

# **Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe**

Ein Handlungsplan für Professionelle der Sozialen Arbeit zur Schaffung eines  
Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe im politischen Prozess

Bachelor-Arbeit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Oliver Siegenthaler

August 2023

**Bachelor-Arbeit**  
Ausbildungsgang Sozialarbeit  
Kurs TZ 2019–2023

**Name/n Oliver Siegenthaler**

**Haupttitel BA Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe**

**Untertitel BA Ein Handlungsplan für Professionelle der Sozialen Arbeit zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe im politischen Prozess**

Diese Arbeit wurde am **14. August 2023** an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit eingereicht. Für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit wird durch die Hochschule Luzern keine Haftung übernommen.

---

Studierende räumen der Hochschule Luzern Verwendungs- und Verwertungsrechte an ihren im Rahmen des Studiums verfassten Arbeiten ein. Das Verwendungs- und Verwertungsrecht der Studierenden an ihren Arbeiten bleibt gewahrt (Art. 34 der Studienordnung).

---

Studentische Arbeiten der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit werden unter einer Creative Commons Lizenz im Repositorium veröffentlicht und sind frei zugänglich.

---

Originaldokument gespeichert auf LARA – Lucerne Open Access Repository and Archive  
der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern



Urheberrechtlicher Hinweis:

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Schweiz (CC BY-NC-ND 3.0 CH) Lizenzvertrag lizenziert.

Um die Lizenz anzuschauen, gehen Sie bitte zu <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch>

Sie dürfen:



**Teilen** — das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten.

Zu den folgenden Bedingungen:



**Namensnennung** — Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders.



**Nicht kommerziell** — Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen.



**Keine Bearbeitungen** — Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

**Keine weiteren Einschränkungen** — Sie dürfen keine zusätzlichen Klauseln oder technische Verfahren einsetzen, die anderen rechtlich irgendetwas untersagen, was die Lizenz erlaubt.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch/legalcode.de>

## **Vorwort der Studiengangleitung Bachelor**

Die Bachelor-Arbeit ist Bestandteil und Abschluss der beruflichen Ausbildung an der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Mit dieser Arbeit zeigen die Studierenden, dass sie fähig sind, einer berufsrelevanten Fragestellung systematisch nachzugehen, Antworten zu dieser Fragestellung zu erarbeiten und die eigenen Einsichten klar darzulegen. Das während der Ausbildung erworbene Wissen setzen sie so in Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die eigene berufliche Praxis um.

Die Bachelor-Arbeit wird in Einzel- oder Gruppenarbeit parallel zum Unterricht im Zeitraum von mehreren Monaten geschrieben. Gruppendynamische Aspekte, Eigenverantwortung, Auseinandersetzung mit formalen und konkret-subjektiven Ansprüchen und Standpunkten sowie die Behauptung in stark belasteten Situationen gehören also zum Kontext der Arbeit.

Von einer gefestigten Berufsidentität aus sind die neuen Fachleute fähig, soziale Probleme und Entwicklungspotenziale als ihren Gegenstand zu beurteilen und zu bewerten. Denken und Handeln in Sozialer Arbeit ist vernetztes, ganzheitliches Denken und präzises, konkretes Handeln. Es liegt daher nahe, dass die Diplomand\_innen ihre Themen von verschiedenen Seiten beleuchten und betrachten, den eigenen Standpunkt klären und Stellung beziehen sowie auf der Handlungsebene Lösungsvorschläge oder Postulate formulieren.

Ihre Bachelor-Arbeit ist somit ein wichtiger Fachbeitrag an die breite thematische Entwicklung der professionellen Sozialen Arbeit im Spannungsfeld von Praxis und Wissenschaft. In diesem Sinne wünschen wir, dass die zukünftigen Fachleute der Sozialen Arbeit mit ihrem Beitrag auf fachliches Echo stossen und ihre Anregungen und Impulse von den Fachkreisen aufgenommen werden.

Luzern, im August 2023

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit  
Studiengangleitung Bachelor Soziale Arbeit

## Abstract

In der vorliegenden Arbeit «Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe – Ein Handlungsplan für Professionelle der Sozialen Arbeit zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe im politischen Prozess» geht der Autor Oliver Siegenthaler den Fragen nach, warum alle Vorstösse zur Einführung eines nationalen Rahmengesetz für die Sozialhilfe im schweizerischen Parlament bisher erfolglos waren und wie Professionelle der Sozialen Arbeit vorgehen könnten, um im politischen Prozess den Weg für die Einführung eines Rahmengesetzes zu ebnen. Sozialhilfe stellt die Menschenwürde von Bedürftigen in einer Notlage sicher und nimmt als letztes Netz eine tragende Funktion im System der sozialen Sicherheit ein. Sie ist kantonal geregelt und es herrschen teilweise beträchtliche Unterschiede bei der Ausgestaltung zwischen den Kantonen. Dies ist in Bezug auf die in der Bundesverfassung garantierte Rechtsgleichheit aller Schweizer Bürger:innen problematisch und ein Rahmengesetz würde dem Abhilfe schaffen. Eine Analyse mit Hilfe des politikwissenschaftlichen Modells des Policy Cycle zeigt, dass in den letzten Jahren alle Vorstösse für ein Rahmengesetz in frühen Phasen des politischen Prozesses gescheitert sind. Wichtige Punkte, die zu diesem Scheitern führten, sind das mangelnde Problembewusstsein der Öffentlichkeit, die einflussreichen Kantone, die einem Rahmengesetz nicht zustimmen, und die nicht vorhandene Organisiertheit der Betroffenen. Mit Hilfe der Sozialarbeitspolitik-Methoden Politikberatung, Soziallobbying und politischer Bildung wird ein Handlungsplan vorgestellt, mit dem Professionelle der Sozialen Arbeiten diesen Punkten begegnen und dadurch auf ein Rahmengesetz hinwirken könnten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b> .....	<b>IV</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Wissensstand .....	2
1.3 Fragestellung .....	3
1.4 Aufbau der Arbeit.....	3
<b>2 Sozialhilfe</b> .....	<b>5</b>
2.1 Definition der Sozialhilfe .....	5
2.1.1 Der Begriff «Sozialhilfe» .....	5
2.1.2 Funktion der Sozialhilfe .....	5
2.1.3 Strukturprinzipien der Sozialhilfe .....	7
2.1.4 Regelung der Sozialhilfe.....	8
2.1.5 Fazit.....	9
2.2 Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe .....	10
2.2.1 Problematiken der Gesetzgebung .....	10
2.2.2 Notwendigkeit des Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe.....	12
2.2.3 Inhalt des Bundesrahmengesetzes zur Sozialhilfe.....	13
2.2.4 Fazit.....	13
<b>3 Gesetzgebung für ein Bundesrahmengesetz</b> .....	<b>15</b>
3.1 Rechtsetzungskompetenz Bund.....	15
3.2 Teilrevision der Bundesverfassung .....	16
3.2.1 Verfahren zu Teilrevisionen der Bundesverfassung .....	16
3.2.2 Parlamentarische Vorstösse .....	18
3.3 Übersicht über bisherige Vorstösse .....	19
3.3.1 Motionen von Ruth Humbel (CVP) und Thomas Weibel (GLP) 2011-2016 .....	19
3.3.2 Interpellationen Valérie Piller Carrard (SP) und Christine Häslér (GPS) 2017-2018.....	20
3.3.3 Motionen von Marianne Streiff-Feller (EVP) und Kathrin Bertschy (GLP) 2017–2019.....	21
3.3.4 Interpellation von Yvonne Feri (SP) 2020 .....	21
3.3.5 Motion von Katharina Prelicz-Huber (GPS) 2020–2022 .....	21
3.4 Fazit .....	21

