

## Ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe: Einführung in die Thematik

Referat von Dr. Walter Schmid, Präsident der SKOS  
Nationale Tagung der SKOS in Biel, 12. März 2009

---

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Bereits als die Konferenz der Armenpfleger, wie die SKOS zu Beginn hiess, 1905 gegründet wurde, stand die Forderung nach einem Bundesgesetz für die Sozialhilfe fast zuoberst auf dem Programm. Wenn wir heute, nach über hundert Jahren, wieder auf dieses Thema zurückkommen, dann machen wir nicht auf Nostalgie, sondern wir tun dies unter ganz anderen Prämissen als damals. Nicht selten erleben wir, dass eine politische Forderung, ein Begriff, eine These über Jahrzehnte im Raum steht, unverändert scheinbar, und bei genauerem Hinsehen entdeckt man, dass sich deren Inhalte gewandelt haben, ja manchmal gar ins Gegenteil des vormals Geforderten verkehrt haben. Wie steht es mit dem Bundesgesetz für die Sozialhilfe?

In meinen Ausführungen, die der Einführung in die Thematik der heutigen Tagung dienen, versuche ich, erstens den aktuellen Diskurs über ein Bundesgesetz oder Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe historisch zu verorten, dann zweitens aufzuzeigen, welche Erwartungen mit einem solchen Gesetz verbunden werden und drittens aus Sicht der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe einige Perspektiven zu formulieren. Bei letzterem kann ich mich indes noch nicht auf gefestigte Positionen unserer Gremien berufen, denn auch in der SKOS hat die Diskussion eben erst eingesetzt. Die heutige Tagung ist ein erster wichtiger Meilenstein in der anstehenden Debatte.

### I. Historische Verortung

1905 war die Armenpflege, bzw. die Sozialhilfe, das einzige einigermaßen wirksame Instrument der staatlichen sozialen Sicherheit. Erst in Ansätzen wurde dem Bund die Kompetenz übertragen, etwa im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung tätig zu werden. Die Sozialhilfe war die primäre Form der staatlichen sozialen Sicherung. Diese aber war in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, die damals im Wesentlichen für das staatliche Sozialwesen verantwortlich waren. Unsere Berufskollegen und vereinzelt Berufskolleginnen von damals beklagten die grosse Zersplitterung der verschiedensten Regelungen der Sozialhilfe. Das Wohnortsprinzip stand im Wettstreit mit dem Heimatprinzip, die Einwohnergemeinden mit den Bürgergemeinden, das Leistungsniveau war sehr unterschiedlich und die Finanzierung über die Armengüter war keineswegs einheitlich und gesichert. Dieser Zustand genügte den Anforderungen eines aufstrebenden Nationalstaates, der sich vom Agrarland zum Industrieland gewandelt hatte, dessen Bevölkerung vom Land in die Städte abgewandert war – nicht unähnlich der Entwicklung in Ländern der Dritten Welt heute – nicht mehr. Der Ruf nach einem Bundesgesetz damals war der Ruf nach einer umfassenden eidgenössischen Regelung der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Sozialen Sicherheit. Man könnte ihn vergleichen mit den heutigen Forderungen nach einer einzigen umfassenden staatlichen Versicherung, welche die Vielzahl bestehender Instrumente ablösen würde und die soziale Sicherheit garantiert.

Fünfundzwanzig Jahre später, anlässlich des 50jährigen Geburtstags der SKOS, welche in Interlaken gefeiert wurde, stand die Forderung nach einem Bundesgesetz wiederum im Raum. Der Gastredner, Bundesrat Feldmann, nannte die alte Forderung zwar berechtigt, erteilte der Festgemeinde jedoch trotz guter Festlaune eine Absage. Der Bund werde in nächster Zukunft kein Bundesgesetz für die Sozialhilfe erlassen. Und er sollte recht behalten. Damals, kurz nach der Einführung der AHV, war längst eine sozialpolitische Entwicklung eingeleitet worden, welche die Sozialhilfe als primäre Form der staatlichen sozialen Sicherung ablösen sollte. Diese Funktion übernahmen in der Folge die Sozialversicherungen, die in der Schweiz, wie in allen modernen Industriestaaten, schrittweise ausgebaut wurden. Die Sozialhilfe verlor entsprechend ihre Bedeutung und stand nicht mehr im Mittelpunkt des sozialpolitischen Interesses. Vor fünfzig Jahren verband man mit der Forderung nach einem Bundesgesetz nicht mehr die Erwartung einer umfassenden Regelung der sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene, sondern vielmehr die verbindliche Klärung zahlreicher offener Fragen über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die bis zum späteren Erlass des ZUG's nur auf der Basis verschiedener kantonaler Konkordaten mehr schlecht als recht gelöst werden konnten. Fünfundzwanzig Jahre später also verband man mit der Forderung nach einem Bundesgesetz für die Sozialhilfe ganz andere Erwartungen und Vorstellungen als fünfzig Jahre davor.

