

**Zeitschrift:** Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO  
**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS  
**Band:** 96 (1999)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Die Rolle der Gemeinden in der Sozialhilfe : zum Buch von Fluder/Stremlow "Armut und Bedürftigkeit : Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen"  
**Autor:** Alfirev-Bieri, Charlotte  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-840519>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.11.2024

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

## Die Rolle der Gemeinden in der Sozialhilfe

### Zum Buch von Fluder/Stremlow «Armut und Bedürftigkeit – Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen»

*Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz bedroht seit Beginn der neunziger Jahre nicht nur die wirtschaftliche Existenz von Menschen in den unteren Einkommensklassen; sie betrifft zunehmend Familien aus dem Mittelstand. Das unterste Netz der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, die Sozialhilfe, ist unter Druck gekommen. Zunehmend gelangen die Gemeinden an Leistungsgrenzen. Robert Fluder und Jürgen Stremlow fordern in ihrem Buch «Armut und Bedürftigkeit» einen wirksamen Lastenausgleich und eine Harmonisierung der verschiedenen Sozialhilfesysteme der Kantone.*

Das von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) herausgegebene und im Verlag Paul Haupt, Bern, erschienene Buch «Armut und Bedürftigkeit – Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen» von Robert Fluder und Jürgen Stremlow stützt sich auf eine Befragung aller Gemeinden der Schweiz im Jahre 1994<sup>1</sup>. 2084 Gemeinden oder beachtliche 70 Prozent haben geantwortet und Angaben darüber gemacht, wo die Gemeinden im Sozialbereich, von der Altersbetreuung über die Sozialhilfe, die Suchhilfe bis zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, der Schuh drückt. Ergänzt wurde die erste gesamtschweizerische Befragung durch eine zweite, speziell auf das kommunale Sozialwesen ausgerichtete Erhebung im Jahr 1995, die sich auf die Gemeinden der Deutschschweiz

beschränkte. Während sich die erste Befragung an einen Generalisten, eine Generalistin (GemeindeschreiberIn) richtete, antwortete in der zweiten Erhebung eine in der Gemeinde direkt für das Sozialwesen zuständige Person.

#### Aktuelle Übersicht

Das Buch von Robert Fluder gibt eine aktuelle Übersicht zu den Aufgaben, Rahmenbedingungen, Belastungen und Herausforderungen der Sozialhilfe in der Schweiz. Es liefert eine Fülle bisher nicht oder nur verstreut greifbaren Datenmaterials zur Sozialhilfe. Einleitend wird das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, die Wechselwirkungen zwischen den vorgelagerten Sozialversicherungen und der subsidiär ausgestalteten Sozialhilfe, erklärt. Vorab für im Sozialwesen Tätige und Studierende interessant ist das Kapitel über die 25 verschiedenen kantonalen Systeme der Sozialhilfe und die Vielfalt der Organisationsformen auf Gemeindeebene.

Fluder und Stremlow decken mit ihrer Analyse der Organisation, der Belastungen und der Leistungsgrenzen der Sozialhilfe Zusammenhänge zwischen sozioökonomischen Merkmalen (Gemeindegrösse, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur u.a.) und politischen Ein-

<sup>1</sup> Das Projekt «Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz» wurde vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert und im Rahmen des Forschungsschwerpunktes zum politisch-administrativen System der Gemeinden am Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführt.

flüssen auf. Fluder/StremLOW untermauern mit ihrem Datenmaterial, dass der soziale Problemdruck in den Gemeinden infolge der strukturellen Umgestaltung der Wirtschaft, der gestiegenen Arbeitslosigkeit und des Wandels der Lebensformen in den 90-er Jahren stark zugenommen hat.

Das letzte Netz der Sozialen Sicherheit, die Sozialhilfe, hat bisher den steigenden Anforderungen standgehalten und hat sich als flexibel erwiesen. Aber es wurde und wird einer starken Belastungsprobe ausgesetzt. Deutlich kommt bei der Aufgabenlast das Zentrum-Peripherie-Gefälle zum Ausdruck. Robert Fluder zeigt anhand von Zahlen aus verschiedenen Datenquellen das Ausmass des Gefälles auf. Die Grösse der Gemeinde, die Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur sowie die Organisationsform der Sozialhilfe scheinen auf die Leistungen der Sozialhilfe einen wesentlich grösseren Einfluss auszuüben, als bisher vermutet – dieses Zentrum-Peripherie-Gefälle hält sich hartnäckig auch in Kantonen, die über moderne Sozialhilfegesetze, mit denen auch eine Harmonisierung der Leistungen angestrebt wurde, verfügen .

