

**CARITAS**

2020



# **Sozial**almanach

**Eine Sozialhilfe für die Zukunft**

Das Caritas-Jahrbuch  
zur sozialen Lage der Schweiz  
**Trends, Analysen, Zahlen**



Véréna Keller

## Vom Preis der Hilfe

Die Sozialhilfe ist geprägt vom Spannungsfeld, einerseits Not zu lindern und andererseits gängige Normen aufrechtzuerhalten. An welche Bedingungen ist die Sozialhilfe geknüpft, und wie haben sich diese in den letzten Jahrzehnten verändert? Personen bezahlen für die Hilfe, die sie beziehen, einen hohen Preis: Sozialhilfe ist heute wie gestern mit massiven Eingriffen in die Grundrechte verbunden.

Die Personengruppen, die Sozialhilfe beziehen, haben sich in den vergangenen hundert Jahren stark verändert. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Sozialhilfe oder Fürsorge, wie sie damals hiess, für alle bedürftigen Personen bestimmt, da es noch keine allgemeinen Sozialversicherungen gab. Hauptsächlich bezogen damals Kinder, Witwen und Alte Sozialhilfe, aber auch Arbeitslose. Im Laufe des Jahrhunderts hat sich der Kreis der Sozialhilfebeziehenden deutlich verkleinert. Heute ist sie nur mehr für Personen in Armut da, die durch keine Sozialversicherung abgesichert sind. Seit 1995 besteht ein Recht auf Existenzsicherung als Garantie eines menschenwürdigen Daseins. Dieses Recht ist seit 1999 verfassungsrechtlich geschützt. Jeder Kanton hat seine eigene Gesetzgebung zur Sozialhilfe, was dazu führt, dass die Voraussetzungen und Bedingungen zu deren Bezug von Kanton zu Kanton verschieden sind. Die Herausforderungen, Widersprüche und Spannungsfelder sind aber in der ganzen Schweiz ähnlich. Sozialhilfe reguliert einige Auswirkungen der Armut. Sie wurde nicht dazu geschaffen, die Ursachen der Armut – Ungleichheiten zwischen Arm und Reich,

Männern und Frauen, Menschen von hier und von anderswo – zu bekämpfen; sie kann diese allenfalls aufzeigen. Insofern stabilisiert die Sozialhilfe die herrschende Ordnung.

In diesem Kontext müssen die Behörden seit jeher schwierige Grundsatzfragen beantworten: Wie können Solidarität und Kontrolle zusammenspielen? Wem soll unter welchen Voraussetzungen geholfen werden? Auf diese Fragen gibt es keine wissenschaftlichen Antworten. Vielmehr sind sie politisch und ideologisch geprägt, widersprüchlich und verändern sich im Laufe der Geschichte.

Im folgenden Beitrag werde ich einige Aspekte der verschiedenen Antworten beleuchten, die in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz auf diese Fragen gegeben wurden. Den Schwerpunkt lege ich auf die Sozialhilfebeziehenden und die aktuellen Entwicklungen.

## Legitimität

Verdient jede Person in Armut finanzielle Hilfe? Schon eine Studie aus der Mitte des 19. Jahrhunderts stellte diese Frage: «Der erste Punkt, auf den wir unser Augenmerk richten müssen, ist die Entscheidung, welchen Personen solche Hilfeleistungen zugestanden werden sollen. Eine solche Entscheidung darf selbstverständlich nicht willkürlich sein, sondern muss auf bestimmten Regeln beruhen. Eine solche Regel muss unserer Ansicht nach die Unterscheidung sein, ob die Not auf ein Laster oder Leichtsinns zurückzuführen ist oder aber Folge eines Schicksalsschlags oder der Naturgesetze ist.»<sup>1</sup> Die alte Unterscheidung zwischen guten und schlechten Armen, zwischen jenen, von denen man denkt, sie könnten eigentlich für sich sorgen, und jenen, die wirklich hilflos sind, ist nicht starr. Sie beruht im Grunde darauf, ob es als legitim gilt, keine (Lohn-)Arbeit verrichten zu müssen. Als gesund und zur Selbständigkeit fähig erachtete Arme müssen arbeiten, während den Hilflosen – Kindern, Alten, Kranken – Hilfeleistungen zugestanden werden.

In der Schweiz wie anderswo äussert sich diese Kategorisierung in abgestuften Massnahmen der sozialen Sicherheit. In jeder dieser Massnahmen gilt eine andere Höhe des Existenzminimums, wie die Textbox 1 (Seite 45) zeigt. Für Personen, die eine Alters- oder Invalidenrente bekommen, liegt das Existenzminimum dreimal höher als für Personen in einem laufenden Asylverfahren und 600 Franken höher als für Sozialhilfebeziehende.

**Textbox 1 Monatlicher Betrag zur Deckung des Grundbedarfs (ohne Kosten für Unterkunft, Gesundheit, berufliche Unkosten usw.), Einpersonenhaushalt, 2019**

Ergänzungsleistungen zu AHV-/IV-Rente	1621 Franken
Betriebsrechtliches Existenzminimum	1200 Franken <sup>2</sup>
Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien	986 Franken
Personen in laufendem Asylverfahren	etwa 480 Franken <sup>3</sup>
Nothilfe für Flüchtlinge, die einen Nichteintretens- (NEE) oder Wegweisungsentscheid erhalten haben	etwa 10 Franken pro Tag in Naturalien <sup>3</sup>

Die Auflistung macht klar: Die Festlegung des Existenzminimums ist keineswegs wissenschaftlich oder objektiv, denn die grundlegenden Bedürfnisse sind für alle Personen a priori identisch. Die unterschiedlichen Beträge widerspiegeln vielmehr eine krasse gesellschaftliche Wertehierarchie.