Und wo stehen wir heute? Nachdem sich die Konferenz der Sozialdirektoren und –direktorinnen im letzten Juni für die Schaffung eines neuen Gesetzes ausgesprochen hat, ist das Thema wieder auf die politische Agenda gekommen. Es ist zu erwarten, dass die politische Diskussion darüber in den nächsten Jahren anhalten wird. Das europäische Jahr zur Bekämpfung der Armut und die geplante Entwicklung einer entsprechenden Strategie durch den Bund bieten den geeigneten äusseren Rahmen. Zeit also auch für die SKOS, sich ihrer alten Forderung zu erinnern und sich aus fachlicher und sozialpolitischer Sicht mit dem Anliegen zu befassen. Was erwarten wir heute von einem Bundesgesetz? Schon die Terminologie verrät, dass hier einiger Klärungsbedarf besteht. Sprechen wir von einem Bundesgesetz oder von einem Rahmengesetz oder einem Koordinationsgesetz? Was meinen wir damit und was für Unterschiede verbergen sich hinter der unterschiedlichen Wortwahl? Soll es um ein Gesetz für die Sozialhilfe gehen oder um eines zur Existenzsicherung? Sprechen wir von der Sozialhilfe im engeren Sinne, wie die kantonalen Sozialhilfegesetze es tun, oder geht es um die Sozialhilfe im weiteren Sinne, welche auch andere kantonale Bedarfsleistungen mit einschliesst?

## **II. Erwartungen an ein Bundesgesetz**

Es lohnt sich zunächst etwas Distanz zu nehmen und zu schauen, welche Erwartungen zurzeit an ein solches Gesetz formuliert werden. Übrigens nicht nur in der Schweiz, auch in anderen Staaten, die eine föderative Ordnung der Sozialhilfe kennen, ist dies ein Thema. Wir kommen ja in der heutigen Tagung noch auf ausländische Erfahrungen zu sprechen. Die Erwartungen an ein solches Gesetz, das sei vorausgesetzt, gehen weit auseinander und zwar von der technischen Optimierung der Systeme bis hin zur Vision einer künftigen Sozialpolitik.

- Um mit einem ausländischen Beispiel zu beginnen: Die deutschen Grünen etwa fordern ein bundeseinheitliches Sozialhilfe-Rahmengesetz, um – wie sie sagen – den verschiedenen Unterstützungs- wie Durchführungsstandards in den Bundesländern ein Ende zu setzen. Die Grundsicherung müsse allen Menschen, die sie brauchen, nicht nur die finanziellen Grundbedürfnisse abdecken; sie müsse – und zwar vor allem – darüber hinaus in die Lage versetzen, akute Problemlagen ohne Existenzangst angehen zu können. Das Plädoyer der Grünen für ein Bundesrahmengesetz verfolgt ein Modell der bedarfsorientierten und lebenslagenorientierten Grundsicherung zur Verhinderung von Einkommensarmut und zur Sicherung der sozialen Integration. Es stellt sich die Frage: Ein Bundesgesetz zur Umsetzung einer sozialpolitischen Vision?

- Pragmatischer spricht zum Beispiel die Städteinitiative von einem Bundesrahmengesetz. Sie sagt, das System der sozialen Sicherheit müsse inklusive Sozialhilfe in einem solchen Gesetz geregelt werden. Damit soll die Steuerung und Koordination über Sachgebiete und politische Ebenen hinweg verbessert werden. Es stellt sich die Frage: Ein Bundesgesetz, das über die Sozialhilfe hinaus geht und weitere Leistungen mit umfasst? Über die drei staatlichen Ebenen hinweg?
- Die Präsidentin der SODK, Regierungsrätin Kathrin Hilber, äusserte ihre Erwartungen kürzlich in einem Interview: „Mit einem Bundesrahmengesetz Sozialhilfe könnte die Existenzsicherung entschieden besser koordiniert und bestehende Mängel beseitigt werden. So könnten z.B. Anspruchsberechtigungen, Verfahren und Begriffe vereinheitlicht werden. Ohne diese optimierte Abstimmung der Sozialhilfe mit den übrigen Sozialwerken und deren Instrumenten zur Wiedereingliederung wird die Sozialhilfe zur Reparaturwerkstatt.“. Ein Gesetz also zur Behebung der bestehenden Disfunktionalitäten und Systemmängel?
- Die Caritas Schweiz schliesslich, auch eher pragmatisch, erwartet, dass in einem solchen Gesetz die steuerliche Befreiung des Existenzminimums festgeschrieben wird, die materielle Harmonisierung kantonaler Sozialleistungen – etwa der Alimentenbevorschussung – geregelt werden und die Richtlinien zur sozialen Existenzsicherung verbindlich erklärt werden sollten. Ein Gesetz das neben der Leistungsseite auch die Abgaben und Steuern mitberücksichtigt? Ganz im Sinne der Erkenntnisse, welche die Untersuchungen der SKOS über die Wirkung der Sozialtransfers und Abgaben gebracht haben?