### **Soziale Sicherheit in Zahlen**

«Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen» heisst der Untertitel des Werks von Robert Fluder. Damit wird auch ausgedrückt, dass der Fokus der Untersuchungen den ganzen Sozialbereich erfasste. Ausgehend von dieser Basis, richtet Fluder dann den Blick gezielt auf die Sozialhilfe und zieht für diesen Bereich auch Daten der Schweizer

Armutsstudie von Leu bei. Wenn im Folgenden Zahlen und Fakten aus dem Buch wiedergegeben werden, müssen die Begriffe «Sozialwesen», «Soziale Sicherheit» umfassend verstanden und von der eigentlichen «Sozialhilfe» oder Fürsorge, welche die Beratung und die materielle Unterstützung von in Not geratenen Menschen zum Inhalt hat, auseinander gehalten werden.

102 Mrd. Franken oder 30 Prozent des Bruttoinlandproduktes<sup>2</sup> werden in der Schweiz für die Soziale Sicherheit aufgewendet. Davon entfallen 79 Mrd. auf die Sozialversicherungen. 42 Prozent der Aufwendungen für die Soziale Sicherheit finanzieren Arbeitnehmer und Arbeitgeber über Lohnabzüge. Bund, Kantone und Gemeinden leisten zusammen rund 23 Mrd. Franken. Kantone und Gemeinden gaben 1995 für den gesamten Bereich der Sozialen Sicherheit im Schnitt 1545 Franken pro Kopf aus. Dies sind rund 70 Prozent mehr als noch drei Jahre zuvor (1995: 7,5 Mrd.). In diesen Zahlen spiegelt sich neben dem gestiegenen Problemdruck auch die Belastungsver-schiebung vom Bund zu Kantonen und Gemeinden. Seit den frühen 90-er Jahren sind die Aufwendungen für die Soziale Sicherheit infolge der Arbeitslosigkeit und der Alterung der Bevölkerung stark angestiegen und nähern sich an das europäische Mittel an.

Die Sozialhilfe ist – mit Ausnahme weniger Kantone – organisatorisch und in finanzieller Hinsicht vor allem eine Aufgabe der Gemeinden. Anfang der 90-er Jahre haben die Ausgaben der Gemeinden im Bereich der erweiterten Sozialhilfe stark zugenommen: von 887 Mio. auf 1643 Mio. im Jahr 1995<sup>3</sup>. Bei diesen

<sup>2</sup> Gilliland/Rossini: La protection sociale en Suisse, Recettes et dépenses, 1948–1997.

<sup>3</sup> Quelle: Eidg. Finanzverwaltung: Die öffentlichen Finanzen der Schweiz.

### Die Autoren

*Dr. Robert Fluder* arbeitete zwischen 1983 und 1996 als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Oberassistent am Soziologischen Institut und am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich zu sozialpolitischen und kommunalsoziologischen Themen. Er führte zudem mehrere Projekte im Forschungsbereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen durch. Seit 1997 leitet er die neu gegründete Sektion Soziale Sicherheit im Bundesamt für Statistik.

*Jürgen StremLOW* vertiefte seine Ausbildung als Sozialarbeiter durch ein Studium der Soziologie und Sozialpsychologie. Er arbeitet als Dozent und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Höheren Fachschule im Sozialbereich in Luzern und als Assistent am Soziologischen Institut der Universität Zürich.

Zahlen handelt es sich nicht um Sozialhilfeausgaben im engeren Sinne. Eine eigentliche Sozialhilfestatistik befindet sich erst im Aufbau. Die Zahlen spiegeln vielmehr den breiteren Aufgabenbereich der Gemeinden im Sozialwesen und enthalten Aufwendungen für die Altersfürsorge, die Sozialhilfe im engeren Sinn, für die (zur Zeit der Erhebung noch von den Gemeinden geführten) Arbeitsämter, die Alimentenbevorschussung, die Familienberatung und -hilfe sowie für Beiträge/Subventionen an gemeinnützige Organisationen.

