

Recht auf Sozialhilfe Wie viel ist genug? NZZ 27.3.18

Gastkommentar von GUIDO WIZENT

Reichen 986 Franken pro Monat zur Deckung der allgemeinen Lebenshaltungskosten? Das ist die normale Höhe des Grundbedarfs für eine Einzelperson in der kantonalen Sozialhilfe. Bei der Frage nach der «richtigen» Höhe des Existenzminimums bestehen zwangsläufig Unschärfen: Es handelt sich um eine von den hiesigen Lebensverhältnissen abhängige, variable Grösse, deren konkrete Fixierung der Rechtsgemeinschaft obliegt. Wertungen sind unausweichlich: Die Zusammensetzung der Ausgaben und der Grundbedarf orientieren sich an einem eingeschränkten Warenkorb an Gütern und Dienstleistungen. Massstab dieses statistischen Verbrauchermodells sind die vom Bundesamt für Statistik erhobenen Lebenshaltungskosten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte (Kap. B. 2 Skos-Richtlinien). Die in einzelnen Kantonen bereits erfolgten (LU) oder derzeit diskutierten Reduktionen des Grundbedarfs (BE, AG) brechen punktuell, teilweise ganz mit dieser Bemessungsmethode. Dafür werden hauptsächlich finanzielle und Motivations-Argumente ins Feld geführt. Sozialhilfekosten sollen gesenkt, vorgeblich falsche monetäre Anreize vermindert werden. Ist das rechtlich überhaupt zulässig? Einschlägige sozialstaatliche Verpflichtungen ergeben sich sowohl aus dem transnationalen Recht (z.B. Sozialpakt, Kinderrechtskonvention, Behindertenrechtskonvention) als auch etwa den verfassungsrechtlichen Sozialzielen. Hier gilt es unter anderem die entsprechenden Regressionsverbote im Auge zu behalten. Danach ist es grundsätzlich untersagt, erreichte Sozialstandards herabzusetzen. Die Reduktionen müssen sich zudem an den rechtsstaatlichen Garantien messen lassen: Der Grundbedarf darf nicht rechtsungleich, diskriminierend oder willkürlich festgesetzt werden.

Entscheidende Bedeutung kommt letztlich einer sachlich tragfähigen Begründung zu. Ungleichbehandlungen sind in einem derart sensiblen und existenziellen Bereich mit grösster Sorgfalt zu begründen. Das Bedarfsbemessungssystem des statistischen Warenkorbs orientiert sich an realitätsgerechten, empirisch fundierten Zahlen und erscheint sachgerecht, sofern das Ergebnis fortwährend überprüft wird. Freilich sind auch andere Bedarfsbemessungen denkbar. Problematisch sind indes Abweichungen, die ohne Bezug zum betroffenen Sachbereich, also ohne Bezug zum Bedarf, erfolgen.

In diese Kategorie fallen die angesprochenen Grundbedarfsreduktionen, bei denen etwa an die bisherige Arbeitsdauer in der Schweiz (LU), die Anzahl Steuer- und AHV-Beitragsjahre (AG) oder Sprachkenntnisse und Integrationsbemühungen (BE) angeknüpft wird. Die hierfür vorgebrachten Gründe bewegen sich bei genauerem Hinsehen auf sehr dünnem Eis. Die bisherigen Studien über finanzielle Anreize lassen kaum dauerhafte Veränderungen der Erwerbs- und Ablösequote erkennen. Die motivationsbezogenen Mutmassungen folgen einem Menschenbild, das der Komplexität menschlichen Verhaltens nicht gerecht wird. Erhoffte Kostensenkungen reichen qualitativ ebenfalls nicht, um den Grundbedarf für bestimmte Personengruppen einfach herabzusetzen.

