

Argumente für den Verzicht auf die geplante Teilrevision des Sozialhilfegesetzes in Bezug auf die Einführung des vorgesehenen Konzepts der Grundpauschalstufen

I. Grundsätzliche Überlegungen

A. Eine Kernfrage der Demokratie

Der Umgang mit Armutsbetroffenen stellt zweifellos eine der Kernfragen eines demokratischen Gemeinwesens dar. Dies ist mit der Grund, weshalb neben der Präambel der Bundesverfassung zahlreiche Kantonsverfassungen das Wohl der Schwachen als Gradmesser für die Stärke des Volkes bezeichnen. Mit der Armenpflege, später der Fürsorge und heute der Sozialhilfe wurde seit der Gründung der Eidgenossenschaft ein System der Armutsbekämpfung als Auffangnetz der sozialen Sicherheit geschaffen. Das staatliche Gemeinwesen des Wohlfahrtsstaates reagierte mit dem Recht auf soziale Sicherheit auf die grossen und existenziellen Herausforderungen, denen sich Menschen gegenübersehen, welche kein eigenes oder genügendes Erwerbseinkommen erzielen können, um ihren Lebensunterhalt oder denjenigen ihrer Familie zu bestreiten. Das heutige Sozialhilfesystem basiert auf einer christlichen Grundhaltung und orientiert sich an einem Menschenbild, welches beim Individuum a priori positive Eigenschaften und gewissenhaftes Handeln vermutet und voraussetzt. Dieses Menschenbild kommt schon im Buch des Propheten Jeremia zum Ausdruck, in dem es treffend heisst:

Wo ist jemand, wenn er fällt, der nicht gern wieder aufstünde? Wo ist jemand, wenn er irregeht, der nicht gern wieder zurechtkäme? (Jeremia 8,4)

B. Verpflichtung zu persönlicher Verantwortung und Initiative

Die Sozialrechte bzw. -ziele gemäss Kantonsverfassung bzw. der darauf basierenden Gesetzgebung lassen sich zweifellos nur erreichen, wenn der umfassende Schutz organisiert werden kann. Dies in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und Initiative sowie auf der Grundlage von Vorkehren zur Selbsthilfe. Es wird von den auf diesen Schutz angewiesenen Menschen erwartet, dass sie das ihnen Mögliche und Zumutbare unternehmen, um ihre Lage zu verbessern bzw. von der Schutzbedürftigkeit wieder wegzukommen. Deutlich formuliert in diesem Zusammenhang §20 Kantonsverfassung „Jeder hat die Pflichten zu erfüllen, die ihm die Rechtsordnung des Bundes, des Kantons und der Gemeinde auferlegt.“ Das geltende Sozialhilfesystem trägt dieser Forderung Rechnung und führt in denjenigen Fällen zu Kürzungen, in welchen eine Sozialhilfe beziehende Person willentlich gegen Pflichten verletzt. Rechtsmissbräuchliches Verhalten darf nicht geschützt werden bzw. soll mit Sanktionen bewehrt sein.

Dieses System wird im geltenden Sozialhilfegesetz bspw. in §6 Absatz 1 (Umfang Sozialhilfe) sowie dem weiterhin gültigen §4 Absatz 3 (Festlegung Hilfe zusammen mit der hilfesuchenden Person, Zulässigkeit der Verknüpfung mit Gegenleistungen) in verfassungskonformer Weise umgesetzt. Ein solches, konsequent gehandhabtes System findet durchaus auch unsere Zustimmung.

C. Einbettung in eine kantonale Armutsstrategie

Uns ist bekannt, dass der Regierungsrat vor dem Hintergrund eines weiteren politischen Vorstosses derzeit eine Armutsstrategie entwickelt. Mit dieser Strategie sollen dem Kanton und den Gemeinden Wege und Massnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Armut aufgezeigt werden. Die Strategie soll voraussichtlich bis im Sommer 2020 vom Regierungsrat verabschiedet werden.