### Problemdruck

Die Belastungsintensität und die Kumulierung von sozialen Problemen ha-

ben, wie Fluder nachweist, einen engen Zusammenhang mit der Grösse und Zentralität der Gemeinden. In den Zentrums Gemeinden ist der soziale Problemdruck am intensivsten. Fast ebenso prekär ist die Lage von Arbeitsplatzgemeinden, den Standortgemeinden von Industriebetrieben mit einem hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften. Der Problemdruck steigt, wenn eine Gemeinde eine Zentrumsfunktion ausübt. Dies gilt auch für kleine und mittlere Zentren. Einen hohen Problemdruck meldeten die GemeindevertreterInnen aus Gemeinden, die von der Arbeitslosigkeit stark betroffen sind.

### Ausnahmen: Romandie und Tessin

Aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit in der Romandie und im Tessin wäre zu vermuten, dass die Gemeinden dort unter einem besonders hohen Problemdruck im Sozialbereich leiden. Dies trifft jedoch nach der Gemeindebefragung 1994 nicht zu. Fluder erklärt diesen Unterschied damit, dass die Kantone der lateinischen Schweiz sich besonders stark in der beruflichen und sozialen Integration von Erwerbslosen engagieren und dadurch ihre Gemeinden wesentlich entlasten. In der engeren Sozialhilfe ist zudem das Engagement der Kantone in der lateinischen Schweiz überdurchschnittlich gross, die Gemeinden haben in diesem Bereich weniger Aufgaben zu erfüllen als in der Deutschschweiz.

Drogenprobleme und Kriminalität haben anfangs der neunziger Jahre die Öffentlichkeit stark bewegt: Diese Themen tauchen als Problemfaktoren aber nur bei Städten und Gemeinden mit Zentrumsfunktion auf. Mehr als die Hälfte der Gemeinden gaben an, von

den Drogenproblemen überhaupt nicht betroffen zu sein, und für 77 Prozent der Gemeinden stellt die Kriminalität kein Problem dar. Über eine Aufgabenverlagerung vom Kanton zu den Gemeinden beklagen sich vor allem Gemeindevertreter aus Deutschschweizer Kantonen (Bern, Aargau, Zürich, Luzern, Solothurn, auch Obwalden) mit Grosszentren.

### Kein öffentlicher Zankapfel

In den Gemeinden ist der Problemdruck im Sozialbereich am grössten. Trotzdem gerät der Sozialbereich – mit Ausnahme des Asylwesens und der Drogenpolitik – eher selten zum öffentlichen Zankapfel, im Gegensatz etwa zum Bauwesen oder zur Steuer- und Finanzpolitik. Sozialpolitische Fragen hätten auf kommunaler Ebene eine «vergleichsweise geringe Öffentlichkeit», stellt Fluder fest. Wenn es zu Diskussionen um das Ausmass der Unterstützungsleistungen oder der Forderung nach vermehrter Kontrolle der Sozialhilfeempfänger kommt, so werden diese Forderungen weit häufiger innerhalb der Sozialbehörde als im politischen Umfeld erhoben.

### Bedeutung der SKOS-Richtlinien

68 Prozent der Gemeinden in der Deutschschweiz gaben 1995 an, dass sie ihre Unterstützungen gemäss den SKOS-Richtlinien ausrichteten. 25 Prozent der Gemeinden verwendeten Ansätze, die etwas oder wesentlich unter den SKOS-Richtlinien lagen, und 7 Prozent wandten eigene Richtlinien an. Fluder stellte fest, dass Gemeinden, in denen der Gemeinderat gleichzeitig entscheidende Sozialbehörde ist, am häufigsten die

SKOS-Richtlinien unterschreiten. Hingegen wurde kein Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit der Vorsteherin oder des Vorstehers der Behörde und einer restriktiven Unterstützungspraxis festgestellt.

Je grösser eine Gemeinde ist, desto eher wendet sie die SKOS-Richtlinien an. In Gemeinden mit einer grossen Zahl an Unterstützungsfällen sei auch der Normierungsbedarf dringender, stellen die Autoren fest.