Zumal es sich um Abweichungen handelt, die das Bedarfssystem unterminieren, die bewusst vom statistisch ausgewiesenen Bedarf Abstand nehmen. Aufrütteln sollte ein Blick nach Deutschland: Unterstützungsansätze, die das Kriterium eines tauglichen Berechnungsverfahrens nicht erfüllen, bezeichnete das Bundesverfassungsgericht wiederholt als verfassungswidrig. In die ähnliche Richtung weisen etwa auch der High Court of England and Wales sowie der Uno-Sozialausschuss. Ausserdem darf nicht übersehen werden, dass der ordentliche Grundbedarf ohnehin schon sehr knapp bemessen ist. Für eine Einzelperson liegt er mittlerweile gar rund 90 Franken unter den vom Bundesamt für Statistik ausgewiesenen Zahlen - was für Arme ein monatlich bedeutender Betrag ist.

Überdies können gewisse Aufgaben nur beschränkt mit rechtlichen Normen gelöst werden. Das gilt namentlich für besonders schwierige gesellschaftliche und individuelle Probleme, die professionelle persönliche Hilfe erfordern. Es wundert daher nicht, dass nach bisheriger Erfahrung Sozialhilfequoten und Revisionen der Sozialhilfegesetze kaum Wechselwirkungen aufweisen. Die Armutsproblematik muss bei den strukturellen

Gründen der Armut und der konkreten Befähigung der Armen ansetzen. Armut lässt sich nicht mit einfachen Kausalitäten bekämpfen.

Auch deshalb ist vor gesetzgeberischen Schnellschüssen abzuraten. Zulässigkeit und Grenzen von derlei Herabsetzungen sind in der Schweiz noch nicht abschliessend geklärt. Einiges spricht dafür, dass in rechts- und sozialstaatlicher Hinsicht der Bogen überspannt wird. Angesichts der elementaren Rechtspositionen, die hier auf dem Spiel stehen, ist jedenfalls zu wünschen, dass sich Forschung, Rechtsprechung und Politik vermehrt hiermit auseinandersetzen.

Guido Wizen ist Lehrbeauftragter im Fachbereich Öffentliches Recht an den Universitäten Zürich und Basel. Sein Lehr- und Forschungsschwerpunkt liegt auf dem Sozialrecht.

TRIBÜNE Der Wille ist entscheidend (NZZ 14.3.18)

Gastkommentar von RAPHAEL GOLTA

In ihrem Gastkommentar «Lieber Sozialhilfe als Arbeit? - Viele Leute können rechnen» beschreibt Barbara Steinemann eine fiktive Realität (NZZ 16.2.18): Sozialhilfe beziehende Grossfamilien, die jahrelang auf der faulen Haut liegen und auf Kosten der Allgemeinheit in Saus und Braus leben. Fälle wie der von ihr beschriebene Zwei-Eltern-Haushalt mit drei oder sogar mehr Kindern sind in der Sozialhilfe eher die Ausnahme als die Regel. So leben etwa in der Stadt Zürich nur gerade 150 der insgesamt knapp 7500 Fälle, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, in einer solchen Familienkonstellation. Dass gerade sie als Kronzeugen einer zu grosszügig ausgestalteten Sozialhilfe herhalten müssen, ist inhaltlich verfehlt: Denn erstens hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Skos) in ihrer Revision vor zwei Jahren die Leistungen für Grossfamilien bereits deutlich gekürzt.

Ein weiterer Leistungsabbau ist daher nicht angezeigt. Zweitens dreht so eine Massnahme die Schraube ausgerechnet bei den schwächsten Mitgliedern unserer Gesellschaft enger. Denn wenn Familien keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung haben, leiden die Kinder am meisten - und das, obwohl sie für die Situation am wenigsten können. Badi-Besuche, ein Ausflug in den Zoo oder einmal ins Kino gehen: All das, was für ihre Alterskameraden zur Normalität gehört, wird für sie zum kaum bezahlbaren Luxusgut. Und macht sie zu Aussenseitern der Gesellschaft.

Ein weiterer Vorwurf, den der Beitrag implizit formuliert, ist, dass sich Sozialhilfebeziehende nur zu gerne gemütlich und dauerhaft in ihrer Rolle einrichten. Doch das Gegenteil ist der Fall: Etwa die Hälfte der Leistungsempfänger wird innerhalb eines Jahres wieder aus der Sozialhilfe abgelöst. Die Motivation, den Lebensunterhalt so schnell wie möglich wieder selbst zu bestreiten, ist in der Regel also gegeben. Im Übrig-Wer heute mit einem kleinen Bildungsrucksack auf Stellensuche geht, dem weht ein rauer Wind entgegen. gen sind längst nicht alle Sozialhilfebeziehenden ohne Arbeit.

Rund zehn Prozent sind erwerbstätig - ihr Lohn reicht aber nicht zum Leben aus. Und auch bei denen, die länger auf Sozialhilfe angewiesen sind, liegt es meist nicht an der fehlenden Motivation: Viele Menschen sind schlichtweg nicht arbeitsmarktfähig. Die Behauptung, diese Leute würden - wie in früheren Zeiten - schon eine Arbeit finden, wenn sie denn nur wollten, ist darum falsch. Denn genau im Vergleich mit vergangenen Zeiten liegt der Haken dieser Argumentation: Der Arbeitsmarkt von heute ist nämlich ein anderer als der vor zwanzig oder dreissig Jahren. Wer heute mit einem kleinen Bildungsrucksack auf Stellensuche geht, dem weht ein rauer Wind entgegen.

Jobs für Nicht- oder Geringqualifizierte gibt es je länger, je weniger. Zudem sind Beschäftigungsverhältnisse auf diesem Qualifikationsniveau oft nicht von Dauer - der Gang in die Sozialhilfe hängt wie ein ständiges Damoklesschwert über den Betroffenen. Der einzige Weg, diese Menschen langfristig aus den Sozialsystemen abzulösen, liegt darum in ihrer Qualifizierung und Weiterbildung. Für die Stadt Zürich heisst das, dass wir in Zukunft bei denjenigen Klientinnen und Klienten gezielt investieren, die zwei Ausprägungen erfüllen: Einmal haben sie aufgrund der persönlichen Lebensumstände und ihres Entwicklungspotenzials Chancen auf den Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt, und gleichzeitig weisen sie eine hohe Motivation zur persönlichen Weiterentwicklung auf. Dieses Wollen ist entscheidend für den Erfolg unserer Bemühungen, denn zum Lernen zwingen kann man niemanden.

Darum wollen wir in Zürich in Zukunft diejenigen Menschen identifizieren, die diese Kriterien erfüllen, und bei ihnen in Bildung investieren. Denn in diesem Punkt gehe ich mit Frau Steinemann einig: Kurse, Trainings und andere Weiterbildungsmöglichkeiten lohnen sich nur, wenn sie auch Früchte tragen - und die Sozialsysteme nachhaltig entlastet werden können.

Raphael Golta ist Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

Tribüne Lieber Arbeit als Sozialhilfe? Rechne! NZZ 16.2.18

Gastkommentar von BARBARA STEINEMANN

Eine rekordhohe Zahl von 273 000 Menschen bezieht derzeit in der Schweiz Sozialhilfe, dazu kommen knapp 26 000 anerkannte Flüchtlinge sowie rund 66 000 Asylpersonen, für die der Bund noch eine Pauschale bezahlt. Das Zauberwort der Stunde lautet «Integration». Den Gesetzen des Marktes folgend, existiert bereits heute eine unüberschaubare Fülle an Kursangeboten. Die Sozialhilfe richtet sich nach den Skos-Richtlinien und ist für alle Gemeinden für verbindlich erklärt worden. Für einen jungen Menschen beispielsweise bedeutet das monatlich 986 Franken Bargeld, also 33 Franken pro Tag; zusätzlich übernimmt die Gemeinde die Miete für eine günstige kleine Wohnung und alle Sozialversicherungsbeiträge.