<b>4 Policy Cycle .....</b>	<b>23</b>
4.1 Soziale Arbeit und Politik .....	23
4.2 Policy Cycle.....	23
4.2.1 Problemwahrnehmung.....	24
4.2.2 Agenda Setting.....	25
4.2.3 Politikformulierung.....	26
4.2.4 Entscheidungsfindung .....	26
4.2.5 Implementierung und Evaluierung .....	27
4.3 Analyse der Vorstösse zu einem Bundesrahmengesetz nach dem Policy Cycle.....	27
4.3.1 Problemdefinition.....	28
4.3.2 Agenda Setting.....	29
4.3.3 Problemformulierung .....	30
4.3.4 Multiple-Stream-Ansatz.....	31
4.3.5 Harmonisierung ohne Rahmengesetz?.....	31
4.4 Fazit .....	32
<b>5 Bewertung aus Sicht der Sozialen Arbeit.....</b>	<b>33</b>
5.1 Berufskodex AvenirSocial.....	33
5.2 Systemtheoretische Begründung.....	34
5.3 Fazit .....	35
<b>6 Handlungsplan für Professionelle der Sozialen Arbeit .....</b>	<b>36</b>
6.1 Methoden der Sozialarbeitspolitik.....	36
6.1.1 Politikberatung .....	37
6.1.2 Soziallobbying .....	37
6.1.3 Politische Bildung.....	39
6.2 Handlungsplan zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe .....	39
6.3.1 Erzeugung öffentlicher Unterstützung .....	39
6.3.2 Einwirken auf die Kantone.....	41
6.3.3 Befähigung zur Wahrnehmung eigener Interessen.....	41
6.4 Fazit .....	42
<b>6 Schlusswort .....</b>	<b>43</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>47</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über parlamentarische Vorstösse .....	18
Tabelle 2: Typen des Agenda Setting .....	25
Tabelle 3: Überblick der Vorstösse für ein Bundesrahmengesetz im Policy Cycle.....	27
Tabelle 4: Handlungsplan für die Einführung eines Rahmengesetzes .....	39

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BV	Bundesverfassung
BVS	Bundesamt für Statistik
bzw.	beziehungsweise
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei Schweiz
EVP	Evangelische Volkspartei Schweiz
GPS	Grüne Schweiz
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei Schweiz
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
UFS	Unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe
UNO	United Nations Organisation (Organisation der Vereinten Nationen)
vs.	versus
z. B.	Zum Beispiel
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

## 1 Einleitung

Im folgenden Kapitel wird auf die Ausgangslage, den Wissensstand, die Fragestellung und den Aufbau dieser Arbeit eingegangen.

### 1.1 Ausgangslage

Die Forderung nach einem Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe war in den letzten Jahrzehnten immer wieder ein Thema. In ihren Ursprüngen war die Sozialhilfe in Verantwortung der Heimatgemeinden der Betroffenen. Heute sind die Kantone für die Ausrichtung der Sozialhilfe für ihre Bewohner:innen zuständig, wobei die Kantone die Gemeinden beauftragen können, die Sozialhilfe auszurichten (Keller, 2023). Dies führt zu einem Flickenteppich und hat die Konsequenz, dass Sozialhilfe-Beziehende je nach Wohnort mit mehr oder weniger grosszügigen Regelungen konfrontiert sind. Aus diesem Grund bleibt die Frage eines nationalen Bundesrahmengesetzes für Sozialhilfe aktuell. Dazu kommt, dass der Bund regelmässig aufgefordert wird, einzelne Aspekte der Sozialhilfe zu regeln. Dies kann als weiteres Zeichen dafür gedeutet werden, dass der Föderalismus im Bereich Sozialhilfe an seine Grenzen stösst (S. 10).

Denn die grossen interkantonalen Unterschiede in der Sozialhilfe weisen nach Ansicht verschiedener Expert:innen aus der Sozialen Arbeit auf eine erhebliche Rechtsungleichheit hin, was zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung von Sozialhilfe-Beziehenden in den verschiedenen Kantonen führt. Dies könnte mit einem Bundesrahmengesetz behoben werden. Auch Sozialhilferecht-Expert:innen (Waldburger, 2017) sind der Meinung, dass aufgrund der geringen Normdichte der kantonalen Sozialhilfeordnungen Schwierigkeiten bei der rechtsgleichen Rechtsanwendung bestehen würde. Dem könne mit einem nationalen Rahmengesetz entgegengewirkt werden. Zudem würde ein Rahmengesetz auch den Empfehlungen des UNO-Sozialausschusses für die Schweiz entsprechen (S. 28–29).

