

Die Sozialhilfe verdient Vertrauen

Referat von SKOS-Präsident Walter Schmid anlässlich der Mitgliederversammlung vom 21. Mai 2008 in Visp

Eigentlich ist es paradox: Die Fallzahlen in der Sozialhilfe sind in den letzten zwei, drei Jahren stabil geblieben, ja an einigen Orten waren sie gar rückläufig. Man spricht von einer Entspannung. Die Kosten steigen nicht mehr im bisherigen Masse an. Den öffentlichen Haushalten geht es sehr gut. Kein Kanton schreibt mehr rote Zahlen. Auch die meisten Städte konnten wieder gute Rechnungsabschlüsse vermelden. Gleichwohl war in letzter Zeit viel von Vertrauensverlust die Rede. Waren es wirklich nur die Missbrauchsfälle, die aufgedeckt wurden und zum schlechten Image beitrugen? Was macht die Sozialhilfe falsch?

Ja, es scheint paradox: Die Sozialhilfe schützt über 250'000 Einwohnerinnen und Einwohner dieses Landes vor Armut und Bedürftigkeit. Das sind mehr Personen als die Arbeitslosenversicherung oder die Invalidenversicherung erreichen. Deren Ausgaben indes sind zwei bis dreimal höher als jene der Sozialhilfe. Noch immer macht die Sozialhilfe kaum drei Prozent der sozialen Transfersleistungen aus. Gleichwohl wird am Beispiel der Sozialhilfe die gesellschaftlich brisante Frage gestellt: Können wir uns den Sozialstaat noch leisten?

Paradox auch: Über Jahre zieht sich nun schon die politische Debatte hin, ob die Wirtschaft ein zusätzliches Mehrwertprozent für Sozialausgaben ertragen könne, oder ob damit die Wettbewerbsfähigkeit und der Standortvorteil nachhaltig eingeschränkt würden. Mit diesem Argument wurde nicht zuletzt die dringend nötige finanzielle Sanierung der Invalidenversicherung in die Länge gezogen. Und kürzlich vernimmt die verdutzte Öffentlichkeit, dass Grossbanken Verluste im Umfang von bis zu 20 Mrd. abschreiben können, ohne damit den Zusammenbruch der Wirtschaft zu verursachen. Dabei entsprechen 20 Mrd. rund 8 Mehrwertsteuer-Prozenten! Was gilt nun?

Widersprüchlich auch: Von den Vollzugsorganen der Sozialhilfe wird erwartet, dass ihnen keine Fehler unterlaufen. Keine Toleranz bei Missbräuchen wird gefordert. Dabei besteht eine klare Korrelation zwischen Ressourcen und Fehleranfälligkeit. Null Toleranz gibt es nicht zum Nulltarif. Sicherheit und Kontrollen haben ihren Preis. Die zusätzlichen Personalressourcen aber, auf die die Sozialhilfe in den letzten Jahren dringend angewiesen gewesen wäre, wurden ihr nur sehr zögerlich gewährt. Die Sozialarbeitenden genossen wenig Anerkennung und Vertrauen. Dafür sind neue Berufsgruppen entstanden. Sozialdetektive zum Beispiel, denen man mehr zutraut, und neuerdings die Risk Manager für die Sozialhilfe. Bleibt nur zu hoffen, dass es sich bei diesen nicht um jene handelt, welche die Banken in den letzten Wochen auf die Strasse gestellt haben.

Paradox schliesslich: Mit jeder Sozialversicherungsrevision wurde in den letzten Jahren Verantwortlichkeiten und Personengruppen in die Sozialhilfe zurück verschoben, obwohl die Sozialhilfe eigentlich nur subsidiär zu den Sozialversicherungen zum Zuge kommen sollte. Ob Revision des Invalidenversicherungsgesetzes, ob Asylgesetzrevision, ob

Arbeitslosenversicherung, die Sanierung der jeweiligen Systeme wurde regelmässig zulasten der Sozialhilfe vorgenommen. Und dann wurde über die Sozialhilfe geklagt, der es nicht gelinge, ihre Falllast zu reduzieren. Nicht, dass man sich nicht über eine sinnvolle Aufgabenteilung der verschiedenen Systeme unterhalten könnte, längst nicht alles ist zweckmässig, wie wir es heute geregelt haben, aber so zu tun, als würden sich die verschobenen Probleme in Luft auflösen, ist nicht redlich. Gefordert wäre vielmehr eine offene Debatte über Aufgaben, Verantwortung und Finanzierung. Im Neuen Finanzausgleich war die Sozialhilfe bekanntlich nie ein Thema. Leider, muss man aus heutiger Sicht sagen, denn so wurde die Sozialhilfe nie in die Gesamtbilanz staatlicher Aufgaben und Leistungen aufgenommen und entsprechend wurden die Auswirkungen auf sie kaum thematisiert.

