

**«Die zu behandelnden Zähne
sind zu extrahieren statt zu
reparieren.»**

EMPFEHLUNG VOM SOZIALAMT*

Ein hoher Preis

Sozialhilfe Die Behörden reden überall mit – bei Haustier, Auto oder Wanderroute. Für Sozialhilfebezüger wird das Korsett immer enger. Wie sozial ist diese Hilfe wirklich?

TEXT ANDRES EBERHARD

Anna Kuster* hat eigentlich keine Zeit. Sie ist bei der Arbeit, die nächste Pause dauert fünfzehn Minuten, am Abend hat sie Sitzung und am Wochenende einen Zweitjob. Trotzdem nimmt sie das Telefon ab. «Ich dachte, es sei das Sozialamt», sagt sie.

Wer Sozialhilfe bezieht, teilt sein Leben mit den Behörden: Er muss jederzeit Auskunft geben. Zudem reden die Behörden mit, wenn es um finanzielle Angelegenheiten geht – und darum geht es irgendwie immer. Sie rauchen? Könnte ein Grund sein, Sie nicht einzustellen. Ein Hund? Schreckt jeden Vermieter ab. Zahnschmerzen? Oh, das wird teuer. Die Hilfe vom Staat kommt nicht umsonst. Die Währung, mit der bezahlt wird, ist Freiheit.

«Fünf Minuten», sagt Anna Kuster, «dann muss ich zurück zur Arbeit.»

Kuster befindet sich kurz vor dem Abschluss ihrer Lehre. Was genau sie arbeitet, wo sie wohnt und wie sie richtig heisst, möchte sie hier nicht lesen. Sie befürchtet, dass ihr das zum Nachteil werden könnte. Zu viele Rekurse sind hängig, zu gross ist die Angst vor weiteren Schikanen.

Vor einem halben Jahr war die junge Frau in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Ihr Lehrlingslohn war knapp, und auch mit Wochenendarbeit reichte es nicht, um Miete und Rechnungen zu bezahlen. Kuster beantragte für die Zeit bis zum Abschluss Sozialhilfe. «Das würde ich nicht mehr machen», sagt sie heute.

Die Gemeinde hatte ihren Antrag nach einigem Zögern gutgeheissen. Doch bald begannen die Behörden, Forderungen zu stellen. Sie solle sich um eine Stelle auf ihrem angestammten Beruf bemühen, hiess es. Kuster hatte ursprünglich eine andere Lehre gemacht und in verschiedenen Berufen gearbeitet, ehe sie arbeitslos wurde. Um ihre Jobchancen zu verbessern, entschied sie sich für eine zweite Ausbildung. «Ich fand es nicht fair, dass man von mir verlangte, meine Lehre abzubrechen», so Kuster. Also wehrte sie sich gegen die Auflagen. Bis ein Brief kam mit der Androhung, die Hilfe nach wenigen Monaten – kurz vor ihrem Abschluss – einzustellen, sofern sie keinen Job finde.

Als in den 1990er-Jahren das Recht auf Existenzsicherung in Gesetz und Verfassung geschrieben wurde, war die Sozialhilfe nicht an Bedingungen geknüpft. Man setzte auf Eigenverantwortung und Selbstbestimmung und einigte sich auf einen pauschalen Betrag, der für ein «menschenwürdiges Dasein» genügen sollte. Dazu gehört neben der materiellen Hilfe auch die Möglichkeit zur sozialen Teilhabe. Das ist heute anders. Wer mit wie viel Geld unterstützt wird, hängt nicht mehr allein von seinem Bedarf ab, sondern auch von seiner «Mitwirkung». Im Jahr 2005 wurde diese Pflicht erstmals in die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) geschrieben. Seither schaffen die Kantone, immer wieder neue sogenannte Anreizmodelle. Höhepunkt dieser Art von Sozialpolitik ist der soeben vom Baslerbieter Regierungsrat präsentierte Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz (siehe Seite 12).