Selbst innerhalb der Sozialhilfe werden Kategorisierungen vorgenommen, zum Beispiel nach Geschlecht. Von Männern und Frauen – Vätern und Müttern – wird in der Regel nicht die gleiche Einstellung zur Arbeit erwartet. Die SKOS-Richtlinien (siehe unten) stellten bis 1971 klar: «Eine Mutter, die fähig ist, ihre Kinder zu erziehen, soll sich in erster Linie dieser Aufgabe widmen und nicht mitverdienen. Ist sie dazu aber nicht imstande, soll sie einer Arbeit nachgehen.»

Seit der Jahrhundertwende hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) drei neue Kategorisierungen eingeführt, die bis heute gültig sind.

2003 wurde die Kategorie «junge Erwachsene» geschaffen. Diese bekommen weniger Geld. Allfällige Sanktionen sind strenger und die Anforderungen in Bezug auf Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt höher.

Zweitens wurden die Leistungen vom Verhalten der Betroffenen und ihrem Einsatz bei der Arbeitssuche abhängig gemacht. Dieses sogenannte Aktivierungsprinzip wurde im Zuge der Revision der SKOS-Richtlinien 2005 (siehe unten) eingeführt.

Drittens bemessen sich neuerdings die Sozialhilfeansätze daran, wie lange jemand Steuern bezahlt hat oder beschäftigt war. Das bedeutet im Klartext, dass Personen ohne Schweizer Pass diskriminiert werden. Textbox 2 (Seite 46) führt hierzu einige Beispiele an.

### Textbox 2 **Diskriminierung von Personen ohne Schweizer Pass**

Auf Vorschlag des Regierungsrates kürzte der Kanton Luzern den Grundbedarf von Personen, die weniger als 18 Monate in der Schweiz gearbeitet haben, für Alleinstehende auf 85 Prozent und für Mehrpersonenhaushalte auf 90 Prozent der SKOS-Richtlinien (Januar 2013).

Das Kantonsparlament Aargau nahm eine Motion (SVP, CVP, FDP) an, die verlangte, die Sozialhilfe nach Massgabe der Anzahl Steuer- und AHV-Beitragsjahre zu kürzen (November 2017).

Das Kantonsparlament Basel-Landschaft nahm gegen den Willen des Regierungsrates eine Motion der SVP mit dem Titel «Steuerjahre definieren Sozialhilfeshöhe» an; der Regierungsrat hielt sie für diskriminierend, illegal, nicht umsetzbar und ungerechtfertigt (März 2018).

Eine gleiche Motion wurde von SVP-Abgeordneten im Kantonsparlament Zürich eingereicht (Dezember 2018, bis Mai 2019 noch nicht behandelt).

## Zugehörigkeit

Auch die Frage der Zugehörigkeit ist entscheidend dafür, ob und welche Hilfe einer Personengruppe zuteil wird.

Historisch gesehen war die Fürsorge in der Schweiz Aufgabe der Gemeinde, und dies je nach Region nach zwei verschiedenen Modellen: Heimatgemeinde oder Wohngemeinde. Das Modell der Heimatgemeinde beschränkte den Zugang zur Fürsorge auf die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde. Personen aus anderen Gemeinden, Landstreicher, Bettelnde usw. wurden nach einer minimalen, kurzfristigen Überlebenshilfe fortgeschickt. Auf diesem Grundsatz basierte zum Beispiel das erste Fürsorgegesetz (1888) im landwirtschaftlich geprägten Kanton Waadt mit einer weitgehend ansässigen Bevölkerung. Ganz anders im industriell und somit von grösserer Arbeitskräftemobilität geprägten Kanton Neuenburg: Dort war vom ersten Gesetz an (1889) die Wohngemeinde für die Fürsorge zuständig. Erst seit 1979 gilt das Wohnortsprinzip in der ganzen Schweiz.<sup>4</sup> Seither ist es verboten, bedürftige Personen in ihre Heimatgemeinde abzuschieben. Auch für sie gilt nun endlich das Recht auf Niederlassungsfreiheit in ihrem eigenen Land.<sup>5</sup>

Personen ohne Schweizer Pass hingegen wird die Einreise ins Land verweigert, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie über die für ihren Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel verfügen. All jene Ausländerinnen und Ausländer, die – ordnungs-

gemäss! – in der Schweiz Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben, können ausgewiesen werden. Familiennachzug und Einbürgerung sind ihnen verwehrt.<sup>6</sup>

Ein weiterer Schritt bestand darin, Sozialhilfebeziehende ohne Schweizer Pass Kriminellen gleichzusetzen. Nach der Zustimmung zur eidgenössischen Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» im November 2010 wurde ein neuer Artikel 66a ins Strafgesetzbuch aufgenommen. Er trat im Oktober 2016 in Kraft und zählt alle strafbaren Handlungen auf, die zwangsläufig zur Ausschaffung aus der Schweiz führen, darunter vorsätzliche Tötung, Vergewaltigung, Pädophilie, Brandstiftung, Menschenhandel, Drogenhandel und Sozialhilfebetrug. Die SVP führte zu diesem Thema eine aggressive Kampagne in den Kantonen (siehe Textbox 3).