Betrachten wir diese widersprüchlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Sozialhilfe bestehen muss, so hat sie sich in den letzten Jahren eigentlich sehr gut geschlagen. Wir dürfen stolz sein, auf das, was wir geleistet haben. In erster Linie ist es das grosse Verdienst der Sozialdienste und der Sozialbehörden, dass die Sozialhilfe ihre wichtigste Funktion, nämlich die Existenzsicherung Bedürftiger, unter diesen schwierigen Umständen weitgehend erfüllen konnte. Trotz der grossen Belastungen – personellen, finanziellen und psychischen – ist es uns gelungen, unseren Gesetzesauftrag einigermassen zu erfüllen. Das ist nicht selbstverständlich. Eine der ganz grossen Stärken der Sozialhilfe ist dabei ihre überparteiliche Verankerung im örtlichen Kontext. Alle Parteien haben zu diesem Erfolg beigetragen. Auch jene Partei, deren Vertreter die Lufthoheit über den Bierischen mit Kampfpapieren gegen den Sozialstaat zu erstreiten suchen. Denn vor Ort gilt es, die realen Probleme zu lösen, gilt es, die Zusammenarbeit zu suchen, gilt es, den Sozialhilfeempfängern Perspektiven zu eröffnen. Dies ist Knochenarbeit an der Basis und hat mit Ideologie wenig zu tun.

Im Rahmen der SKOS haben wir gemeinsam auch einiges erreicht, auf das wir stolz sein dürfen. Wir haben neue Richtlinien entwickelt und eingeführt. Dies in einer Zeit, in der sozialpolitische Kompromisse in vielen Bereichen nicht mehr möglich waren. Wir haben uns auf ein Regelwerk einigen können, das von fast allen Akteuren der Sozialhilfe mitgetragen wird. Das ist ein grosser Erfolg. Die Richtlinien sind stärker auf Leistungen und Anreize ausgerichtet, das macht Sinn. Ohne diese Axiome absolut setzen zu wollen, war es entscheidend, Menschen, die zu einer Eigenleistung fähig sind und diese erbringen, besser zu stellen als andere. Arbeit muss sich lohnen! Wichtig und richtig ist aber auch, die Balance zwischen der gesellschaftlich geforderten Leistungsorientierung und der grundrechtlich geforderten Existenzsicherung zu finden. Letztere gehört zum Kerngehalt unserer Tätigkeit und legitimiert sie. Wir haben gerade im Bereich der Arbeitsintegration viel gelernt, Chancen und Grenzen erfahren, und so zu einem differenzierten Diskurs über den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Integration in die Gesellschaft beigetragen.

Die SKOS hat sich auch mit den Themen Kontrollen und Sanktionen befasst. Etwas zu spät wahrscheinlich hat sie sich auch öffentlich dazu geäussert. Jedenfalls ist uns viel Kritik entgegengeschwappt. Das Bild der gutmütigen, leicht naiven Fürsorgerinnen und Fürsorger, der Gutmenschen, wurde uns entgegengehalten. Wir wissen, dass es sich dabei um ein Zerrbild handelt, das kaum eine reale Entsprechung hat. Wussten wir nicht alle, dass unsere Kontrollmöglichkeiten Grenzen haben? Dass Missbräuche vorkommen? Inzwischen haben wir uns der Debatte gestellt. Wir haben auch akzeptiert, dass der Einsatz von „Sozialdetektiven“

– was immer die Öffentlichkeit sich auch darunter vorstellt – in gewissen Fällen sinnvoll sein kann, solange sie im Auftrag der Sozialbehörden tätig sind und im Rahmen ihrer gesetzlichen Kompetenzen handeln. Gleichzeitig wissen wir, dass Missbrauchsbekämpfung viel mehr erfordert als punktuelle Überprüfungen. Es braucht ein professionelles Management. Um dieses zu entwickeln, hat die SKOS in den letzten Jahren einiges geleistet.