Welche Pflichten einem Sozialhilfeempfänger auferlegt werden, entscheiden in der Regel die Sozialarbeitenden der Wohngemeinde. Die Auflagen und Weisungen kommen meist per Post, sie werden in bestem Juristenjargon «verfügt». Es genügt aber auch eine E-Mail des Sozialarbeitenden, damit eine Auflage oder Weisung rechtskräftig ist.

Meerschwein statt Hund

Häufig geht es darin um Massnahmen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben – etwa die Anzahl Bewerbungen, die jemand schreiben muss, oder die Aufforderung zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Dass Auflagen aber auch sehr persönlich sein können, zeigen Beispiele der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilfeberatung (UFS): So wurde ein Ehepaar dazu aufgefordert, seinen Hund durch ein Meerschweinchen oder Kaninchen zu ersetzen, damit es mit der Wohnungssuche schneller klappt. Eine Sozialhilfeempfängerin wurde angewiesen, eine Gesprächstherapie zu besuchen, obwohl ihr Arzt sie für gesund erklärte. Einer weiteren Person wurde die Auflage gemacht, sich vier Stunden täglich zu bewegen. «Hast Du wohl zu wenig ernst genommen», schrieb der zuständige Sozialarbeiter später und gab den Auftrag, auf einen Berg zu marschieren und dort ein Selfie zu machen. «Das kannst Du mir dann umgehen mailen.»

Auflagen können absurd, ja schikanös sein. Manchmal gehen sie zu weit: Zum Beispiel die Aufforderung, bis in zwei Wochen die Scheidung einzureichen, innerhalb eines halben Jahres drogenfrei zu werden und in ein Kloster einzutreten oder übers Wochenende im Beisein eines Notars die eigene Firma aufzulösen. All das hält vor einem Richter nicht stand. Jedoch ist das für Laien schwierig zu beurteilen. Sozialhilfeempfangende gehen ein Risiko ein, wenn sie sich wehren. Denn wer die Weisungen nicht befolgt, dem droht eine Kürzung oder Einstellung der Leistungen.

Ein Leben mit Sozialhilfe ist ein Leben in Abhängigkeit. Besonders gravierend ist die Situation in kleineren Gemeinden, wo ein Sozialhilfeempfänger einen vergleichsweise hohen Anteil des Gesamtbudgets ausmacht. Das kann dazu führen, dass Gemeinden ihre Ärmsten vergraulen. Hinzu kommt die fehlende Anonymität: Spitzt sich die Situation aus irgendeinem Grund zu oder ist man sich unsympathisch, wird es schnell persönlich. Und dann sitzen die Beamten am längeren Hebel.

Herbert Stöckli* weiss das aus eigener Erfahrung. Er lebt seit zwei Jahrzehnten in einem kleinen Dorf in der Deutschschweiz. Auch ihm ist wichtig, auf eine allzu genaue Beschreibung seiner Person zu verzichten. Vor einigen Jahren verlor er seine Stelle. Weil der über 60-Jährige übers RAV keinen neuen Job fand, bezieht er seit knapp einem Jahr Sozialhilfe. «Man versucht permanent, mich mit Auflagen unter Druck zu setzen», sagt Stöckli. Zunächst folgte er den Anweisungen der Behörden, verkaufte

«Sind Sie bereit, Ihr Erscheinungsbild anzupassen? Ich spreche nicht nur von den Haaren, sondern auch vom Rauchgeruch.»

FRAGE AN SOZIALHILFEEMPFÄNGER



«Täglich mindestens vier Stunden für die Verbesserung der Fitness einsetzen!»

RAT VOM SOZIALAMT

sein Auto, ging zu einem Jobcoach und schrieb fünfzig Bewerbungen pro Monat. Irgendwann lud ihn ein lokales KMU zur Probearbeit ein. Stöckli stand um 6.15 Uhr bereit, doch eine Stunde später schickte man ihn wieder nach Hause. Seit diesem Tag macht die Gemeinde Stöckli zum Vorwurf, dass er sich geweigert habe zu arbeiten.

