

Das neue Bild der Armut

Autor(en): Rolf Maegli
Quelle: Basler Stadtbuch
Jahr: 2000

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/f579e336-07d2-48f0-8840-fe9614fb7759>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Das neue Bild der Armut

Rolf Maegli

Sozialhilfe im Umbruch

Das Fürsorgeamt der Stadt Basel steht in einem grossen Entwicklungsprozess. Die Krisenjahre haben die Fallzahlen und die Unterstützungskosten in nie gekannte Höhen getrieben und zu einer enormen Erweiterung der ganzen Organisation geführt. Nun soll eine konzeptionelle Neuausrichtung der Sozialhilfe eingeleitet werden.

Fürsorge und soziale Sicherung

Die Fürsorge, zeitgemäss Sozialhilfe genannt, bildet das letzte Netz sozialer Sicherung. Sie kommt dann zum Einsatz, wenn keine der anderen finanziellen Hilfen rechtzeitig oder dem Umfang nach die Existenz sichern können. Subsidiäre Hilfen vor der Fürsorge sind Invaliden-, Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherung, Familienzulagen und kantonale Beihilfen.

Gemessen am gesamten volkswirtschaftlichen Aufwand für soziale Wohlfahrt ist in der Schweiz der Anteil der Sozialhilfe relativ klein. Bei einem Gesamtaufwand (darin sind die Leistungen aller Sozialversicherungen enthalten) von rund 104 Milliarden Franken im Jahr 1997 belief er sich auf 4,81 Milliarden Franken oder 4,61 Prozent (Quelle: Sozialalmanach 1999, hg.v. der Caritas Schweiz, Luzern 2000).

In Basel ist für das Jahr 2001 ein Gesamtaufwand des Staatshaushaltes von 3,54 Milliarden Franken budgetiert. Davon sind Nettokosten für soziale Wohlfahrt im Umfang von 520 Millionen Franken vorgesehen. Der Anteil der Fürsorge ist mit netto 88,5 Millionen Franken oder 2,4 Prozent der gesamten Staatsausgaben veranschlagt.

Das Recht auf Hilfe bei Notlagen wurde vom Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht von Verfassungsrang anerkannt. Die seit 1. Januar 2000 in Kraft stehende neue Bundesverfassung

Art. 12 der Bundesverfassung 2000

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 Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

hat dem in Artikel 12 Rechnung getragen. Die Konkretisierung dieses Verfassungsrechts erfolgt durch kantonale Sozialhilfegesetze. Diese verweisen für die konkrete Ermittlung der Ansprüche direkt oder indirekt auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Entwicklungen und Tendenzen

Der Anstieg des Fürsorgebedarfs war in den 90er Jahren enorm: Zwischen 1991 und 1998 nahmen die Fälle in Basel um 140 Prozent, die Fallkosten um 42 Prozent zu und der Aufwand zu Lasten des Staatshaushaltes um 230 Prozent! Diese Entwicklung stimmt im Trend mit anderen Städten der Schweiz überein und widerspiegelt die tief gehende Konjunktur- und Strukturkrise dieser Jahre.

Ein Vergleich mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zeigt, dass sich die Zahl der Fürsorgefälle parallel zu den Arbeitslosenzahlen nach oben bewegt. Jede Welle an Arbeitslosigkeit drängt nach der Aussteuerung Menschen in die Abhängigkeit von Sozialhilfe, aus der sie sich nur schwer wieder befreien

können. Die Fürsorge hat in den 90er Jahren ihren subsidiären Charakter als vorübergehende Hilfe in Notlagen immer mehr eingebüsst. Durch das Versagen des Arbeitsmarktes und Schranken in den Sozialversicherungen musste sie vermehrt als dauernde Existenzsicherung funktionieren. Die tief greifenden Sparmassnahmen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen haben zusätzlich zu einer Steigerung der Fürsorgekosten geführt.