In einem Land wie die Schweiz, das von Pragmatismus strotzt und in dem Visionen in Politik und Öffentlichkeit nur Hühnerhaut erzeugen, in einem Land, in dem die direkt demokratischen Strukturen dafür sorgen, dass schon das Denken auf das Machbare reduziert wird, ist klar, was am Ende herauskommen wird. Wenn ein Bundesgesetz, dann wird es ein eher sachbezogenes, technisches, bodenständiges Gesetz werden. Um aber überhaupt zu einem Resultat zu kommen, braucht es selbst in unserem Land zunächst doch etwas mehr: eine Idee zumindest, eine inspirierende Position wenigstens, welche die Prozessdynamik auslöst, die es braucht, um in der Politik etwas zu bewegen.

### **III. Sicht der SKOS**

Aus Sicht unseres Verbandes sehe ich zwei Stossrichtungen, die mit einem wie immer gearteten Gesetz verfolgt werden sollten: Es geht zunächst darum, die Sozialhilfe und die kantonalen Bedarfsleistungen im System der Sozialen Sicherung zu verorten. Ihnen einen klaren Platz zu geben. Und es geht zweitens darum, durch eine nationale Koordination den verschiedenen Unzulänglichkeiten der Sozialhilfe zu begegnen und sie zu stärken.

Zum Ersten: Im Sozialstaat Schweiz klaffen zwischen den Sozialzielen der Verfassung und den Leistungen der nationalen Sozialversicherungen Lücken, die mit einem Bundesgesetz zur Existenzsicherung geschlossen werden sollten. Faktisch werden sie heute, wenigstens teilweise, durch die Sozialhilfe und weitere kantonale Bedarfsleistungen geschlossen. Dort finden wir die Instrumente der Prävention, der Armutsbekämpfung, der Familienpolitik, Aussagen zu Stipendien, zum sozialen Wohnungsbau, zu sozialverträglichen Tarifen etc. Konzeptionell und rechtlich klafft im Bundesstaat, der für die Organisation der Sozialen Sicherheit seiner Bevölkerung verantwortlich ist, eine Lücke. Der Bund beschränkt in diesem Bereich auf eine in der Verfassung festgeschriebene Kompetenzausscheidung, auf die im ZUG festgehaltene Zuständigkeitsordnung und punktuellen Eingriffen, wie der Fürsorge für Auslandschweizer oder Asylsuchende. Einen festen, im nationalen System der Sozialen Sicherheit anerkannten Platz hat die Sozialhilfe bis heute nicht. Mit gegen

250'000 Menschen, deren Auskommen sie ganz oder teilweise sichert, kommt ihr inzwischen zwar faktisch durchaus die Bedeutung eines Sozialwerkes wie die IV oder die ALV zu, doch im sozialpolitischen und rechtlichen System ist ihre Stellung nicht klar verankert. Die Aufgabenteilung und das Zusammenspiel zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe beruht nicht auf einem abgestimmten Konzept – vereinbart auf gleicher Augenhöhe – sondern gleicht vielmehr einem Rechtshilfeverfahren im Bereich des Bankgeheimnisses zwischen den USA und der Schweiz. Der eine gibt den Tarif durch und der andere vollzieht autonom nach. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die verschiedenen Revisionen der Sozialversicherungen in letzter Zeit. Ein Bundesgesetz könnte hier die Spielregeln bestimmen. Eine eidgenössische, verbindliche Festsetzung der Spielregeln würde unter anderem eine wirksame interinstitutionelle Zusammenarbeit möglich machen. Wir stossen mit ILZ zurzeit neben einem verquerten finanziellen Anreizsystem vor allem deshalb an Grenzen, weil die Sozialhilfe in ihrer kantonalen und kommunalen Zersplitterung keine verbindlichen Absprachen mit den national verfassten Sozialwerken treffen kann.