Mit Nervenzusammenbruch zum Psychiater

«Das war ein abgekartetes Spiel», ist er sich sicher. Die Behörde erhöhte den Druck, schickte ihm innerhalb eines Monats Briefe, stets mit neuen Forderungen. «Die Gemeinde möchte mich loswerden», sagt Stöckli. «Ich verstehe nicht, warum man das mit Leuten in meinem Alter macht.» Stöckli erlitt einen Nervenzusammenbruch, wurde krankgeschrieben und in psychiatrische Behandlung geschickt.

Wie die Gemeinde ihre Rolle als Hilfesteller interpretiert, zeigt exemplarisch ein Auszug eines Schreibens an Stöckli: «Der Klient wird darauf hingewiesen, dass er gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen als Befehlsempfänger gilt. (...) Die Klienten haben den Anordnungen der Behörde Folge zu leisten.» Ihn erinnere das ans Militär, sagt Stöckli. Er fühlt sich gedemütigt. In einem persönlichen Gespräch habe ihm der Sozialvorsteher gedroht, ihn «bis auf null runterzukürzen.» Auch Anna Kuster, fühlt sich von den Behörden «von oben herab» behandelt. Stöckli hofft, dass das Parlament in Bern bald die Übergangsrente beschliesst, damit er die Situation nicht noch bis zu seiner Pension aushalten

muss. Kuster schrieb einen Antrag für ein Stipendium, das die Zeit bis zum Lehrabschluss überbrücken soll.

Es stellt sich die Frage, wie sozial Hilfe ist, wenn sie verordnet, verfügt und kontrolliert werden muss. Für Avenir Social, den Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz, bestimmt eine «regelrechte Abschreckungsstrategie» das heutige System. Die Politik der Effizienz und des Sparens setzt auch Sozialarbeitende unter Druck. Sie haben weniger Zeit, sich um Menschen in Problemlagen zu kümmern. Mehr Zeit könnte sich aber sogar finanziell auszahlen, wie das Beispiel der Stadt Winterthur zeigt. Über Jahre war die Anzahl Fälle für einen einzelnen Mitarbeitenden von 90 auf 140 angestiegen – pro Klient blieb eine Viertelstunde jeden Monat. Ein Experiment der ZHAW zeigte, dass rund 1,5 Millionen Franken jährlich eingespart werden könnten, wenn die Last rund um die Hälfte reduziert wird – weil viele Bezüger durch engere Betreuung ein Lohn Einkommen erzielen. Die Stadt schuf elf befristete Stellen. In einem Jahr wird sich zeigen, ob das Sparziel erreicht wird.

Der Preis für die Hilfe ist hoch. Nicht alle sind bereit, ihre persönlichen Freiheiten für Geld aufzugeben – selbst wenn sie dadurch unter dem Existenzminimum leben müssen. Schätzungen zufolge verzichtet mindestens jeder Vierte, vielleicht sogar jeder Zweite auf die Leistungen, obwohl er oder sie einen Anspruch darauf hätte. In einer Studie der Universität Genf wurden Betroffene nach den Gründen des Verzichts befragt. Bürokratie, Stigmatisierung, Angst vor Verlust der Aufenthaltsbewilligung und Aufgabe von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung standen ganz oben.

«So weit geht man nicht einmal im Kampf gegen Terror»

Der Zürcher Anwalt Pierre Heusser sieht Sozialhilfebezügler im Gesetz zunehmend diskriminiert.

Pierre Heusser Sie kritisieren eine Entrechtung der Armen in der Schweiz.

Was meinen Sie damit?

Pierre Heusser: Sozialhilfebezügler werden in vielen Gesetzen strenger behandelt als andere Menschen. Ihnen werden weniger Rechte zugestanden.

Können Sie Beispiele nennen?

Im Kanton Zürich wurde das Beschwerderecht für Sozialhilfebezügler stark eingeschränkt. Neu müssen sie bewusst gegen eine Auflage verstossen, falls sie die Weisung für nicht gerechtfertigt halten. Beschwerde einlegen können sie erst, wenn ihnen daraufhin die Leistungen gekürzt werden. Sind sie im Unrecht, ist es bereits zu spät.

Warum ist das diskriminierend?

Weil es eine solche Abschaffung des Beschwerderechts nirgends sonst im Verwaltungsrecht gibt. Was beispielsweise im Baurecht undenkbar ist, ist im Sozialhilferecht Tatsache. Das verstösst gegen das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung.

Das höchste Schweizer Gericht war anderer Meinung. Es stützte das Zürcher Gesetz.

Ja, aber der Entscheid des Bundesgerichts fiel äusserst knapp aus, mit 3:2-Stimmen entlang der Parteilinien. Nun prüfen wir, ob wir den Entscheid an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg weiterziehen sollten.

Gibt es weitere Beispiele, wie Armutsbetroffene im Gesetz benachteiligt werden?

Verschweigt ein Sozialhilfebezügler ein Einkommen, macht er sich strafbar. Ist er Ausländer, wird er des Landes verwiesen. Er wird viel strenger behandelt als ein Steuersünder oder ein Bauer, der bei den Subventionen betrügt. Ein weiteres Beispiel ist der Datenschutz: In Zürich etwa sind Arbeitgeber dazu verpflichtet, Auskunft über die finanzielle Situation von Sozialhilfebezügern zu geben, Mitbewohner sogar über ihre eigene Situation. So weitgehende Auskunftspflichten gibt es nicht einmal in der Terrorismusbekämpfung. Ein anderes Beispiel sind die Sozialdetektive.

Was ist mit diesen?

Man kann darüber streiten, ob ihr Einsatz sinnvoll ist oder nicht. Aus rechtlicher Sicht stellt sich

vor allem eine Frage: Warum werden verdeckte Ermittler ausschliesslich in der Sozialhilfe eingesetzt? Warum gibt es keine Steuer-, Agrarsubventions- oder Lebensmittelkontrolldetektive?

Die Diskussion um die Sozialdetektive ist politisch gelaufen. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich schon damit befasst.

Ja, aber damals ging es in Strassburg nur um die Frage, ob es für den Einsatz von Sozialdetektiven eine gesetzliche Grundlage gibt. Der EMGR kam zum Schluss, dass dies nicht der Fall war, worauf das Parlament das Gesetz entsprechend anpasste. Das Volk lehnte schliesslich das Referendum gegen das Gesetz ab, weswegen der Einsatz von Sozialdetektiven heute wieder erlaubt ist. Unter Juristen ist die Verhältnismässigkeit nach wie vor umstritten.

Wenn es so viele Gesetze gibt, die gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen: Warum stoppen Richter die Entrechtung der Armen nicht?

Fälle von grundsätzlicher Bedeutung muss man durch alle Instanzen prozessieren, was viel Zeit in Anspruch nimmt. Zudem gibt es nicht viele Anwälte, die sich auf Sozialhilferecht spezialisieren. Es ist kein lukratives Feld. Sozialhilfebezügler haben keine Lobby, und es ist schwierig, bei 23 kantonalen Gesetzen die Übersicht zu bewahren. Das Bundesgericht ist ausserdem zurückhaltend, wenn es darum geht, ein kantonales Gesetz auf seinen Einklang mit der Bundesverfassung zu überprüfen. So meinten die Bundesrichter im Zürcher Fall, dass man, obwohl das Gesetz es verbietet, eben doch in Ausnahmefällen eine Beschwerde gegen eine Auflage machen dürfe. Ich halte das für hochproblematisch. Wir müssen uns doch auf den Wortlaut eines Gesetzes verlassen können. Ansonsten geraten wir auf rechtsstaatliches Glatteis.

EBA

FOTO: ZVG



Pierre Heusser, 50, ist Vertrauensanwalt der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS). Ab Mitte August ist er der neue Ombudsmann der Stadt Zürich.