#### Textbox 3 **Sozialhilfebezug wird mit Verbrechen gleichgesetzt**

Im Kanton Zürich sollte eine allgemeine Revision des Bürgerrechtsgesetzes unter anderem Sozialhilfebeziehende aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Unabhängigkeit von der Einbürgerung ausschliessen. Dagegen lancierte die SVP ein Referendum mit dem Titel «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher». Beide Vorschläge wurden vom Zürcher Stimmvolk im März 2012 abgelehnt.

Im Kanton Bern reichte die Junge SVP eine Volksinitiative mit dem Titel «Keine Einbürgerung von Kriminellen und Sozialhilfeempfängern» ein. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung angenommen (November 2013).

Im Oktober 2016 reichte die SVP Basel-Stadt eine Volksinitiative mit dem gleichen Inhalt ein, zog sie in der Folge aber zurück. Dasselbe geschah im November 2016 im Kanton St. Gallen.

Es zeigt sich deutlich: Die Gewährung von Fürsorge bleibt abhängig von Zugehörigkeit und Konformität. Zugehörigkeit bemisst sich längst nicht mehr an der Gemeinde, sondern ist eine globale Frage geworden. Die Behandlung der Flüchtlinge zeigt dies eindrücklich: Die Schweiz betreibt wie andere europäische Länder eine Politik, die einen daran zweifeln lässt, ob Flüchtlinge als der Menschheit zugehörig betrachtet werden.

## Die SKOS-Richtlinien

Wie viel finanzielle Unterstützung sollen Bedürftige bekommen, unter welchen Bedingungen und in welcher Form? Das sind schwierige Fragen, denn einerseits muss zu grosse Not vermieden und gleichzeitig der Druck, Lohnarbeit zu verrichten, aufrecht erhalten bleiben. Bis weit ins 20. Jahrhundert beschränkte sich die Fürsorge in der Regel auf die Abgabe von Naturalien durch die Gemeinden.<sup>7</sup> Die (durchaus nicht zwangsfreie) Vermittlung von Arbeit war ein weitverbreitetes Mittel der Fürsorge.

Mit der Entwicklung der Konsumgesellschaft wurde die Fürsorge mehr und mehr in Form von Geldleistungen ausgerichtet. Dies rief Bedenken wach, ob die Armen denn in der Lage seien, mit dem Geld vernünftig umzugehen. Seither wird darüber gestritten, wie viel Selbstbestimmung sinnvoll sei und wie viel Kontrolle nötig – mit dem Resultat, dass bis heute die Ausgaben der Sozialhilfebeziehenden kontrolliert werden.

1963 veröffentlichte die Armenpflegerkonferenz – eine Vorläuferin der SKOS – ihre ersten «Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen» mit Frankenbeträgen. Minimal- und Maximalbeträge wurden definiert, welche nach Alter, Geschlecht und Personenstand variieren konnten. Dazu kamen «bei Bedarf» weitere Leistungen für Kleidung, Heizung, Gesundheitspflege, Verkehrsauslagen, Ausbildung, Freizeitgestaltung, Taschengeld usw. hinzu. Letztere wurden auf Antrag gewährt und erforderten einen Ausgabenbeleg, was den Weg frei machte für Ungleichbehandlungen und zunehmende Bürokratisierung.<sup>8</sup>

In den 1990er-Jahren führte die SKOS alsdann Pauschalbeträge ein, in erster Linie, um die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Sozialhilfebeziehenden zu stärken. Die Beträge richteten sich nun ausschliesslich nach der Anzahl Personen im Haushalt. Ab 1998 unterschieden die Richtlinien zwischen dem Grundbedarf I und dem Grundbedarf II. Der Grundbedarf I sollte die Kosten für die grundlegenden Bedürfnisse decken, das heisst der «Existenzsicherung [dienen], um in der Schweiz dauerhaft ein menschenwürdiges Leben zu führen». Der Grundbedarf II – auch soziales Existenzminimum genannt, welches allen unterstützten Haushalten zustand – sollte die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, die Wahrung oder Wiederherstellung der gesellschaftlichen Integration ermöglichen und die regionalen Besonderheiten berücksichtigen.<sup>9</sup>

Der Betrag zur Sicherung des Grundbedarfs wurde schon bald und ab 1963 immer wieder erhöht und erreichte 2003 seinen Höchststand. Ab 2005 wurde er deutlich gesenkt, allerdings mit einer Kompensation für einen Teil der Sozialhilfebeziehenden



(siehe Textbox 4). 2011 und 2013 wurde der Grundbedarf an die Teuerung angepasst, 2020 ist dies das nächste Mal vorgesehen. Nicht angepasst wurde er jedoch an die Reallohnentwicklung, obwohl die Richtlinien schon in der ersten Fassung 1963 vorsahen, dass die Sozialhilfe nicht nur die für das nackte Überleben notwendigen Ausgaben abdecken, sondern auch ein soziales Existenzminimum garantieren sollte, damit Sozialhilfebeziehende angemessen an den steigenden Reallöhnen teilhaben könnten. So lag der Grundbedarf nach SKOS 2014 20 Prozent tiefer als 1998.<sup>10</sup>