Es erfolgten immer wieder Vorstösse im schweizerischen Parlament mit damit einhergehenden Debatten auf nationaler Ebene zur Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe, die bisher alle abgelehnt wurden. Die letzte Ablehnung auf nationaler Ebene bezüglich eines Bundesrahmengesetzes erfolgte 2022. Katharina Prelicz-Huber (GPS) verlangte in ihrer Motion vom Juni 2020, dass der Bundesrat ein Rahmengesetz für die Existenzsicherung erarbeite (Motion Prelicz-Huber 20.3823). Der Bundesrat empfahl im August 2020 die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat folgte dieser Empfehlung im Juni 2022.

Nun stellt sich die Frage nach den möglichen Gründen für diese Erfolglosigkeit und, ob die Möglichkeit bestünde, mit der Behebung dieser Gründe die Chance für die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes

für die Sozialhilfe zu stärken. Diese Fragen sollen in dieser Arbeit mit der Analyse der Vorstösse der letzten zwölf Jahre mit Hilfe eines politikwissenschaftlichen Modells, dem Policy Cycle, angegangen werden.

Dieses Modell liefert ein Erklärungsansatz dazu, wie sich Professionelle der Sozialen Arbeit an die Entscheidungsprozesse der Politik anpassen könnten, um die Chancen für ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe zu stärken. Denn je nach Stadium des Entscheidungsprozesses ist eine mögliche Einflussnahme mehr oder weniger erfolgsversprechend und werden unterschiedliche Methoden zur Einflussnahme benötigt. Der Policy Cycle beschreibt den Prozess politischen Handelns. Politisches Handeln wird dabei in die Phasen Problemdefinition, Agenda Setting, Politikformulierung, Implementierung und Politikevaluierung unterteilt (Blum & Schubert, 2011, S. 105).

Mit Hilfe des Policy Cycle werden in dieser Arbeit die Vorstösse auf nationaler Ebene für die Einführung eines Bundesrahmengesetzes der letzten Jahre analysiert. Anhand der Resultate dieser Analyse können in dieser Arbeit konkrete Handlungsempfehlungen zuhanden Professioneller der Sozialen Arbeit für die Einflussnahme bezüglich der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe erarbeitet werden.

## **1.2 Wissensstand**

Verschiedene Autor:innen aus dem Bereich des Sozialhilferechts betonen die Vorzüge oder gar die Notwendigkeit eines Bundesrahmengesetzes (z. B. Waldburger, 2017, S. 27–28 und Wizent, 2020, S. 136–138). Sie gehen aber nicht darauf ein, wie im politischen Prozess erfolgreich auf ein Bundesrahmengesetz hingewirkt werden könnte. Keller (2023) führt alle Vorstösse für ein Bundesrahmengesetz chronologisch auf, verzichtet aber auf eine Analyse, welche die Erfolglosigkeit dieser Vorstösse erklären könnte. Die aktuellste Analyse, die sich vertieft mit den politischen Gründen für das bisherige Scheitern auseinandersetzt, stammt von Joss & Belser aus dem Jahr 2015 und ist daher nicht mehr aktuell. Die Wissenslücke aus diesem Wissensbereich liegt folglich in einer aktuellen Analyse dazu, warum ein Bundesrahmengesetz in den letzten Jahren gescheitert ist und wie vorgegangen werden kann, um erfolgreich auf ein Bundesrahmengesetz hinzuwirken.

Des Weiteren sind verschiedene Autor:innen aus dem Bereich der Sozialen Arbeit der Meinung, dass sich Professionelle der Sozialen Arbeit an politikwissenschaftlichen Theorien orientieren und sich spezifischer Methoden bedienen sollen, um eine erfolgreichere Politik Sozialer Arbeit betreiben zu können (z. B. Lindner, 2014, S. 201–204 und Rieger, 2013, S. 64–67). Die Wissenslücke in diesem Bereich ist die Verknüpfung dieser Theorien und Methoden mit der Thematik des Bundesrahmengesetzes für Sozialhilfe.

Durch die Verknüpfung der Resultate der Bearbeitung der Wissenslücken aus diesen beiden Themenbereichen können durch diese Arbeit Handlungsempfehlungen für das zukünftige Vorgehen von Professionellen der Sozialen Arbeit beim politischen Prozess zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe erarbeitet werden.

### **1.3 Fragestellung**

Die Erarbeitung dieser Handlungsempfehlungen für Professionelle der Sozialen Arbeit im politischen Prozess zur Einführung eines Bundesrahmengesetzes erfolgt mit der Bearbeitung der folgenden Fragen:

1. Was ist die Sozialhilfe und wie ist sie in der Schweiz geregelt? Welche Probleme gehen mit dieser Regelung einher und inwiefern kann ein Bundesrahmengesetz diese Probleme beseitigen?
2. Was ist ein Bundesrahmengesetz und wie funktioniert der Prozess zur Festlegung eines Gesetzes auf Bundesebene in der Schweiz? Welche Bestrebungen wurden bisher zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe auf nationaler Ebene in der Schweiz unternommen?
3. Was sind die politischen Hintergründe für die bisherige Erfolglosigkeit der Bestrebungen zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe auf nationaler Ebene in der Schweiz?
4. Inwiefern ist es für die Soziale Arbeit problematisch, dass die Bestrebungen für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe auf nationaler Ebene in der Schweiz bisher erfolglos geblieben sind?
5. Wie können Professionelle der Sozialen Arbeit erfolgreich auf ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe auf nationaler Ebene in der Schweiz hinwirken?

### **1.4 Aufbau der Arbeit**

Im zweiten Kapitel wird zum einen der Frage nachgegangen, was unter dem Begriff der Sozialhilfe verstanden wird und wie sie in der Schweiz rechtlich geregelt und ausgestaltet ist. Zum anderen wird dargestellt, mit welcher Problematik die Regelung und Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz einhergeht und inwiefern diese Problematik mit der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes behoben werden kann.