Zum Zweiten: Trotz markanten Verbesserungen in den letzten zwanzig Jahren, trotz einer beachtlichen Professionalisierung der Sozialhilfe besteht Entwicklungsbedarf. Die kantonalen und kommunalen Unterschiede der Leistungen der Sozialhilfe lassen sich in einem so kleinen Staat wie die Schweiz kaum mehr begründen. Zwar hat die SKOS mit ihren Richtlinien in den letzten Jahrzehnten ein beachtliches und beachtetes Regelwerk entwickelt, das in Ermangelung einer bundesrechtlichen Lösung die Harmonisierung fördert. Institutionell besser gesichert wäre die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit jedoch mittels eines nationalen Gesetzes, das die Standards bestimmt. Auch im Bereich der Verfahren wären nationale Standards zu begrüssen. Etwa was die Anspruchsberechtigung, die Reihenfolge der bedarfsabhängigen Leistungen, die beansprucht werden sollen, betrifft, die Verfahren, die Rechtsmittel, die Organisation und die Kontrolle angeht. Schon bei der Aktenführung könnte dies anfangen, die längst nicht überall den Ansprüchen an ein modernes Verwaltungsverfahren genügt. Die Frage der unentgeltlichen Rechtsvertretung zum Beispiel, die gerade in der Sozialhilfe selten gewährt wird, obwohl bei ihr sehr wichtige Rechtsgüter im Spiele stehen oder die Frage der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel, um nur zwei zu nennen, wären einheitlich zu regeln. Auch Fragen des Datenschutzes und der Wahrung der Persönlichkeitssphäre wären mögliche Felder bundesrechtlicher Regelungen.

Ein besonders heisses Eisen, das anzurühren bisher noch kaum jemand gewagt hat, ist die Finanzierung der Sozialhilfe. Beim grossen Werk zur Erneuerung des Föderalismus, bei der NFA (Neuverteilung der Finanzen und Aufgaben) war die Sozialhilfe kein Thema. Sie blieb unbestritten Sache der Kantone. Doch soll dies so bleiben? Geben wir es zu: Die kantonale und kommunale Finanzierung der Sozialhilfe hat einen entscheidenden Vorteil. Weil ihre Budgets in die kommunalen und kantonalen Haushalte integriert sind, hat die Sozialhilfe als einziges Sozialwerk kein Defizit. Verglichen mit IV und ALV mit ihren Milliarden Schulden, ist das ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Aber: Die Sozialhilfe wird mehr und mehr zur Abschiebestation der Sozialversicherungen. Keine Revision, bei der die Kantone und Gemeinden nicht über eine Lastenverschiebung jammern. Weil der Bund nichts an die Sozialhilfe bezahlt, rückt diese nicht in sein Blickfeld. Auch in der Praxis ist die Sozialhilfe mehr als die Sozialversicherungen politischen Opportunitäten ausgesetzt; sie ist zudem den konjunkturellen Schwankungen schutzlos ausgeliefert. Mit jeder Rezession spielt sich dasselbe Stück ab: Die Fallzahlen in der Sozialhilfe steigen just in dem Moment, in dem die Steuereinnahmen der Gemeinwesen einbrechen. Der politische Druck auf die Sozialhilfe nimmt enorm zu. Zudem kennen nicht alle Kantone einen horizontalen oder vertikalen Lastenausgleich, um Ungleichheiten zwischen Gemeinden abzufedern. Soll ein solcher in einem Bundesgesetz verankert werden? Soll der Bund – analog zu den Ergänzungsleistungen – sich die Kosten der Sozialhilfe mit den Kantonen teilen? Soll ein Ausgleichsfonds eingerichtet werden, um die konjunkturellen Schwankungen der Aufwendungen für die Sozialhilfe aufzufangen? Möglich wäre dies alles.

Ob auch die Finanzierung mit einem Gesetz zur Existenzsicherung angesprochen werden soll, ist eine politische Frage. Bislang galt die eherne Devise, dass keiner Staatsebene durch ein solches Gesetz neue Kosten entstehen sollten. Lässt sich diese Haltung, dieses Tabu möchte ich sagen, langfristig noch aufrecht erhalten? Sollte es nicht auch möglich sein, mit Reformen im Sozialstaat auch die Frage der zweckmässigsten Finanzierung aufzuwerfen? In Zeiten, in denen der Bundesrat an einer Sitzung ein Stützungspaket für eine Bank beschliessen kann, das soviel kostet, wie die ganze schweizerische Sozialhilfe in den kommenden zwanzig Jahren kosten wird, müsste es eigentlich erlaubt sein, die Zensurschere aus dem Kopf zu nehmen und zu fragen: Wie organisieren und finanzieren wir die soziale Sicherheit der Zukunft am zweckmässigsten? Die Diskussion um ein Bundesgesetz zur Existenzsicherung oder wie immer wir es nennen, bietet dazu Gelegenheit. Ich freue mich auf diese Diskussion.

Besten Dank.