

Die Absicherung des Existenzminimums zwischen Individualisierung und Standardisierung

Zwischen der Sozialhilfe, die in der Schweiz für 250 000 Menschen existenziell ist, und den Sozialversicherungen wie AHV, IV oder ALV bestehen wesentliche Unterschiede. So ist das Ziel der Sozialhilfe die Existenzsicherung und Integration, während Leistungen einer Sozialversicherung an ein bestimmtes Ereignis gebunden sind. Bei der Sozialhilfe gilt es, die Balance zwischen Individualisierung und Standardisierung zu finden.

Die Sozialhilfe ist in den letzten Jahren ein politisch heiss umstrittenes Thema geworden. Als Teil der sozialen Sicherung nimmt sie in unserem Land eine wichtige Stellung ein. Rund 250 000 Menschen bestreiten ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus Mitteln der Sozialhilfe. Als Instrument der Existenzsicherung kommt ihr damit ein Stellenwert zu, der vergleichbar ist mit jenem der Arbeitslosen- oder der Invalidenversicherung.

Doch Sozialhilfe und Sozialversicherungen unterscheiden sich in nicht unwesentlichen Belangen. Die Sozialhilfe wird nach dem *Finalprinzip* ausgerichtet, das Ziel der Existenzsicherung und Integration steht im Zentrum, *unabhängig der Umstände*, die zur Bedürftigkeit geführt haben. Grundsätzlich steht Sozialhilfe allen zu, die sich in einer Notlage befinden und nicht in der Lage sind, für sich selber zu sorgen.

Demgegenüber unterliegen Sozialversicherungen dem *Kausalprinzip*. Leistungen werden bei Eintritt eines versicherten Risikos wie Unfall, Krankheit, Alter oder Erwerbslosigkeit ausgerichtet. Berechtig sind nur die Versicherten. Der Leistungsanspruch ist dabei von der *individuellen finanziellen Bedürftigkeit unabhängig*.

Ein wesentlicher Unterschied liegt im Weiteren im Grad der Standardisierung und Individualisierung der Leistungen. Während Sozialversicherungen vorwiegend schematisierte und typisierte Sach- und Geldleistungen ausrichten, die auf einer Abstraktion der individuellen Bedürfnisse be-



Dr. Walter Schmid

Der Autor studierte die Rechte, es folgten das Anwaltspatent, die Dissertation an der Stanford University in Kalifornien und das Doktorat an der Universität Zürich (1982: Dr. iur.). Seine berufliche Laufbahn begann er als Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. 1991 wurde er Chef des Amtes für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich und 2000 Projektleiter für die Stiftung solidarische Schweiz/Verwendung Goldreserven. Seit 2003 ist Dr. Walter Schmid Rektor der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Neben anderen Mandaten amtiert er seit 1999 als Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Bild: zVg

ruhen, orientiert sich die Sozialhilfe mit ihren Leistungen an der *konkreten Bedürftigkeit* des Empfängers. Im Folgenden soll diesem Spannungsfeld nachgegangen werden.

Grundsatz der Individualisierung

Das Prinzip der Individualisierung verlangt, dass Leistungen der Sozialhilfe jedem Einzelfall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der Person im Besonderen angepasst sind.

Verschiedene Kantone haben diesen Grundsatz in ihrer Gesetzgebung verankert.⁽¹⁾ Damit wird sichergestellt, dass die Sozialhilfe im Sinne der *Subsidiarität* und der *Eigenverantwortung* nur das leisten muss, was ein Bedürftiger nicht aus eigener Kraft zu leisten in der Lage ist oder eine Sozialversicherung bereits entschädigt hat. Gleichzeitig ermöglicht es der Grundsatz, auf die *individuellen Verhältnisse* einzugehen und jene Hilfe zu leisten, welche für die Existenzsicherung und die Integration erforderlich ist.

Die *Individualisierung* fängt bereits bei der Abklärung der Anspruchsberechtigung an. Die konkrete Lebenssituation jedes einzelnen Falls ist zu erheben. Die Einkommensverhältnisse und potenziellen Verdienstmöglichkeiten sind ebenso zu erfassen wie die Familiensituation, der Gesundheitszustand, das Alter, die Ansprüche gegenüber Dritten und die soziale Situation. Erst gestützt auf die Abklärung des individuellen Falls können der Umfang und die Art allfälliger Leistungen festgesetzt werden.