Im dritten Kapitel wird dargelegt, aus welchem Grund im Bereich der Sozialhilfe ein Bundesrahmengesetz eine sinnvolle Lösung ist. Auch wird der Frage nachgegangen, wie der Gesetzgebungsprozess zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes in der Schweiz funktioniert und welche Instrumente das

Bundesparlament hat, um einen solchen Prozess zu initiieren. Schliesslich wird aufgezeigt, was bisher im schweizerischen Parlament unternommen wurde, um ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe zu schaffen.

Im vierten Kapitel wird argumentiert, warum die Soziale Arbeit politikwissenschaftliche Methoden als Bezugswissenschaft verwenden kann. Zudem wird ein politikwissenschaftliches Modell zur Analyse politischer Prozesse vorgestellt, der Policy Cycle. Mit Hilfe dieses Policy-Cycle-Modells wird schliesslich das bisherige Scheitern der Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe zu erklären versucht.

Im fünften Kapitel wird mit dem Berufskodex des Berufsverbandes Soziale Arbeit, AvenirSocial, und aus einer systemtheoretischen Perspektive erarbeitet, warum Professionelle der Sozialen Arbeit den Auftrag haben, auf die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes in der Sozialhilfe hinzuarbeiten.

Im sechsten Kapitel wird zum einen auf Methoden des politischen Handelns in der Sozialen Arbeit eingegangen und zum anderen wird mit Hilfe dieser Methoden ein Handlungsplan mit Empfehlungen erstellt, mit dem Professionelle der Sozialen Arbeit einen Fortschritt bei der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes im politischen Prozess erzielen können.

Im Schlusswort werden schliesslich die wichtigsten Erkenntnisse in einen Zusammenhang gestellt und die eingangs formulierte Fragestellung abschliessend beantwortet. Zudem wird ein Ausblick auf mögliche weiterführende Fragestellungen gegeben.

## 2 Sozialhilfe

In diesem Kapitel wird in einem ersten Teil der Frage nachgegangen, was unter dem Begriff der Sozialhilfe verstanden wird und wie sie in der Schweiz rechtlich geregelt und ausgestaltet ist. In einem zweiten Teil steht die Frage im Zentrum, mit welcher Problematik diese Regelung und Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz einhergeht und inwiefern dieser Problematik mit der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes Abhilfe geschaffen werden kann.

### 2.1 Definition der Sozialhilfe

Zunächst soll in diesem Kapitel in einem ersten Schritt der Begriff der Sozialhilfe geklärt und erklärt werden, wie der Begriff in dieser Arbeit verwendet wird. Anschliessend wird auf die Kernaufgabe der Sozialhilfe eingegangen und aufgezeigt, wie sie in das System der sozialen Sicherheit der Schweiz eingebunden ist. Des Weiteren werden die für die Ausrichtung der Sozialhilfe zentralen Strukturprinzipien vorgestellt. Schliesslich wird auf die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Sozialhilfe in der Schweiz eingegangen.

#### 2.1.1 Der Begriff «Sozialhilfe»

Gemäss Schleicher und Mösch Payot (2021) lässt sich Sozialhilfe in individuelle und institutionelle Sozialhilfe, in öffentliche und private Sozialhilfe sowie in Sozialhilfe im engeren und Sozialhilfe im weiteren Sinn unterteilen. Während individuelle Sozialhilfe, die an einzelne Personen ausgerichtete materielle und persönliche Unterstützung meint, ist die institutionelle Sozialhilfe die Subventionierung von Institutionen des Sozialwesens aus Mitteln der öffentlichen Hand sowie die Prävention und die Erforschung von Armut, von Sozialhilfe und ihrer Auswirkungen. Öffentliche und private Sozialhilfe unterscheiden sich darin, ob die Unterstützungsleistungen aus öffentlichen oder aus privaten Mitteln stammen. Sozialhilfe im engeren Sinn meint die individuelle, bedarfsabhängige, aber nicht ursachenspezifische Hilfe aus Mitteln der öffentlichen Hand. Unter Sozialhilfe im weiteren Sinn versteht man dagegen eine Vielzahl von auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene geregelter risikospezifischer Unterstützungsleistungen. Beispiele sind Beihilfen für Arbeitslose, Alleinerziehende, Rentner:innen oder Stipendien für Personen in Ausbildung (S. 267–268). Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Sozialhilfe im engeren Sinn. Sofern nicht ausdrücklich anders erwähnt, ist unter dem Begriff «Sozialhilfe» in dieser Arbeit die Sozialhilfe im engeren Sinn gemeint.

#### 2.1.2 Funktion der Sozialhilfe

Die Kernaufgabe der Sozialhilfe liegt laut Wizen (2020) darin, die Menschenwürde von Bedürftigen in einer Notlage zu sichern (S. 3). Als bedürftig gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die

Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), wer nicht hinreichend oder rechtzeitig für seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufkommen kann und sich somit in einer wirtschaftlichen Notlage befindet (Wizent, 2014, S. 7). Die Sozialhilfe (Wizent, 2020) ist universalistisch als Rettungsanker für alle Bedürftigen konzipiert, indem die Garantie eines sozialen Existenzminimums im Zentrum steht. Mit dem sozialen Existenzminimum wird Bedürftigen eine angemessene Autonomie in der Not gewährt. Denn das sozialhilferechtliche Existenzminimum deckt nicht nur Grundbedürfnisse wie Nahrung und Wohnen ab, sondern soll für die Bedürftigen auch einen minimalen Lebensstandard sicherstellen, wozu auch eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zählt (S. 3–4).