### Bemessung der Unterstützungsleistungen nach Kantonen 1995

Kantone	Anteil der Gemeinden nach Bemessungskriterien in Prozent		
	Gemäss oder über den SKOS-Richtlinien	Etwas oder wesentlich unter den SKOS-Richtlinien	Eigene Richtlinien
ZG, BS, AI	100		
GL, BL, SG	90	10	
ZH, NW	88	12	
AA	85	15	
VS*	80		20
TG	76	24	
SZ	72	28	
BE	72	27	1
SO	70	27	3
LU	70	30	
FR*	64	27	9
OW	60	40	
GR	58	42	
UR	57	43	
SH	56	44	
AG**	14	46	40

\* deutschsprachige Gemeinden

\*\* Das Sozialamt des Kantons Aargau hatte am 1.1. 1994 eigene Richtlinien für die Bemessung der öffentlichen Sozialhilfe erlassen.

## Restriktiver geworden

Der gestiegene Belastungsdruck ist nicht ohne Folgen für die Sozialhilfepraxis in den Gemeinden geblieben. 43 Prozent der deutschsprachigen Gemeinden gaben an, dass 1995 strengere Bemessungskriterien angewendet wurden als zu Beginn des Jahrzehnts. Überdurchschnittlich häufig haben jene Gemeinden ihre Praxis verschärft, in denen die Belastungszunahme besonders ausgeprägt war. Restriktiver sind ebenfalls Gemeinden geworden, in denen die Unterstützungspraxis innerhalb der Behörde oder von den Parteien her unter Beschuss geriet.

## Zentrum – Peripherie

Das Thema Zentrum – Peripherie zieht sich wie ein roter Faden durch das Buch von Fluder/StremLOW. In kleinen Gemeinden werden weniger Personen unterstützt. Wenn sie aber unterstützt werden müssen, sind die Leistungen überdurchschnittlich hoch. Bei Gemeinden mit 750 bis 2000 Einwohnern betragen die Aufwendungen pro Jahr für einen Sozialhilfefall im Durchschnitt 18'000 Franken, bei Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern «nur» 12'000 Franken.

Noch krasser fallen die Resultate bei der Auswertung nach Fallzahlen aus: Bei 2 Unterstützungsfällen auf 1000 Einwohner betragen die Kosten im Schnitt 38'000 Franken, bei über 15 Fällen 9500 Franken. Fluder erklärt dies damit, dass in kleinen Landgemeinden die Bedürftigen sich erst im äussersten Notfall an die Sozialhilfe wendeten, wenn die Möglichkeiten der Hilfe durch Familie und Bekannte sowie der Subsistenzwirtschaft (Selbstversorgung) ausgeschöpft seien

und die Problemlage bereits äusserst gravierend sei. Dadurch entstünden hohe Kosten, weil die Intervention erst sehr spät erfolge.