<b>Textbox 4 Grundbedarf Einpersonenhaushalt nach SKOS-Richtlinien<sup>11</sup></b>	
1963	180 bis 230 Franken + zusätzliche Hilfen nach Bedarf
1972	360 Franken + 80 Franken Taschengeld
1982	510 Franken + 120 Franken frei verfügbare Quote
1992	670 Franken + 150 Franken frei verfügbare Quote
1998	1010 Franken + Grundbedarf II von 45 bis 100 Franken
2003	1030 Franken + Grundbedarf II von 46 bis 160 Franken
2005	960 Franken + Zulagen in bestimmten Fällen
2011	977 Franken + Zulagen in bestimmten Fällen
2013	986 Franken + Zulagen in bestimmten Fällen

Der Grundbedarf erhöht sich entsprechend der Haushaltsgrösse. Er soll heute pauschal die Ausgaben für Folgendes abdecken: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe, Elektrizität und Gas, die laufende Haushaltsführung, kleine Haushaltsgegenstände, Verkehrs-, Telefon-, Post-, Bildungs- und Freizeitauslagen, Körperpflege, persönliche Ausstattung, auswärts eingenommene Getränke und Übriges (etwa Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

Hinzu kommen die Beträge für Wohnungsmiete und Wohnnebenkosten, Krankenkasse und medizinische Grundversorgung sowie situationsbedingte Leistungen, die beantragt werden können. Allfällige Einkommen von Haushaltsmitgliedern (Löhne, Renten usw.) werden angerechnet.

Seit der Jahrhundertwende wurden die Richtlinien zweimal vollständig überarbeitet (2005 und 2015) als Reaktion auf den neoliberal geprägten Kontext, welcher insinuierte, der Sozialstaat fördere Faulheit, Passivität und Schmarotzertum. Auch war die Legitimität der SKOS durch den Austritt einiger Gemeinden (mit besonders grossem Getöse 2013 der Gemeinde Berikon AG) ins Wanken geraten.

Die vollständige Überarbeitung der Richtlinien von 2005 markierte einen Wendepunkt. Fortan war nicht mehr allein die Bedürftigkeit, sondern die «Mitwirkung» der Sozialhilfebeziehenden ausschlaggebend für die Gewährung von Unterstützung. Mehrere Städte (etwa Bern, Basel, Zürich) ebneten mit der Einführung neuer «Anreizmodelle» («Arbeit statt Fürsorge», «Arbeit soll sich lohnen») dieser Revision den Weg. Das «Aktivierungsprinzip» sollte die Wiedereingliederung ins Berufsleben forcieren. Der Grundbedarf wurde für alle um 7 Prozent gekürzt, wobei sich diese Einbusse unter bestimmten Voraussetzungen durch sogenannte Anreizleistungen kompensieren liess. Eine Studie legitimierte diese Änderungen, indem sie festhielt, Sozialhilfe müsse «im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung unattraktiv» gemacht werden. Sie postulierte, Sozialhilfe dürfe «für arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende kein Existenzminimum garantieren» und die Leistungen sollten sich nach den Ausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung (und nicht mehr der einkommensschwächsten 15 Prozent) richten.<sup>12</sup>

Die zweite grosse Revision der Richtlinien (2015) trat 2016 in Kraft. Sie stützte sich auf eine Studie des BFS, die zum Schluss kam, dass der Grundbedarf nach SKOS rund 100 Franken zu tief lag.<sup>13</sup> Trotzdem wurde der Grundbedarf für Grossfamilien und bestimmte junge Erwachsene gekürzt, und die möglichen Sanktionen wurden verschärft: Der Grundbedarf kann seither um bis zu 30 Prozent gekürzt werden (vorher maximal 15 Prozent). Eine weitere Studie bestätigte, dass die Bemessung des Grundbedarfs nach SKOS zu niedrig sei und zusätzliche Kürzungen die Gesundheit der Sozialhilfebeziehenden gefährdeten und sie aus der Gesellschaft ausschlossen.<sup>14</sup>

## Für und gegen Sozialhilfe

Diese Revisionen sollten der Kritik an der Sozialhilfe den Wind aus den Segeln nehmen und die SKOS-Richtlinien als nationale Referenz schützen. Sie verfehlten jedoch dieses Ziel. Es ist – unter Federführung der SVP – ein wahrer Wettstreit zwischen den Kantonen und den Gemeinden entbrannt, wer die restriktivste Sozialhilfe vorweisen

kann. Durch unzählige Vorstösse, die ein Teil der Presse lautstark rapportierte, wurde eine Kampagne geführt, die Parteien, Verwaltungen und sogar Teile der Stimmbevölkerung zu überzeugen scheint. Textbox 5 führt einige Beispiele hierfür an.

**Textbox 5 Angriffe auf die Sozialhilfe<sup>15</sup>**

Der Kanton Genf kürzte die finanzielle Hilfe für neue Sozialhilfebeziehende und legte den schweizweit bei weitem niedrigsten Betrag für junge Erwachsene unter 25 Jahren fest (Februar 2012).