Ein neues Bild der Armut

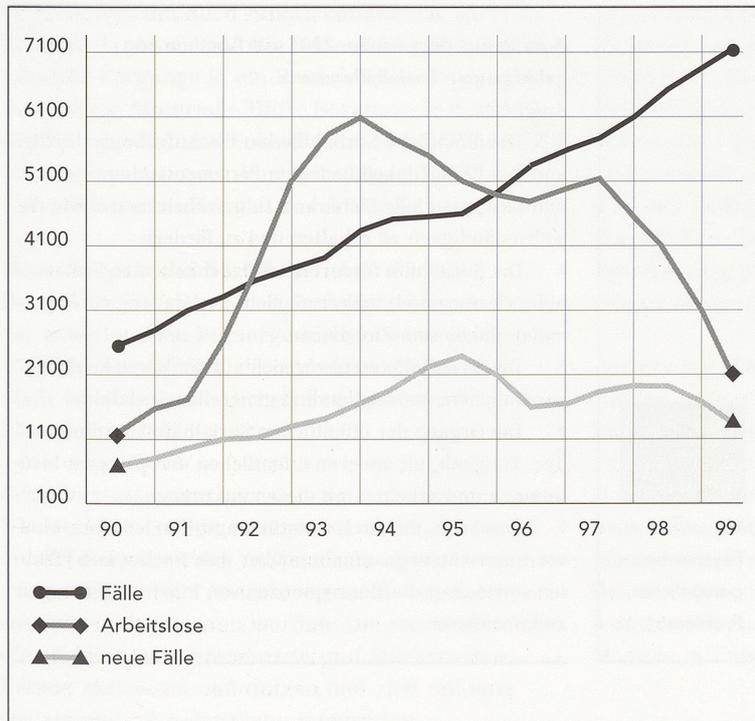
Wer ist von Armut besonders betroffen und muss von der Fürsorge unterstützt werden? Das Durchschnittsbild zeigt einen Menschen – in gleichem Verhältnis Mann wie Frau – im Alter zwischen 25 und 50 Jahren, entgegen landläufigen Ansichten sozial eher integriert als randständig. Die Ursache

der Not ist meistens Arbeitslosigkeit oder ungenügendes Einkommen.

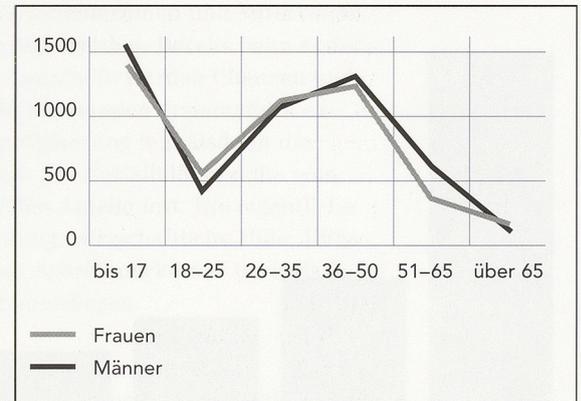
Typische Armutsfallen sind Scheidung oder Stellenverlust bei geringer beruflicher Qualifikation. Zu denken gibt, dass 30 Prozent der unterstützten Menschen Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre sind (4,1 % Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre!) und Armut folglich vor allem Familien trifft.

38,4 Prozent der Unterstützungsfälle (47,5 % der unterstützten Personen) betreffen Ausländer. Das liegt deutlich über dem Anteil an der Wohnbevölkerung und ist damit zu erklären, dass dieser Personenkreis mangels beruflicher Qualifikationen und Schlüsselkompetenzen (Sprachkenntnisse!) auf dem Arbeitsmarkt und mit der sozialen Integration besondere Mühe hat. Diese Schlussfolgerung ist untermauert durch die Tatsache, dass der Auslän-

Entwicklung der Fürsorgefälle im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitslosenzahlen.



Am meisten trifft die Armut Kinder sowie Frauen und Männer im mittleren Alter (Zahlen von 2000).



deranteil bei der Arbeitslosenversicherung mit 50 Prozent sogar noch höher liegt als in der Fürsorge. Alle Massnahmen, die im Sinne des Integrationsleitbildes des Regierungsrates ergriffen werden, können somit auch längerfristig und nachhaltig eine Entlastung der Fürsorge bewirken.

Bei den Gründen der Unterstützungsbedürftigkeit stehen Arbeitslosigkeit mit 40 Prozent und ungenügendes Einkommen mit 20 Prozent seit Jahren konstant an der Spitze der Skala. (Gründe wie mangelnde berufliche Qualifikation oder persönliche Defizite werden allerdings nicht eigens erfasst.) Die «Working Poor»-Problematik, die in jedem fünften Fall mit im Spiel ist, bildet derzeit Gegenstand verschiedener Untersuchungen, an denen das Fürsorgeamt beteiligt ist: Höhere Mindestlöhne und bessere Familienzulagen würden zweifellos zu einer Entlastung der Fürsorge beitragen.