In diesen Kontext gehören unsere Bemühungen, die Professionalisierung und Regionalisierung der Sozialhilfe zu fördern. Dabei handelt es sich um einen unumkehrbarer Trend. Die meisten Einwohnerinnen und Einwohner haben heute bereits Zugang zu einem Sozialdienst und werden dort professionell unterstützt. Kleinere Gemeinden, wo das Milizsystem die Funktion erfüllt, bilden heute die Ausnahme.

Die Sozialhilfe hat im Weiteren – auch das eine ihrer wichtigen Aufgaben – immer wieder auf Gruppen hingewiesen, die in besonderer Weise von Armut betroffen sind. Junge Erwachsene seien hier erwähnt. Wissenschaftlich längst untermauert, hat sich im öffentlichen Bewusstsein erst in den letzten Jahren festgemacht, dass es in erster Linie jüngere Menschen sind, die von Armutsrisiken besonders betroffen sind. Die von uns geförderte Sozialhilfestatistik hat inzwischen vielen die Augen geöffnet und die sozialpolitische Diskussion beeinflusst. Auch wenn die Sozialhilfe wenig geeignet ist, die sozialen Probleme Jugendlicher und junger Erwachsener zu lösen – da ist früher anzusetzen –, hat die SKOS doch mit ihren Positionsbezügen die politische Öffentlichkeit geweckt. Dass das BBT (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie) heute die Zahl der Jugendlichen ohne weiterführende Ausbildung von 10 auf 5 Prozent reduzieren will und dem erklärten Ziel nun auch mit einem umfassenden Coaching Taten folgen lassen will, ist sehr erfreulich und ermutigend.

Wir dürfen für uns auch in Anspruch nehmen, in den vergangenen Jahren die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) vorangetrieben zu haben. Die SKOS gab zusammen mit dem VSAA (Verband Schweizerischer Arbeitsämter) und der Konferenz der IV-Stellen den Anstoss zu mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit. Auch wenn hier ist noch ein weiter Weg zu gehen ist, so sind die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Sicherungssystemen heute doch viel besser bekannt. IIZ-Projekte sind in ihrem Gelingen wie Scheitern wichtige Lernfelder für die weitere Entwicklung des Sozialstaates.

Verdient die Sozialhilfe angesichts dieser Fakten und Entwicklungen nicht Vertrauen? Ich meine, sie verdient Vertrauen! Wir dürfen durchaus in den Spiegel schauen und ohne Vorbehalte feststellen: Wir haben mit den beschränkten Mitteln einiges erreicht. Wir brauchen den Vergleich mit anderen Akteuren nicht zu scheuen. Warum also das Misstrauen, das der Sozialhilfe entgegenschlägt? Weshalb der Vertrauensverlust, den die Öffentlichkeit diagnostiziert? Vielleicht hat dies einen einfachen Grund: In der Sozialhilfe stellt sich die unangenehme gesellschaftliche Frage nach der Solidarität und sie stellt sich mit unausweichlicher Deutlichkeit. Das Grundrecht postuliert nämlich die Pflicht, Bedürftigen zu helfen und zwar unabhängig davon, was im Einzelfall zur Bedürftigkeit geführt hat. Zudem besteht die Pflicht zur Hilfe noch bevor die Bedürftigen eine eigene Leistung erbracht haben. Dieser moralische Imperativ ist nicht leicht zu ertragen, vor allem dann nicht, wenn Verdacht besteht, die Grundregeln einer solidarischen Gesellschaft, welche die Eigenverantwortung ein- und den Rechtsmissbrauch ausschliessen, würden verletzt.

Gleichwohl ist es dieser moralische Imperativ, der sich an der Menschenwürde orientiert und damit die Basis unseres Staatswesens ausmacht. Dessen Stärke soll sich ja bekanntlich gemäss der Präambel unserer Verfassung am Wohle der Schwachen messen lassen. Es fällt politisch wesentlich leichter, die Vollzugsorgane dieses gesellschaftlichen Auftrages zu diskreditieren als die verfassungsmässigen Grundfesten unseres Sozialstaates in Frage zu stellen.