Abbildung 1: Modell des Systems der sozialen Sicherheit (BFS, 2019, S. 43)

Die Sozialhilfe ist Teil des Systems der sozialen Sicherheit der Schweiz und bildet darin das letzte Auffangnetz (vgl. Abbildung 1). Das Kantonale Sozialamt Zürich (2020) führt dazu auf seiner Website aus, dass die Sozialhilfe als letztes Netz subsidiär zum Tragen kommt, wenn die vorgelagerten Elemente der sozialen Sicherung den Betroffenen kein Leben auf dem sozialen Existenzminimum ermöglichen. Das

System der sozialen Sicherheit umfasst einerseits die Grundversorgung aller Mitglieder der Gesellschaft. Durch mit Steuermitteln finanzierten Dienstleistungen wie beispielsweise dem Bildungssystem, der öffentlichen Sicherheit und dem Rechtssystem soll allen Bürger:innen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden. Andererseits sind soziale Risiken wie Krankheit, Unfall, Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit auf Bundesebene durch Sozialversicherungen geregelt. Tritt einer dieser Fälle ein, haben die Betroffenen in der Regel Anspruch auf Leistungen der jeweiligen Sozialversicherungen, sofern sie zum Kreis der Versicherten zählen. Falls die Grundversorgung und die Leistungen der Sozialversicherungen nicht ausreichen oder falls sie ausgeschöpft sind und die Betroffenen eine Bedürftigkeit aufweisen, werden nationale und kantonal geregelte bedarfsabhängige Sozialleistungen ausgerichtet. Es wird unterschieden zwischen bedarfsabhängigen Sozialleistungen zur Sicherstellung der allgemeinen Grundversorgung in Ergänzung zu Leistungen der Sozialversicherungen und in Ergänzung zur privaten Sicherung. Bedarfsabhängige Sozialleistungen sollen die Grundversorgung auch bei drohender Bedürftigkeit sicherstellen. Als Beispiele zu nennen sind die Opferhilfe, die Rechtshilfe und Krankenkassen-Prämienvergünstigungen. Dagegen sollen Leistungen in Ergänzung zu Sozialversicherungen vermeiden, dass durch den Bezug von Sozialversicherungsleistungen eine Bedürftigkeit entsteht. Ein wichtiges Instrument ist hier die Ergänzungsleistung (EL). Leistungen, wie beispielsweise Alimentenbevorschussung oder Stipendien, in Ergänzung zur privaten Sicherung kommen schliesslich zum Tragen, wenn die private Sicherung in Form von Familiensolidarität oder persönlicher Rücklagen nicht oder nicht ausreichend vorhanden ist. Die Sozialhilfe als letztes Netz ist die Basis der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Sie sichert die Existenz und gewährleistet das soziale Existenzminimum subsidiär zu den vorgelagerten Leistungen (Kantonales Sozialamt Zürich, 2020).

### 2.1.3 Strukturprinzipien der Sozialhilfe

Während die Funktion der Sozialhilfe als letztes Netz im System der sozialen Sicherheit deutlich beschrieben ist, gibt es in der praktischen Anwendung der Sozialhilfe laut Wizent (2020) eine Fülle von Detailfragen. Diese führen dazu, dass in der praktischen Rechtsanwendung die Übersicht verloren gehen kann. Abhilfe schaffen hier sozialhilferechtliche Strukturprinzipien, die das Sozialhilferecht strukturieren. Sie geben normative Zielrichtungen vor, an denen sich die Rechtumsetzung orientieren soll (S. 145). In der Anwendung werden die Strukturprinzipien gemäss Schleicher und Mösch Payot (2021) nicht nach einem Ja-oder-Nein-Schema verwendet, sondern mit ihnen wird mittels eines Mehr-oder-Weniger-Schemas im Einzelfall abgewogen. Dadurch ermöglichen sie eine systematische Güterabwägung im Einzelfall und Argumentationshilfe für fachlich sinnvolle, ausgewogene Entscheide (S. 273). Die Strukturprinzipien sind in den kantonalen Gesetzen und Verordnungen explizit oder implizit aufgeführt und zudem teilweise in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verankert (Wizent, 2020, S. 146).

Diese Arbeit folgt Wizent (2020, S. 147), der die folgenden Strukturprinzipien aufführt:

- Das Tatsächlichkeitsprinzip verlangt, dass die effektiven und gegenständlichen Verhältnisse beachtet werden.
- Das Finalprinzip fordert, dass eine ursachen- und verschuldensunabhängige Rechtsanwendung vorgenommen wird.
- Das Subsidiaritätsprinzip setzt die Ausschöpfung zumutbarer Selbsthilfe der Betroffenen voraus.
- Das Individualisierungsprinzip stellt die konkreten und persönlichen Umstände ins Zentrum.
- Das Gegenwärtigkeitsprinzip verlangt den Fokus auf die aktuelle Situation.
- Das Bedarfsdeckungsprinzip strebt nach dem Notwendigen und fordert somit einen gezielten Einsatz der Sozialhilfeleistungen.

#### 2.1.4 Regelung der Sozialhilfe

Nebst der Anwendung des Sozialhilferechts ist auch die Regelung der Sozialhilfe nicht einheitlich. So liegt die Kompetenz zur Regelung der Sozialhilfe bei den Kantonen. Waldburger (2017) schreibt dazu, dass gemäss Art. 3 BV die Kantone grundsätzlich sämtliche Rechte ausüben, die nicht dem Bund zugewiesen worden sind. Dagegen benötigen Bundeskompetenzen laut Art. 42 BV eine verfassungsrechtliche Einzelermächtigung. Bezüglich der Sozialhilfe bestimmt Art. 115 BV, dass Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt werden und der Bund lediglich die Ausnahmen und Zuständigkeiten regelt. Art. 115 BV begründet folglich, dass die Regelung der Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone liegt. Der Bund verfügt dagegen nur in Teilbereichen über Regelungskompetenzen. So regelt der Bund die interkantonale Zuständigkeit im Bereich Sozialhilfe mittels ZUG sowie die Sozialhilfe für Auslandsschweizer, die Asylsozialhilfe und die Arbeitslosenfürsorge (S. 7–8).