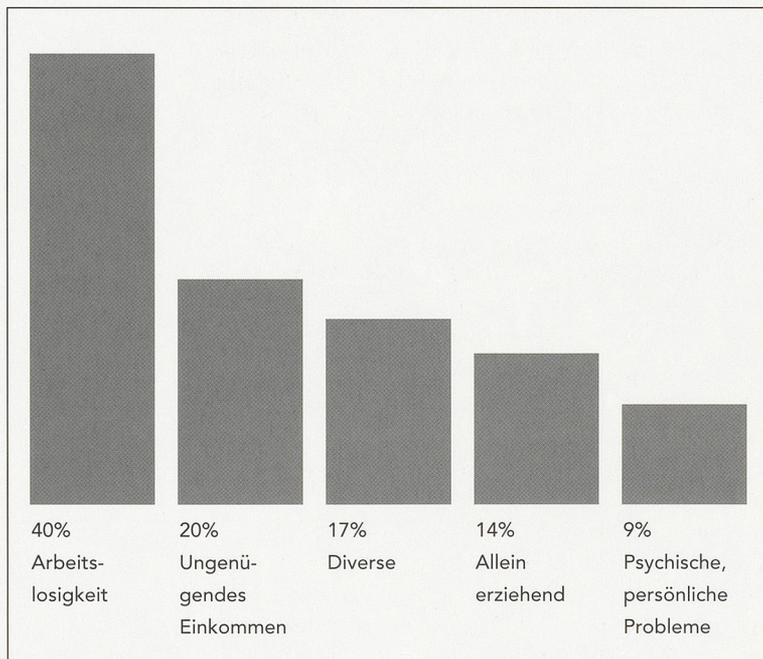
Neues Sozialhilfegesetz setzt Schwerpunkte

Der Grosse Rat hat im Juli 2000 ein neues Sozialhilfegesetz beschlossen, das im ersten Quartal 2001 dem Souverän zur Abstimmung vorgelegt wird.

Das Gesetz bringt eine Modernisierung und Präzisierung der Grundlagen der Sozialhilfe. Drei Neuerungen sind besonders bedeutsam:

- Die zeitgemässe Organisation und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Bürgergemeinde
- Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Integrationsmassnahmen («Arbeit statt Fürsorge»)
- Die Verankerung des Grundsatzes, dass Sozialhilfe nicht erst bei eingetretener, sondern vermehrt auch bei drohender Bedürftigkeit einsetzen soll, damit durch frühzeitige Intervention die Notwendigkeit einer materiellen Unterstützung vermieden werden kann.

Gründe der Unterstützungsbedürftigkeit.



Auszug aus dem neuen, 2001 zur Abstimmung gelangenden Sozialhilfegesetz

Aufgaben

§ 2. Die öffentliche Sozialhilfe hat die Aufgabe, bedürftige und von Bedürftigkeit bedrohte Personen zu beraten und ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten sowie die Selbstständigkeit zu erhalten und zu fördern.

² Die Sozialhilfe fördert die Möglichkeiten zu Selbsthilfe; sie vermittelt und ermöglicht den Zugang zu Angeboten, die diesem Ziel dienen.

³ Die Sozialhilfe erstreckt sich auf die Bereiche der persönlichen, materiellen und generellen Sozialhilfe.

⁴ Die Organe der öffentlichen Sozialhilfe koordinieren ihre Tätigkeit mit anderen öffentlichen und privaten Institutionen und arbeiten mit diesen zusammen.

⁵ Personen, die ein Unterstützungsgesuch stellen, sind vor Unterstützungsaufnahme über ihre Rechte und Pflichten sowie über die Konsequenzen von Pflichtverletzungen zu informieren.

Die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Bürgergemeinde ist eine moderne Konstruktion im Sinne des New Public Management und sieht eine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene vor: Der Kanton als politischer Auftraggeber formuliert die Ziele und «bestellt» die Leistungen; das Fürsorgeamt als Auftragnehmerin erhält den unternehmerischen Handlungsspielraum und entscheidet, wie es den Auftrag erfüllt. Analog privatwirtschaftlichen Modellen soll ein Verwaltungsrat – je zur Hälfte aus Vertretern des Kantons und der Bürgergemeinde zusammengesetzt – die Steuerung des Unternehmens «Sozialhilfe» übernehmen.

Organisation und Führung folgen den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (PUMA, New Public Management): Die Unternehmenstätigkeit orientiert sich an den Kundenbedürfnissen; Kunden sind neben den hilfebedürftigen Menschen auch die Auftraggeber Kanton und Bürgergemeinde. Die Sozialarbeit soll konsequent auf mess- und überprüfbare Ziele und auf genau umschriebene Produkte hin ausgerichtet werden. Das hat auch Auswirkungen auf die Fallführung. In der Sozialhilfe bilden beispielsweise folgende Vorgänge je ein Produkt: Abklärung und Zuweisung, Materielle Hilfe, Beratung und Betreuung, Integration und Subsidiarität (gründliche Abklärung von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten eines Falles zum Beispiel durch Versicherungen).

