



**«Armut überwinden heisst auch Armut verhindern. Statt mittels Leistungskürzungen finanzpolitische Symptombekämpfung zu betreiben, muss künftig entschiedener in die Prävention von Armut investiert werden.»**

Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2016

# **Den Sozialabbau korrigieren – Armut in der Schweiz überwinden**



# Im Brennpunkt: Abbau in der öffentlichen Sozialhilfe

**In Kürze:** 2010 – im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – hat sich Caritas zu jährlichen Beobachtungen der Armutspolitik verpflichtet. Der vorliegende Bericht richtet den Blick auf die Sozialhilfe. Eingebettet werden die jüngsten Entwicklungen in die Verpflichtung der Schweiz, Armut zu überwinden und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch hierzulande umzusetzen. Die Analyse zeigt, dass die SKOS-Richtlinienreform – angestossen durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) – zu einem Leistungsabbau führte und dass es trotz der Revision bisher nicht gelungen ist, die kantonalen Abbaubemühungen zu stoppen. Im Gegenteil: Die Auswirkungen des Leistungsabbaus auf die Armutsbetroffenen sind besorgniserregend. Ihre Rechte werden verletzt, und persönliche Hilfe wird immer weniger geleistet. Caritas fordert Kantone und Gemeinden deshalb auf, den Sozialabbau umgehend zu stoppen und stattdessen eine weit-sichtige, langfristige Armutspolitik zu verfolgen. Es gilt, die kantonale Armutspolitik an der Agenda 2030 auszurichten.

Mit der Erklärung «Armut halbieren» lancierte Caritas 2010 – im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – eine Dekade zur Armutsbekämpfung in der Schweiz. Heute, sechs Jahre später, ist Armut hierzulande kein Tabuthema mehr. So startete der Bund 2013 das nationale Armutsprogramm, das bis 2018 Grundlagen in den Bereichen Bildung, soziale und berufliche Integration sowie Wohnen und Familienarmut liefert. Damit wurde die Armutsbekämpfung erstmals auf die nationale Bühne gehoben.

Mit der Verabschiedung der UNO-Agenda 2030 im letzten Jahr erlangte die Armutsbekämpfung auch international erneut Priorität. Kernstück der Agenda 2030 sind 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Gemeinsam mit allen anderen UNO-Mitgliedern hat auch die Schweiz im September 2015 der Agenda 2030 zugestimmt. Damit verpflichtet sie sich zur Armutsbekämpfung im Inland und zu einer kohärenten Politik, die sich auch hierzulande am Ziel der Überwindung von Armut ausrichtet. Nahezu zeitgleich zum vorankommen-den politischen Prozess der globalen Armutsbekämpfung geriet hierzulande die öffentliche Sozialhilfe politisch unter Druck. Allenthalben wurden so genannte Reformprozesse eingeleitet.

Die vorliegenden Beobachtungen zur Armutspolitik richten den Blick auf die Sozialhilfe als zentrales Puzzle-teil der Armutsbekämpfung, und sie stellen die neusten Trends und Entwicklungen in den Kontext der Bundesverfassung und der Uno-Agenda 2030.

# Die jüngsten Entwicklungen in der öffentlichen Sozialhilfe

Artikel 12 der Bundesverfassung definiert das Recht auf Hilfe in Notlagen: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Bis anhin fehlt jedoch ein Gesetz auf Bundesebene, das dieses Recht auf Existenzsicherung umsetzt. Deshalb dienen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe – kurz SKOS-Richtlinien – den Kantonen und Gemeinden als Orientierungsrahmen. Die Sozialhilfe ist ein zentrales Element der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Sie organisiert die Unterstützung im Notfall für jede und jeden nach dem Bedarf und stärkt dadurch den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. In den letzten Jahren sind die Sozialhilfe und die SKOS-Richtlinien aber immer stärker unter Druck geraten. Die mediale und politische Diskussion wurde zunehmend aus der Kostenperspektive geführt und einzelne Missbrauchsfälle wurden hochgespielt. Diesem aufgeheizten Klima konnte die SKOS sich letztlich nicht entziehen; deshalb leitete sie einen Revisionsprozess ein.

Basis der Revision bildeten zwei Studien, die einerseits die Angemessenheit der Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe und andererseits die Wirksamkeit des Anreizsystems überprüften. Eine Vernehmlassung unter den Mitgliedern der SKOS widmete sich sodann der künftigen Ausgestaltung der SKOS-Richtlinien. Aus diesem Analysepaket resultierte neben dem Entscheid, die SKOS-Richtlinien künftig von der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) verabschieden zu lassen, ein zweistufiger Revisionsprozess.