Der Kanton Neuenburg kürzte den Betrag zur Deckung des Grundbedarfs für «junge Sozialhilfebeziehende» (bis 35 Jahre!) um 15 Prozent (März 2014).

«Wenn Arbeitende weniger im Portemonnaie haben als Sozialhilfebezügler/Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe»: Diese von der CVP eingereichte Motion verlangte eine Kürzung verschiedener in den SKOS-Richtlinien vorgesehener Leistungen um 10 Prozent. Sie wurde vom Walliser Kantonsparlament angenommen (September 2014).

Bestrebungen, den Sozialhilfebeziehenden den Autobesitz zu verbieten, lehnte das Zürcher Kantonsparlament nach langem Hin und Her ab (Januar 2015).

«Prepaid-Karten für ausländische Sozialhilfebezügler»: Ein Abgeordneter der SVP beantragte, ausländischen Sozialhilfebeziehenden nur Prepaid-Karten auszuhändigen, um zu verhindern, dass sie Geld in ihr Heimatland schicken. Das Walliser Kantonsparlament lehnte den Antrag ab (September 2015).

Eine parlamentarische Initiative (SVP, FDP, Grünliberale) zur Einschränkung des Einspracherechts der Sozialhilfebeziehenden wurde vom Zürcher Kantonsparlament angenommen (März 2017). Eine Einsprache beim Bundesgericht ist hängig.

«Keine Luxusgüter für Sozialhilfebezügler»: Diese Motion der SVP verlangte, dass im Grundbedarf die Kosten für Tabakwaren und auswärts eingenommene Getränke nicht mehr übernommen würden beziehungsweise diesen für eine Einzelperson um 100 Franken zu senken. Das Kantonsparlament Basel-Landschaft lehnte die Motion ab (Februar 2018).

«Keine Besserstellung von Sozialhilfebezügern gegenüber Arbeitenden»: Diese parlamentarische Initiative (SVP, EDU, BDP) forderte, Ferien und medizinische Luxusbehandlungen nicht mehr zu bezahlen. Das Zürcher Kantonsparlament nahm sie an (November 2018).

«Keine Finanzierung universitärer Ausbildung durch die Sozialhilfe»: Dies forderte eine Motion (SVP, FDP, Grünliberale), die vom Zürcher Kantonsparlament angenommen wurde (Januar 2019).

Das Frühjahr 2018 markierte den vorläufigen Höhepunkt des Sozialhilfeabbaus. Innerhalb weniger Wochen kürzten die Parlamente von drei grossen Kantonen (AG, BL, BE) nach Vorstössen der SVP und mit Unterstützung anderer, meist bürgerlicher Abgeordneter die Höhe des Grundbedarfs um bis zu 30 Prozent. Kurz darauf (Dezember 2018) reichte die SVP im Kanton Zürich eine weitere Motion gleichen Inhalts ein. Zur grossen Erleichterung vieler lehnte dann die Stimmbevölkerung des Kantons Bern die beschlossene Kürzung infolge eines von einer breiten Koalition lancierten konstruktiven Referendums («Volksvorschlag») im Mai 2019 ab.

Die Angriffe auf die Sozialhilfe nehmen nicht nur Personen ohne Schweizer Pass und Arme ins Visier, sondern auch die Grundrechte selbst, die Institutionen und demokratischen Prozesse. Der Tonfall ist zunehmend gehässig, und der Wille ist spürbar, das Recht auf Hilfe auszuhöhlen und allenfalls durch Wohltätigkeit zu ersetzen. Dieses politische Programm besteht aus Einschränkungen von Rechten und Hilfen, aus Überwachungen und Schikanen, Disziplinierung, Bestrafung und Stigmatisierung, Diskriminierung, Ausgrenzung und Kriminalisierung.

Es gibt aber durchaus Stimmen, die sich für eine solide Sozialhilfe starkmachen. Institutionen, Gewerkschaften, Berufs- und politische Verbände machen den unerlässlichen Wert der Sozialhilfe für den gesellschaftlichen Zusammenhalt öffentlich. So lancierten im März 2019 die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, der Schweizerische Städteverband, die Städteinitiative Sozialpolitik, das Schweizerische Rote Kreuz, die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft und die SKOS gemeinsam eine Charta für eine solide und faire Sozialhilfe.<sup>16</sup>

## **Kinder, alleinerziehende Mütter und Working Poor**

Wer traut sich in diesem repressiven Klima noch, Sozialhilfe zu beantragen? Wie hat sich die Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden in den letzten Jahren verändert?

Da die Sozialhilfe kantonal geregelt ist, standen lange nur Daten auf Kantons- oder Gemeindeebene zur Verfügung, die man infolge unterschiedlicher Erhebungsmethoden nicht miteinander vergleichen konnte. Es war auch nicht möglich, Entwicklungen zu dokumentieren. Belegt ist, dass in Krisenzeiten die Zahl der Sozialhilfebeziehenden jeweils drastisch stieg.<sup>17</sup>

Die ersten überkantonalen Kennzahlen zur Sozialhilfe wurden ab 1999 von der Städteinitiative Sozialpolitik erhoben. Die Daten stammten von dreizehn Städten,

darunter zweien aus der Romandie. Seit 2005 publiziert nun das Bundesamt für Statistik (BFS) jedes Jahr eine nationale Sozialhilfestatistik, die die Merkmale des Sozialhilfebezugs in allen Kantonen systematisch erfasst. Es zeigt sich, dass in diesem Zeitraum die Merkmale der Bezügerinnen und Bezüger ziemlich stabil geblieben sind.