Diese wiederum sollen die Existenz im Einzelfall decken und dem Ziel dienen, die

⁽¹⁾ Vgl. u. a. Art. 3 lit. f und Art. 25 SHG Bern; Art. 13 Abs. 2 SHG Obwalden; Art. 10 Abs. 4 SHG Wallis; § 5 Abs. 2 SPG Aargau; § 15 SHG Zürich; § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 SG Solothurn; § 6 SHG Luzern.

wirtschaftliche Selbständigkeit der Hilfesuchenden Person zu fördern. Im einen Fall kann dies z. B. eine gesundheitliche Massnahme oder eine Weiterbildung sein. Im anderen Fall kann es auch die Übernahme von Kosten für die ausserhäusliche Betreuung bedeuten. Meistens aber ist es die teilweise oder vollständige Übernahme der existenzsichernden Lebenshaltungskosten.

Schliesslich zielt die Sozialhilfe mit ihrem Anspruch, die wirtschaftliche Selbständigkeit zu fördern und die *gesellschaftliche Integration* zu unterstützen, in vielen Fällen darauf ab, das *Verhalten* einer hilfebedürftigen Person zu *verändern*. Dies geschieht durch Anreize einerseits sowie Weisungen und Auflagen andererseits. So setzt die Sozialhilfe auf gezielte und wirksame materielle Anreize. Mit Einkommensfreibeträgen sollen bedürftige Personen zur Erwerbsaufnahme oder zur Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit ermutigt werden. Die Integrationszulagen bessern die Leistungen für jene Personen auf, die sich aktiv um ihre wirtschaftliche und soziale Integration bemühen.

Weisungen und Auflagen im Besonderen unterliegen dem Grundsatz der Individualisierung. Ob als Aufforderung, eine Therapie zu befolgen, Termine pünktlich einzuhalten, eine billigere Wohnung zu beziehen oder die Nummernschilder eines Autos zu deponieren, Auflagen und Weisungen haben sich stets am konkreten Einzelfall zu orientieren und müssen sich aus den Zielsetzungen der Sozialhilfe heraus begründen lassen. Die Behörde oder die leistende Stelle ist gehalten, die *Ursachen der Notlage* abzuklären, um über die Art und den Umfang der Hilfe entscheiden zu können. Dabei ist das Ermessen, welches der entscheidenden Behörde zukommt, pflichtgemäss auszuüben.

Individualisierung im Vollzug

Die Individualisierung der Sozialhilfe trägt massgeblich zu deren *Wirksamkeit* bei.

Sie ermöglicht es, sehr gezielt und zweckmässig zu handeln. Sie verhindert das Ausschütten von Leistungen mit der Giesskanne. Die komplexe Einzelfallbehandlung hat allerdings ihren Preis.

Wie im Wirtschaftsleben auch sind individuelle Lösungen *teurer* als standardisierte Produkte. Entsprechend hoch sind demnach die *Vollzugskosten* der Sozialhilfe. Sie liegen mit rund 15 % der ausgerichteten Unterstützungsleistungen klar über den vergleichbaren Werten der Sozialversicherungen. Demgegenüber sind die *Leistungen* der Sozialhilfe vergleichsweise tief. Sie machen etwa die Hälfte der Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung und einen Drittel der Kosten für die Invalidenversicherung aus. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der personellen Ausstattung der Vollzugsorgane und den Kosten der Sozialhilfe.

Steht den Sozialdiensten gemessen an den Fallzahlen nicht ausreichend Personal zur Verfügung, ereignen sich nicht nur mehr Pannen und Fehler, sondern die grossen Potenziale, welche die Individualisierung der Sozialhilfe eröffnet, werden nicht zureichend ausgeschöpft.

Einsparungen beim Personal der Sozialhilfe haben auf die Gesamtkosten der Sozialhilfe einen negativen Einfluss.

Elemente der Standardisierung

Ohne gewisse Normierungen und Standardisierung kommt jedoch auch die Sozialhilfe nicht aus. Längst haben die Sozialdienste es nicht mehr mit einigen wenigen Einzelfällen zu tun. In den grösseren Städten sind es Tausende, die auf Sozialhilfe angewiesen sind.⁽²⁾ Ohne Normierungen und Standardisierung lässt sich weder der

Vollzug bewerkstelligen noch die Rechtsgleichheit garantieren.

So bestehen für die meisten Sachverhalte Leitlinien, die in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), kantonalen Handbüchern oder von den kommunalen Sozialbehörden erlassenen Weisungen festgehalten sind.

Diese betreffen v. a. den Umfang der Leistungen für den Lebensunterhalt, anerkannte Mietzinse oder die Übernahme der Kosten für Krankenkassenprämien. Sie regeln aber auch den Umgang mit Fahrzeugbesitz, Ferien oder die Kinderbetreuung. Sie erleichtern den Sozialarbeitern die Bemessung der Hilfe und den Sozialbehörden die Kontrollen.