Im Rahmen der ersten Etappe beschloss die SODK, die Beiträge für die Existenzsicherung von Grossfamilien zu kürzen, die Unterstützungsleistungen für Jugendliche zu reduzieren, die Sanktionsmöglichkeiten zu verschärfen und die minimale Integrationszulage abzuschaffen. In der zweiten Etappe wurden die situationsbedingten Leistungen (SIL) inhaltlich präzisiert, Hinweise zur Verminderung von Schwelleneffekten ausgearbeitet, die Abgrenzung zwischen Nothilfe und Sozialhilfe geklärt sowie der Prozess des Teuerungsausgleichs definiert. Zusätzlich wurden bei der Arbeitsintegration von Müttern und beim Wohnen strengere Regelungen erlassen.

## Das soziale Existenzminimum ist nicht mehr gewährleistet

Mit der Richtlinienrevision kommt es für die Betroffenen zu Leistungskürzungen. Dabei wurden insbesondere bei den Kürzungen des Grundbedarfs in der ersten Revisionsetappe wissenschaftliche Erkenntnisse ausser Acht gelassen. Die von der SKOS in Auftrag gegebenen Studien haben nämlich gezeigt, dass der in der Sozialhilfe ausbezahlte Grundbedarf den Lebensunterhalt von kleinen Haushalten nicht mehr deckt und angehoben werden müsste. Trotz dieser Erkenntnisse beschloss die SODK, den Grundbedarf für kleine Familien nicht anzupassen. Beim Grundbedarf für junge Erwachsene und Grossfamilien wurden gar Kürzungen entschieden.

Wie viel Geld eine einzelne Person oder eine Familie zum Leben in der Schweiz mindestens benötigt, richtet sich damit nicht mehr nach dem wissenschaftlich ausgewiesenen Bedarf der einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung. Das soziale Existenzminimum für Menschen in Not, wie es herkömmlich wissenschaftlich definiert wurde, wird dadurch untergraben.

Die wichtigsten Neuerungen konkret:

- Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab sechs Personen um 76 Franken pro Person und Monat reduziert.
- Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahren mit eigenem Haushalt werden von 986 Franken um 20 Prozent auf 789 Franken gekürzt.
- Die Sanktionsmöglichkeiten werden in schwerwiegenden Fällen auf 30 Prozent erhöht. Dabei besteht eine Bandbreite von 5–30 Prozent.
- Es gibt keine minimale Integrationszulage mehr.
- Die Wohnkosten Armutsbetroffener müssen so gering wie möglich sein. Kinder haben keinen grundsätzlichen Anspruch auf ein eigenes Zimmer.
- Mütter sollen nach Geburt eines Kindes möglichst frühzeitig ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnehmen.

# Harmonisierung durch Leistungsabbau – der politische Druck hält an

Der Reformprozess der SKOS-Richtlinien wurde dieses Jahr formell abgeschlossen. In Angriff genommen wurde er mit dem Ziel, die Unterschiede zwischen den kantonalen Sozialhilfepraktiken zu minimieren.

Im Herbst 2016 lässt sich bezüglich der Harmonisierung folgendes Fazit ziehen: Die meisten Kantone haben die neuen Richtlinien der ersten Etappe umgesetzt. Drei Kantone setzen sie nicht um, was auch bedeuten kann, dass sie die Normen bereits erfüllen. In zwei Kantonen steht die Entscheidung über die Umsetzung noch aus. Konkret heisst das: 20 Kantone reduzieren den Grundbedarf für Grossfamilien und beschliessen damit, dass eine Familie ab der sechsten Person 76 Franken weniger Lebensunterhalt erhält. 23 Kantone senken den Grundbedarf für junge Erwachsene. In 17 Kantonen müssen junge Erwachsene fortan mit 20 Prozent weniger, das heisst mit 789 Franken pro Monat, über die Runden kommen. Sechs Kantone legen einen noch tieferen Grundbedarf für junge Erwachsene fest. So reduziert beispielsweise der Kanton Schaffhausen seine Ansätze für junge Erwachsene von 986 Franken auf 755 Franken pro Monat. Im Kanton Thurgau müssen junge Erwachsene mit maximal 611 Franken auskommen. Dabei liegt die Altersgrenze für junge Erwachsene im Thurgau bei 30 und nicht wie bei der SKOS bei 25 Jahren. Auch im Wallis sind junge Erwachsene schlechter gestellt. Sie erhalten nur noch 500 Franken monatlich.

Die Sanktionen werden in 18 Kantonen gemäss SKOS verschärft. Sechs Kantone gehen bei den Sanktionen über die SKOS-Empfehlungen hinaus. Das heisst, entweder kann die Sanktion 30 Prozent des Grundbedarfs überschreiten oder länger als sechs Monate dauern. Im Kanton Wallis beispielsweise darf der Grundbedarf für Erwachsene neu bis auf 300 Franken gekürzt werden, und in Luzern sind Kürzungen des Grundbedarfs im Sanktionsfall bis zu 35 Prozent möglich. Im Kanton Basel-Landschaft sind Sanktionen zulässig, wonach nur noch Nothilfe ausbezahlt wird.