Selbstverständlich ist auch die Sozialhilfe ein fehleranfälliges Instrument. Fehlleitungen führen zu Misstrauen. Auch die Sozialhilfe hat zu Fehlern oder Fehlentwicklungen zu stehen und diese nicht zu negieren. Auch der Grund, auf dem sie steht, darf und muss hinterfragt werden. Erreicht sie die Ziele, die ihr gesetzt sind, oder bisweilen gerade das Gegenteil? Tabus gibt es nicht. Auch der Grundfrage nach der Solidarität dürfen wir nicht ausweichen. Sie ist essentiell. Nicht mit der Sozialhilfe entscheidet sich, aber an der Sozialhilfe manifestiert sich der Traum einer gerechten Gesellschaft. Haben wir ihn aufgegeben und ausgeträumt? Sind Standortwettbewerb, Steuerwettbewerb, das Recht auf grenzenlose Akkumulierung privater Vermögen ohne soziale Verpflichtungen inzwischen die Maximen, auf denen sich die Zukunft bauen lässt? Ist die Ökonomisierung aller Lebensbereiche tatsächlich die Antwort auf alle zivilisatorischen Fragen, die uns beschäftigen müssten? Die alltäglichen Erfahrungen, die uns prägen, fordern uns auf, hier Gegensteuer zu geben. Die Sozialhilfe gewinnt nämlich nicht an Vertrauen, wenn sie diesen Fragen ausweicht. Vielmehr hat sie diese der Gesellschaft entgegenzuhalten, genau so wie sie den Bedürftigen die Spielregeln einer Leistungsgesellschaft verständlich machen muss. Nur dann kann sie ihren Mittelauftrag, ihr doppeltes Mandat, das ihr von der Gesellschaft und der Klientschaft erteilt ist, glaubwürdig wahrnehmen. Nur dann gewinnt sie Vertrauen.

Heute sind wir an einem Punkt angelangt, wo wir die Funktion der Sozialhilfe und ihre institutionelle Einbettung nicht nur überdenken, sondern neu definieren sollten. Vor zehn Jahren haben wir festgestellt, dass die Sozialhilfe mehr und mehr strukturelle Armutsrisiken auffangen muss. Von kurzfristiger vorübergehender Hilfe, subsidiär zu den Sozialwerken kann heute nicht mehr die Rede sein. Die Sozialhilfe ist faktisch zu einem Sozialwerk geworden. Institutionell ist dieser Schritt indes noch lange nicht vollzogen. Um gleichberechtigt mit Invaliden-, Arbeitslosenversicherung und Privatversicherungen zu sein, um als wichtiges Instrument der Sozialen Sicherheit anerkannt zu werden, fehlt uns einiges: eine nationale Verankerung, eine gesicherte, konjunkturunabhängige Finanzierung, organisatorische Standards und Benchmarks, an denen örtliche Dienste gemessen werden können und gleiche Spiesse bei der Erfüllung unseres Integrationsauftrags. Nirgends wird das bestehende Manko so deutlich sichtbar wie in der interinstitutionellen Zusammenarbeit, wo die Sozialhilfe nicht mithalten kann.

Ich bin deshalb der festen Überzeugung, dass nun die Zeit gekommen ist, auf nationaler Ebene aktiv zu werden. Die Forderung nach einem Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung wird heute breiter mitgetragen als auch schon. Der Föderalismus wird nicht nur als Selbstzweck begriffen, sondern auf seine Funktionalität hin hinterfragt. Nationale Standards und örtlicher Vollzug sind keine Gegensätze. Sie können sich ergänzen. Wir können die Sozialhilfe nur dann zum anerkannten Sozialwerk entwickeln, wenn wir sie auf diese Ebene anheben. Die SKOS wird sich im Verbund mit anderen dieser Aufgabe zuwenden müssen. Dabei geht es nicht mehr um die jahrhundertalte Forderung nach einem

Bundessozialhilfegesetz, welche die Konferenz der Armenpfleger 1905 erstmals erhoben hatte, als es noch keinen Sozialstaat gab. Inzwischen haben wir einen funktionsfähigen Sozialstaat. Um ihn zu erhalten und zu entwickeln braucht es heute aber für die Sozialhilfe einen angemessenen Platz im System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Die Sozialhilfe verdient Vertrauen. Wer ihr Vertrauen entgegenbringt, wird ihr diesen Platz im System der Sozialen Sicherheit nicht verwehren können, den sie braucht, um ihre staatspolitisch wichtige Aufgabe auch in Zukunft zu erfüllen.