Besonders in der Sozialhilfe für Asylsuchende kam es seit den 1980er-Jahren zu einer weitestgehenden Standardisierung der Leistungen, die den Kantonen vom Bund mittels Pauschalen abgegolten werden. Da mit dieser Hilfe keine Integrationsziele verfolgt werden, beschränken sich die Vollzugsbehörden in der Regel darauf, ein Obdach und minimale medizinische Betreuung bereitzustellen sowie den Lebensunterhalt durch Sachleistungen oder pauschalierte Geldbeträge sicherzustellen.

Trotz einer gewissen Tendenz zur Standardisierung setzt der Individualisierungsgrundsatz jedoch *klare Grenzen*. Standardisierungen sind in der Sozialhilfe nur dort zulässig, wo die besonderen Umstände im Einzelfall nicht eine *abweichende Regelung erfordern*. So können zur Sicherung der Existenz auch einmal teure medizinische Leistungen erforderlich sein, die ausserhalb der Norm stehen. Für ein Kind mag ausnahmsweise sogar der Besuch einer

⁽²⁾ Vgl. hierzu auch Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2006. Nationale Resultate, S. 12f., auf www.bfs.admin.ch.

Privatschule geboten sein. Im Einzelfall kann sich die Übernahme von besonderen Reise- oder Umzugskosten aufdrängen. Ebenso können je nach Lage die *Kürzung* oder der *Entzug* von Leistungen im Einzelfall zulässig sein.

Standardisierung und Individualisierung in den SKOS-Richtlinien

Das *Spannungsfeld* zwischen Individualisierung und Standardisierung drückt sich einerseits im Zweckgedanken der Sozialhilfe, andererseits aber auch in der Struktur der für die Sozialhilfe massgeblichen Richtlinien aus.

Die SKOS-Richtlinien, die von den meisten Kantonen übernommenen Empfehlungen zur Bemessung der Richtlinien⁽³⁾, versuchen, diesem Spannungsfeld mit pauschalisierten Ansätzen für einen generellen Grundbedarf und dem Hinzurechnen von situationsbedingten Leistungen zu begegnen.

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt einer Einzelperson beträgt zurzeit 960 Fr. pro Monat.⁽⁴⁾ Diese Pauschalansätze orientieren sich am durchschnittlichen Einkommen des untersten Dezils der Bevölkerung, also der zehn Prozent Ärmsten im Land. Mit der Haushaltsgrösse steigen die pauschalisierten Beträge an. So beträgt der Grundbedarf einer fünfköpfigen Familie 2323 Fr. pro Monat.

Auch die in den Richtlinien vorgesehenen Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige und Integrationszulagen sind standardisiert. Der Grundsatz der Individualisierung findet in einem gesonderten Kapitel über

situationsbedingte Leistungen seinen Niederschlag.⁽⁵⁾ Sie können geleistet werden, wenn die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche und familiäre Lage einer unterstützten Person sie erforderlich machen. Situationsbedingte Leistungen werden deshalb weder abschliessend genannt noch betragsmässig festgelegt. Den Vollzugsorganen kommt hier wiederum ein *sehr grosser Ermessensspielraum* zu.

Ermessen und Willkür

Dieser grosse Gestaltungsspielraum, der den Vollzugsorganen zusteht, ist *nicht unproblematisch*. An die Ausübung des pflichtgemässen Ermessens stellen sich hohe Anforderungen. Nur zu leicht kann die Berufung auf den Grundsatz der Individualisierung zur Ungleichbehandlung und zu Diskriminierungen führen. Etwa, wenn ein Gesuch mit dem Hinweis, der Betroffene könne sich ja selber helfen, gar nicht erst entgegengenommen wird. Oder wenn Weisungen und Auflagen erteilt werden, die mit dem Zweck der Sozialhilfe nichts zu tun haben, sondern ein Wohlverhalten der Person erzwingen wollen.

Die Sozialhilfe wird immer wieder mit dem *Vorwurf der Willkür* in Verbindung gebracht. Grund dafür ist unter anderem der hohe Grad an Individualisierung, der Entscheidungen der Vollzugsbehörden leicht berechtigter oder unberechtigter Kritik aussetzen kann.

Besonders wichtig ist es deshalb, dass das weite Ermessen pflichtgemäss, also

⁽⁵⁾ SKOS-Richtlinie 04/05, C.1.

⁽⁶⁾ Obwohl die Existenzsicherung ein verfassungsmässig verankertes Ziel ist, das insbesondere Ausgleichssysteme wie die AHV und die IV anstreben müssten. Vgl. zum verfassungsmässigen Dreisäulenprinzip Art. 111 BV, sowie insbesondere den in Art. 112 Abs. 2 lit. c BV statuierten Auftrag an die AHV, mit ihren Leistungen den Existenzbedarf angemessen zu decken.

transparent, zielorientiert und verhältnismässig ausgeübt wird.