Wir gehen davon aus, dass eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes in ihren wesentlichen Aspekten mit dieser Armutsstrategie vereinbar ist bzw. sein muss.

II. Positive Aspekte

Die Vorlage verfolgt mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen der Integration im Grundsatz ein wichtiges Ziel. Das Konzept eines *Assessmentcenters* als kantonales Kompetenzzentrum für die Arbeitsmarktintegration und zur Schliessung der Lücke zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungstellen mag eine wesentliche und wohltuende Entlastung der in dieser Thematik stark angestregten Einwohnergemeinden bewirken. Ein direkter Zusammenhang dieser Einrichtung mit der Einführung des Grundpauschalstufen-Modells scheint indes nicht gegeben, ist es doch auch davon losgelöst funktionsfähig. Auf die u. E. fragwürdige Konstruktion einer „kostenneutralen“ Finanzierung des Assessmentcenters kommen wir unten III. zurück.

Ein weiterer positiver Aspekt ist den klärenden Ausführungen zur Motion *Lehre für Alle* zu entnehmen. Gerade für junge Menschen ist ein gelingender Berufseinstieg bzw. das Schaffen möglichst günstiger Voraussetzungen dafür von entscheidend wichtiger Bedeutung.

Die Interpretation der als Postulat überwiesenen Motion *Steuerjahre definieren Sozialhilfeshöhe* ist im Grundsatz begrüssenswert, wobei die tendenziell stärkere Unterstützung von älteren Personen, die über längere Zeit erwerbstätig waren, nicht unproblematisch erscheint und in der Umsetzung heikle Fragen aufwerfen dürfte. Wie im Übrigen jüngere Untersuchungen zeigen, wird die Situation von Arbeitskräften der sogenannten „Sandwich-Generation“ zunehmend problematisch. Das grösste Kündigungsrisiko trägt demnach mittlerweile die Altersgruppe der 40- bis 50-Jährigen, die ca. 25 % der Beschäftigten ausmacht und im Jahr 2019 42 % der Kündigungen zu verzeichnen hatte.

Der Umgang mit dem Postulat *Schuldenfalle – Prävention auch eine Sache des Kantons* bzw. die strukturelle Integration der Aufgabe der Schuldenberatung und -prävention in das geplante Assessmentcenter scheint in dieser wichtigen Problemstellung ein gangbarer Weg.

Wir begrüssen im Grundsatz Bestrebungen, die vor dem Hintergrund des Postulats *Stärkung der Sozialhilfe: mehr Zeit – tiefere Kosten* sowie der Motion *Anreiz für gemeinnützige und im öffentlichen Interesse stehende Arbeitseinsätze* beschrieben werden und teilweise in die Gesetzesvorlage eingeflossen sind.

III. Problematische Aspekte

Angesichts der oben I. beschriebenen grundsätzlichen Überlegungen erachten wir die folgenden Aspekte des entwickelten Konzeptes als besonders problematisch:

A. Fragwürdige Kostenneutralität

Dadurch, dass einerseits aufgrund der angestrebten „Kostenneutralität“ die Kosten des Assessmentcenters und andererseits die Erhöhung des Grundbedarfs in der sogenannten Integrationsstufe im Rahmen des vorgeschlagenen Stufensystems bei Sozialhilfe beziehenden Menschen eingespart werden sollen, mutiert die Vorlage trotz anderslautender Kommunikation für die von Kürzungen betroffenen Menschen zu einer Sparvorlage.

Apropos: In einer dynamischen und integralen Betrachtungsweise wäre unseres Erachtens der Frage nachzugehen, inwiefern durch die zusätzliche Investition in ein Assessmentcenter aufgrund vermehrter Integration in den Arbeitsmarkt ein volkswirtschaftlicher Nutzen entsteht.

