

---

*Claudia Hänzi\**

## **DIE GESCHICHTE DER SCHWEIZERISCHEN KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE**

### **1. Einleitung**

Die Sozialhilfe war seit jeher und ist auch noch heute ein kantonales Leistungsfeld. Entsprechend vielfältig zeigen sich die Umsetzungslösungen in den Kantonen. Trotz der grossen Unterschiede haben sich dennoch und vor allem bei den Leistungen gemeinsame Standards herausgebildet. Diese befinden sich allerdings nicht dort, wo eine juristisch geschulte Person sie suchen würde. Es gibt in der Schweiz nämlich kein Rahmengesetz. Herausgeber solcher Standards ist ein privatrechtlicher Verein namens Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, kurz SKOS genannt. Deren Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe werden in der Fachliteratur sowie in der Praxis als die wichtigsten Standards im Sozialhilferecht zitiert und verwendet.

Für das Verständnis dieses Rechtsgebietes lohnt es sich, die Vergangenheit der SKOS näher zu beleuchten.

### **2. Die Auswirkungen des Heimatprinzips**

Der Ausbau der Eisenbahn und des Strassennetzes, überregionaler Handel und die Industrialisierung führten zu einer völlig neuen Verteilung der rasch wachsenden Bevölkerung zu Beginn des 20. Jahrhunderts.<sup>1</sup> Diese Umschichtung der Bevölkerung führte letztlich dazu, dass um 1900 die Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen nicht mehr in ihrer Heimatgemeinde lebte.<sup>2</sup> Ebenso war der Anteil an Einwohner und Einwohnerinnen ausländischer Staatsange-

---

\* Dr. iur. Leiterin Abteilung Sozialleistungen und Existenzsicherung, Amt für soziale Sicherheit, Departement des Innern Kanton Solothurn.

<sup>1</sup> HUONKER THOMAS, Diagnose: „moralisch defekt“, Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie 1890-1970, Zürich 2003, S. 25.

<sup>2</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 2/1907, S. 23; APPENZELLER GOTTHOLD, Das Solothurnische Armenwesen, vom 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Solothurn 1944, S. 227.

hörigkeit kräftig gewachsen.<sup>3</sup> Mit dieser Entwicklung kaum Schritt gehalten hatten die Strukturen der staatlichen Fürsorge. Bis auf wenige Ausnahmen<sup>4</sup> galt damals inner- wie auch interkantonal das Heimatprinzip. So hatten sich Bedürftige an ihre Heimatgemeinde zu wenden. Viele sahen sich dadurch mit einer unmöglichen Situation konfrontiert. Für das Erlangen einer meist nur unzureichenden und nicht garantierten Unterstützung, die zudem oft in Naturalien und nicht etwa in Geld geleistet wurde,<sup>5</sup> hätten Betroffene eine Reise in eine mitunter völlig unbekannte Ortschaft auf sich nehmen müssen. Nicht selten bot die Heimatgemeinde den Gesuchstellern dann auch nur die Unterbringung im örtlichen Armenhaus an, was in der Regel eine abschreckende Wirkung hatte.<sup>6</sup> Besonders aussichtslos war die herrschende Zuständigkeitsordnung für Heimatlose und für Personen ausländischer Staatsangehörigkeit.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> In der Eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1900 wurde ein Ausländeranteil von 11,6% ermittelt, Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision des Art. 44 der Bundesverfassung vom 9. November 1920 (Massnahmen gegen die Überfremdung), BBl 1920 V 1 ff. (6). 1888 waren es noch 7,9% gewesen, Botschaft des Bundesrates über die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Erteilung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 20. März 1901, BBl 1901 II, 458 ff. (460). Im Jahre 1910 wiesen vor allem Grenzkantone hohe Quoten an Bevölkerung mit anderer Staatsangehörigkeit auf: Genf 40,4%, Basel-Stadt 37,6%, Tessin 28,2%, Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision des Art. 44 der Bundesverfassung vom 9. November 1920 (Massnahmen gegen die Überfremdung), BBl 1920 V, 1 ff. (5).

<sup>4</sup> Das bernische Armengesetz von 1857 enthielt bspw. bereits den Grundsatz der Örtlichkeit der Armenpflege, LUDI NIKLAUS, Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert, Vom Armengesetz von 1847 zum Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897, Diss. Bern 1975, S. 182 f.

<sup>5</sup> SCHMID CARL ALFRED, Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, das Armenwesen des Bundes, sämtlicher Kantone und der schweizerischen Grossstädte, Zürich 1914, S. 89.

<sup>6</sup> SCHMID, Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, S. 91, (FN 5).

<sup>7</sup> Ein nicht sesshaftes Leben war für viele Menschen bereits im vorindustriellen Europa Realität. Kriege und ökonomische Krisen trieben noch mehr Personen in ein nomadenhaftes Dasein und machten viele zu Bettlern. Diese Bevölkerungsgruppe war geächtet und unbeliebt. Betteljagden wurden wiederholt staatlich angeordnet und systematisch betrieben. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden Heimatlose oft zum Erwerb des Ortsbürgerrechts gezwungen, was viele Gemeinden in finanzielle Not trieb, da sie diese daraufhin zu unterstützen hatten, DUBLER ANNE-MARIE, Armut, Unterschichten und Randgruppen, in: Holenstein André et al. (Hrsg.), Berns goldene Zeit, das 18. Jahrhundert neu entdeckt, Bern 2008, S. 179 ff., S. 179. Der Heimatrechtsstatus war prinzipiell mit der Ansässigkeit in einer Gemeinde verknüpft und konnte bei langer Abwesenheit verloren gehen, wovon auch Wanderarbeiter betroffen waren, MEYER CLO, „Unkraut der Landstrasse“, Industriegesellschaft und Nichtsesshaftigkeit, am Beispiel der Wandersippen und der schweizerischen Politik an den Bündner Jenischen, Disentis 1988, S. 113. Allerdings war auch die Heimatlosenerklärung, bspw. infolge Religionswechsel oder wegen eines Strafurteils, in der ersten Hälfte des

Der konjunkturell-zyklische Verlauf der Wirtschaft mit hektischem Wachstum, auf welches Krisenzeiten folgten, führte zu neuen Formen von Armut. Industrielle Ballungsgebiete zogen Leute aus den umliegenden Kantonen und Ländern an. Diese entflohen oft ländlicher Not und landeten dabei im städtischen Elend.<sup>8</sup> So ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich in Städten wie Zürich neben der „bürgerlichen Armenpflege“ ein weit verästeltes und schlecht überschaubares System einer „freiwilligen Armenpflege“ herausbildete. Im Jahre 1912 wurden 1'836 Institutionen gezählt, die neben den staatlichen Behörden zur Unterstützung Armer beitrugen.<sup>9</sup> Finanziert wurden diese Organisationen aus Mitgliederbeiträgen, Legaten, Geschenken und Sammlungen; einige erhielten sogar staatliche Subventionen oder Beiträge aus Kirchensteuern.<sup>10</sup> Neben der Vergabe eigener Mittel, die jedoch meist nur für eine Krisenintervention ausreichten, kontaktierten die „freiwilligen Einwohnerarmenpflegen“ nicht selten zusätzlich die Heimatgemeinde, um diese zur Zahlung einer angemessenen Unterstützung zu bewegen.<sup>11</sup> Dennoch konnten die Defizite des Heimatprinzips nicht auf befriedigende Weise gelöst werden. Der Systemwechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip innerhalb der kantonalen Gesetzgebungen und die Schaffung einer gesamtschweizerischen Ordnung des Armenrechts wurden deshalb in Fachkreisen mehr und mehr thematisiert.<sup>12</sup> Besonders drei Personen sahen sich motiviert, die Vereinheitlichung des schweizerischen Armenwesens voranzutreiben. Bei diesen drei Personen handelte es sich um die Gründer der heutigen Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

---

19. Jahrhunderts möglich und häufig, APPENZELLER, S. 164, (FN 2). Das gegenseitige Abschieben, insbesondere von verarmten Heimatlosen, von Kanton zu Kanton ebenso wie dasjenige von einem mitteleuropäischen Staat zum anderen oder gar in Kolonien war bis ins 19. Jahrhundert hinein angesichts möglicher finanzieller Konsequenzen, aber auch wegen gesellschaftlicher Vorbehalte gegenüber dieser Lebensweise, verbreitet. Dieser Umgang mit der Problematik geriet aber auch mehr und mehr in die Kritik. In der Schweiz wurde das Problem in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts dann zuerst durch Konkordate und später durch Gesetze verstärkt angegangen, MEYER, S. 111 ff.

<sup>8</sup> Zum Ganzen HUONKER, S. 25 f., (FN 1).

<sup>9</sup> WILD ALBERT, Das organisierte freiwillige Armenwesen in der Schweiz, Zürich 1914, S. 276 f.

<sup>10</sup> WILD, Das organisierte freiwillige Armenwesen in der Schweiz, S. 25, (FN 9).

<sup>11</sup> WILD, Das organisierte freiwillige Armenwesen in der Schweiz, S. 6, (FN 9).

<sup>12</sup> APPENZELLER, S. 236, (FN 2); SCHMID CARL ALFRED, Das Bundesarmenwesen, in: Der Armenpfleger 5/1904, S. 35 f.; SCHMID, das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, S. VIII, (FN 5).

### 3. Die Gründer

Pfarrer Albert Wild und die beiden promovierten Juristen Carl Alfred Schmid und Arnold Bosshardt brachten im Oktober 1903 die erste Ausgabe der Zeitschrift „Der Armenpfleger“ heraus,<sup>13</sup> und 1905 riefen sie eine „Eidgenössische Armenpflegerkonferenz“ ins Leben.<sup>14</sup> Von den Gründern traten Carl Alfred Schmid und Albert Wild stets in den Vordergrund. Arnold Bosshardt war demgegenüber nur wenige Jahre für die Konferenz und dessen publizistisches Organ aktiv tätig.<sup>15</sup> Carl Alfred Schmid und Albert Wild waren Persönlichkeiten, die sich nicht nur in der von ihnen gegründeten Organisation stark engagierten, sondern sich auch im zürcherischen Sozialwesen auskannten. Carl Alfred Schmid arbeitete bereits während der ersten Jahre des Bestehens der Armenpflegerkonferenz als erster Sekretär für die freiwillige Einwohnerarmenpflege der Stadt Zürich.<sup>16</sup> Er hatte sich im Rahmen dieser Arbeit insbesondere auf bedürftige Personen ausländischer Staatszugehörigkeit spezialisiert. Der Begriff „Überfremdung“, der später vor allem in fremdenfeindlichen und rassistischen Diskursen Popularität genoss,<sup>17</sup> wurde 1900 durch das Erscheinen von Schmid's Broschüre „Unsere Fremden-Frage“ lanciert.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Vorläufer der heutigen Zeitschrift für Sozialhilfe (ZeSo).

<sup>14</sup> WILD ALBERT, Eine deutsch-schweizerische Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger 8/1905, S. 57 f.; Die erste Konferenz wurde am 17. Mai 1905 in Brugg durchgeführt, SASSNICK SPOHN FRAUKE/AREGGER OTHMAR/HOHN MICHAEL/MONNIN DANIEL/SCHMID WALTER, Von der Armenpflege zur Sozialhilfe, Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo, ein Lesebuch, Bern 2005, S. 8; Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der I. deutsch-schweizerischen Konferenz von Vertretern von bürgerlichen und privaten Armenpflegern, in: Der Armenpfleger, 9/1905, S. 65 ff. und 10/1905, S. 81 ff.

<sup>15</sup> Er präsierte zwar die „ständige Kommission“ (geschäftsführendes Organ) der Armenpflegerkonferenz und hat auch massgeblichen Einfluss darauf gehabt, dass die Zeitschrift als Beilage zum „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung“ beim Verlag Orell Füssli AG zu günstigen Konditionen erscheinen konnte, dennoch war er bereits vier Jahre nach der ersten Konferenz nicht mehr dabei, Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der V. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger, 10/1910, S. 75; WILD ALBERT, Zum Redaktionswechsel, in: Der Armenpfleger, 9/1947, S. 65.

<sup>16</sup> SCHMID unterzeichnete bei seinen Aufsätzen zu dieser Zeit jeweils mit dem Titel I. Sekretär der freiwilligen und Einwohnerarmenpflege der Stadt Zürich. So z. B. SCHMID CARL ALFRED, Zur Interpretation des Art. 45 Abs. 3 und 5 der schweizerischen Bundesverfassung, in: Der Armenpfleger 6/1906, S. 41.

<sup>17</sup> Der Begriff wurde aber durchaus auch in Botschaften des Bundesrates aus der Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg verwendet, so z. B. Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision des Art. 44 der Bundesverfassung vom 9. November 1920 (Massnahmen gegen die Überfremdung), BBl 1920 V 1 ff. (1, 2, 3, 8, 12 usw.).

<sup>18</sup> GILOMEN HANS-JÖRG/GUËX SÉBASTIEN/STUDER BRIGITTE (Hrsg.), Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung: Umbrüche und Kontinuität vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert, Zürich 2002, S. 277.

Schmids Interessenausrichtung machte sich auch in der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz bemerkbar. Die Thematik der „Ausländerfürsorge“ wurde gerade in den Jahren vor und während des Ersten Weltkrieges bei den jeweiligen Konferenzen und im „Armenpfleger“ häufig durch ihn aufgegriffen. Sehr beliebt war dabei die Idee der Zwangseinbürgerung, die so genannte „Zwangsnaturalisation“ von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, um sie wie Schweizer Bürger in die Pflicht nehmen zu können.<sup>19</sup> Später trat Carl Alfred Schmid der Neuen Helvetischen Gesellschaft bei und gewann in der Zwischenkriegszeit sogar auf Bundesebene Einfluss mittels bevölkerungspolitischer Expertisen.<sup>20</sup> Er bemühte sich zudem um eine Akademisierung der Bereiche Armenrecht und Armenpflege. Sein Unterfangen scheiterte jedoch, denn die staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich ermöglichte ihm keine Habilitation in den genannten Gebieten und wies ebenso sein Gesuch um eine *venia legendi* in den Fächern Armenpflege, Armenrecht und soziale Wohlfahrtseinrichtungen ab.<sup>21</sup> Erfolgreicher war er mit seinem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu verbessern und damit die Nachteile des Heimatprinzips abzuschwächen. Am 9. Januar 1920 setzte der Bundesrat das erste interkantonale Konkordat betreffend die wohnörtliche Armenunterstützung in Kraft.<sup>22</sup> Dass dieser wichtige Schritt hin zum Wohnortsprinzip möglich wurde, dazu hat er wesentlich beigetragen. Carl Alfred Schmid demissionierte 1922, also fast 19 Jahre nach dem Erscheinen der ersten Ausgabe des Armenpflegers.<sup>23</sup>

Für die Armenpflegerkonferenz am längsten tätig geblieben ist Pfarrer Albert Wild. Seine Aktivitäten für die Organisation gab er erst im Alter von 77 Jahren auf.<sup>24</sup> Bereits seine Lehrzeit absolvierte er in einer Armenpflegeinstitution in der Stadt Zürich. Später wurde er Pfarrer in der zürcheroberrländischen Gemeinde Mönchaltorf und war dort auch für die Armenfürsorge tätig.<sup>25</sup> Nicht nur im Rahmen seiner Arbeit als Redaktor der Zeitschrift „Der Armenpfleger“ und als Aktuar der Armenpflegerkonferenz fiel er durch eine rege Publikationstätigkeit auf. Neben gemeinsamen Arbeiten zusammen mit

---

<sup>19</sup> Als Beispiel unter vielen die festgehaltene Polemik von SCHMID CARL ALFRED, in: Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der V. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger 10/1910, S. 76 ff.

<sup>20</sup> GILOMEN/GUËX/STUDER, S. 277, (FN 18).

<sup>21</sup> GILOMEN/GUËX/STUDER, S. 273, (FN 18).

<sup>22</sup> BBl 1920 I 40.

<sup>23</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XV. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger 11/1922, S. 121 f.

<sup>24</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XL. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger 06/1947, S. 41 f.

<sup>25</sup> Zum Lebenslauf, Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XL. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger 06/1947, S. 42 f.

Carl Alfred Schmid<sup>26</sup> verfasste er einige umfangreiche Werke, von denen die erste Ausgabe des Handbuchs der Sozialen Arbeit in der Schweiz wohl eines der wichtigsten sein dürfte.<sup>27</sup> Sein Engagement in der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, in der er als Zentralsekretär tätig war, und in einzelnen Kommissionen, u.a. in der Stiftungskommission der Pro Juventute,<sup>28</sup> nutzte er ebenfalls für weitere Veröffentlichungen.<sup>29</sup> Seine Arbeiten weisen ihn als wichtigen Promotor der Sozialen Arbeit in der Schweiz zur damaligen Zeit aus.

#### **4. Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung**

Die Schweizerische Armenpflegerkonferenz, deren Geschäftsleitung durch die sogenannte ständige Kommission wahrgenommen wurde, berief 1908 eine erste Versammlung ein, zu der alle Vorsteher der kantonalen Armendepartemente eingeladen wurden.<sup>30</sup> Die Frage nach einem interkantonalen Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung wurde dabei umgehend aufgeworfen. Die ständige Kommission verfasste daraufhin einen Bericht zur Problematik und einen Konkordatsentwurf zuhanden der Konferenz.<sup>31</sup> Einige Zeit später wurde ein bereinigter Konkordatstext an das Eidgenössische Departement des Innern überwiesen, damit dieses eine interkantonale Regierungskonferenz zur Vernehmlassung der Konkordatsfrage durchführen wür-

---

<sup>26</sup> z. B. WILD ALBERT/SCHMID CARL ALFRED, Vademecum für Armenpfleger, Zürich 1902.

<sup>27</sup> Weitere Werke sind WILD ALBERT, Zivil- und Armenrechtliche Jugendfürsorge, Ein Handbuch für Vormundschafts-, Armen- und Staatsbehörden, Anstaltsvorsteher, Pflegeeltern, Jugendfürsorger und Jugendfürsorgerinnen, Zürich 1918; WILD ALBERT, Bericht über die gewerbliche Kinderarbeit in der Schweiz, Basel 1908; WILD ALBERT, Ein Gang durch die Wohlfahrtspflege der Schweiz, Zürich 1934.

<sup>28</sup> HUONKER THOMAS, Fahrendes Volk – verfolgt und verfehmt, Zürich 1990, S. 71; WILD ALBERT, Geschichte der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, Nachtrag 1911 bis 1930, Zürich 1931, S. 68 und S. 102.

<sup>29</sup> WILD ALBERT, Soziale Fürsorge in der Schweiz, Zürich 1919; WILD ALBERT, Die Mitwirkung der Frauen in der Fürsorge der Schweiz, Zürich 1923; WILD ALBERT, Soziale Arbeit der Schweizerfrau, Zürich 1928; WILD ALBERT, Geschichte der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, (FN 28).

<sup>30</sup> Schweizerische Armendirektorenkonferenz, Protokoll der I. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, in: Der Armenpfleger 9/1908, S. 93 ff. und 10/1908, S. 109 ff.

<sup>31</sup> Schweizerische Armendirektorenkonferenz, Protokoll der II. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, in: Der Armenpfleger 7/1909, S. 73 ff.; Schweizerische Armendirektorenkonferenz, Protokoll der IV. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, in: Der Armenpfleger 9/1911, S. 72 ff. und 10/1911, S. 77 ff.

de.<sup>32</sup> Dieser erste Versuch war jedoch nicht erfolgreich. Der Bundesrat lud wohl die Kantonsregierungen ein, zu einem möglichen Beitritt Stellung zu nehmen, verhandlungsbereit zeigten sich aber lediglich 12 Kantone, während 13 Kantone sich vor allem wegen finanzieller Bedenken klar gegen ein Konkordat aussprachen. Damit war die Frage für den Bundesrat nicht mehr von Bedeutung.<sup>33</sup>

Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges im Sommer 1914 änderte sich die Situation jedoch grundlegend. Die Fälle von Bedürftigkeit nahmen rasch zu und die Nachteile des Heimatprinzips wurden offensichtlich. Zwar war der Bundesrat nicht gewillt, im Rahmen seiner Notverordnungscompetenz die Wohn- und Aufenthaltsgemeinden zu einer Kriegsnotunterstützung zu verpflichten, er zeigte sich aber interessiert daran, eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Kantonen zu fördern. Entsprechend arbeitete die ständige Kommission der Armenpflegerkonferenz erneut einen Entwurf für ein Konkordat mit Geltung für die Dauer des Krieges aus.<sup>34</sup> Nachdem neun Kantone der „Vereinbarung betreffend die wohnörtliche allgemeine Notunterstützung während der Dauer des europäischen Krieges“ beigetreten waren, wurde diese auf den 1. März 1915 in Kraft gesetzt.<sup>35</sup> Die Regelung zeigte sich als derart erfolgreich, dass man eine Überführung in eine auch über den Krieg hinaus geltende reguläre Vereinbarung ernsthaft in Betracht zog. Diese sollte die Zeit bis zur bundesrechtlichen Regelung der Armenpflege überbrücken.<sup>36</sup> Die Kriegsnotvereinbarung konnte dann im Frühjahr 1920 tatsächlich von einem regulären Konkordat abgelöst werden.<sup>37</sup> Damit war ein erster Schritt hin zum Wohnortsprinzip getan.

---

<sup>32</sup> Schweizerische Armendirektorenkonferenz, Protokoll der VII. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, in: *Der Armenpfleger* 5/1913, S. 67.

<sup>33</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der VIII. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger* 3/1913, S. 20 f.

<sup>34</sup> Schweizerische Armendirektorenkonferenz, Protokoll der VI. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, in: *Der Armenpfleger* 4/1915, S. 25 ff.

<sup>35</sup> APPENZELLER, S. 238, (FN 2).

<sup>36</sup> *Der Armenpfleger*, 7/1916, S. 49 ff.

<sup>37</sup> Konferenz der Armendirektoren derjenigen Stände, welche den Beitritt zu dem Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung erklärt haben, Protokoll der Konferenz vom 11. Februar 1920, in: *Der Armenpfleger*, 7/1920, S. 58.

## 5. Eugenik

Der Begriff „eugenics“<sup>38</sup> wurde 1865 durch Francis Galton geprägt.<sup>39</sup> Ziel der Eugenik war die Verbesserung der menschlichen Rasse, entweder durch Förderung des gewünschten Nachwuchses (sog. positive Eugenik) oder durch Verhinderung unerwünschten Nachwuchses (sog. negative Eugenik).<sup>40</sup> Die Verfechter der Eugenik bezogen sich dabei auf sozialdarwinistische Ideen, erachteten den „natürlichen“ Evolutionsprozess aber als zu langsam.<sup>41</sup> Anfangs des 20. Jahrhunderts haben die Ideen der Eugenik viele sozialpolitische Ansätze beeinflusst, wobei sich die Schweiz mit Medizinern wie August Forel, Eugen Bleuler und Ernst Rüdin in zweifelhafter Weise besonders hervortat.<sup>42</sup> Ein breites Interesse an der Thematik fand sich neben Medizinern auch bei Personen, die sich in der Armenpflege und Institutionen der sozialen Sicherheit betätigten. Die Auffassung, dass Armut erbliche Anlagen haben könnte, musste hier auf Interesse stossen. Insbesondere wenn dabei der Schluss gezogen wird, das Betreiben von Erbhygiene könne ein Mittel für die Beseitigung von Armutsursachen sein.<sup>43</sup> Entsprechend dieser Entwicklung griff auch die Armenpflegerkonferenz die Debatte in ihren Veranstaltungen auf. So widmete sie ihre 32. Konferenz im Jahre 1939 der Thematik „die Verhütung erbkranken Nachwuchses“.<sup>44</sup> Der referierende Mediziner<sup>45</sup> postu-

---

<sup>38</sup> Der Begriff stammt aus dem Altgriechischen und leitet sich ab aus eu = gut und genos = Geschlecht.

<sup>39</sup> KÜCHENHOFF BERNHARD, Der Psychiater August Forel und seine Stellung zur Eugenik, in: Leist Anton (Hrsg.), August Forel – Eugenik und Erinnerungskultur, Zürich 2006, S. 19 ff., S. 28.

<sup>40</sup> a. a. O.

<sup>41</sup> CARIGIET ERWIN/MÄDER UELI/BONVIN JEAN-MICHEL (Hrsg.), Wörterbuch der Sozialpolitik, Zürich 2003, S. 89. Die Anhänger des Sozialdarwinismus deuten Charles Darwins Evolutionstheorie um und übertragen – im Unterschied zu ihm – seine Konzeption auf die menschliche Gesellschaft, wobei gesellschaftliche und kulturelle Prozesse umgedeutet werden. Die biologische Ungleichheit als Variationen innerhalb einer Art wird dabei tendenziös übersetzt in den ungleichen Wert des Lebens, KÜCHENHOFF, S. 27, (FN 39).

<sup>42</sup> CARIGIET/MÄDER/BONVIN, S. 89, (FN 41).

<sup>43</sup> Aufgabe der Gesellschaft solle nach Auffassung von Rassenhygienikern wie August Forel sein, glückliche, brauchbare, gesunde und sehr arbeitsame Menschen zu erzeugen, WOTTRENG WILLI, Hirnriss, Wie die Irrenärzte August Forel und Eugen Bleuler das Menschengeschlecht retten wollten, Zürich 1999, S. 148. Solche Menschen müssten nach dieser Logik auch nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden.

<sup>44</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, ständige Kommission, Einladung zur XXXII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 5/1939, S. 33.

<sup>45</sup> Es handelte sich dabei um Dr. med. Friedrich Braun, Direktor und Chefarzt der Schweizerischen Anstalt für Epileptische, Zürich.



lierte dabei ganz selbstverständlich, dass von Ehen zwischen Juden und Ariern abzuraten sei<sup>46</sup> und das Fehlen der natürlichen Auslese mittels Eheverboten<sup>47</sup> und Sterilisation<sup>48</sup> ersetzt werden soll. Trotz der Tatsache, dass die Förderung eines „gesunden Volkskörpers“ auch innerhalb der Schweiz auf Zustimmung stiess, regte sich dann doch vor allem gegen die Sterilisation Widerstand.<sup>49</sup> Auch an der genannten Konferenz wurden Gegenstimmen laut, die kritisierten, dass nur Referenten zur Sprache gekommen waren, welche Eugenik und Sterilisation im Grundsatz befürworteten.<sup>50</sup> Der Einwand wurde gewürdigt und im Armenpfleger erschien daraufhin ein Artikel, in dem die Ansichten der gegnerischen Seite vertreten wurden.<sup>51</sup> In der Jahresversammlung 1941 griff die Leitung der Konferenz die Idee eines „gesunden Volkes“ noch einmal im Zusammenhang mit dem Familienschutz auf. In der Meinungsäusserung des geladenen Referenten – welcher die Mehrzahl der Teilnehmenden zustimmten – das bürgerliche Familienideal müsse unbedingt gefördert und hochgehalten werden, zeigte sich eine Vermischung mit den Ideen der Eugenik. Es herrschte nicht nur Einigung darüber, dass Frauen von der Erwerbsarbeit ferngehalten, die weibliche Jugend hauswirtschaftlich erüchtigt und die männliche Jugend zu Familienoberhäuptern geformt werden sollten, sondern auch darüber, dass es die Eheschliessung von Geistesschwachen oder Personen mit Erbkrankheiten zu verhindern galt. Die Sterilisation als ultima ratio blieb dabei als „Lösung“ im Spiel.<sup>52</sup>

Es kann der Vorgängerorganisation der SKOS wohl nicht einfach vorgeworfen werden, sie hätte die Idee der Eugenik oder gar deren demagogischen Auswüchse gezielt fördern wollen. Ihr Hauptinteresse lag eher darin, eine in den Reihen ihrer Mitglieder aktuelle Diskussion aufzunehmen. Aus heutiger Sicht befremdlich wirkt dennoch, dass das Gespenst um die Verhinderung „erbkranken Nachwuchses“ auch nach Kriegsende nicht verschwand.<sup>53</sup> Gera-

<sup>46</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXXII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 7/1939, S. 50 ff.

<sup>47</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXXII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 7/1939, S. 52 f.

<sup>48</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXXII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 7/1939, S. 53 ff.

<sup>49</sup> Widerstand leisteten insbesondere auch Wissenschaftler, WOTRENG, S. 232, (FN 43), vor allem aber liberale und katholische Kreise, CARIGIET/MÄDER/BONVIN, S. 90, (FN 41).

<sup>50</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXXII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: Der Armenpfleger, 8/1939, S. 64 f.

<sup>51</sup> REINERT P., Gegen die Sterilisation, in: Der Armenpfleger 9/1939, S. 67 ff.

<sup>52</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXVI. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger, 12/1941, S. 89 ff.

<sup>53</sup> Eugenik und Rassenhygiene hatten nach 1945 als eigständige Wissenschaftsrichtung keine Lobby mehr, dennoch erwachte in den sechziger Jahren ein neues Interesse an

de im Arbeitsprogramm der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, welches an der Versammlung vom 10. Mai 1949 genehmigt wurde, hielt es sich hartnäckig<sup>54</sup> und tauchte auch in einem Themenkatalog für Konferenzen und Fortbildungskurse von 1950 nochmals an prominenter Stelle auf.<sup>55</sup> Vor diesem Hintergrund leider passend der Beitrag im Armenpfleger vom neuen Redaktor der Zeitschrift und Nachfolger von Albert Wild,<sup>56</sup> Dr. Alfred Zihlmann, Sekretär der Allgemeinen Armenpflege Basel, in demselben Jahr:

*“Mit Genugtuung nimmt der Armenpfleger Kenntnis von der Tätigkeit des unter Aufsicht der Stiftung Pro Juventute stehenden Hilfswerks für Kinder der Landstrasse. Eine reichlich fliessende Quelle der Armut und Asozialität wird hier gefasst, indem der Verwahrlosung anheimfallende und schwer gefährdete Kinder den Eltern weggenommen und in ein günstigeres Milieu versetzt werden.“*<sup>57</sup>

## 6. Die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg

In den Nachkriegsjahren war mit der Weiterentwicklung der Sozialversicherungen der Glaube in der Bevölkerung gewachsen, die Armenfürsorge sei überholt und die Fürsorgeorgane könnten deswegen bei der Lösung von sozi-

---

Rassenfragen, wobei es zur Bildung von wissenschaftlichen Gesellschaften und Zeitschriften kam, KÜHL STEFAN, Die soziale Konstruktion von Wissenschaftlichkeit und Unwissenschaftlichkeit in der internationalen eugenischen Bewegung, in: Kaupen-Haas/Saller Christian (Hrsg.), Wissenschaftlicher Rassismus, Analysen einer Kontinuität in der Human- und Naturwissenschaften, Frankfurt/New York, 1999, S. 111 ff., S. 118.

<sup>54</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Arbeitsprogramm 1949, in: Der Armenpfleger 11/1949, S. 85 ff.

<sup>55</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 43. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: Der Armenpfleger, 9/1950, S. 69.

<sup>56</sup> SASSNICK SPOHN/AREGGER/HOHN/MONNIN/SCHMID, S. 20, (FN 14).

<sup>57</sup> ZIHLMANN ALFRED, Die Kinder des fahrenden Volkes, in: Der Armenpfleger 2/1950, S. 15. Anzumerken bleibt, dass der Kampf gegen „das Übel der Vagantität“ eine seit langem beliebte und eifrig bearbeitete Thematik unter den Fürsorgern der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war. Als Beispiele beachte JÖRGER JOSEF, Die Vagantenfrage, in: Der Armenpfleger 2/1925, S. 17 ff., 3/1925, S. 25 ff., 4/1925, S. 33 ff.; SIEGFRIED ALFRED, Vagantität und Jugendfürsorge, in: Der Armenpfleger 2/1929, S. 17 ff. ALFRED SIEGFRIED war Leiter des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse. JOSEF JÖRGER war Psychiater und Verfasser der einschlägigen, gegen jenische Familien gerichteten Abhandlung „Die Familie Zero“. Die Wahl des Codenamens Zero, unter welchem eine Anzahl jensischer Familien zusammengefasst wurde, zeigt klar die Bestrebung JOSEF JÖRGERS, diese Gesellschaftsgruppe nullifizieren zu wollen, JÖRGER JOSEF, Die Familie Zero, in: Archiv für Rassen- und Gesellschafts-Biologie, einschliesslich Rassen- und Gesellschafts-Hygiene. Bd. 2 (1905), S. 494 ff.

alen Fragen übergangen werden.<sup>58</sup> Diese Entwicklung hing mit dem Umstand zusammen, dass die Anzahl der Fürsorgefälle trotz der Kriegswirren seit Mitte der 1930er Jahre eine sinkende Tendenz aufwies. Die soziale Sicherheit in der Schweiz hatte bei Ausbruch des 2. Weltkrieges eine wesentlich stärkere Struktur als am Vorabend des 1. Weltkrieges. Zum einen waren die Löhne reell und damit der Lebensstandard gestiegen, was sich in Zeiten starker Inflation wie eine stille Reserve auswirkte. Zum anderen hatte der Ausbau der Sozialversicherungsinstitutionen Fortschritte gemacht und damit die Armenfürsorge mehr und mehr entlastet.<sup>59</sup> Weiter war der Bund in der Lage gewesen, bspw. mit der damaligen Lohn- bzw. Verdienstersatzordnung, die Verarmung in den Kriegsjahren spürbar abzuschwächen. Mit Einführung der AHV nahm die Anzahl Fürsorgefälle noch einmal ab und die gute Wirtschaftslage in der nur wenig kriegsversehrten Schweiz während der späten 1940er Jahre wirkte zusätzlich stabilisierend.<sup>60</sup> Mit dem Rückgang der Fallzahlen ging die Tatsache einher, dass diejenigen Personen, die sich nun noch an die Fürsorge wandten, vermehrt solche mit komplexen Problemlagen waren. Auf diese Entwicklung musste angemessen reagiert werden. Es fällt denn auf, dass die Schweizerische Armenpflegerkonferenz in den Nachkriegsjahren ihre Arbeit stärker strukturierte und sich auch als Dienstleisterin für ihre Mitglieder zu positionieren begann. Sie gab sich 1949 erstmals ein Arbeitsprogramm für die nächsten Jahre,<sup>61</sup> und die Bemühungen auf dem Gebiet der Ausbildung wurden verstärkt, indem die Weiterbildungskurse nun regelmässig alle zwei Jahre zu aktuellen Themen durchgeführt wurden.<sup>62</sup> Darüber hinaus erschienen Publikationen und Handbücher, und in der Zeitschrift „Der Armenpfleger“ wurden relevante Entscheide aus den Kantonen veröffentlicht.<sup>63</sup> Die Strategie schien die richtige zu sein, denn gegen Ende der 1950er Jahre waren die Besucherzahlen bei den Jahresversammlungen auf 600 bis 700 Teilnehmende angestiegen,<sup>64</sup> beinahe alle Kantone waren in der ständi-

<sup>58</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 41. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 12/1948, S. 90; Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 42. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 9/1949, S. 65 f.

<sup>59</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XXXV. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 6/1942, S. 43 ff., 7/1942, S. 49 ff., 8/1942, S. 57 ff.

<sup>60</sup> KIENER MAX, Armenwesen und Armenfürsorge, in: *Der Armenpfleger* 1/1961, S. 1 ff.

<sup>61</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Arbeitsprogramm der Schweiz. Armenpflegerkonferenz, in: *Der Armenpfleger* 11/1949, S. 85 ff.

<sup>62</sup> ZIHLMANN ALFRED; Einführungs- und Fortbildungskurse der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: *Der Armenpfleger* 9/1956, S. 77 ff.

<sup>63</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der XL. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 6/1947, S. 42.

<sup>64</sup> An der Armenpflegerkonferenz im Jahre 1956 waren noch rund 600 Behördenvertreter anwesend, Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 49. Schweizeri-

gen Kommission vertreten, und beim Verleger Orell Füssli sollte über eine Modernisierung des „Armenpflegers“ verhandelt werden.<sup>65</sup> Bei der Teilnahme an der Hyspa (Ausstellung über Hygiene und Sport in Bern) im Jahre 1961 gab man sich selbstbewusst und kommunizierte die künftige Aufgabe der Fürsorge: Dort wirken, wo die Sozialversicherungen versagen. Dies mit der Methode der Einzelfürsorge.<sup>66</sup>

## 7. Von der Armenpflege zur Fürsorge

Im Zeitraum der 1960er und 1970er Jahre lassen sich bei der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz noch deutlichere Modernisierungstendenzen ausmachen. Was sich schon nach dem Zweiten Weltkrieg abzuzeichnen begann, wurde mit Einführung der Invalidenversicherung<sup>67</sup> und wenige Jahre später mit derjenigen der Ergänzungsleistungen<sup>68</sup> sowie durch die positiven Einwirkungen der Hochkonjunktur offensichtlich: Die Bedeutung der damaligen Sozialhilfe hatte abgenommen, ihre Existenzberechtigung wurde vereinzelt sogar infrage gestellt.<sup>69</sup> Die Exponenten der Armenpflegerkonferenz vertraten jedoch weiterhin die Meinung, dass die Sozialversicherungen nie alle Bedürfnisse zu decken vermögen und es demnach immer Hilfesuchende gäbe, die eine individuelle Fürsorge benötigen würden. Die Fürsorge sei nicht obsolet geworden, lediglich die Aufgaben hätten sich verändert.<sup>70</sup> Anpassungsbedarf

---

schen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 5/1957, S. 35. An der Armenpflegerkonferenz im Jahre 1960 stellten sich über 700 Behördenvertreter ein, Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 53. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: *Der Armenpfleger*, 10/1960, S. 73.

<sup>65</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 51. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 5/1959, S. 36.

<sup>66</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 53. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, in: *Der Armenpfleger*, 10/1960, S. 76.

<sup>67</sup> Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR. 831.20, in Kraft getreten am 15. Oktober 1959 bzw. 1. Januar 1960, AS 1959 827, durch Bundesratsbeschluss vom 28. September 1959, AS 1959 853.

<sup>68</sup> Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965, SR 831.30. Dieses trat auf den 1. Januar 1966 in Kraft, BINSWANGER PETER, *Geschichte der AHV, Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung*, Zürich 1986, S. 204.

<sup>69</sup> ZIEGLER AUGUST, *Aufgabe und Haltung des Sozialfürsorgers gegenüber dem Hilfsbedürftigen*, in: *Der Armenpfleger*, 10/1964, S. 147.

<sup>70</sup> HESS-HÄBERLI MAX, *Die Entwicklungstendenzen der sozialen Arbeit*, in: ZÖF 11/1967, S. 164 f.; KROPFLIN ALFRED, *Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Fürsorge*, in: ZÖF 12/1967, S. 179 f.; DERSELBE, *Die heutigen und zukünftigen Aufgaben der öffentlichen Fürsorge*, in: ZÖF 2/1968, S. 19 f.; STEBLER OTTO, *Fürsorgeri-sche Probleme und die Bürgergemeinden*, in: ZÖF 10/1968, S. 150 ff.

gab es aber auch in anderer Hinsicht: Es sollte vor allem etwas gegen das schlechte Image getan werden, das der Fürsorge anhaftete. Entsprechend wurde in der Jahresversammlung von 1965 angekündigt, dass ein neuer Name für die Armenpflegerkonferenz gesucht werden solle. Das Wort „arm“ sollte aus der Institutionsbezeichnung wegen der negativen Besetzung verschwinden.<sup>71</sup> An der nächsten Konferenz war der neue Name bereits bekannt und man nannte sich künftig „Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge“, kurz SKÖF. Auch „Der Armenpfleger“ erhielt eine neue Bezeichnung und erschien bald darauf unter dem Titel „Zeitschrift für öffentliche Fürsorge“.<sup>72</sup>

1973 zeichnete sich ab, dass ein lang ersehntes Ziel der SKÖF endlich Wirklichkeit werden könnte. Auf Bundesebene zeigten sich erste Bestrebungen, die Art. 45 und 48 der Bundesverfassung zu revidieren und den Inhalt des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung in ein Bundesgesetz zu übertragen.<sup>73</sup> Damit rückte die feste Verankerung des Wohnsitzprinzips in greifbare Nähe. Am 7. Dezember 1975 nahmen dann Volk und Stände die revidierten Artikeln 45 und 48 der Bundesverfassung auch an.<sup>74</sup> So galten zukünftig die volle Niederlassungsfreiheit, der Wechsel zum Wohnortsprinzip und das Bestehen einer Kompetenz zum Erlass eines Zuständigkeitsgesetzes. Das Gesetz trat am 1. Januar 1979 in Kraft.<sup>75</sup>

## 8. Neue Armut

Die SKÖF begann das neue Jahrzehnt mit ihrem 75-Jahr-Jubiläum. Die Feier wurde für die Interessierten mit einem Fortbildungskurs verbunden.<sup>76</sup> Ihre Positionierung als Fachverband hatte die SKÖF inzwischen weitgehend umgesetzt. Der Erfolg war jedoch damit verbunden, dass die Erwartungen der Mitglieder an die angebotenen Dienstleitungen mehr und mehr stiegen. Der Vorstand musste deshalb die Konferenzstruktur ernsthaft überdenken, um die gewachsene Arbeitsfülle bewältigen zu können.<sup>77</sup> So wurde die im Milizsystem arbeitende Vereinsspitze mit einem professionell und hauptamtlich ge-

---

<sup>71</sup> Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Protokoll der 58. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, in: *Der Armenpfleger* 8/1965, S. 123.

<sup>72</sup> *Der Armenpfleger*, 12/1966, S. 181.

<sup>73</sup> SKÖF, Tätigkeitsbericht des Präsidenten zuhanden der Jahreskonferenz 1973, in: *ZÖF* 4/1973, S. 54.

<sup>74</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975, *BBl* 1976 I 374 ff. (374).

<sup>75</sup> *AS* 1978 22.

<sup>76</sup> SKÖF, Tätigkeitsbericht 1980/1981, in: *ZÖF* 4/1981, S. 51.

<sup>77</sup> a. a. O., S. 55.

fürhten Sekretariat ergänzt. Peter Tschümperlin konnte 1987 seine Arbeit als erster vollzeitlicher Geschäftsführer und Sekretariatsleiter aufnehmen.<sup>78</sup> Eine Professionalisierung des Verbandes dürfte sich aber auch mit Blick auf die Öffentlichkeitsarbeit aufgedrängt haben. Gerade in der ersten Hälfte der 1980er Jahre gelangte – insbesondere unter dem Eindruck der Rezession – die Thematik „Armut und Sozialstaat“ wieder vermehrt in den Fokus des öffentlichen Interesses. Es traten Zweifel daran auf, ob der Sozialstaat im damals bestehenden Umfang überhaupt finanzierbar sei.<sup>79</sup>

Eine über die Fachwelt hinausgehende Aufmerksamkeit erregte die SKÖF mit der Jahresversammlung 1986. Der Vortrag des geladenen Referenten Dr. Antonin Wagner, damaliger Direktor der Schule für soziale Arbeit, Zürich, über „Soziale Minderheiten in der Schweiz – Ursachen, Folgen, Lösungsansätze“ lancierte die Diskussion um neue Formen der Armut<sup>80</sup> und stiess damit auf mediales und auch politisches Interesse.<sup>81</sup> Das Schlagwort „Neue Armut“, welches eigentlich aus Deutschland stammt und dort für den materiellen sowie sozialen Abstieg ganzer Bevölkerungsgruppen aufgrund zäher Langzeitarbeitslosigkeit steht,<sup>82</sup> machte nun auch in der Schweiz, jedoch mit erweitertem Sinn, die Runde.<sup>83</sup> Zur gleichen Zeit hatten verschied-

---

<sup>78</sup> ZÖF, 9/1986, S. 130 ff.

<sup>79</sup> Zur damaligen Diskussion beachte Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Social Expenditure 1960-1990, Problems of growth and control*, Paris 1985, S. 62 f.; zur Einschätzung hinsichtlich der Sozialstaatlichkeit und deren Zukunft in der Schweiz beachte TSCHUDI HANS PETER, *Die Sozialverfassung der Schweiz (Sozialstaat)*, Bern/Zürich 1986, S. 89 ff.

<sup>80</sup> WAGNER ANTONIN, *Menschen am Rande der Gesellschaft*, in: ZÖF, 6/1986, S. 83 ff.

<sup>81</sup> Die Thematik wurde nicht nur von den Medien aufgegriffen, sondern auch von der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit, ZÖF Nr. 3/1987, S. 39.

<sup>82</sup> Vgl. SCHÄFERS BERNHARD, *Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland*, in: Leibfried Stephan/Voges Wolfgang (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen 1992, S. 104 f., S. 116 f.; HAUSER RICHARD/NEUMANN UDO, *Armut in der Bundesrepublik Deutschland, die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: Leibfried Stephan/Voges Wolfgang (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen 1992, S. 237 f., S. 241 f.

<sup>83</sup> In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erfolgte entsprechend auch eine Anzahl politischer Vorstösse: Postulat 86.979 der Kommission für soziale Sicherheit des Nationalrates, *Neue Armut*, Amtl. Bull. der Bundesversammlung 1987, S. 519; Postulat 87.480 von PINI MASSIMO, *Armut in der Schweiz, Hilfs- und Präventionsplan*, Amtl. Bull. der Bundesversammlung 1987, S. 1458 f.; Postulat 88.446 der Sozialdemokratischen Fraktion, *Armut in der Schweiz, kein Nachweis im Amtl. Bull.*; Postulat 90.926 der Freisinnig-demokratischen Fraktion, *Armut in der Schweiz, Nationaler Aktionsplan, Konferenz zu Präventions- und Unterstützungsmassnahmen*, Amtl. Bull. der Bundesversammlung 1991, S. 1344 f.; Postulat 92.3148 von BERNARD COMBY, *Massnahmen gegen die „Neue Armut“*, Amtl. Bull. der Bundesversammlung 1992, S. 1212 f.

denste Kantone angefangen, Armutsstudien durchzuführen, und auch universitäre Einrichtungen sowie Hilfswerke begannen mit Forschungsprojekten und Fallstudien.<sup>84</sup> Daneben, dass die SKÖF sich anerbote, die laufenden Untersuchungen beratend und kommentierend zu begleiten – immerhin wurden ihre Richtlinien darin auch als Armutsgrenze verwendet<sup>85</sup> – bemühte sie sich um eine Einbindung in das Nationale Forschungsprogramm 29 des Nationalfonds.<sup>86</sup> Mit zwei Projektvorschlägen hatte sie Erfolg, wobei einer davon die Errichtung einer gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik war,<sup>87</sup> was in einer Pilotstudie des BSV eine erste Umsetzung gefunden hat.<sup>88</sup>

## 9. Sparbemühungen

Zu Beginn der 1990er Jahre gingen die Armutsdiskussion sowie die Forschungsbemühungen weiter. Bereits waren erste wichtige Studien erschienen.<sup>89</sup> Als die wesentlichsten Kritikpunkte an den Institutionen der Sozialhilfe wurden dabei vor allem der mangelhafte Rechtsanspruch auf staatliche Existenzsicherung, die uneinheitliche Sozialhilfepraxis und die Schwachstellen in Organisation und Strukturen benannt.<sup>90</sup> Die Umstände liessen eine alte Idee an die Oberfläche gelangen, die mit Einführung des Zuständigkeitsgesetzes etwas in Vergessenheit geraten war: Die Schaffung eines Rahmengesetzes auf Bundesebene für den Bereich Sozialhilfe. Der Geschäftsführer der SKÖF, Peter Tschümperlin, brachte diese Forderung vor der Nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vor, ergänzte den Reformvorschlag jedoch noch mit der Forderung, dass neue Personenkategorien wie Alleinerziehende und Langzeitarbeitslose in das System der Ergänzungs-

---

<sup>84</sup> Eine Übersicht findet sich in FÜGLISTALER PETER/HOHL MARCELA, Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen, Bern 1992, S. 5.

<sup>85</sup> BUHMANN BRIGITTE, Wohlstand und Armut in der Schweiz, eine empirische Analyse für 1982, Diss. Basel 1988, S. 174.

<sup>86</sup> Am 9. Juni 1987 hatte der Bundesrat beschlossen, den Nationalfonds mit dem Nationalen Forschungsprogramm 29 zu beauftragen. Unter dem NFP 29 „Wandel der Lebensformen und Soziale Sicherheit“ entstanden 28 Einzelstudien, Database des Nationalfonds, <[www.projectdb.snf.ch/WebForms/Frameset.aspx](http://www.projectdb.snf.ch/WebForms/Frameset.aspx)> (besucht am: 6. März 2011).

<sup>87</sup> ZÖF 10/1989, S. 154 f.

<sup>88</sup> SKÖF, Jahresbericht 1989, in: ZÖF, Nr. 4/1990, S. 54; RÜST HANSPETER, Projekt Sozialhilfestatistik, Schlussbericht/Nationales Forschungsprogramm 29, Bern 1994.

<sup>89</sup> 1987 ENDERLE GEORGES, Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext, eine wirtschaftsethische Studie, Bern 1987; 1988 BUHMANN, (FN 85); 1988 MÄDER ANNE/NEFF URSULA, Vom Bittgang zum Recht, zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge, Bern 1988.

<sup>90</sup> TSCHÜMPERLIN PETER, Recht, Politik und Praxis, in: ZÖF 11/1989, S. 162 ff.

leistungen aufgenommen werden sollten.<sup>91</sup> Neue Ideen waren denn tatsächlich auch gefragt. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre zeigten sich nämlich erste Anzeichen einer rückläufigen Konjunktur. Im Verlaufe der Jahre 1993 und 1994 erreichte die Schweiz erstmals Arbeitslosenraten in bis dahin ungekannter Höhe. In der zähen Rezession während der 1990er Jahre stieg sie auf über 4,5 Prozent. Die Schweiz war damit nicht mehr eine Ausnahme im Vergleich mit anderen Industrieländern und hatte nun auch mit Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen.<sup>92</sup> Ein Rahmengesetz ist bis heute nicht erlassen worden und auch die Ausweitung der Ergänzungsleistungen auf neue Personenkategorien lässt noch auf sich warten.<sup>93</sup> Stattdessen wurden die Institutionen der Sozialhilfe Mitte der 1990er Jahre Gegenstand von Sparübungen, denn auch die einzelnen Haushalte der Kantone waren durch die Rezession in Schieflage geraten. Für die SKÖF war aber klar, dass es auch unter erschwerten Bedingungen möglich sein müsse, das doppelte Mandat der Existenzsicherung und der sozialen Integration erfolgreich wahrzunehmen.<sup>94</sup> Neue Handlungsstrategien und Arbeitsinstrumente waren also gefragt. 1994 brachte die SKÖF den „Grundriss des Sozialhilferechts“ von Felix Wolfers heraus<sup>95</sup> und die Zeitschrift für öffentliche Fürsorge erhielt eine neue Aufmachung, um noch besser als Nachschlagewerk in der Praxis dienen zu können.<sup>96</sup> Zudem wurden auf breiter Ebene neue Interventionsmodelle in der Sozialhilfe, wie bspw. die Idee des Soziallohnes, lanciert.<sup>97</sup> Mitte der 1990er Jahre wurde

---

<sup>91</sup> TSCHÜMPERLIN PETER, Die Sozialhilfe stösst an Grenzen, die Armutsbekämpfung verlangt nach einem stärkeren Engagement des Bundes, in: ZÖF 7/1992, S. 98 ff.

<sup>92</sup> BLATTNER NIKLAUS, Arbeitslosigkeit: Tatbestände, Erklärungen, Lösungsansätze, in: Buser Walter/Blattner Niklaus/Nordmann Jean-Luc/Lambelet Jean-Christian/Schmid Hans/Couchevin Pascal/Morisoli Sergio/Lichtsteiner Rene A./Meier Margrit/Flückiger Yves/Hug Daniel/D'Epinay Christian Lalive, Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Bilanz und Perspektiven, Lenzburg 1995, S. 9 ff., S. 9 f.

<sup>93</sup> Der parlamentarischen Initiative 00.436 von JACQUELINE FEHR, Ergänzungsleistungen für Familien, Tessiner Modell, wurde am 21. März 2001 im Nationalrat erstmals Folge geleistet, Amtl. Bull. NR 2001, S. 319. Am 12. Juni 2009 wurde die Behandlungsfrist zwecks Ausarbeitung eines Projektes um weitere zwei Jahre verlängert, Amtl. Bull. NR 2009, S. 1277.

<sup>94</sup> TSCHÜMPERLIN PETER, Zu dieser Ausgabe..., in: ZÖF 10/1994, S. 145.

<sup>95</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Ein juristischer Ratgeber für die Praxis, Wolfers „Grundriss des Sozialhilferechts“ schliesst Lücke, in: ZÖF 4/1994, S. 49. Der Grundriss von WOLFFERS stellt auch heute noch ein Grundlagenwerk im Sozialhilferecht dar.

<sup>96</sup> ZÖF 1/1994, S. 1.

