

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 98 (2001)
Heft: 10

Rubrik: Aus der SKOS

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: 13.03.2025

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

Zugangsbarrieren in der Sozialhilfe

Haltung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, SKOS

Der SKOS-Vorstand hat im September Massnahmen diskutiert, wie Zugangsbarrieren in der Sozialhilfe abgebaut werden könnten. Im Vordergrund stehen eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit, eine transparente und niederschwellige Information, die Weiterentwicklung der SKOS-Richtlinien hinsichtlich grösserer Berechenbarkeit und Rechtssicherheit, eine bessere Beachtung des Persönlichkeitsschutzes von SozialhilfebezügerInnen sowie Aus- und Weiterbildungsangebote, in denen Sozialhilfefachleute Menschenbild und Haltungen gegenüber SozialhilfebezügerInnen reflektieren und weiterentwickeln können.

Dem schwierigen Thema «Zugangsbarrieren» nimmt sich die SKOS auf verschiedenen Ebenen an. So hat sie beispielsweise im letzten Mai eine Fachtagung zum Thema «Zugang zur Sozialhilfe und Bekämpfung sozialer Ausgrenzung» durchgeführt (vgl. ZeSo 7/2001). Im September nun behandelte der SKOS-Vorstand ein Diskussionspapier seines Präsidenten zur Frage «Zugangsbarrieren in der Sozialhilfe – Was sagt die SKOS dazu?» Darin hält Walter Schmid unter anderem fest, Zugangsbarrieren in der Sozialhilfe seien sozialpolitisch problematisch: Einmal verwiesen sie auf «klare Schwächen der Sozialhilfe als sozialpolitisch bedeutendes Netz der Sozialen Sicherung». Die Sozialhilfe verfehle ihre Funktion, wenn sie einen grösseren Teil der Menschen nicht erreiche, zu deren Unterstützung sie gedacht sei. Die Schätzungen über den Anteil der Ar-

mutsbetroffenen, die auf Unterstützung verzichten, gehen auseinander. Laut Schmid sprechen Fachleute von 50 Prozent und rechnen mit einem in ländlichen Gebieten höheren Anteil als in städtischen.

Zum anderen erschwerten Zugangsbarrieren die Funktion der Sozialhilfe: nämlich Armut wirksam zu bekämpfen. Wenn Sozialhilfe rechtzeitig in Anspruch genommen werde, könne sie diese Aufgabe wirksamer erfüllen und einer Chronifizierung der Armut eher vorbeugen. «Sozialhilfe ist nicht als Dauerzustand gedacht, sondern will Armutsbetroffenen den Weg in eine eigenständige, selbstverantwortete Lebensführung erleichtern.»

Zugangsbarrieren und Gegenmassnahmen

Aus der Sicht von SKOS-Präsident Schmid sind «Bilder und Projektionen», die sich Armutsbetroffene und die breite Öffentlichkeit von der Sozialhilfe machen, zentrale Zugangsbarrieren. Noch immer sei es ehrenrührig, Sozialhilfe zu beziehen. Andererseits nähmen neuere Klientengruppen die Sozialhilfe mit einer Selbstverständlichkeit in Anspruch, als ginge sie den Anstrengungen zur Selbsthilfe vor. So werde die Sozialhilfe leicht mit Missbrauch in Verbindung gebracht. Zum Abbau dieser Zugangsbarrieren braucht es laut Schmid eine Öffentlichkeitsarbeit von Seiten der Gemeinden, Kantone und

des Bundes, welche die Sozialhilfe als modernes ergänzendes System der Sozialen Sicherung darstellt. Wie über die Sozialhilfe und ihre KlientInnen in der Öffentlichkeit gesprochen werde, sei entscheidend für ihr Ansehen und für ihre gleichwertige Stellung neben anderen Sicherungssystemen.

Verwandtenunterstützung und Rückerstattungen gehören ebenfalls zu den meist genannten Zugangsbarrieren. Zwar spielen sie laut SKOS-Präsident Schmid in der Praxis keine wichtige Rolle, prägen aber dennoch das Image der Sozialhilfe und schrecken vor allem jüngere Personen ab. So empfiehlt die SKOS bereits in ihren Richtlinien, die Verwandtenunterstützung nur mehr mit Zurückhaltung anzuwenden und auf Rückerstattungen ganz zu verzichten (ausser bei Lotteriegewinnen, Erbschaften oder Schenkungen grösserer Vermögenswerte). Schmid plädiert dafür, Erwerbseinkommen nicht der Rückerstattungspflicht zu unterwerfen.