Ob bzw. in welchem Mass es inskünftig tatsächlich gelingen kann, erfolgreiche Arbeitsintegration zu betreiben, wagen wir zu bezweifeln. Dies erst recht, wenn es bei Personen, die als Ausgesteuerte in die Sozialhilfe gelangen, zuvor allen Anstrengungen zum Trotz nicht gelungen ist, sie in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. In einer zunehmend digitalisierten und damit automatisierten Arbeitswelt wird es voraussichtlich im gesamten Berufsspektrum zu einer Umlagerung, aber auch zu einer kaum vermeidbaren Ausdünnung von Arbeitsstellen kommen, sodass die vorgesehene Integration gerade von Menschen, die im Berufseinstieg auf Probleme stossen oder aus dem Erwerbsleben herausgefallen sind, sich zu einem zunehmend schwierigen Unterfangen entwickeln dürfte.

B. Überkomplexes Grundpauschalstufen-Konzept

Das Konzept der Grundpauschalstufen ist als solches bereits von höchster Komplexität und Problematik. Dessen Vollzug erfolgt dezentral durch die kommunalen Sozialhilfebehörden. Menschen, die aus unterschiedlichsten Gründen, aufgrund ihrer individuellen Biographien und von Schicksalsschlägen auf Sozialhilfe angewiesen sind, sollen gemäss dem skizzierten Schematismus in verschiedene Kategorien eingeteilt werden.

Durch den Definitionsversuch verschiedener Stufen von Prekarität wird ein äusserst heikler Weg beschritten und werden bspw. langzeitarbeitslose Menschen zusätzlich disqualifiziert. Dies mit der Begründung, dass ein „Sich-Einrichten“ in der Sozialhilfe für sie keine Option darstellen soll ... Beschrieb und Abgrenzung der sogenannten Grundpauschalstufen selbst werfen die Grundsatzfrage auf, ob bzw. inwiefern damit eine rechtlich und sachlich vertretbare Klassifizierung vorgenommen wird. Wenn konzeptgemäss für die Einstufung insbesondere „die Kriterien Alter, Integrationsbemühungen, Bezugsdauer, Erwerbstätigkeit und die Erfüllung auferlegter Pflichten“ massgebend sein sollen, widerspricht dies unseres Erachtens einer in rechtlicher Hinsicht vertretbaren Sichtweise. Unterschiedlich hohe Leistungen lassen sich nach unserem Dafürhalten a priori nur soweit rechtfertigen, als sich diese Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln oder aber, wenn diese durch Sanktionen infolge von Pflichtwidrigkeiten der Leistungsbeziehenden begründet sind.

Eine Abkehr vom Grundprinzip der Bedarfsdeckung stellt nicht nur die Wirkung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in Frage, sondern auch weitere nationale Harmonisierungsbestrebungen. Die SKOS-Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe stellen für die Kantone und Gemeinden sowie auch für die Gerichte und die Wissenschaft eine zentrale Referenzgrösse dar. Das kantonale Sozialhilfegesetz verweist in §6 Absatz 3, wenn auch nur mit einer „Kann-Bestimmung“, auf diese wichtige Quelle eines „gemeinsamen Nenners“ der Sozialhilfe in der Schweiz als Orientierungsrahmen. Wie unlängst eine Prüfung der heutigen Situation zeigte, funktioniert die Sozialhilfe in der Schweiz grundsätzlich gut, erbringt sehr gute Leistungen und erzielt Wirkung. Eindeutiger Optimierungsbedarf wird hinsichtlich Rechtsgleichheit, Koordination von Leistungen und Effizienz der Leistungserbringung ausgemacht.¹ Mit dem Konzept der Grundpauschalstufen wird diesem Optimierungsbedarf in keiner Weise Rechnung getragen.

¹ Vgl. zu alledem: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013

Die als sogenannte *Einstiegsstufe* beschriebene Grundpauschale I mit ihrer vorübergehend konzipierten Kürzung gegenüber dem Grundbedarf um 30 % (!) trifft auf Menschen in einem ganz besonders heiklen Moment und einer speziell vulnerablen Stadium:

Nicht nur Sozialhilfeempfangende, welche Pflichten verletzt haben und bei denen eine Kürzung grundsätzlich vertretbar erscheint, sondern neu in die Sozialhilfe gelangende Menschen werden davon betroffen. Menschen also beispielsweise, welche den Einstieg in das Berufsleben nicht geschafft haben oder aus dem Berufsleben ausscheiden mussten, von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden oder als vormals Selbständigerwerbende keine Ansprüche geltend machen können. Es ist dies ein Zeitpunkt, in welchem bereits vorhandene Existenzängste noch stärker wachsen und eine lähmende Ratlosigkeit eintreten kann. Wie geht es weiter, was kann ich tun? Mit einer Kürzung des Grundbedarfs der Sozialhilfe um 30 % werden die Probleme in dieser Phase noch ergänzt um die verzweifelte Frage: Wie soll ich als Einzelperson mit CHF 690 die variablen und fixen Ausgaben meines Grundbedarfs decken?

Die als *Allgemeine Mitwirkungsstufe* bezeichnete Grundpauschalstufe II geht von der korrekten Erfüllung der auferlegten Pflichten durch die unterstützte Person aus. Diese nimmt die Pflichten, welche ihr durch die Rechtsordnung auferlegt werden, also ernst. Trotzdem erfolgt eine Kürzung des Grundbedarfs um 10 % gegenüber dem ihr eigentlich zustehenden, bedarfsgerechten Anspruch. Diese Kürzung soll motivierend sein und einen Anreiz setzen, sich in die Grundpauschale III, die sogenannte Integrationsstufe hochzuarbeiten, um dann einen über dem Grundbedarf liegenden Sozialhilfebeitrag zu erhalten. Finanziert werden soll diese um 10 % über den Grundbedarf hinausgehende Honorierung durch die gekürzten Beiträge der Bezugsberechtigten in den Grundpauschalstufen I, II und V. Die Grundpauschale III setzt voraus, dass die unterstützte Person erwerbstätig ist, ein Förderungsprogramm besucht oder sonstige Leistungen mit dem Ziel der wirtschaftlichen Integration vorweist.

Nur: Ob es dem bzw. der Betroffenen gelingt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die sich zu einem erheblichen Mass ihrem eigenen Einfluss entziehen. Das Kriterium „sonstige Leistungen mit dem Ziel der wirtschaftlichen Integration“ ist sodann unscharf formuliert und damit in seiner Auslegung im hohen Mass behördlichem Ermessen ausgesetzt. Demnach können die Voraussetzungen bzw. kann der Entscheid für die Inanspruchnahme der entsprechenden Grundpauschale durch die unterstützte Person nur teilweise beeinflusst werden, was bei Erfolglosigkeit entsprechender Anstrengungen anders als geplant kaum als motivierend erlebt werden dürfte.

Die als *Ausnahmestufe* titulierte Grundpauschale IV soll 52 % der sozialhilfebeziehenden Personen umfassen und diesen den Anspruch auf den ungeschmälernten Grundbedarf sichern. In der Regel ist der Begriff der „Ausnahme“ in Gesetzgebung und Rechtsanwendung singulären Sachverhalten bzw. Situationen vorbehalten. Wenn nun im vorgesehenen Sozialhilfesystem der ungeschmälernte Anspruch auf den Grundbedarf nur den in der Ausnahmestufe aufgenommenen Personen zusteht, wird damit gegenüber der Hälfte der Sozialhilfeempfangenden zum Ausdruck gebracht, dass sie diesen nur „ausnahmsweise“ erhalten, mithin der grundsätzliche Anspruch negiert. Dieses Wording dürfte als zusätzliche Stigmatisierung und unnötige Herabsetzung erlebt werden. Im Übrigen stellen sich auch hier, wie die in der Vorlage angebrachten Beispiele zeigen, äusserst heikle Einteilungs- und Abgrenzungsfragen.