In der Folge regelt jeder Kanton die Sozialhilfe mit einem eigenen Sozialhilfegesetz. Laut Wizent (2020) sind die wesentlichen Grundzüge der Sozialhilfe in den Sozialhilfegesetzen geregelt und werden teilweise durch Verordnungen ergänzt und präzisiert. Da aber die kantonalen Gesetze und Verordnungen oft eher grobe Regelungen enthalten, ist es für die Sozialhilfepraxis häufig nicht leicht, auf wichtige Rechtsfragen Antworten zu finden. Daher haben in der Praxis Handbücher und Richtlinien grosse Bedeutung gewonnen. Mit diesen werden innerhalb eines Kantons ein einheitliches Verständnis und eine einheitliche Praxis angestrebt. So sind die Handbücher eine wichtige Grundlage für die kantonalen und

kommunalen Sozialdienste und sorgen für eine rechtsgleiche, vorhersehbare Umsetzung des kantonalen Sozialhilferechts (S. 105–106).

Eine wichtige Funktion bezüglich der rechtlichen Grundlage der Sozialhilfe nehmen schliesslich auch die SKOS-Richtlinien ein. Die SKOS ist ein Fachverband, dem nach Wizent (2020) alle massgebenden Kräfte angehören, die sich mit der Sozialhilfe befassen (S. 108). Die SKOS erlässt Richtlinien (Waldburger, 2017) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Diesen kommt vor allem bei der Konkretisierung des sozialen Existenzminimums eine zentrale Bedeutung zu. Obschon es sich bei den SKOS-Richtlinien um Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane handelt, haben sie Eingang in die kantonale Gesetzgebung gefunden (S. 12–13). Sie werden in den verschiedenen Kantonen durch die sozialhilferechtliche Rechtsetzung rechtsverbindlich. So sind die SKOS-Richtlinien in den meisten Kantonen mehrheitlich oder vollständig verbindlich, in einzelnen Kantonen dienen sie aber auch nur zur Orientierung (Wizent, 2020, S. 109).

Laut Wizent (2020) leisten die SKOS-Richtlinien und Merkblätter der SKOS, die sozialhilferechtlichen Strukturprinzipien und das ZUG einen wichtigen Beitrag zu einem harmonisierten Sozialhilferecht in der Schweiz. Dies ist daran ersichtlich, dass sich wesentliche Rechtsfragen von Kanton zu Kanton nicht unterscheiden. Als Beispiele zu nennen sind der Unterkunftsbedarf, die wirtschaftliche Unterstützungseinheit oder die Regelung zur Rückerstattung bei unrechtmässigem Leistungsbezug. Das täuscht aber nicht darüber hinweg, dass in den Kantonen teilweise erhebliche Unterschiede bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe bestehen. Zu nennen sind beträchtliche Unterschiede bei leistungsbezogenen Leistungen wie Integrationszulagen und situationsbedingten Leistungen in Form von unterschiedlichen Pauschalen sowie grosszügigeren oder weniger grosszügigeren Ausgestaltungen spezifischer Leistungen. Des Weiteren sind auch bei Rückerstattungspflicht rechtmässig bezogener Sozialhilfe und der Unterstützung junger Erwachsener grosse Unterschiede zwischen den Kantonen feststellbar (S. 139–140).

### 2.1.5 Fazit

In dieser Arbeit wird bei der Verwendung des Begriffs «Sozialhilfe», die Sozialhilfe im engeren Sinn verstanden. Das heisst, individuelle, bedarfsabhängige, aber nicht ursachenspezifische Hilfe aus Mitteln der öffentlichen Hand. Die Kernaufgabe der Sozialhilfe liegt darin, die Menschenwürde von Bedürftigen in einer Notlage zu sichern. Dazu orientiert sie sich am sozialen Existenzminimum, welches einen minimalen Lebensstandard sicherstellt. Durch diese Sicherstellung des sozialen Existenzminimums ist die Sozialhilfe das letzte Netz im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Sie kommt subsidiär zum Tragen, wenn trotz der Grundversorgung, den vorgelagerten Leistungen der Sozialversicherungen und den bedarfsabhängigen Sozialleistungen Betroffene eine Bedürftigkeit aufweisen.

Im Sozialhilferecht geben sozialhilferechtliche Strukturprinzipien eine normative Orientierung und ermöglichen eine systematische Güterabwägung und Argumentationshilfe in der Praxis. Die Kompetenz zur Regelung der Sozialhilfe liegt bei den Kantonen, welche die Sozialhilfe mit eigenen Gesetzen und Verordnungen regeln. Da diese in vielen Fällen eher grobe Regelungen enthalten, haben in der Praxis Handbücher eine grosse Bedeutung. Des Weiteren nehmen die SKOS-Richtlinien bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe eine bedeutende Stellung ein. Dies äussert sich darin, dass in vielen Kantonen die SKOS-Richtlinien mehrheitlich oder vollständig verbindlich sind. Aber obwohl durch die SKOS-Richtlinien und die sozialhilferechtlichen Strukturprinzipien eine gewisse Harmonisierung der Sozialhilfe zwischen Kantonen ermöglicht wurde, herrschen bei anderen Themen erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung.

Diese Problematik und weitere Probleme, die mit der aktuellen Regelung der Sozialhilfe einhergehen, werden im nächsten Kapitel besprochen. Dort wird auch auf einen möglichen Lösungsansatz, ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, eingegangen.

## **2.2 Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe**

In diesem Kapitel steht die Thematisierung der Problematiken im Zentrum, die mit der kantonalen Regelung der Sozialhilfe einhergehen. Des Weiteren wird darauf eingegangen, inwiefern ein Bundesrahmengesetz diese Problematiken beheben könnte und welche Inhalte ein solches Bundesrahmengesetz aufweisen könnte.