Der *Professionalisierung* der Vollzugsorgane und einem *funktionierenden Rechtsmittelweg* kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu.

Konvergenz der Systeme

Der Grundsatz der Individualisierung findet seine Grundlage im doppelten Auftrag der Sozialhilfe, nämlich der *Existenzsicherung* und der *Integration*. Die Sozialversicherungen haben demgegenüber den Auftrag, bei Eintritt des versicherten Risikos ein in einem versicherungstechnisch festgelegten Umfang berechnetes Ersatzentkommen zu leisten. Ob dies zur Sicherung der Existenz ausreicht oder dazu überhaupt benötigt wird – auch wohlhabende Versicherte haben Anspruch auf Leistungen – ist für die Sozialversicherungen nicht von Belang.⁽⁶⁾ Die Funktion eines letzten Netzes der Existenzsicherung übernimmt in jedem Fall die Sozialhilfe.

Dort, wo es hingegen um die Integration geht, lässt sich eine gewisse *Konvergenz der Systeme* beobachten. Seit Mitte der 1990er-Jahre setzt die Arbeitslosenversicherung auf Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Die Invalidenversicherung ist seit der 5. IV-Revision insbesondere mit den Massnahmen zur Früherkennung und Frühintervention ebenfalls auf diesem Weg. Wer aber gezielt die Integration fördern will, muss den *Grundsatz der Individualisierung* berücksichtigen. Ohne die Mitwirkung der betroffenen Personen lassen sich die Ziele nicht erreichen.

Dies bedingt genaue Kenntnisse des Einzelfalls, der konkreten Lebensumstände und der Entwicklungspotenziale. Längst nicht alle Programme und Eingliederungsmassnahmen etwa eigenen sich für jedermann.

⁽³⁾ Vgl. u. a. § 30 Abs. 2 SHG Luzern; Art. 5 Abs. 3 im Ausführungsreglement zum SHG Wallis; § 7 Abs. 3 SHG Basel-Stadt; Art. 23 Abs. 3 SHG Glarus; § 2a Abs. 1 SHV St. Gallen.

⁽⁴⁾ SKOS-Richtlinie 04/05, B.2.2.

Immer mehr setzen deshalb die Fachleute bei ihren Integrationsbemühungen auf individuelle Lösungen im Einzelfall, ja gar auf individuelles Coaching als einen Erfolg versprechenden Ansatz. Inzwischen haben sich soziale Sicherungs- und Ausgleichssysteme wie die Sozialhilfe, die Ar-

beitslosenversicherung und die Invalidenversicherung soweit angenähert, dass sie für besondere Kategorien von Fällen eine *gemeinsame Analyse* vornehmen, die individuellen Lebensverhältnisse also gemeinsam abklären und die Integrationsmassnahmen festsetzen. Diese Formen der Zusam-

menarbeit sind zukunftsweisend und dienen der Entwicklung des Sozialwesens zwischen angemessener Individualisierung und Standardisierung. ■

Walter Schmid



Swissmem Kaderschule – Ihre Partnerin zum Führungserfolg!

Lehrgänge

- Leitende Ingenieure
- Verkaufingenieur/in
- Technische(r) Verkaufsberater/in
- Leitende Techniker
- Projektmanager/in
- Projektmanagement
- Industriemeister/in
- Produktionsleiter/in Kunststoff-Technik
- Teamleiter/in
- Ausbilder/in (eidg. FA)
- Berufsbildner/in
- Betreuer/in von Lernenden

Seminare

- Marketingdenken für Ingenieure
- Verhandlungstechnik wirksam einsetzen
- Projektmanagement
- Sich und andere wirksam führen
- Älter werden – Leader bleiben
- Projektteams erfolgreich führen
- Coaching - ein effektiver Führungsstil
- Erfolg durch Zielvereinbarung
- Zielorientierte Gesprächsführung
- Konflikte konstruktiv lösen
- Kooperation, Stress u. Persönlichkeit
- Persönliche Arbeitsmethodik
- Erfolgreich auftreten und präsentieren
- Leadership skills
- und viele weitere Themen

Firmeninterne Ausbildung + Beratung

Die Swissmem Kaderschule führt zu allen Führungsthemen massgeschneiderte Kurse für Firmen und Institutionen durch. Urs Peter und Michael Toepfer geben gerne Auskunft.

Detaillierte Informationen finden Sie unter www.swissmem-kaderschule.ch oder erhalten Sie in unserem Schulsekretariat

Swissmem Kaderschule
Brühlbergstrasse 4, 8400 Winterthur
Tel. 052 260 54 54



die Führungsschule der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie