



Bedarfsabhängige Sozialleistungen

Caroline Regamey

Originalversion in französischer Sprache

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0029>

Erstveröffentlicht: December 2020

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Regamey, Caroline. 2020. Bedarfsabhängige Sozialleistungen. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen bilden das letzte Auffangnetz im System der Sozialen Sicherheit. Diese subsidiären Leistungen werden nach dem Bedarfsprinzip vergeben entsprechend der finanziellen Lage der LeistungsempfängerInnen. Sie sollen insbesondere (1) den Zugang zur öffentlichen Grundversorgung sicherstellen (Verbilligung von Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge, Rechtshilfe); (2) bestehende Sozialversicherungsleistungen ergänzen (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Familienbeihilfen); und (3) das Existenzminimum von Personen mit unzureichenden persönlichen Ressourcen sichern (Alimentenbevorschussung, Wohnkostenzuschüsse, Sozialhilfe). Sie gelten als Sozialhilfe im weiteren Sinn und sind der Sozialhilfe im engeren Sinn vorgelagert. Letztere wird subsidiär zu allen andern bedarfsabhängigen Sozialleistungen vergeben, wenn alle anderen Möglichkeiten für die Sicherung des Existenzminimums ausgeschöpft oder unzureichend sind.

Für die meisten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen der drei erwähnten Gruppen sind die Kantone und die Gemeinden zuständig. Die übrigen beruhen auf privater Solidarität (beispielsweise der Unterstützung durch Stiftungen). Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfassen Geld- und Sachleistungen. Nur die kantonal und kommunal geregelten bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind öffentlich – durch Steuern – finanziert und gelten als soziale Transferleistungen. Obwohl sie einen wichtigen Pfeiler der Sozialen Sicherheit darstellen, sind diese Leistungen nicht einheitlich geregelt. Einige davon sind kraft bundesrechtlicher Bestimmungen obligatorisch: insbesondere diejenigen, die einen Zugang zur öffentlichen Grundversorgung gewährleisten (Verbilligung von Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge), dann auch die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche eine Lücke bei Versicherungsleistungen schliessen, sowie die Alimentenbevorschussung und die Sozialhilfe. Nicht obligatorische bedarfsabhängige Sozialleistungen gibt es nur in einem Teil der Kantone. Sie haben zwar denselben Zweck, nämlich ungenügende finanzielle Mittel zum Erreichen des Existenzminimums auszugleichen. Trotzdem sind sie ausnahmslos durch eigene Rechtsvorschriften, Bestimmungen und Anwendungsvoraussetzungen geregelt, so dass sich diese Sozialleistungen stark voneinander unterscheiden und unter unterschiedlichsten Bedingungen gewährt werden. Dies ist einer der Gründe, weshalb es so schwierig ist, ein vollständiges Inventar zu erstellen und Vergleiche auf nationaler Ebene anzustellen; ein weiterer Grund ist ihre Vielzahl.

Ein Teil der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wird seit Ende der 1990er Jahre durch das BFS statistisch erhoben. Die Statistik konzentriert sich vor allem auf finanzielle (bar ausbezahlte) und individuelle (personenbezogene) Leistungen auf Kantonsebene, die dem jeweiligen kantonalen Gesetzesrahmen unterliegen und daher in ihren Besonderheiten beschrieben



werden können. Trotz dieses detaillierten Ansatzes kommen die Statistiken der verschiedenen Jahre alle zu demselben Schluss: Die Zahl der kantonalen Sozialleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, ist ebenso gross wie die kantonalen Disparitäten zu diesem Thema! Einerseits gibt es eine grosse Vielfalt von Sozialleistungen, andererseits weisen diejenigen, die in mehreren oder allen Kantonen bestehen, beträchtliche Ungleichheiten hinsichtlich des Umfangs der Unterstützung sowie der Anspruchsvoraussetzungen auf. Es gibt unterschiedliche Schwellenwerte (Einkommensgrenzen), unterschiedliche Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen, unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen und Lesbarkeit derselben sowie schliesslich einen sehr grossen Spielraum bei der Auslegung der Bestimmungen (beispielsweise strenge Subsidiarität oder Übernahme von Härtefällen).

Diese Unterschiede haben mit dem föderalen System der Schweiz zu tun, in dem die Kantone, die Gemeinden und sogar private Akteure direkte Fürsorgemassnahmen organisieren können, für welche der Bundesstaat höchstens den Zuständigkeitsrahmen bestimmt oder Empfehlungen herausgibt. So wurden zahlreiche bedarfsabhängige Sozialleistungen nach dem Willen von kantonalen und kommunalen Behörden geschaffen und umgesetzt. Sie sind nicht nur ein Abbild des Kontextes und der politischen Kräfteverhältnisse der Zeit, in der sie eingeführt wurden, sondern stehen auch für eine bestimmte Sicht der Sozialen Sicherheit und des Solidaritätsgedankens. Dies hat zur Folge, dass die Sicherung des Existenzminimums nicht überall in der Schweiz einheitlich gewährleistet ist. In einem solchen System entstehen mit jeder neu eingeführten bedarfsabhängigen Sozialleistung neue Unterschiede: Dies gilt etwa für die Familienbeihilfen, die momentan nur in bestimmten Kantonen angeboten werden und für die es kein Standardmodell gibt.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind eine der wesentlichen Ursachen für die Komplexität und Undurchschaubarkeit des Systems der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Ihre hohe Bedeutung für die soziale Absicherung steht zwar ausser Frage, aber ihre organisatorische Gestaltung ist Quell vieler Schwierigkeiten und führt zu grossen Differenzen, ja Ungleichheiten bei der Behandlung von Personen mit analogen Bedarfssituationen. Diese Situation resultiert aus Unterschieden in der Zielsetzung der gewährten Beihilfen, in den Anspruchsvoraussetzungen wie auch in unterschiedlich berechneten Existenzminima, und sie gilt ebenso für EinwohnerInnen verschiedener Gemeinden eines Kantons wie für EinwohnerInnen verschiedener Kantone. Mehrere Studien der SKOS haben gezeigt, dass es bei der Sicherung des Existenzminimums von Haushalten mit Armutsrisiko beträchtliche interkantonale Unterschiede gibt. In den Studien wurde die unterschiedliche Behandlung für einen bestimmten Haushalt je nach Wohnort, verfügbaren Unterstützungsleistungen und Vergabepaxis und jeweiligem Steuersatz untersucht. Man stiess dabei auf Fehlfunktionen im System, die zwangsläufig zu sozialen Ungerechtigkeiten führen, wie Schwelleneffekte, die Verlagerung von Lasten, negative Erwerbsanreize und finanzielle Einbussen. Diese Probleme haben mit dem breiten Spektrum der Sozialleistungen zu tun, viel mehr jedoch mit der Tatsache, dass diese sich gegenseitig überlagern, kaum koordiniert sind und bei der Steuerveranlagung unzureichend berücksichtigt werden. Diese komplexe Lage führt auch dazu, dass manche Leistungen gar nicht bezogen werden. Manche Berechtigte verzichten auf ihren Anspruch, aus mangelndem Wissen und/oder weil sie die Leistungen beantragen und den Bedarf beweisen müssen.

Aus sozialpolitischer Sicht erweist sich die fehlende Koordination und Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in zweierlei Hinsicht als problematisch: einerseits auf horizontaler Ebene, das heisst, zwischen (gleichartigen) Sozialleistungen verschiedener Kantone, und andererseits auf vertikaler Ebene, das heisst, zwischen den bedarfsabhängigen Sozialleistungen, der Sozialhilfe und den Steuern innerhalb eines bestimmten Kantons. Einige Kantone sind deshalb dazu übergegangen, ihr Angebot neu zu ordnen, um die bedarfsabhängigen Sozialleistungen effizienter zu gestalten und besser aufeinander abzustimmen. Dazu mussten verschiedene Anspruchsvoraussetzungen verändert werden: Abgleich und Vereinheitlichung des anrechenbaren Einkommens, einheitliche Festlegung des zu unterstützenden Haushalts (Referenz-Bedarfsgemeinschaft) und schliesslich die Festlegung der Reihenfolge, in welcher die Leistungen beantragt werden sollen.

Auf nationaler Ebene haben sich Betroffenenverbände und politische Akteure immer wieder zu Wort gemeldet und eine grundlegende Neuordnung der Sozialhilfe im weiteren Sinn gefordert, mit der die Fehlfunktionen und negativen Anreize aufgrund der derzeitigen Überlagerung der verschiedenen Sozialleistungen beseitigt würden und eine einheitliche Sicherung des Existenzminimums in der Schweiz gewährleistet werden könnte. Für eine solche Reform müsste man jedoch auf Teile der aus dem Föderalismus resultierenden Schweizer Besonderheiten verzichten und eine enge Abstimmung und Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen vornehmen, wenn nicht gar alle derartigen Leistungen einschliesslich der Sozialhilfe unter ein gemeinsames Dach stellen.



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



Literaturhinweise

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (o. J.). Sozialhilfe [Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn].
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>

Bundesrat (2015). Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen: Handlungsbedarf und -möglichkeiten: 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. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.