Der Beschrieb der Grundpauschale V, der *Langzeitbezugsstufe*, eröffnet schliesslich einen wohl kaum willkürfrei zu handhabenden Ermessensspielraum. Nach einer ununterbrochenen Bezugsdauer von 2 Jahren erhält eine unterstützte Person die Grundpauschale V, wovon Personen, die einen Anspruch auf die Grundpauschale IV haben und „andere Personen in begründeten Ausnahmefällen“ ausgenommen werden.

Besonders fragwürdig und zur Menschenwürde konfliktär erscheint die angebrachte Begründung: Das Problem, „dass es sich teilweise für Personen in der Sozialhilfe nicht lohnt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, da sie nach der Ablösung weniger Geld zur Verfügung haben als zuvor“, soll dadurch abgeschwächt werden. Mit dieser Begründung wird quasi als Faktum hingenommen und vorausgesetzt, dass es Menschen bzw. Familiensysteme gibt, die als „Working poor“ mit dem generierten Vollzeit-Erwerbseinkommen ihren Grundbedarf nicht zu decken vermögen. Richtigerweise müsste aber der Hebel dort angesetzt werden, wo Löhne dazu führen, dass es zu solchen Situationen überhaupt kommen kann.

Im Kontext der Grundpauschalen wird schliesslich gemäss §6^{bis} der geplanten Änderung in Absatz 7 geregelt:

„Hat eine unterstützte Person während einer ununterbrochenen Bezugsdauer von 2 Jahren ausschliesslich die Grundpauschale I oder II erhalten, wird ihr befristet für maximal 1 Jahr die Grundpauschale V abzüglich einer 30-%-igen (bei Grundpauschale I) bzw. 10-%-igen (bei Grundpauschale II) Herabsetzung ausgerichtet.“

Mit dieser nicht auf Anhieb verständlichen Formulierung kann es zu Fällen kommen, welche im Extremfall gar eine Kürzung des Grundbedarfs über mehr als 30% erdulden müssen. Wenn bereits ein Auskommen mit dem Grundbedarf in der Sozialhilfe von der unterstützten Person Einiges an häuslicherem Geschick und Verzicht abverlangt, lässt sich unschwer ermesen, was eine derartige Kürzung schon vorübergehend und erst recht auf Dauer für Folgen haben müsste.

C. Vorprogrammierte Vollzugs-Problematik

Wie bereits eingangs erwähnt, stösst dieses problematische Klassifizierungssystem der Grundpauschalstufen auf ein dezentral organisiertes Vollzugssystem. Es ist davon auszugehen, dass es dadurch zu einer Überforderung wohl aller Beteiligten kommen wird, ja kommen muss. Damit ist weder den Sozialhilfebeziehenden noch den mit dem Vollzug beauftragten Mitarbeitenden gedient und kann, davon sind wir überzeugt, keine unserem kantonalen Gemeinwesen angemessene Sozialpolitik betrieben werden.

D. Fazit

Mit der im Rahmen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes geplanten Einführung von Grundpauschalstufen wird die Gefahr der Willkür in der Rechtsanwendung sozusagen vorprogrammiert. Unseres Erachtens ist dieses Konzept zusammenfassend in einer Weise konzipiert, welche inhaltlich und prozedural von höchster Komplexität wäre, in der Sache auf äusserst problematische Weise in eine falsche und bedenkliche Richtung weist. Mit dem Schaffen problembehafteter Kategorien von Prekarität ist die grosse Gefahr verbunden, dass die Sozialhilfe als Errungenschaft unseres modernen Wohlfahrtsstaates zu einem System für Antrags- bzw. Bittstellende zurück entwickelt wird. Der Umgang mit Armutsbetroffenen, eine Kernfrage der Demokratie, mutiert zum komplizierten, die Menschenwürde tangierenden Qualifikationssystem. Die Langzeitfolgen des damit verbundenen Prozesses der Entsolidarisierung unserer Gesellschaft sind weder hinreichend untersucht noch absehbar. Auf die geplante Änderung des Sozialhilfesystems in Bezug auf die §§ 6 Absatz 1 und 2^{ter}, 6^{bis} und 43a ist aus diesen Gründen zu verzichten.