<sup>97</sup> Zur Idee von Arbeitsverträgen zwischen Sozialhilfe und Klienten TSCHÜMPERLIN PETER, Sozialhilfe im Spannungsfeld von Arbeit, Arbeitslosigkeit und Existenzsicherung, in: ZÖF 8/1993, S. 118 ff. Zur Lancierung dieser Idee ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Ruth Dreifuss warnt vor sozialer Erosion, in: ZÖF 7/1994, S. 98 f. Zu möglichen Ideen für die damalige Gegenwart und Visionen für die Zukunft der Sozialhilfe FERRONI ANDREA MAURO/TSCHÜMPERLIN PETER, Sozialhilfe am Scheideweg, Ideologien der Vergangenheit, Ideen zur Gegenwart, Ideale für die Zukunft, in: ZÖF 10/1994,



dann letztlich auch der Name geändert. Aus der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge wurde die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, kurz SKOS.<sup>98</sup> Danach wurde erneut eine Gesamtrevision der Richtlinien für die Bemessung der materiellen Unterstützung an die Hand genommen.<sup>99</sup> Nach Jahren völliger politischer Unauffälligkeit waren die Richtlinien nämlich ins Blickfeld der ums Sparen bemühten Exekutivorgane geraten.<sup>100</sup> Es galt also, den bestehenden Konsens nicht zu gefährden und das Hilfsmittel so zu konzipieren, dass es sich trotz finanziellen Drucks in der Praxis weiterhin durchzusetzen vermochte. Das Ergebnis der Revisionsarbeiten konnte im Dezember 1997 der Fachwelt vorgestellt werden.<sup>101</sup> Die Anstrengungen hatten sich gelohnt, denn es gab nicht nur eine grosse Nachfrage nach den neuen Richtlinien,<sup>102</sup> sondern sie fanden bis auf wenige Ausnahmen eine gute Akzeptanz und entsprechende Umsetzung in den Kantonen.<sup>103</sup>

## 10. Leistungssenkung und Missbrauchsdebatte

Zu Beginn des neuen Jahrtausends rückten bei der SKOS vor allem zwei Themen in den Mittelpunkt. Zum einen befasste man sich neben der beruf-

---

S. 146 ff.; Zu neuen Interventionsmodellen TSCHÜMPERLIN PETER, Hat die klassische Fürsorge ausgedient?, Neue Interventionsmodelle in Diskussion, in: ZÖF 1/1995, S. 1 ff.

<sup>98</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Gemeinsam stärker werden zugunsten der Schwachen, in: ZÖF 7/1996, S. 106. Auf Januar 1997 erfolgte auch die Namensänderung der Zeitschrift für öffentliche Fürsorge in Zeitschrift für Sozialhilfe.

<sup>99</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Keine Erhöhung der Unterhaltsbeiträge auf 1996, Gesamtrevision der SKÖF-Richtlinien wird vorbereitet, in: ZÖF 1/1996, S. 7.

<sup>100</sup> Zum Willen, den gesamtschweizerischen Konsens bezüglich der Richtlinien trotz finanzieller Engpässe erhalten zu wollen, ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Die Richtlinien der SKÖF 1994, Nur geringe Anpassungen – den Konsens erhalten!, in: ZÖF 1/1994, S. 9. Zum Kostendruck und den möglichen Auswirkungen auf die Richtlinien FERRO NI ANDREA MAURO, Kommentar, Sozialhilfe – Caritas oder Justitia?, in: ZÖF 12/1994, S. 185 und HOHN MICHAEL/TSCHÜMPERLIN PETER, Die SKÖF-Richtlinien – Grundlagen, Bedeutung und Anwendung, in: ZÖF 12/1994, S. 186. Beachtenswert insbesondere der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau, ab Januar 1995 die Bemessung der Sozialhilfeleistung nicht mehr mithilfe der SKÖF-Richtlinien vorzunehmen, sondern die Vorschriften über die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums anzuwenden, dazu Vorstand der SKÖF, Folgeschwerer Entscheid der Aargauer Regierung: Fragwürdiges Fürsorgeverständnis, in: ZÖF 12/1994, S. 197 ff.

<sup>101</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Richtlinien und Integrationsprogramme, in: ZeSo 12/1997, S. 180.

<sup>102</sup> ZeSo 2/1998, S. 21.

<sup>103</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Die Richtlinien sind gut eingeführt – die Arbeit geht weiter, in: ZeSo 5/1998, S. 69.

lichen vermehrt auch mit der sozialen Integration von Hilfesuchenden<sup>104</sup> – insbesondere von jungen Erwachsenen<sup>105</sup> – und damit verknüpft wurden Verbesserungen in der Zusammenarbeit und Bewältigung von Schnittstellen zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherungen diskutiert.<sup>106</sup> Letztere Thematik hatte zu diesem Zeitpunkt vor allem auch unter dem Schlagwort „Interinstitutionelle Zusammenarbeit, IIZ“ Konjunktur.<sup>107</sup> Darüber hinaus rückte die

---

<sup>104</sup> Insbesondere war das Thema „soziale Integration“ Tagungsthema bei der SKOS, dies sowohl im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung wie auch im Rahmen der jährlichen Mitgliederversammlung, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Dazugehören in einer pluralistischen Gesellschaft, Tagung von Caritas Schweiz und SKOS zur Sozialen Integration, in: ZeSo 1/2001, S. 15; ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, SKOS-Tagung zum schwierigen Thema „Zugang zur Sozialhilfe und Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, in: ZeSo 7/2001, S. 99. Darüber hinaus befasste man sich auch mit Rechtsfragen, inwieweit bei der Teilnahme an Integrationsprogrammen auf das Arbeitsvertragsrecht abzustellen ist, STADLER PETER, Fürsorgeleistungen sind kein Lohn, Rechtsfragen bei Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, in: ZeSo 2/2002, S. 26. Es wurden aber auch Integrationsmodelle einzelner Städte vorgestellt, BÜHLMANN MICHELLE, Gegenseitigkeit und finanzielle Anreize, das Chancenmodell der Stadt Zürich, in: ZeSo, 7/2002, S. 108 ff.

<sup>105</sup> BRÜCKNER-MORO LEO, Integration junger Erwachsener – Investition in die Zukunft, in: ZeSo 9/2002, S. 129 ff.; SCHMID WALTER, Einsichten und Aussichten, Schlussfolgerungen und Positionen der SKOS zur Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, in: ZeSo 9/2002, S. 141.

<sup>106</sup> Von Seiten der SKOS wurde insbesondere die fehlende Vernetzung mit den Sozialversicherungen gerügt sowie die Tendenz der Versicherungsinstitute, die Sozialhilfe als Auffangbecken zu missbrauchen, ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, SKOS bedauert fehlende Vernetzung mit Sozialhilfe und IV, Vernehmlassung zur Revision der Arbeitslosenversicherung, in: ZeSo, 1/2001, S. 8 ff.; ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Lösen Kasernen Probleme zu Lasten der Sozialhilfe?, in: ZeSo, 3/2001, S. 33.

<sup>107</sup> Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hatte bereits im Jahre 2000 festgestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe optimiert werden müsse, um damit insbesondere eine berufliche und soziale Ausgrenzung bestimmter Personengruppen zu vermeiden, Postulat WAK-NR 99.3003, Amtl. Bull. NR 1999, S. 1172. Im Rahmen eines Symposiums durch die Interdepartementale Arbeitsgruppe Komplementärarbeitsmarkt wurde hernach die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Hilfesuchende, dies unabhängig davon, ob die Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung oder die Sozialhilfe zuständig ist, gefordert, Interdepartementale Arbeitsgruppe Komplementärarbeitsmarkt, Kompendium, Symposium alle an die Arbeit, Bern 2001, S. 30. In Fachkreisen erwartete man im Rahmen der angestrebten interinstitutionellen Zusammenarbeit nicht einfach nur die Herstellung eines effizienten Schnittstellenmanagements, sondern die Zusammenarbeit sollte vor allem auf den drei verbindenden Ebenen Vermeidung von Armut, Erhalt der gesellschaftlichen Partizipation und der Prävention funktionieren, um die Perspektive betroffener Menschen zu verbessern, KNÖPFEL CARLO, Interinstitutionelle Zusammenarbeit in der Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit CHSS 4/2002, S. 201 f. Die SKOS griff die Thematik wie gewohnt auch im Rahmen einer

Problematik der „working poor“, vor allem infolge einer Auswertung des Bundesamtes für Statistik,<sup>108</sup> erneut ins Zentrum,<sup>109</sup> und gleichzeitig wurde ein lang gefordertes Projekt endlich durch den Bund an die Hand genommen: die Schweizerische Sozialhilfestatistik.<sup>110</sup>

Die SKOS bemühte sich in dieser Zeit erneut um die Erarbeitung von Grundlagenmaterialien. Im 2003 wurde die durch die SKOS in Auftrag gegebene Studie „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ veröffentlicht.<sup>111</sup> Gleichzeitig begann sich damals das politische Umfeld zu verändern, was letztlich zu Leistungsabbau führte. 2003 trat eine wesentliche Änderung in der Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich ein. Mit der Einführung des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2003 gelangte u.a. Art. 44a in das Asylgesetz vom 26. Juni 1998. Artikel 44a AsylG bewirkte, dass Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid auf ihr Asylgesuch fortan nicht mehr dem Asylgesetz, sondern dem damals noch geltenden Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) unterstellt wurden. Dadurch erfolgte auch ein Ausschluss aus dem regulären Sozialhilfesystem. Den Betroffenen verblieb regelmässig nur ein Anspruch auf Unterstützung im Rahmen von Art. 12 BV.<sup>112</sup> Im März 2003 hatte das Bundesgericht zudem erstmals die Einstellung von Sozialhilfe in zwei Urteilen gutgeheissen.<sup>113</sup> Die Urteile, als Berner-Decorateur-Fälle bekannt geworden, wurden in der Zeitschrift der SKOS kritisch kommentiert.<sup>114</sup> Diese Verschärfungen dürften mit dem Spardruck in der Sozialhilfe zusammenhängen, der zu dieser Zeit in der SKOS vermehrt

---

Tagung auf, RICHTER ALEXANDER, Interinstitutionelle Zusammenarbeit: Chancen und Grenzen, Gut besuchte SKOS-Tagung in Freiburg, in: ZeSo 4/2002, S. 49 ff.

<sup>108</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Eine halbe Million Menschen leben in Working-Poor-Haushalten, in: ZeSo 5/2001, S. 65 ff.

<sup>109</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Basler Sozialhilfegesetz deutlich angenommen, in: ZeSo, 4/2001, S. 55. Zu dringendem Handeln in der Problematik „working-poor“ forderte Alt-Bundesrätin Ruth Dreifuss auch an der SKOS-Mitgliederversammlung 2001 auf, MARTIN GERLIND, Sozialpolitik im Wechsel von Rezession und Hochkonjunktur, in: ZeSo 6/2001, S. 87.

<sup>110</sup> ALFIREV-BIERI CHARLOTTE, Der lange Weg zu verlässlichen Daten zur Sozialhilfe, in: ZeSo: 8/2001, S. 113 ff.

<sup>111</sup> KNÖPFEL CARLO, Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, Zusammenfassung der aktuellen SKOS-Untersuchung, in: ZeSo 1/2/2003, S. 2.

<sup>112</sup> Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003, BBl 2003 5615 ff. (5757).

<sup>113</sup> Urteile des Bundesgericht vom 4. März 2003, 2P.147/2002 sowie 2P.148/2002.

<sup>114</sup> STADLER PETER, Einstellung von Sozialhilfeleistung ist zulässig, in: ZeSo 6/2003, S. 83 f.; AMSTUTZ KATHRIN, Einstellung von Sozialhilfeleistungen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit, in: ZeSo 7/8/2003, S. 97 f.

diskutiert und in ihren Tagungsaktivitäten aufgegriffen wurde.<sup>115</sup> Das herrschende Klima zeigte sich aber nicht nur für die Leistungsbezüger selbst als bedrohlich, sondern es wurden auch die SKOS-Richtlinien als Instrument infrage gestellt.<sup>116</sup> Die SKOS musste sich plötzlich u.a. Vorwürfe gefallen lassen, sie sei ein wenig mutiger Insider-Club, die Richtlinien seien vor allem hinsichtlich des Sanktionierungssystems zu kompliziert ausgestaltet und es fehle ein Bonus-Malus-System.<sup>117</sup> Ein Blick auf die im Jahre 2005 herausgegebenen revidierten Richtlinien zeigt, dass diese Vorwürfe von den Verantwortlichen durchaus ernst genommen wurden.<sup>118</sup> Immerhin war die Revision mit einer Senkung des Grundbedarfs verbunden gewesen. Die Revision dürfte aber der richtige Schritt gewesen sein. Bis auf einige wenige Ausnahmen kamen die revidierten Richtlinien gemäss einer Umfrage der SKOS auf Januar 2006 in fast allen Kantonen zur Anwendung<sup>119</sup> und wurden auch bei der Erhebung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik berücksichtigt.<sup>120</sup>

Die Bemühungen der SKOS, der Sozialhilfe eine bessere Legitimation zu verschaffen, führten trotzdem nicht durchgehend zum Erfolg. Eine Studie über die mediale Berichterstattung bei Sozialhilfethemen zeigte immerhin, dass die Sozialhilfe in den Printmedien keinen guten Ruf hatte.<sup>121</sup> Problematisch erwies sich jedoch nicht nur das immer noch schlechte Image, sondern vor allem die steigenden Fallzahlen und Ausgaben.<sup>122</sup> Diese liessen die Dis-

---

<sup>115</sup> An der Kongresshaustagung im November 2003 wurden angesichts roter Zahlen und leerer Staatskassen bspw. Visionen für die Sozialhilfe gesucht, FASCHON CHRISTIANE, Open Space Tagung in Zürich, in: ZeSo 12/2003, S. 154.

<sup>116</sup> Im Rahmen von Vorstössen in den Parlamenten der Kantone Bern und Zürich wurde damals eine Bevorzugung von Hilfesuchenden, die sich aktiv um eine Situationsverbesserung bemühten, gefordert bzw. ein gänzliches Lossagen von den SKOS-Richtlinien mit verstärktem Ausbau der Sanktionen, SCHMID WALTER, Kantonale Vorstössen zu den SKOS-Richtlinien, in: ZeSo 5/2003, S. 66.

<sup>117</sup> FASCHON CHRISTIANE, Viele Fragen und noch mehr Antworten, in: ZeSo 12/2003, S. 161.

<sup>118</sup> Zudem beschäftigte sich der SKOS-Vorstand in einer Retraite im Jahr 2004 intensiv damit, mit welchen Entwicklungen die Sozialhilfe und die SKOS künftig konfrontiert würden, wobei festgestellt wurde, dass die Sozialhilfe mehr und mehr unter Legitimationsdruck geraten würde, SCHMID WALTER, Trends und Tendenzen, in: ZeSo, 5/2004, S. 73.

<sup>119</sup> TECKLENBURG UELI, Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien, in: ZeSo 1/2006, S. 17.

<sup>120</sup> PRIESTER TOM, Schweizerische Sozialhilfestatistik, wie die neuen SKOS-Richtlinien als Daten erfasst werden, in: ZeSo 2/2005, S. 28 f.

<sup>121</sup> MEYER RENÉ A., Wie die Printmedien über Sozialhilfe berichten, in: ZeSo 4/2005, S. 28 ff.

<sup>122</sup> Ganz generell war die Arbeitslosenquote in den Jahren 2002, 2003 und 2004 gestiegen, ebenso zeigte sich in derselben Zeit eine Zunahme der Langzeitarbeitslosen in der Schweiz. Als logische Folge davon stieg ab 2003 und 2004 die Anzahl Aussteue-

kussion über den Sozialhilfemissbrauch regelrecht aufblühen.<sup>123</sup> Die Gemeinde Emmen hatte sich im Mai 2004 entschlossen, eine Stelle für einen Sozialinspektor zu schaffen.<sup>124</sup> Damit erhielt die Missbrauchsdebatte eine neue Dimension und fand sich letztlich dann im Frühling 2006 fast täglich in der Presse.<sup>125</sup> Entgegen der sonst herrschenden Schnellebigkeit in der heutigen Medienlandschaft brach die Diskussion um Missbrauch und Kritik an der Sozialhilfe interessanterweise auch lange nicht ab. Die mediale Kampagne, meist aufgehängt an einzelnen skandalösen Fällen, erreichte anfangs 2008 noch einmal einen Höhepunkt, was letztlich zum Rücktritt der Sozialvorsteherin der Stadt Zürich führte.<sup>126</sup> Damit musste sich die SKOS vermehrt mit der Frage beschäftigen, wie viel die Sozialhilfe noch an Glaubwürdigkeit

---

rungen aus der Arbeitslosenversicherung markant an, KAUFMANN SONJA, Die soziale Lage in der Schweiz in Zahlen, in: Caritas (Hrsg.), Sozialalmanach 2006, Schwerpunkt: Psychische Invalidisierung, Luzern 2006, S. 221 ff.

<sup>123</sup> Der Anstieg der Fallzahlen und damit eine Erhöhung der Ausgabe von Steuergeldern erscheint hierbei der einzige Auslöser einer intensiveren und medial verstärkten Diskussion zu sein. Es wurde jedenfalls in diesem Zeitraum keine signifikante Zunahme an Missbrauchstatbeständen in der Sozialhilfe festgestellt, zumal empirische Daten fehlten, KÄPPELI REGINA/MUFF SABINE, Sozialhilfemissbrauch: Antworten der Sozialarbeit, Bern 2007, S. 5. Der Missbrauch von Sozialhilfeleistungen ist nämlich keinesfalls ein neue Phänomen. Seit es solche Sozialleistungen gibt, gibt es Missbrauch und es wird darüber gesprochen, MARTENS RUDOLF, Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II, in: Soziale Sicherheit (Deutscher Gewerkschaftsbund) 11/2005, S. 357. Unterschiedlich ist wohl, wie die Diskussion geführt und in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Eine Untersuchung zur Missbrauchsdebatte in Deutschland kommt jedenfalls zum Schluss, dass das Bild des Missbrauchs keine reale Entsprechung habe, sondern realitätsfremd konstruiert sei. Dabei werde die Verbreitung des Missbrauchsvorwurfs als eigentliches sozialstaatskritisches Muster in der Interessenvermittlung und für die Stimmungsmache in den Medien verwendet, WOGAWA DIANE, Missbrauch im Sozialstaat, Eine Analyse des Missbrauchsarguments im politischen Diskurs, Wiesbaden 2000, S. 160 ff. Darüber hinaus erscheint bei solchen Diskussionen interessant, dass dabei eigentlich immer nur die Leistungsempfängenden sowie die politisch und operativ Tätigen stets im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung unter Beschuss geraten. Keine Beachtung erlangt dabei behördliches und/oder operatives Fehlverhalten bei illegitimer Leistungsverweigerung oder -einschränkung, MARTENS, S. 357. Passend dazu auch der Umstand, dass Steuerhinterziehung viel weniger ein Thema in den Medien darstellt, KÄPPELI/MUFF, S. 7.

<sup>124</sup> Gemeinde Emmen, Protokoll der Sitzung des Einwohnergemeinderats vom 11. Mai 2004, S. 43 ff. <[http://www.emmen.ch/de/gemeinde\\_politik/einwohnergemeinderat/Protokoll/proto346.pdf](http://www.emmen.ch/de/gemeinde_politik/einwohnergemeinderat/Protokoll/proto346.pdf)> (besucht am: 3. April 2011).

<sup>125</sup> KÄPPELI/MUFF, S. 4, (FN 123) mit einer Übersicht über die Entwicklung der Thematik in den Medien auf S. 5.

<sup>126</sup> BACHMANN MONIKA, Monika Stocker, abtretende Sozialvorsteherin der Stadt Zürich, in: ZeSo, 2/2008, S. 17 f.

genoss.<sup>127</sup> Für den Präsidenten Walter Schmid war dabei klar, dass Mängel und Missbräuche nicht verschwiegen werden dürften, es aber auch Gegenwehr gegen eine Demontage der Sozialhilfe und ein Diskreditieren des Sozialstaates geben müsse.<sup>128</sup>

Die steigenden Fallzahlen und Ausgaben, die zunehmende Komplexität und die Missbrauchsdebatte hatten jedoch auch Gutes. Immerhin kann heute festgestellt werden, dass mittlerweile fast alle Gemeinden über 5'000 Einwohner über ein gemeindeeigenes Sozialamt, regelmässig ausgestattet mit einem Sozialdienst, verfügen. Zudem verpflichten immer mehr Sozialhilfegesetze die Gemeinden, ein Sozialamt zu führen (so z.B. die Gesetze der Kantone Luzern,<sup>129</sup> Aargau,<sup>130</sup> Uri<sup>131</sup> und Obwalden<sup>132</sup>) oder sich zu regionalisieren (so z.B. die Gesetze der Kantone Freiburg<sup>133</sup> und Solothurn<sup>134</sup>).<sup>135</sup> Es scheint gerade der steigende Druck auf die Sozialhilfe in der damaligen Zeit gewesen zu sein, der dazu führte, vermehrt über Professionalisierung und Regionalisierung der Sozialdienste nachzudenken.<sup>136</sup> Die SKOS hat diesen Trend aufgenommen und angefangen, ihre Interessenten über Regionalisierungsprojekte und Erfahrungen in den Kantonen zu dokumentieren.<sup>137</sup> Dabei hat sie auch

---

<sup>127</sup> BACHMANN MONIKA, Wie steht es um ihr Vertrauen?, in: ZeSo 1/2008, S. 1.

<sup>128</sup> SCHMID WALTER, Vertrauen oder Vertrauensverlust?, in: ZeSo 1/2008, S. 25.

<sup>129</sup> § 16 Abs. 1 SHG Kanton Luzern, bestehend seit der Änderung vom 19. März 2007 und in Kraft seit 1. Januar 2008.

<sup>130</sup> § 43 Abs. 1 SPG Kanton Aargau, Gesetz vom 6. März 2001.

<sup>131</sup> Art. 9 Abs 2 SHG Kanton Uri, bestehend seit der Änderung vom 25. November 2007 und in Kraft seit 1. Januar 2008

<sup>132</sup> Art. 10 Abs. 1 SHG Kanton Uri.