Wenig berechenbar

Die Chance der Sozialhilfe, auf den Einzelfall zugeschnittene wirksame Lösungen für Armutsbetroffene zu finden, scheint gleichermassen eine Stärke und eine Schwäche zu sein: Im Unterschied zu anderen Sicherungssystemen ist die Sozialhilfe nämlich wenig berechenbar: GesuchstellerInnen können nicht selbstständig errechnen, auf welche Leistungen sie zählen können – dies gilt ebenso für die Gegenleistungen, welche von ihnen verlangt werden. «Die Angst vor Willkür ist nicht ganz unberechtigt und erschwert Armutsbetroffenen den Zugang», räumt Schmid ein. Für die SKOS

ist es im Kampf gegen die Zugangsbarrieren nunmehr entscheidend, die Sozialhilfe in Gesetz und Praxis möglichst als ein berechenbares soziales Sicherungssystem auszugestalten. Nach diesem Ziel soll sich die Weiterentwicklung der SKOS-Richtlinien ausrichten. Dazu gehört zudem, dass eine richterliche Kontrolle besteht, welche Verfügungen in der Sozialhilfe überprüft.

Mangelnde Professionalität und fehlende Anonymität der Sozialhilfe in vielen ländlichen Gebieten gelten als weitere Zugangsbarrieren. «Die SKOS ist der Auffassung, dass dem Persönlichkeitsschutz der Armutsbetroffenen grössere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss», hält Walter Schmid fest. Gerade die Entwicklung von regionalen Diensten könne dazu beitragen, eine zweckmässige Arbeitsteilung zwischen Behörden und Fachkräften vorzunehmen und damit Zugangsbarrieren abzubauen.

Haltungen sind entscheidend

«Entscheidend für die Zugänglichkeit sind neben Gesetzen, Richtlinien und Strukturen die Haltungen, die Behörden und Sozialdienste gegenüber Armutsbetroffenen einnehmen. Sie sind wahrscheinlich das Entscheidende», schreibt Walter Schmid im Diskussionspapier. Zudem wichtig sei die Zugänglichkeit der Sozialdienste, würden doch verschiedene Aussagen belegen, dass es für Aussenstehende nicht sehr leicht sei, den Weg zur Sozialhilfe zu finden. «Transparenz, Informationen, niederschwellige Hilfestellungen» könnten Wesentliches zur Verbesserung beitragen. «Sie setzen allerdings eine Haltung voraus, die nicht vor der Sozialhilfe abschrecken will, sondern sie für die, wel-

che sie brauchen, zugänglich gestalten will», sind sich die SKOS-Vorstandsmitglieder einig. In diesem Zusammenhang wird hingewiesen auf positive Erfahrungen, welche verschiedene Gemeinden mit Informationsmaterialien machen, die in verschiedenen Sprachen über Rechte und Pflichten von SozialhilfebezügerInnen orientieren. Die SKOS empfiehlt Sozialbehörden und FachmitarbeiterInnen zudem, Aus- und Weiterbildungsangebote zu nutzen, in welchen Menschenbilder und Haltungen gegenüber von Armut betroffenen Frauen, Männern und Familien reflektiert und weiterentwickelt werden.

Am gleichen Strick ziehen

Im Jahr 2000 formulierte die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und benannte damit gleichzeitig einige Schwachstellen in den Kantonen. Damit habe sie anerkannt, so SKOS-Präsident an der diesjährigen SODK-Konferenz von Ende September, «dass die Sozialhilfe nicht fertig gebaut ist, sondern sich weiter entwickeln soll». Mit verschiedenen Beispielen thematisierte er in diesem Zusammenhang die Zugangsbarrieren in der Sozialhilfe, an deren Abbau offensichtlich beide Konferenz interessiert sind. Wie kein anderes Sicherungssystem müsse sich die Sozialhilfe an den realen Menschen und ihren individuellen Potentialen orientieren (siehe auch Schwerpunkt Seite 148).

