es wird deshalb auch im Sozialversicherungsbereich nicht genügen, rein schweizerische Lösungen zu suchen. Diese müssen zumindest in wesentlichen Teilbereichen «europatauglich» sein. Darin besteht allerdings auch eine gewisse Hoffnung, kommt der Anpassungsdruck – beispielsweise auf das Bundesgesetz für berufliche Vorsorge – nicht allein aus sozialen Kreisen, sondern werden sich wohl auch Wirtschaftskreise für Änderungen, die eine verbesserte Mobilität von ArbeitnehmerInnen zur Folge haben, einsetzen. Diese Forderungen müssen dann allerdings zuerst auf ihre Sozialverträglichkeit geprüft werden.

Es erstaunt immer wieder, dass Anregungen und Vorschläge aus dem sozialen Bereich gerade von Kreisen, die sonst überall die Anpassung und Dynamisierung der Wirtschaft im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen predigen, bekämpft werden. Die Frage, die meinem Referat zugrunde gelegt worden ist, müsste an einem Wirtschaftssymposium gar nicht erst behandelt werden. Dort ist klar, dass Investitionen notwendig sind, um konkurrenzfähig zu bleiben, dass man sich wandeln muss, um im Markt bestehen zu können. Es wird fusioniert oder Firmen werden übernommen, um zu optimaleren Betriebsgrössen zu kommen und Synergien ausnützen zu können. Weshalb – so frage ich mich – gilt dies alles im sozialen Bereich nicht? Die gleichen Kreise, die in der Wirtschaft Ausbau und Wachstum fordern, verlangen im sozialen Bereich Abbau und erklären, die Grenzen des Sozialstaates seien erreicht.

Ein Lohnprozent macht in der Schweiz etwa 1,7 Mia Fr. aus. Ich habe ausgeführt, dass allein die jährlichen Mutationsgewinne und Verwaltungskosten im Bereich der beruflichen Vorsorge zwischen 3 und 4,5 Mia Franken betragen. Es ist somit offensichtlich, dass die notwendigen Mittel vorhanden wären, unser System der sozialen Sicherung und der öffentlichen Fürsorge einer Totalrevision und einem angepassten Umbau an die Verhältnisse der heutigen Zeit und für die Herausforderungen der Zukunft zu unterziehen. Es sollte uns wert sein, für den sozialen Frieden, auf den die Schweiz mit Recht so stolz ist, gewisse Aufwendungen und Anpassungen vorzunehmen und möglicherweise auch gewisse Versuche und Wagnisse, die durchaus Risiken beinhalten können, einzugehen.

Eine zeitgemässe ökologische Sozialpolitik macht die aktive Beseitigung der Ursachen sozialer Probleme zu ihrer ersten Aufgabe. Sie stellt den Betroffenen als eigenständiges Individuum und nicht als Schuldigen in den Mittelpunkt. Sie entwickelt sich weg von der Leistungsgerechtigkeit zur Bedarfsgerechtigkeit (oder nach Aristoteles von der «justitia commutativa» zur «justitia distributiva»); sie schafft einen Ausgleich zwischen Reich und Arm, zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen, zwischen reichen und armen Regionen und Ländern, zwischen heute Lebenden und künftigen Generationen. Möglichkeiten dazu wären die Gewährleistung eines existenzsichernden Grundeinkommens und der Ausgleich von Startchancen.

Wie die vor 700 Jahren gegründete Eidgenossenschaft und der bald 150jährige Bundesstaat heute als weltweites Beispiel praktisch gelebter Demokratie in kultureller Vielfalt gelten, könnte ein auf Versöhnung und Integration aller BewohnerInnen ausgerichtetes neues Sozial- und Fürsorgekonzept möglicherweise wiederum weltweites Beispiel werden, wie neben den klassischen, individuellen und politischen Menschenrechten auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in einem Staatswesen umgesetzt und davon ausgehend neu zu Rechten der ganzen Menschheit werden.

(Ausführliche Liste der verwendeten Literatur beim Verfasser)

SköF und LAKO: Veränderte Zusammenarbeit in der Zukunft

Gemeinsame Erklärung der geschäftsleitenden Gremien beider Organisationen

Seit Anfang dieses Jahres ist die SKöF (Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge) nicht mehr der LAKO (Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen / Sozialforum Schweiz) angeschlossen. Im Hinblick auf diese neue Situation haben sich Delegationen der geschäftsleitenden Gremien beider Verbände im vergangenen Jahr zweimal getroffen und über die Perspektiven künftiger Koexistenz und Zusammenarbeit diskutiert.

Es wäre unredlich zu behaupten, mit der SKöF-Kritik am mittlerweile mehr als ein Jahr bestehenden LAKO-Leitbild und dem anschliessenden Austrittsentscheid