So stehen ihm standardmässig Leistungen in Höhe von rund 2600 Franken zu. Kommen ein Ehegatte und ein Kind dazu, sind es 1834 Franken sowie die entsprechend höheren Versicherungsleistungen und eine grössere Wohnung, insgesamt sind etwa 4300 Franken der Normalfall. Berücksichtigt man noch die Zusatzleistungen wie Krippenkosten, Zahnarztrechnungen, Haushaltsversicherung, Franchise und Selbstbehalt, ÖV-Billette, die laut Skos-Richtlinien ebenfalls übernommen werden müssen, sowie die Steuerbefreiung der Sozialhilfe, so müssten die Eltern in diesem Beispiel mehr als 5000 Franken monatlich verdienen, um mit einer dreiköpfigen Familie, die mit Skos-Leistungen lebt, gleichgestellt zu sein. Denn auf dem Erwerbseinkommen fallen noch Sozialversicherungsabgaben an. Zudem müssen obige Leistungen aus der eigenen Tasche berappt werden. Ein Haushalt mit fünf Personen - Eltern und drei Kinder - hat Anspruch auf Basisleistungen im Wert von mindestens 5500 Franken. Arbeit würde sich also nur bei einem Verdienst von mehr als 6500 Franken lohnen. Zum Vergleich: Der Durchschnittslohn im Kanton Zürich beträgt 6614 Franken netto, 7696 brutto.

Ein Verdienst in dieser Höhe ist für bildungsferne Sozialhilfebezüger, insbesondere für Migranten, unrealistisch. Eine Küchenhilfe verdient durchschnittlich 2800 Franken, ein Gebäudereiniger 3367, ein Zügelmann 3800 und ein Taxichauffeur 3200 Franken. Wirtschaftlich gesehen, ist es für all diese Personen unrentabel, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Das dürfte der Hauptgrund dafür sein, dass heute rund 90 Prozent der Flüchtlinge und zahllose Personen ohne abgeschlossene Ausbildung bei der Sozialhilfe anhängig sind. Diese Menschen können rechnen.

Weiterbildungsorganisationen und die Sozialverbände fordern eine «Bildungsoffensive». Diese Forderung ist keineswegs altruistisch motiviert. Von der Ausbildung in Alltagskompetenzen über die Attestlehre, den Alphabetisierungs-, den Sprach- und den Arbeitstrainings- bis zum Eignungsabklärungskurs: Die Kosten belaufen sich auf zwischen 800 und 3385 Franken pro Monat, fallen meist über Monate, manchmal auch Jahre an und dürften wohl zu fast 100 Prozent von der öffentlichen Hand getragen werden. Die Integrationskosten für eine einzelne Person belaufen sich schon einmal auf 40 000 oder gar 80 000 Franken. Integration ist «Big Business».

Es stellt sich die Frage, warum ausgerechnet die heutigen Bezüger derartige Kurse, Hilfen und Unterstützung bei der Integration benötigen. Frühere Sozialhilfeempfänger und insbesondere frühere Flüchtlinge wie Ungarn, Vietnamesen oder Jugoslawen fanden damals keine vergleichbaren Sozialleistungen vor. Sie haben mit weniger staatlicher Fürsorge, dafür umso mehr Eigeninitiative beeindruckende Lebenswege zurückgelegt. Darum sind die Anreize zur Integration richtig zu setzen und auch falsche zu vermeiden. Das würde bedeuten, die Sozialhilfe deutlich zu senken und stattdessen den Betroffenen finanzielle Anreize bei der eigenverantwortlichen Bemühung um Integration zu geben. Die ganze Investition in die vielen Integrationskurse nützt am Ende gar nichts, wenn sich langfristig kein Arbeitgeber findet, der dauerhaft mehr bietet als die Sozialhilfe.

Barbara Steinemann ist Nationalrätin SVP und Mitglied der Sozialbehörde Regensdorf.