### 2.2.1 Problematiken der Gesetzgebung

Die Rahmenbedingungen der Sozialhilfe ergeben sich in der Schweiz, wie in Kapitel 2.1.4 beschrieben, aus verfassungsrechtlichen Grundlagen. Dazu kommen, wie Waldburger (2017) ausführt, völkerrechtliche Verträge. So fällt die Sozialhilfe gemäss der schweizerischen Verfassungsordnung in die Regelungszuständigkeit der Kantone. Jedoch sind bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe internationale und nationale Normen zu beachten, die sich durch die in der Verfassung geregelten Grundrechte und das Völkerrecht ergeben. Bezüglich des Völkerrechts ist die Schweiz relevanten internationalen Konventionen beigetreten, die, sofern sie von der Schweiz ratifiziert wurden, Bund und Kantone verpflichten, die darin enthaltenen Rechte durch gesetzgeberische Massnahmen umzusetzen. Für die Sozialhilfe relevant ist insbesondere das Recht jeder Person auf einen angemessenen Lebensstandard gemäss Art. 11 Abs. 1 des UNO-Pakts I<sup>1</sup>. Zur Ausgestaltung dieser Bestimmung ist hauptsächlich die Praxis des UNO-

---

<sup>1</sup> Der UNO-Pakt I (Kälin & Künzli, 2019) ist der internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Der UNO-Pakt II ist der internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte. Beide Pakte wurden in der UNO-Vollversammlung im Dezember 1966 genehmigt und 1976 ratifiziert. Die beiden Pakte bilden zusammen mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung den Grundrechtskatalog der internationalen Staatengemeinschaft (S. 43–44).

Sozialausschusses ausschlaggebend. Gemäss diesem begründet Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I die Gewährleistung eines frei von Diskriminierung ausgestalteten Minimalstandards sowie rechtsgleiche Anspruchsvoraussetzungen. Die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe würde sich daher mit der Empfehlung des UNO-Sozialausschusses zu einheitlichen Standards decken (S. 26).

Die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte gewährleisten laut Caplazi (2021) grundlegende Rechte jeder einzelnen Person gegenüber dem Staat. Sie lassen sich in Freiheitsrechte und soziale Grundrechte unterteilen. Während die Freiheitsrechte jeder Person einen Rechtsanspruch auf Abwehr staatlicher Eingriffe in Freiheit und Eigentum verleihen, garantieren die sozialen Grundrechte ein Recht auf staatliche Leistungen. Beispiele für Freiheitsrechte sind das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) und der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Dagegen sind der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) und der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV) soziale Grundrechte (S. 103-104). In Bezug auf die Sozialhilfe ist gemäss Mösch Payot (2021) das Grundrecht auf Hilfe in Notlage (Art. 12 BV) von Bedeutung, welches als Minimalgarantie einen bedingten grundrechtlichen Schutz auf überlebensnotwendige Leistungen garantiert. Des Weiteren bilden Grundrechte wie der Schutz vor Willkür (Art. 9 BV), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), der Schutz der Menschenwürde (Art. 9 BV), das Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10 BV), der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) und das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV) grundlegende Rahmbedingungen bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe (S. 243). Bezüglich der in Kapitel 2.1.4 thematisierten unterschiedlichen kantonalen Sozialhilferegulungen soll nun das Rechtsgleichheitsgebot näher betrachtet werden.

Gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Waldburger (2017) führt zur Rechtsgleichheit aus, dass diese als Grundprinzip die gesamte Rechtsordnung durchzieht. Sie wird verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Folglich dürfen Personen, die sich in vergleichbaren Verhältnissen befinden nicht ungleich behandelt werden und gleichzeitig muss eine Differenzierung erfolgen, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse voneinander unterscheiden. Die interkantonalen Unterschiede in der Ausgestaltung der Sozialhilfe sind gemäss Bundesgericht kein Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Denn laut Bundesgericht bezieht sich das Rechtsgleichheitsgebot auf den Zuständigkeitsbereich ein und derselben Behörde bzw. Gebietskörperschaft. Folglich gewährt das Rechtsgleichheitsgebot keine Gleichbehandlung über Kantons- und Gemeindegrenzen hinweg und die Kantone verstossen mit den im Rahmen ihrer Zuständigkeit festgelegten unterschiedlichen Sozialhilferegulungen nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Bundesgericht den Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Ausrichtung von existenzsichernden Leistungen auf die Rechtsanwendung durch verschiedene Behörden innerhalb eines Kantons erweitert. Des Weiteren ergeben

sich bei der rechtsgleichen Rechtsanwendung Schwierigkeiten aufgrund der teilweise rudimentär ausgestalteten kantonalen Sozialhilfegesetze und -verordnungen. Daraus folgt, dass sich in der Praxis gestützt auf diese Regelungen keine Antworten auf wichtige Rechtsfragen ergeben und so die Gefahr rechtsungleicher Behandlung von Bedürftigen steigt (S. 27–28). Ein Rahmengesetz würde folglich die Gefahr rechtsungleicher Behandlung von Bedürftigen in der Sozialhilfe beseitigen.

### 2.2.2 Notwendigkeit des Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe

Nebst der Beseitigung der Gefahr einer rechtsungleichen Behandlung der Bedürftigen gibt es weitere Punkte, die für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe sprechen. So ist Wizent (2020) der Meinung, dass mit der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes einerseits für die Sozialhilfe Gelegenheit für eine faire demokratische Auseinandersetzung zur Ausgestaltung der Sozialhilfe geboten würde. Aktuell werden zahlreiche Fragen zur Anwendung der Sozialhilfe den rechtsumsetzenden Organen in Form von Handbüchern und internen Richtlinien und der SKOS überlassen. Aber hier fehlt ein demokratisches Verfahren. Mit der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe würden dagegen viele Fragen in einem demokratischen Verfahren festgelegt. Andererseits ist ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe notwendig, da die Schweiz einen einheitlichen sozialen Lebensraum darstellt und daher grundlegende Menschen- und Grundrechtsfragen nicht intra- und interkantonal unterschiedlich beantwortet werden können. Des Weiteren werden sich anstehende sozialstaatliche, gesellschaftliche und rechtliche Herausforderungen ohne minimale Vereinheitlichung, Harmonisierung, Koordination, Mitfinanzierung und Steuerung der Sozialhilfe auf Bundesebene kaum lösen lassen. Daher sollte die Sozialhilfe wie in zahlreichen vergleichbaren Ländern im Sinne der Armutsbekämpfung eine nationale Angelegenheit und gesetzlich verankert sein, damit für rechtliche Kontinuität gesorgt ist (S. 136–138).