Die Analyse zur Umsetzung der SKOS-Richtlinien Reform zeigt zudem, dass auch Massnahmen, die nicht in allen Kantonen angewandt wurden mit der Revision verschwinden: 16 Kantone schaffen die minimale Integrationszulage ab, ein Kanton behält sie. Diese Massnahme trifft diejenigen, die sich aus gesundheitlichen oder familiären Gründen nicht um eine Arbeitsstelle bemühen können. Die Zulage für Alleinerziehende wird in zehn Kantonen gestrichen, zehn hatten diese vorher schon nicht, und in vier Kantonen wird sie weiterhin gewährt. Für Alleinerziehende, welche die Erwerbs- und Betreuungsbewerksstellenden alleine bewerkstelligen müssen, werden die finanziellen Ressourcen also knapper.

Das heisst: Eine Mehrheit der Kantone setzt die neuen Richtlinien um. Die Angleichung der Sozialhilferegulungen zwischen den Kantonen führt aber zu einem deutlichen Leistungsabbau. Gleichzeitig halten die neuen Richtlinien die Kantone nicht davon ab, bei ihren Leistungskürzungen über die neuen Regelungen hinauszugehen. Die revidierten SKOS-Richtlinien sind also trotz intensiver Debatten, Vernehmlassung und Verabschiedung durch die SODK eingeschlossen, nicht der grösste gemeinsame Nenner zwischen den Kantonen. Auch ist es derzeit unwahrscheinlich, dass die Revision die Angriffe auf die Sozialhilfe zu stoppen vermag. Denn noch immer sind in verschiedenen Kantonen Vorstösse hängig, welche die Sozialhilfeleistungen weiter kürzen wollen. So verlangt eine im Kanton Schwyz hängige Motion, die wirtschaftliche Sozialhilfe auf maximal 90 Prozent der SKOS Richtlinien zu beschränken. Die vom Regierungsrat in Vernehmlassung geschickte Teilrevision des Sozialhilfegesetzes sieht vor, den Grundbedarf im Kanton Schwyz generell um 10 Prozent zu kürzen. Mit dem Ziel, die Arbeitsanreize zu stärken, soll darüber hinaus der Grundbedarf für junge Erwachsene um zusätzliche 20 Prozent gekürzt werden. Auch im Kanton Bern ist ein neues Sozialhilfegesetz in Vernehmlassung, das den Grundbedarf für 3–6 Monate um 15 Prozent senken will. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, soll diese neue Regelung ab Beginn des Sozialhilfebezugs gelten.

# Die Hilfswerke übernehmen immer mehr Aufgaben

Diese Entwicklungen in der Sozialhilfe sind nicht ohne Auswirkungen auf die Hilfswerke. Seit jeher füllen sie Lücken, wo die Sozialhilfe nicht greift. Im Kontext der jüngsten Verschärfungen stellt sich aber die Frage, ob die Hilfswerke auch Aufgaben übernehmen, die eigentlich in den Geltungsbereich der öffentlichen Sozialhilfe fallen. Gemeinsam mit dem Schweizerischen Roten Kreuz und der Heilsarmee Schweiz hat Caritas deshalb eine Studie veranlasst, welche potenzielle Verlagerungsprozesse untersuchte. Die Online-Befragung der Beratungsstellen der Hilfswerke, vertiefte Gespräche über typische Fälle mit den Beratenden dieser Dienste sowie Interviews mit Expertinnen und Experten kamen zu folgenden Trends und zentralen Aussagen:

## **Die Sozialhilfe beschränkt sich zunehmend auf materielle Hilfen:**

Die Unterstützung durch die öffentliche Sozialhilfe wird vermehrt auf die finanzielle Unterstützungsleistung reduziert. Die persönliche Beratung kann aufgrund der knappen finanziellen und personellen Ressourcen von den Sozialdiensten immer weniger wahrgenommen werden. Auch der Integrationsauftrag wird zunehmend hintangestellt. Administrative Hürden erschweren den Betroffenen den Zugang zur materiellen Hilfe zusätzlich. Immer häufiger suchen sie deshalb Rat und Unterstützung bei den Hilfswerken.

## **Situationsbedingte Leistungen werden ausgelagert:**

Weil sich die Sozialhilfe am Bedarf der armutsbetroffenen Menschen ausrichtet, gehören auch situationsbedingte Leistungen wie z. B. Zahnarztrechnungen oder Beiträge für Möbel dazu. Die Untersuchung zeigte, dass diese immer öfter nicht bezahlt werden oder das Geld über Stiftungen akquiriert wird. Mitunter werden die Betroffenen auch an die Einzelfallhilfe der Hilfswerke verwiesen.

## **Verstösse gegen das Sozialhilferecht häufen sich:**

Mit dem finanziellen und zeitlichen Druck ist das System der Sozialhilfe fehleranfälliger geworden. Immer häufiger passieren Verstösse gegen geltendes Recht. Armutsbetroffene müssen ihr Recht über Rechtsberatungsstellen oder Hilfswerke erzwingen. Die Sozialarbeitenden sind im Verwaltungs- und Sozialhilferecht ungenügend ausgebildet.

## **Sozialarbeitende schöpfen ihren Ermessensspielraum weniger aus:**

Unter dem politischen Druck agieren Sozialarbeitende zunehmend gemäss «vorausgehendem Gehorsam» und handeln weniger anwaltschaftlich im Dienst der Betroffenen.

## **Direkte und versteckte Leistungskürzungen für die Betroffenen:**

Neben den direkten Leistungskürzungen – ausgelöst durch die SKOS-Richtlinien-Revision 2015/2016 – kommt es vermehrt auch zu versteckten Leistungskürzungen, indem Leistungen nicht gewährt (SIL) oder Sanktionen – trotz Stufenmodell von Beginn weg – maximal ausgeschöpft werden.

## **Haushalte bekunden zunehmend Mühe, mit der materiellen Hilfe über die Runden zu kommen:**

Für die Betroffenen wird es immer schwieriger, ihre Existenz mit der materiellen Sozialhilfe zu sichern. Das Ausbleiben des Teuerungsausgleichs, steigende Mieten und versteckte Leistungsreduktionen spitzen ihre prekäre Situation zu. Wer sich bei Rechtsfehlern nicht zu helfen weiss, wird um seine rechtmässigen Leistungen gebracht.

# Agenda 2030: Kantone und Gemeinden in der Pflicht!

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, welche die Schweiz im September 2015 unterzeichnet hat, verpflichtet auch Kantone und Gemeinden zu einer kohärenten Armuts- politik. Mit dem jüngsten Leistungsabbau in der Sozialhilfe wird die Armutsbekämpfung in der Schweiz aber massgeblich geschwächt. Diese Entwicklung widerspricht der Bundesverfassung und den Zielen der Agenda 2030. Folgende Schritte sind deshalb dringlich:

- Gemäss Bundesverfassung Artikel 12 haben Menschen in Not ein Recht auf Unterstützung und ein menschenwürdiges Dasein. Dieser Verpflichtung müssen Bund, Kantone und Gemeinden nachkommen. Das soziale Existenzminimum ist nicht verhandelbar.
- Die öffentliche Sozialhilfe muss ihren Auftrag der Armutsbekämpfung erfüllen. Dieser beinhaltet neben der materiellen auch die persönliche Hilfe und situationsbedingte Leistungen. Es gilt, die Ressourcen dazu in den Kantonen und Gemeinden bereit zu stellen. Ein innerkantonaler Lastenausgleich entschärft die Situation dort, wo Gemeinden verschieden stark durch Sozialhilfekosten belastet sind.
- Die Rechtstaatlichkeit muss garantiert werden. Armutsbetroffene haben ein Recht auf korrekte Verfahren und überprüfbare Entscheide. In der Ausbildung der Sozialarbeitenden sind Verwaltungs- und Sozialhilferecht zu stärken.
- Die Agenda 2030 verlangt eine kohärente Armutspolitik. Dies gilt auch für Kantone und Gemeinden. Zeitgleich zum und gemeinsam mit dem Bund sind auch sie gefordert, einen Umsetzungsplan vorzulegen.
- Armut überwinden heisst auch Armut verhindern. Statt mittels Leistungskürzungen finanzpolitische Symptombekämpfung zu betreiben, muss künftig entschiedener in die Prävention von Armut investiert werden. Dazu gehören existenzsichernde Löhne, Ergänzungsleistungen für Familien, Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Ausbildung und Beruf, niederschwellige Angebote in der Frühen Förderung, Investitionen in Nachhol- und Weiterbildung und Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Auch hier sind Kantone und Gemeinden gefordert. Die Agenda 2030 weist den Weg.



Das Richtige tun  
Agir, tout simplement  
Fare la cosa giusta

**Caritas Schweiz**

Adligenswilerstrasse 15  
Postfach  
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22  
Telefax: +41 41 419 24 24  
E-Mail: [info@caritas.ch](mailto:info@caritas.ch)

Internet: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Postkonto: 60-7000-4  
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem  
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075  
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116