<sup>133</sup> Art. 18 Abs 1<sup>bis</sup> SHG Kanton Freiburg.

<sup>134</sup> § 27 des Sozialgesetzes Kanton Solothurn vom 31. Januar 2007.

<sup>135</sup> RÜEGG CHRISTOPH, Organisation, Träger, Zuständigkeiten, Finanzierung, in: Häfeli Christoph (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Luzern 2008, S. 332.

<sup>136</sup> So auch die Meinung der im 2006 amtierenden Präsidentin der SODK, Kathrin Hilber, BACHMANN MONIKA, Kathrin Hilber, Präsidentin SODK, in: ZeSo 1/2006, S. 9. Reformen in Organisation und Struktur zur Steigerung der Leistungsfähigkeit, damit dem steigenden Druck im Sozialhilfebereich Stand gehalten werden kann, sind in verschiedenen Kantonen immer wieder Thema und die Reformen werden auch angegangen. Der steigende Druck erhöht gleichzeitig die Anforderungen an Sozialarbeitende, entsprechend sind Profil und Ausbildung des Fachpersonals eine ebenso wichtige Komponente, um dem gesetzten Ziel gerecht werden zu können, ANDERMATT CHRISTINA/GMÜNDER BARBARA, Zentral – Regional – Dezentral, Organisationsstrukturen und Aufgabenteilung in der Sozialhilfe, Diplomarbeit Luzern 2006, S. 25.

<sup>137</sup> BÜTLER LIESCH DANIELA, Regionalisierung im Kanton Bern, in: ZeSo 1/2006, S. 4; FERRONI ANDREA MAURO, Regionalisierung im Kanton Graubünden, in: ZeSo 1/2006, S. 8; LEY PETER, Regionalisierung im Kanton Basel-Landschaft, in: ZeSo 1/2006, S. 10; PIOTET GEORGES, Regionalisierung im Kanton Waadt, in: ZeSo 1/2006, S. 12; HÄNZI CLAUDIA, Der Startschuss zur Regionalisierung ist gefallen, in: ZeSo 1/2008,

die nötige Organisationsentwicklung thematisiert,<sup>138</sup> letztlich an einer Tagung.<sup>139</sup> Darüber hinaus blieb die SKOS trotz der Turbulenzen in der Bereitstellung von Grundlagen weiterhin aktiv. So lancierte sie eine Studie,<sup>140</sup> zur Frage, welche Auswirkungen die Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten im Zusammenspiel mit dem kantonalen Abgabe- und Transfersystem auf das frei verfügbare Einkommen hat.<sup>141</sup> Die Studie erschien im November 2007<sup>142</sup> und zog Folgestudien in einzelnen Kantonen nach sich.<sup>143</sup> Darüber hinaus führte die SKOS zusammen mit der Hochschule Luzern von 2005 bis 2008 ein vom Schweizerischen Nationalfonds unterstütztes Projekt zur systematischen Aufarbeitung der gesetzlichen Grundlagen und Rechtsprechung zum Sozialhilferecht in der Schweiz durch.<sup>144</sup> 2008 entschied sie sich dafür, das Schweizer Teilprojekt eines internationalen Forschungsprojekts zu den unterschiedlichen Organisationsformen in der Sozialhilfe in acht europäischen Ländern zu begleiten.<sup>145</sup>

## 11. Zusammenfassende Würdigung

Die vorangegangenen Ausführungen lassen ohne weiteres den Schluss zu, dass die SKOS die Sozialhilfelandchaft der Schweiz nachhaltig geprägt hat. Als Fachorganisation geniesst sie unbestritten Ansehen und darf von sich sagen, dass sie dieses Leistungsfeld nach wie vor beeinflusst. Die Rechtswis-

---

S. 20; STREMLOW JÜRGEN, der eine Regionalisierung aus fachlicher Sicht begrüss, Wie die Behörden organisiert sind – ein Überblick, in: ZeSo 2/2008, S. 5.

<sup>138</sup> Schwerpunktthema der ZeSo 4/2006 war die Organisationsentwicklung in der Sozialhilfe, wobei die verantwortliche Redaktorin festhielt, dass das Thema mit jeder Schlagzeile zu steigenden Fallzahlen und explodierenden Kosten an Brisanz gewinne, BACHMANN MONIKA, Wollsocken und Krawatten, in: ZeSo 4/2006, S. 3.

<sup>139</sup> BACHMANN MONIKA, SKOS-Tagung zur Organisationsentwicklung, in: ZeSo 1/2007, S. 19.

<sup>140</sup> KNUFFER CAROLINE benennt die SKOS als Herausgeberin der Studie bzw. schreibt ihr die Untersuchung zu, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, in: ZeSo 4/2007, S. 18.

<sup>141</sup> KNUFFER CAROLINE/PFISTER NATALIE/BIERI OLIVER, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern 2007, S. 11.

<sup>142</sup> KNUFFER/PFISTER/BIERI, Bern 10. November 2007, (FN 141).

<sup>143</sup> So die Kantone Genf und Waadt, ZeSo 1/2008 sowie der Kanton Solothurn, Regierungsratsbeschluss vom 15. Januar 2008, 2008/46, S. 3 f.

<sup>144</sup> HÄFELI CHRISTOPH, Endlich liegt eine systematische Sammlung vor, in: ZeSo 4/2008, S. 34. Das Projekt führte auch zu der Publikation von HÄFELI CHRISTOPH (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht – Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, die im Herbst 2008 erschien, ZeSo 4/2008, S. 35.

<sup>145</sup> BIERI ANNEGRET/STROHMEIER RAHEL/SMITH NAVARRO, Die Schweizerische Sozialhilfe im internationalen Vergleich, in: ZeSo 3/2008, S. 33.

senschaft hat nach Aufnahme des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen in die Bundesverfassung sicherlich einiges dazu getan, den Inhalt einer gerade noch menschenwürdigen Existenz zu umreissen.<sup>146</sup> Die obigen Erläuterungen zeigen aber, dass in Fragen der Ausgestaltung der öffentlichen Sozialhilfe, die regelmässig über dem Leistungsniveau von Art. 12 BV liegt, in Fragen der Zuständigkeit oder bei der Entwicklung bzw. Bekanntmachung von neuen Lösungsansätzen in der Sozialhilfe fast ausschliesslich die SKOS die wichtigsten Arbeitsgrundlagen lanciert hat.

Es ist jedoch gerade ihr wichtigstes Produkt die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, das in rechtsstaatlicher sowie in sozialpolitischer Hinsicht Fragen aufwirft. Dass Branchenverbände Regeln sowie die Standards für den aktuellen state of the art bestimmen, ist an sich nichts Aussergewöhnliches. Ebenso dass diese Normen durchaus Bedeutung im Recht bzw. in der Rechtsprechung erhalten können.<sup>147</sup> Solange es sich dabei vor allem um Standesregeln technischer Natur handelt, für deren Definition Fachwissen und Konsens unter Spezialisten notwendig ist, gibt es dagegen nichts einzuwenden. Aber wie steht es, wenn der zu erringende Konsens mehr politischer Natur ist und die zu regelnde Materie keine der exakten Wissenschaften enthält? Bei der Definition eines Existenzminimums geht es ja letztlich um die Kernfrage, welchen Lebensstandard gemessen an der Gesamtbevölkerung man bedürftigen Personen im Rahmen staatlicher Hilfe zugestehen will. Diese Frage lässt sich eigentlich nur auf politischem Weg beantworten.<sup>148</sup> Die Arbeit der SKOS geht zudem über die Definition eines Existenzminimums hinaus. Ihre Geschichte zeigt, dass sie sich mit allen Problemlagen der Armut und möglichen Bewältigungsstrategien dafür auseinandergesetzt oder selbst solche dafür entwickelt hat. Damit erscheint die Frage

---

<sup>146</sup> Insbesondere AMSTUTZ KATHRIN, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 in der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern 2002.

<sup>147</sup> Beispiele aus anderen Bereichen sind bspw. die SIA-Normen, also die Standards des Schweizerischen Ingenieurs- und Architektenvereins. Beispielhaft ist auch der Umstand, dass die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) seit Ende der 1960er Jahre Standesregeln in allen wichtigen Bereichen der Transplantationsmedizin erlassen hat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen vom 12. September 2001, BBL 2002 29 (61). Diese Regeln hatten trotz geringer rechtlicher Verbindlichkeit grosse Bedeutung, da sie den Konsens der Fachspezialisten und -spezialistinnen darstellten und so bspw. auch im Rahmen kantonaler Gesetzgebungen hinsichtlich Transplantation direkt auf diese verwiesen wurden, Botschaft zum Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen vom 12. September 2001, BBL 2002 29 (67). Heute besteht mit dem Transplantationsgesetz des Bundes, SR 810.21, eine vereinheitlichte und verbindliche Rechtsgrundlage.

<sup>148</sup> Auch BUHMANN, S. 26, (FN 85), bezeichnet die Richtlinien der SKOS als eine politische Äquivalenzskala.



gerechtfertigt, weshalb der Gesetzgeber sich hier derart passiv verhält und einem privaten Branchenverband das Feld mehrheitlich überlässt.

Besonders deutlich fällt dieser Umstand dort auf, wo in gesetzlichen Grundlagen einzelner Kantone nicht die Anwendung einer bestimmten Richtlinienversion verbindlich erklärt wird, sondern ganz generell die Richtlinien der SKOS. Damit besteht die Gefahr, dass die in der Gewaltenteilung vorgesehene Kontrolle gerade im Sozialhilferecht nicht genügend spielt. Diese wäre jedoch notwendig, insbesondere in einem Bereich, in denen elementare Grundrechte wie die Menschenwürde derart direkt berührt sind und die Lebenslage einzelner Personen so unmittelbar beeinflusst wird. Es ist nachvollziehbar, dass Fachleute die politische Diskussion nicht durchwegs schätzen, denn ihre fachlich entworfenen Lösungsansätze überleben diesen Prozess nicht immer. Dem müssen jedoch zwei Dinge entgegengehalten werden: Die Geschichte der SKOS zeigt zum einen, dass auch Fachpersonen, die in einem dem Menschen zugewandten Beruf tätig sind, möglicherweise mit gut gemeinter Absicht, Vollstrecker demagogischer Gesellschaftsströmungen werden können. Zum anderen zeigt die ganze, nicht abreissende Missbrauchsdebatte in den letzten Jahren, dass das Bedürfnis in der Bevölkerung gewachsen ist, über die Sozialhilfe eine breite Diskussion zu führen. Bei allen Gefahren, der ein solcher, mitunter unangenehm polemisch geführter, Diskurs in sich trägt, ist er doch auch eine Chance, die Sozialhilfe durch diesen Prozess besser zu legitimieren und ein tieferes Bewusstsein für ihre Notwendigkeit in der Gesellschaft zu erzeugen. Die SKOS ist dabei ganz besonders gefordert, Licht ins Dunkle zu bringen.