Neue Wege in der Sozialhilfe

Das Gesetz vollzieht einen Paradigmenwechsel von der traditionellen Fürsorge hin zur modernen Sozialhilfe, eine Wende, die vom Fürsorgeamt der Stadt Basel in wesentlichen Punkten bereits eingeleitet worden ist:

Beraten statt verwalten

Die Menschen sollen weniger verwaltet (im Sinne eines Feststellens der Anspruchsvoraussetzungen mit nachfolgender Auszahlung von Leistungen), sondern mehr beraten werden: Die Sozialhilfe will die vorhandenen Ressourcen und Stärken einer Person aktivieren und nutzen und zielt auf eine soziale und wirtschaftliche Integration.

Partnerschaft und Verbindlichkeit

Die Sozialhilfe tritt den Hilfesuchenden nicht amtlich und hoheitlich, sondern als Partner entgegen. Mit den Hilfesuchenden sollen verbindliche Ziele vereinbart werden, zu deren Erreichung beide Teile einen Beitrag leisten. Ziel ist die Selbstständigkeit: Sozialhilfe soll wo immer möglich eine vorübergehende Unterstützung in einer bedrängten Lebenssituation sein. Eine wesentliche Grundlage für dieses zielorientierte partnerschaftliche Handeln bilden Programme zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Man setzt bewusst auf einen direkten (Wieder-)Einstieg in Betriebe anstelle von Beschäftigungsprogrammen ausserhalb der Wirtschaft.

Professionalität durch methodische Fallführung

Die einfachste «Fürsorge» besteht im Ausrechnen und Auszahlen von Unterstützungsgeldern. Will man die Stärken und Möglichkeiten der Menschen zur Entfaltung bringen, bedarf es anderer Vorgehensweisen. Dazu sollen die Abläufe in der Sozialarbeit neu nach der Case-Management-Methode gestaltet und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend geschult werden: Bereits beim ersten Gespräch mit der Sozialhilfe werden Chancen und Ressourcen der Hilfesuchenden systematisch erhoben. Eine Zielvereinbarung legt alsdann die Massnahmen seitens der Sozialhilfe und die vom Klienten zu leistenden Anteile fest. Die eigentliche Intervention (Beratung, wirtschaftliche Hilfe, Hilfe zum Einstieg in den Arbeitsmarkt) soll periodisch einer Auswertung unterliegen.

Anreize schaffen

Die bisherigen Richtlinien zur Sozialhilfe bieten zwar einige Ansatzpunkte, um integrationswilligen Personen finanzielle Anreize zu geben, wenn sie sich für eine Arbeitsaufnahme bemühen. Andererseits können auch Sanktionen in Form von Kürzungen ergriffen werden, wenn jemand zumutbare Bemühungen unterlässt. Diese Möglichkeiten sind jedoch noch zu wenig griffig; derzeit sind neue Modelle in Entwicklung.

Zusammenarbeit verstärken

Die oben skizzierten Neuerungen haben Konsequenzen. Sie erfordern eine Reorganisation der Verfahrensabläufe und eine engere Zusammenarbeit innerhalb des Amtes und mit anderen Institutionen auf dem Platz Basel. Für eine umfassende Bestandsaufnahme und Aktivierung sämtlicher Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten ist die Partnerschaft und die gezielte Kooperation mit allen staatlichen und privaten Organisationen des sozialen Basel unabdingbar.

Ebenso wichtig ist die Kooperation auf nationaler Ebene: Im Rahmen der SKOS (Konferenz für soziale Sicherheit), dem schweizerischen Fachverband für Sozialhilfe, werden die für die Praxis überaus wichtigen Richtlinien ständig weiterentwickelt und neuen Gegebenheiten angepasst. Im Rahmen der Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherung» verfolgen die Sozialdienste der grösseren Städte der Schweiz seit 1998 den Städtevergleich: Darin werden wichtige Daten der Sozialhilfe wie Fallzahlen, Unterstützungsgründe, Aufgliederung der unterstützten Personen und Kosten einem Vergleich unterzogen. Dieser Vergleich bildet wiederum Ansatz für eine – bis heute fehlende – Sozialhilfe-Statistik des Bundes. Zusammen mit Ergebnissen aus Forschungsprojekten zur Armut sollen so wertvolle Erkenntnisse für künftige Strategien und konkrete Massnahmen gewonnen werden.