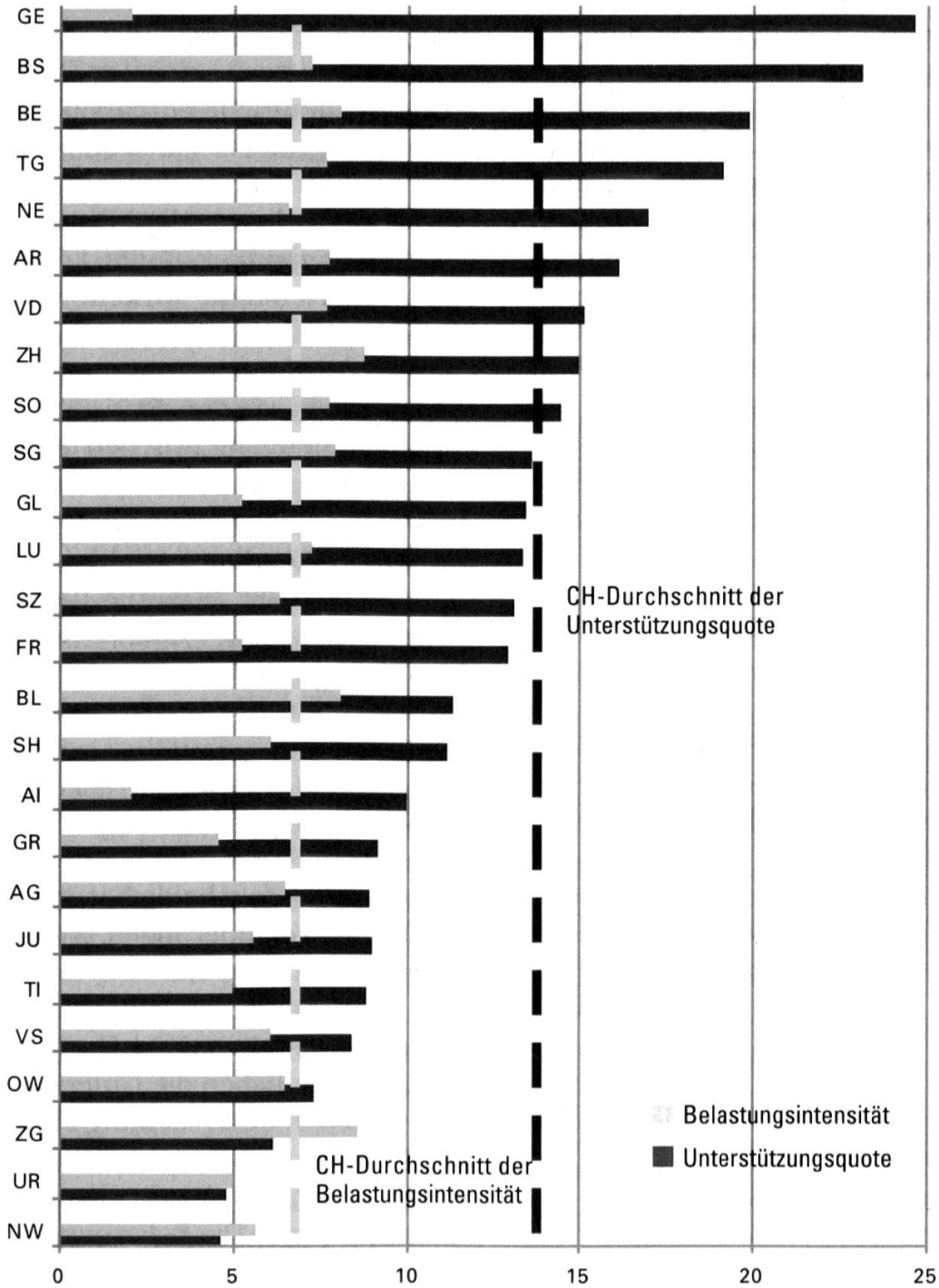
Zu beachten ist bei den obenstehenden Zahlen, dass darin auch gemäss den Sozialhilfegesetzen geleistete Zahlungen an Heimaufenthalte enthalten sind, die wesentlich grössere Fallkosten verursachen können als Unterstützungsleistungen für den Lebensbedarf. Die Professionalisierung der Sozialhilfe könne pro Fall kostensenkend wirken, vermutet Fluder, indem zum Beispiel Sozialversicherungsleistungen konsequenter geltend gemacht würden. Statistisch wurde ein Zusammenhang zwischen der Professionalisierung der Sozialhilfe und einem Anstieg der Kosten insgesamt festgestellt. Ein professioneller Sozialdienst senkt psychologisch die Schwelle für die Betroffenen, und die Wahrscheinlichkeit, dass die Gesuche einheitlicher nach den SKOS-Richtlinien beurteilt werden, steigt.

## Anstieg der Unterstützungen

Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen, die zur Neuen Armut führten, hat sich der Bedarf nach wirtschaftlicher Unterstützung in den letzten Jahren stark erhöht. Innerhalb von 10 Jahren haben die Unterstützungsfälle nach der Untersuchung Fluder um das 2,6-fache zugenommen (1984–1993), wobei der grösste Anstieg in den 90-er Jahren stattfand. Die Belastungsquote ist in den Deutschschweizer Kantonen mit Grosszentren am höchsten. Die Städte weisen auch das am breitesten gestreute Angebot an sozialen Einrichtungen auf. In den urbanen Zentren liegt die Unterstützungsquote drei- bis viermal so hoch wie im schweizerischen Durchschnitt.