2017 zählte das BFS 278 345 Personen, die mindestens einmal in diesem Jahr Sozialhilfeleistungen erhalten hatten. Sie machten 3,3 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung aus. Diese Quote ist seit 2005 (3,2 Prozent) konstant geblieben, während die absolute Zahl der Unterstützten proportional zur ständigen Wohnbevölkerung gestiegen ist (237 495 unterstützte Personen im Jahr 2005).<sup>18</sup>

2017 waren 29 Prozent der Sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendliche (2005: 31 Prozent). Sie lebten meist mit nur einem Elternteil, der Sozialhilfe bezog; in 95 Prozent der Fälle war es die Mutter. Fast jede vierte alleinerziehende Familie benötigte in der Schweiz Sozialhilfe. Dies zeigt die fehlende soziale Absicherung für Kinder insbesondere bei Trennung und Scheidung und das erhöhte Armutsrisiko für Mütter infolge geschlechtshierarchischer Arbeitsteilung.

Die Gruppe der Personen im AHV-Alter ist, mit sehr wenigen Ausnahmen, abwesend in der Sozialhilfe; sie ist durch Renten und Ergänzungsleistungen abgesichert.

2017 war ein Viertel der Sozialhilfebeziehenden (26 Prozent) erwerbstätig, 5 Prozent arbeiteten sogar Vollzeit (2009, im ersten Jahr, für das Daten zur Verfügung stehen, hatten 29 Prozent eine Erwerbsarbeit und 9 Prozent arbeiteten Vollzeit). Die restlichen drei Viertel waren zur Hälfte Personen auf Arbeitssuche und zur Hälfte Nichterwerbstätige, das heisst Personen, die aufgrund ihres Alters, ihres Gesundheitszustandes, von Ausbildung und/oder Erziehungspflichten nicht auf Arbeitssuche waren. Auch wenn die Arbeitslosenquote bei den Sozialhilfebeziehenden also überdurchschnittlich hoch war, ist es nicht so, dass Arbeit – selbst in Vollzeit – stets vor Armut schützt. Zahlreiche Working Poor sind auf Sozialhilfe angewiesen, da viele Löhne zu niedrig und die Beschäftigungsverhältnisse oft prekär sind. Frauen und Geringqualifizierte ohne Schweizer Pass sind übervertreten.

Ein weiteres Merkmal der Sozialhilfebeziehenden ist die tiefe berufliche Qualifikation. 2017 verfügten fast die Hälfte von ihnen (47 Prozent) – das sind mehr als doppelt so viele wie bei der ständigen Wohnbevölkerung – über keine über die allgemeine Schulpflicht hinausgehende Ausbildung. Allerdings hatten die anderen 53 Prozent eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine höhere Ausbildung. Auch eine Berufsausbildung schützt also nicht vor Armut.

Was nun die Nationalität der Sozialhilfebeziehenden betrifft, wird ja manchmal ein «Sozialtourismus» angeprangert. Personen ohne Schweizer Pass sind fast dreimal so oft auf Sozialhilfe angewiesen wie Schweizerinnen und Schweizer: 2017 bezogen 2,3 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer und 6,3 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe. Allerdings ist auch hier differenzieren notwendig: Personen aus der EU sind weniger oft auf Sozialhilfe angewiesen als Schweizer. Statistisch übervertreten sind Personen aus Nicht-EU-Staaten. Sie verfügen oft kaum über anerkannte Qualifikationen und arbeiten in Niedriglohnssektoren und schlecht geschützten Branchen, was das Sozialhilferisiko erhöht.

Die Dauer des Sozialhilfebezugs steigt seit 2005, bleibt aber nach wie vor begrenzt, sodass seine Funktion als Übergangslösung durchaus gewahrt bleibt. 2017 lag die Bezugsdauer bei 51 Prozent der abgeschlossenen Fälle bei weniger als einem Jahr, bei 18 Prozent zwischen einem und zwei Jahren und bei 31 Prozent über zwei Jahre. Zum Vergleich: 2005 hatten 62 Prozent weniger als ein Jahr Sozialhilfe bezogen, 17 Prozent ein bis zwei Jahre und 21 Prozent über zwei Jahre.

Die aufgelisteten Merkmale zeigen: Sozialhilfebeziehende sind Angehörige unterer gesellschaftlicher Schichten, die von keiner Sozialversicherung geschützt sind. Ihre Anzahl und ihre Merkmale hängen von verschiedenen, sich wandelnden gesellschaftlichen, politischen und administrativen Parametern ab, die ausserhalb des Sozialhilfesystems liegen. Entscheidende Faktoren sind dabei der Arbeitsmarkt und die Löhne, die Organisation der Familien und die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, die Demografie und der Wohnungsmarkt. Ebenso verändert jede Änderung bei den Sozialversicherungen die Zusammensetzung und die Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Auch mangelhafte Sozialleistungen für Familien, ungenügende Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen für Kinder, kostenpflichtige Bildung und tiefe Stipendien erhöhen das Sozialhilferisiko. Es liesse sich also an vielen Punkten ansetzen, um zu verhindern, dass Menschen Sozialhilfe brauchen.