Beide Konferenzen sind zudem interessiert daran, dass die Sozialhilfe berechenbarer und die Rechtssicherheit er-

höht wird – für Leistungen und Gegenleistungen.

Vorstand: Nicht nur nachteilig

Einige der Thesen des SKOS-Präsidenten führten im Vorstand zu eingehenden, auch kontroversen Diskussionen. So unterstrichen namentlich einige Kantonsvertreter die Bedeutung, die der Verwandtenunterstützung nach wie vor zukomme. Hingewiesen wurde auch auf die in einigen ländlichen Kantonen geschaffenen regionalen Strukturen, welche für professionelle Dienste in Landregionen sorgten. Besondere Bedeutung wird auch der Individualisierung in der Sozialhilfe zugemessen. Die Richtlinien müssten dieser Stärke der Sozialhilfe Rechnung tragen.

In der Zwickmühle

Die verdeckte Armut sei durch eine Reihe von nationalen und internationalen Untersuchungen recht gut untersucht und die Zugangsbarrieren seien bekannt, wurde in der Diskussion im Vorstand festgehalten. Oft fehle es aber am politischen Wille, etwas dagegen zu tun. Denn die Sozialhilfe sei hier in einer Zwickmühle. Niemand sei daran interessiert, dass die Zahl der Klientinnen oder Klienten wieder oder weiter ansteige. Die SKOS will die Diskussion zu diesem Thema weiterführen und ihre Position klären. Sie will mit geeigneten Vorschlägen dazu beitragen, dass die Sozialhilfe jene tatsächlich erreicht, die auf sie angewiesen sind.

Gerlind Martin/ws

SKOS befürwortet klare Lösung für Härtefälle

Asylgesetzrevision: Allzu viel bleibt auf Gesetzesstufe offen

Im Asylbereich seien in finanziell angespannten Zeiten in der Vergangenheit jeweils über Verordnungsänderungen Leistungskürzungen durchgesetzt und Kosten auf die Kantone verlagert worden. Dieser Mechanismus lasse sich nur brechen, wenn auf Gesetzesstufe berechenbare und überprüfbare Indikatoren festgelegt werden, schreibt die SKOS in ihrer Vernehmlassung. Sie fordert eine einfache Lösung für Härtefälle und eine stärkere Orientierung an den in der Sozialhilfe geltenden Standards.

Die SKOS unterstützt in ihrer Vernehmlassung zur Asylgesetzrevision grundsätzlich das Hauptziel, die administrativen Abläufe zu vereinfachen und die strategischen und operativen Verantwortungen zwischen Bund und Kantonen zu klären. Die SKOS bringt jedoch schwer wiegende Vorbehalte zum allzu unbestimmten Gehalt der Regelungen auf Gesetzesstufe an. Ein Grossteil des Inhaltes, der im Bericht zum Entwurf der Teilrevision vorgelegt werde, soll erst auf Stufe Verordnungen und Weisungen konkret geregelt werden. «Der Mechanismus ist aus den vergangenen Jahren sattsam bekannt: Auf Gesetzesebene werden relativ unbestimmte und interpretierbare Indikatoren festgelegt; die harten Zahlen kommen in die Verordnung. Wann immer der Bundeshaushalt unter Druck gerät, hat der Bundesrat die Kompetenz, auf dem Verordnungswege die Abgeltung an die Kantone (und indirekt an die Gemeinden) einseitig zu senken, wobei die gesetzlichen Bestimmungen in der Vergangenheit stets flexibel genug waren, um finanzpolitisch motivierte Kürzun-

gen als gesetzeskonform darzustellen», schreibt die SKOS.

Dieser Mechanismus lasse sich nur brechen, wenn auf Gesetzesstufe berechenbare und überprüfbare Indikatoren festgelegt werden. Es wäre fair gewesen, wenn gleichzeitig die Verordnungen in den Grundzügen vorgelegt worden wären, merkt die SKOS an.