### Unterstützungsquote (1993) und Belastungsintensität nach Kantonen

(Mit der Einwohnerzahl gewichtete Mittelwerte)



Quelle: Gemeindebefragung 1994, Nacherhebung 1998, Statistiken einzelner Kantone.

Anmerkung: Unterstützungsquote: Sozialhilfefälle des Jahres 1993 pro 1'000 Einwohner/innen. Index der Aufgabenbelastung im Sozialwesen: additiver Index der wahrgenommenen Belastung in 6 Aufgabenbereichen. Für die obige Figur wurden nach Einwohnern gewichtete Mittelwerte berechnet. Für die Berechnungen haben wir die Daten der Nacherhebung 1998 und Statistiken einzelner Kantone mitberücksichtigt (N=1'713, Einwohnerzahl = 5,3 Mio.).

## **Agglomerationsgemeinden wurden überrascht**

Bei der Zunahme der Unterstützungsfälle weisen hingegen die Agglomerationsgemeinden die höchsten Zuwachsraten aus. Diese Gemeinden geben denn auch am häufigsten an, ihre Belastungsgrenze erreicht zu haben. Fluder geht davon aus, die Städte seien organisatorisch besser ausgestattet, weil sie bereits seit längerem mit einem starken Anstieg der Fälle konfrontiert waren. Die Agglomerationsgemeinden hingegen traf die durch Arbeitslosigkeit ausgelöste Welle der neuen Armut unvorbereitet und heftig.

## **Am wenigsten in Innerschweiz**

Bei den Kantonen mit einer überdurchschnittlichen Unterstützungsquote (unterstützte Haushalte pro 1000 Einwohner, siehe Tabelle Seite 54) handelt es sich hauptsächlich um grössere Kantone mit urbanen Zentren. An der Spitze liegen Genf und Basel. Nimmt man im Kanton Zürich nur die beiden Städte Zürich und Winterthur, so liegt die Unterstützungsquote mit 20 auf ähnlich hohem Niveau wie bei den Stadtkantonen Genf und Basel.

Am wenigsten wenden die Innerschweizer Kantone für die Sozialhilfe auf. Generell sind ländliche Kantone oder Regionen deutlich weniger belastet. Die ländliche Bevölkerung weist aber nicht weniger Arme und Einkommensschwache auf – im Gegenteil. In ländlichen Regionen ist die verdeckte Armut, Haushalte die unter dem Existenzminimum leben aber keine materielle Sozialhilfe beziehen, nach der Schweizer Armutsstudie von Leu am höchsten. Einerseits kann die ländliche

Bevölkerung eher auf die Selbstversorgung aus Hof und Garten sowie auf die Unterstützung durch Familienangehörige zählen, andererseits ist die Angst, als Sozialhilfefall stigmatisiert zu werden, grösser und die Unterstützungspraxis restriktiver.

## **Sozialhilfe stärken**

Die Globalisierung der Wirtschaft, die strukturelle und langanhaltende Arbeitslosigkeit stellen das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, das weitgehend von einer dauerhaften Erwerbstätigkeit abhängig ist, in Frage und haben zu einer starken Belastung der Sozialhilfe geführt. Fluder/Stremlow fordern, die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz der Sozialen Sicherheit in der Schweiz müsse zu einer tragenden Säule ausgebaut werden. Dazu stellen sie konkrete Forderungen, u.a.:

- eine bundesweite Harmonisierung und Normierung der Sozialhilfe, um mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen und die «Sogwirkung» der Zentren auf sozial Schwache zu bremsen. Ein Bundesgesetz zur Sozialhilfe wäre eine Möglichkeit, die Harmonisierung zu beschleunigen;
- einen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden und den Kantonen sowie den Aufbau einer Sozialhilfestatistik;
- die Anerkennung der SKOS-Richtlinien als verbindlichen Massstab für die materiellen Leistungen in der Sozialhilfe;
- eine stärkere Regionalisierung und Professionalisierung der Sozialhilfe und die Konzentration der Behördenarbeit auf sozialpolitische Massnahmen und Grundsatzentscheide in der Sozialhilfe.

*Charlotte Alfrev-Bieri*