Ausserdem ist die Wahrnehmung der Sozialhilfebeziehenden nicht wertfrei. Bei bestimmten Gruppen wie jungen Erwachsenen oder Flüchtlingen etwa wird Sozialhilfe schnell skandalisiert, während andere Gruppen quasi unsichtbar bleiben, so die grosse Gruppe der Kinder und der alleinerziehenden Mütter.

## Grundrechte

Sozialhilfe zu beziehen kann schwerwiegende Folgen nach sich ziehen. Sozialhilfebeziehende haben de facto nicht die gleichen Rechte wie die anderen Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz; sie sind keine vollwertigen Bürgerinnen und Bürger.

Die Niederlassungsfreiheit gilt für Arme erst seit 1979, und nur für jene mit Schweizer Pass. Wie ein Beispiel aus Rorschach SG zeigt, wird dieses Recht aber nicht immer respektiert. Der Bürgermeister von Rorschach (SVP) verwehrte einer Sozialhilfebeziehenden mit Schweizer Bürgerrecht im September 2013 die Niederlassung in seiner Gemeinde. Das Kantonsgericht hob dann diesen Entscheid auf.

Bis in die Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts konnte zudem das Stimm- und Wahlrecht zahlungsunfähiger Männer eingeschränkt werden (Frauen waren davon eh noch ausgeschlossen). Trotz allgemeinen Wahlrechts der Männer seit der Bundesverfassung von 1848 stützte das Bundesgericht den Ausschluss von Armengenössigen noch 1915. Erst seit 1971 dürfen weder strafrechtlich Verurteilten noch Zahlungsunfähigen die Bürgerrechte abgesprochen werden.<sup>19</sup>

Ferner ist der Schutz der Privatsphäre eingeschränkt. Personen, die Sozialhilfe beantragen oder beziehen, müssen sämtliche von den Behörden verlangten Informationen über ihre persönliche, berufliche, finanzielle und gesundheitliche Situation und jene ihrer Familienangehörigen offenlegen und den Behörden erlauben, solche Informationen direkt einzuholen und weiterzugeben, ohne davon selbst in Kenntnis gesetzt zu werden. Tun sie dies nicht, kann ihnen die Hilfe verweigert oder gekürzt werden.

### Textbox 6 **Eingeschränkte Privatsphäre**

2008 führte die fünfte Revision der Invalidenversicherung das Prinzip der Früherfassung ein. Sie schuf die ärztliche Schweigepflicht ab und verpflichtete den behandelnden Arzt, der Versicherung Informationen über Patienten ohne deren Zustimmung zur Verfügung zu stellen. Auch die Weitergabe von Informationen und eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialhilfebehörden sind seither gestattet mittels Entbindung von der Schweigepflicht (Art. 3a und 68bis IVG).

Seit 2009 müssen die zuständigen Sozialhilfestellen den Migrationsbehörden unaufgefordert die Namen von Ausländerinnen und Ausländern melden, die Sozialhilfe beziehen (Art. 97 AIG und Art. 82b VZAE).

Seit 2011 haben die Sozialhilfestellen Zugang zum AVAM-System der Arbeitslosenversicherung, einer Datenbank mit Informationen über alle in Bezug auf arbeitslose Personen ergriffenen Massnahmen (Art. 96c AVIG).

Zahlreiche Gemeinden folgten dem Beispiel der Gemeinde Emmen LU, die 2005 als erste Sozialdetektive eingeführt hatte. Seither sind Sozialdetektive, -inspektoren sowie Observationen vielerorts gängige Praxis. Im Bereich der Sozialversicherungen wurde dafür mit einer Referendumsabstimmung im November 2018 auf Bundesebene eine rechtliche Grundlage geschaffen (ATSG).

All diesen Praktiken liegt das Bild betrügerischer und unverantwortlicher Sozialhilfebeziehender zugrunde. Die Kontrollmassnahmen sind vielfältig und streng, die Privatsphäre ist massiv beeinträchtigt.

Ebenso sind die persönlichen Freiheitsrechte eingeschränkt. Die SKOS-Richtlinien verlangen unter Androhung von Kürzung oder gar Einstellung der Hilfe «Mitwirkung», die Suche und Annahme einer «zumutbaren» Erwerbstätigkeit (auch ausserhalb des angestammten Berufs) sowie die Teilnahme an «zweckmässigen» und «zumutbaren» Beschäftigungsprogrammen, obwohl die Bundesverfassung die freie Berufswahl garantiert und Zwangsarbeit verbietet.<sup>20</sup>

Neben der materiellen Hilfe bildet die persönliche Hilfe «einen unabdingbaren Teil wirkungsorientierter Sozialhilfe»<sup>21</sup>. Persönliche Hilfe wird in den Diensten der Sozialhilfe in der Regel von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in Form von Beratung, Unterstützung, Begleitung und Vermittlung von weiteren Hilfsangeboten geleistet. Der Charakter dieser Hilfe ist allerdings zweischneidig. Sie mag Hilfe mit dem Ziel der Ermächtigung zu mehr persönlicher Handlungsfähigkeit und Freiheit anstreben, ist aber gleichzeitig Kontroll- und Erziehungsinstrument. Sozialhilfebeziehende



können selten frei entscheiden, ob sie persönliche Hilfe in Anspruch nehmen wollen – meist wird sie ihnen verordnet.

Eine regelrechte Abschreckungsstrategie bestimmt das System Sozialhilfe. Viele Menschen verzichten auf Sozialhilfe, weil sie derartige Eingriffe in ihr Leben, eine derartige Unterwerfung, einen so hohen Preis nicht hinnehmen wollen.

## Fazit

Das Schlusswort möchte ich einem Walliser Grossrat der CVP, Jean-Claude Savoy, überlassen. Während der Debatte über eine Motion, die eine Kürzung der Sozialhilfe forderte, gab er Folgendes zu Protokoll:

*«Zuallererst möchte ich klarstellen, dass ich ein Vertreter der Bürgerlichen und Gemeindepräsident bin. Aber das, was hier heute gesagt wird, kann ich nicht stehen lassen. Wer sind denn die Menschen, über die wir hier sprechen? [...] Es sind vom Leben gezeichnete Menschen, 59-, 60-, 61-Jährige, die ihr ganzes Leben in Hotelküchen geschuftet haben, die krank sind, die überhaupt keine Chance mehr haben, wieder eine Arbeit zu finden. Es sind junge Mütter, die keine Ausbildung haben, die die Schule zu früh abgebrochen haben und die keine Arbeit suchen können, einfach weil sie sich um ihr Kind kümmern müssen. [...] Die Sozialhilfe ist von den Gemeinden und den Sozialarbeitenden sehr streng kontrolliert. Wir können doch nicht immer weiter dem aktuellen Trend folgen und unablässig unterstellen, dass diese Menschen betrügen und das System ausnutzen. Ich für meinen Teil denke an all diese Menschen. Ich bin ein Vertreter der Bürgerlichen, aber meine Unterstützung haben sie.»<sup>22</sup>*

Prof. Dr. Véréna Keller ist emeritierte Professorin an der Hochschule für Soziale Arbeit in Lausanne und Vizepräsidentin von AvenirSocial, dem Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz.

Dieser Beitrag ist aus dem Französischen übersetzt worden.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Enquête sur le paupérisme, 1977.
- <sup>2</sup> Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz, gültige Fassung vom 1. 7. 2009.
- <sup>3</sup> Höhe von den Kantonen festgelegt.
- <sup>4</sup> Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG), Inkrafttreten 1. 1. 1979.
- <sup>5</sup> Tabin et al., 2010.
- <sup>6</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, Inkrafttreten 2008, Art. 5, 44, 62 und 63, umbenannt in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Inkrafttreten 1. 1. 2019.
- <sup>7</sup> Hilfen in Naturalien bestanden z.T. noch lange weiter. So führte der Sozialdienst der Stadt Genf bis im Jahr 1978 Lebensmittelläden für Bedürftige.
- <sup>8</sup> Hänzi, 2011, S. 232.
- <sup>9</sup> SKOS-Richtlinien 12/02, B.2–3 und B.2–6.
- <sup>10</sup> Berechnungen von Gurny, Tecklenburg, 2016, S. 20.
- <sup>11</sup> Gurny, Tecklenburg, 2016, S. 9.
- <sup>12</sup> Gerfin, 2004, S. 32 und S. 7.
- <sup>13</sup> Bundesamt für Statistik (BFS), 2014.
- <sup>14</sup> Stutz et al., 2018.
- <sup>15</sup> Keller, 2019.
- <sup>16</sup> charta-sozialhilfe.ch
- <sup>17</sup> Tabin et al., 2010.
- <sup>18</sup> Bundesamt für Statistik (BFS), 2019.
- <sup>19</sup> Poledna, 2014.
- <sup>20</sup> Art. 27 BV und Kommentar Hänzi, 2011, S. 76.
- <sup>21</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), A3.
- <sup>22</sup> Memorial des Grossen Rates des Kantons Wallis, ordentliche Septembersession 2014, S. 265. Debatte der Motion 2.0029 «Wenn Arbeitende weniger im Portemonnaie haben als Sozialhilfebezügler/Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe».

## Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik (BFS):* SKOS-Grundbedarf: aktualisierte Berechnungen des BFS. Bern, 2014.
- Bundesamt für Statistik (BFS):* Sozialhilfestatistik 2017. Neuenburg, 2019.
- Collectif:* Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud en 1840. Lausanne, 1977.
- Gerfin Michael:* Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS zuhanden der SKOS. Bern, 2004.
- Gurny Ruth, Tecklenburg Ueli:* Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der Schweiz. Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten. Zürich, 2016.
- Hänzi Claudia:* Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel, 2011.
- Keller Véréna:* Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene seit 2000. Bern, 2019.
- Poledna Tomas:* Stimm- und Wahlrecht. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). 2014.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS):* Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe 2005, Ergänzungen 12/16. Bern, 2016.
- Stutz Heidi, Stettler Peter, Dubach Philipp, Gerfin Michael:* Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht. Bern, 2018.
- Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola, Keller Véréna:* Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Lausanne, 2010.