Erleichterung für Härtefälle

Personen, deren Asylgesuch sechs Jahre nach Einreichung des Gesuchs noch nicht entschieden worden ist, und Personen, die seit sechs Jahren vorläufig aufgenommen sind, sollen einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung durch den zuständigen Kanton erhalten (Artikel 48b). Der vorgeschlagene Gesetzesartikel basiert auf der Einschätzung des Bundesamtes für Flüchtlinge, dass diese Personengruppe mit höchster Wahrscheinlichkeit die Schweiz nicht mehr verlassen wird. Die SKOS teilt diese Einschätzung und unterstützt das Ziel, die prekäre Rechtsstellung von Personen, für die eine Wegweisung eine grosse Härte darstellen würde, zu beseitigen. Diese Gruppe von Asyl Suchenden sollte eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, die auch den Zugang zum Arbeitsmarkt regule und deren Integrationschancen verbessere, schreibt die SKOS. Damit sich die vorgeschlagene Neuregelung nicht als einseitige Kostenverlagerung auf die Kantone auswirke, müsse ein finanzieller Ausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen geschaffen werden.

Die SKOS begrüsst die Einführung von Globalpauschalen und das vorgeschlagene System der finanziellen Anreize (Artikel 88 und 89). Für einzelne Kantone dürfe nach Einführung des neuen Systems im Bereich der Sozialhilfe für Asylsuchende keine ungedeckte Kostenlücke entstehe. Im Bericht zur Teilrevision wird vorgeschlagen, die Pauschale in 2 Stufen aufzuteilen: Die Stufe 1 der Globalpauschale deckt die Kosten für Unterbringung, Unterstützung (Essen, Kleider), Krankenversicherung sowie für eine Grundbetreuung. Die Stufe 2 der Globalpauschale soll den Kantonen für die Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der Betreuung, der Beschäftigung und Ausbildung ausgerichtet werden. Grundsätzlich sieht die SKOS keine Einwände gegen eine Differenzierung der Pauschale in eine Grundfinanzierung und in eine leistungsabhängige Finanzierung. Es müsse aber bereits auf Gesetzesstufe definiert werden, welche Leistungen mit der Pauschale abgegolten werden sollen.

Soziales Existenzminimum

Die Stufe 1 legt das soziale Existenzminimum für Asylsuchende fest und müsse mindestens so hoch angelegt sein, dass den Kantonen die gesamten Kosten für die Unterbringung, die Unterstützung und die Gewährleistung einer Mindeststruktur abgegolten werden. Die Höhe der Grundpauschale solle sich am Konzept des sozialen Existenzminimums gemäss SKOS-Richtlinien orientieren.

Einschränkungen der Fürsorgeleistungen gemäss Art. 83 Abs. 2 (neu) dürften nur vorgenommen werden, wenn dabei nicht in das absolute Existenzminimum eingegriffen werde. Die SKOS plädiert

auch im Asylbereich für ein Verfahren bei Kürzungen, wie dies für die Sozialhilfe Standard ist: Falls Kürzungen vorgenommen werden, müssen diese schriftlich, im Sinne einer beschwerdefähigen Verfügung eröffnet und begründet werden. Ausserdem sollen die Kürzungen verhältnismässig sein und insbesondere die Interessen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigen.

Die vorgeschlagene Sonderabgabe (Artikel 86 a) habe eine hemmende Wirkung auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, was sich negativ auf die Integration auswirke. Ausserdem stelle sich mit der vorgeschlagenen Abgabe das Problem der Festsetzung eines Mindestlohnes, bei dem von einer Abgabe abgesehen werde. Die Gefahr, dass über die Erhebung der Sonderabgabe bei gewissen Personen in das soziale Existenzminimum eingegriffen wird, ist nach Ansicht der SKOS sehr gross. Die Sozialhilfe hätte dann für gewisse Betroffene die entstehenden Lücken für den Lebensunterhalt zu schliessen. Dies lehnt die SKOS nicht nur aus Kostengründen ab, sondern auch deshalb, weil vermieden werden soll, dass Erwerbstätige von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Die vorgeschlagene Sonderabgabe sei jedoch auf jeden Fall dem Abgabesystem von heute vorzuziehen, bei dem 10% des Lohnes abgezogen wird.

Im Weiteren befürwortet die SKOS, dass der Bund Rückkehrhilfe leistet und für die entsprechenden Kosten aufkommt. Schliesslich setzt sich die SKOS dafür ein, dass die Mindestbeiträge an die AHV/IV aufgehoben werden, da diese weder sozial- noch finanzpolitisch Sinn machten. Eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sollte erwogen werden. SKOS/cab