Ein weiterer Punkt, der für ein Bundesrahmengesetz spricht, ist für Joss und Besler (2015) die Gefahr, dass die bestehenden Ungleichheiten falsche Anreize schaffen könnten. So könnten Kantone oder Gemeinden, die unter Sparzwang stehen, versucht sein, die Unterstützung Bedürftiger möglichst unattraktiv auszugestalten, die Ansätze für die Sozialhilfe tiefer als die angrenzenden Gemeinden und Kantone zu setzen und zu versuchen, mit verschiedenen Methoden die Zahl der Sozialhilfe-Beziehenden möglichst tief zu halten.

Guldemann (2015) vertritt schliesslich in ihrer Rolle als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundesamts für Sozialversicherungen (BFS) die Meinung, dass die Sozialhilfe als tragende Säule des Systems der sozialen Sicherheit der Schweiz in ihrer Rolle und ihren Aufgaben zu stärken und in ihren Grundzügen gesamtschweizerisch in einem verbindlichen Rahmen zu regeln ist. Auf diese Weise sollen Sozialhilfe-Beziehende wie Leistungsbeziehende von Sozialversicherungen schweizweit in gleicher Weise behandelt werden (S. 313).

### 2.2.3 Inhalt des Bundesrahmengesetzes zur Sozialhilfe

Laut Wizent (2020) sollten folgende Punkte in einem Bundesrahmengesetz verankert werden: die grundlegenden Organisations- und Verfahrensbestimmungen, die Aufgaben und Ziele der Sozialhilfe, die Leistungsarten und Grundzüge der verschiedenen Hilfen (wirtschaftliche Hilfe, Eingliederungshilfen, materielle Anreize und persönliche Hilfe), der Lebensunterhalt (Grundbedarf, Unterkunft, medizinische Grundversorgung, wichtige situationsbedingte Leistungen), die Grundsätze zur Bedürftigkeitsbemessung, die sozialhilferechtlichen Strukturprinzipien (Siehe Kapitel 2.1.3), die Aufzählung und Handhabung der wesentlichen vorrangigen Eigenmittel, die prozedurale Vorgabe zur Grundbedarfsbemessung, die Pflichten und Sanktionen, bedarfsrechtliche Ungleichbehandlungen von bestimmten Personengruppen (z. B. junge Erwachsenen oder Personen in Ausbildung), die zentralen Institute und Grundsätze bei Personengemeinschaften und eine Aufklärungs- und Beratungspflicht (S. 127).

Waldburger (2017) geht bei ihren Ausführungen, was ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe beinhalten sollte, noch mehr ins Detail. So schreibt sie, dass ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe zum einen die Aufgaben und Ziele der Sozialhilfe definieren sollte und zum anderen die Strukturprinzipien der Sozialhilfe (Siehe Kapitel 2.1.3), welche in der Sozialhilfepraxis eine immanente Bedeutung haben, verankern. Des Weiteren sollten in einem Bundesrahmengesetz die Anspruchsvoraussetzungen für die Sozialhilfe aufgeführt sowie die Pflichten der Sozialhilfe-Beziehenden festgelegt und die Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Pflichten genannt werden. Dagegen soll auf eine grundsätzliche in einem Bundesrahmengesetz verankerte Rückerstattungspflicht verzichtet werden. Vielmehr soll festgehalten werden, dass nur in Ausnahmefällen, wenn ein ungewöhnlicher Vermögensfall eintritt, rechtmässig bezogene Sozialhilfe rückerstattet werden muss. Daneben sollte in einem Bundesrahmengesetz definiert werden, dass wirtschaftliche Hilfe grundsätzlich durch Geldleistungen und mittels monatlicher Überweisungen zu erbringen ist. Demgegenüber sollte auf eine Auflistung eines Mindestangebots persönlicher Hilfe verzichtet werden. Schliesslich sollten im Bundesrahmengesetz die Standards der materiellen Sozialhilfe festgehalten werden. Dies sollte nicht in Form einheitlicher gesetzlicher Beträge geschehen, sondern, in Anlehnung an die SKOS-Richtlinien, in Form der Konkretisierung des sozialen Existenzminimums und der anrechenbaren Eigenmittel (S. 58–59).

### 2.2.4 Fazit

Dieses Kapitel zeigt auf, dass, obwohl die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen, sich in der Praxis wegen der geringen Normdichte der kantonalen Sozialhilfeordnungen Schwierigkeiten bei der rechtsgleichen Rechtsanwendung ergeben. Durch den Erlass bestimmter Regelungen in Form eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe könnte dem entgegengewirkt werden. Ein solcher Erlass würde auch den Empfehlungen des UNO-

Sozialausschusses entsprechen. Darüber hinaus würde die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes eine demokratische Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung der Sozialhilfe sicherstellen und dafür sorgen, dass Menschen- und Grundrechte in der Schweiz als einheitlichem sozialem Lebensraum in den verschiedenen Kantonen nicht unterschiedlich ausgestaltet werden. Des Weiteren lassen sich anstehende sozialstaatliche, gesellschaftliche und rechtliche Herausforderung in der Schweiz am ehesten mit einem Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe lösen und falsche Anreize im Sinne eines Negativwettbewerbs bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe zwischen den Gemeinden und Kantonen vermeiden. Schliesslich würde mit einem Rahmengesetz die Sozialhilfe als wichtiges Element der sozialen Sicherheit gestärkt und Sozialhilfe-Beziehende hätten schweizweit gleiche Rechte, wie das auch bei Leistungsbeziehenden von Sozialversicherungen der Fall ist. Bezüglich des möglichen Inhalts sollte ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe die Aufgaben und Ziele sowie die Strukturprinzipien der Sozialhilfe, die Anspruchsvoraussetzungen, die Grundsätze der wirtschaftlichen Hilfe und die Standards der materiellen Hilfe definieren.

Im nächsten Kapitel wird darauf eingegangen, warum ein Rahmengesetz auf Bundesebene in der Sozialhilfe-Thematik am sinnvollsten ist, wie der Gesetzgebungsprozess zur Verankerung eines Rahmengesetzes funktioniert und welche Bestrebungen bisher unternommen wurden, um ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe auf der nationaler Ebene zu schaffen.

### 3 Gesetzgebung für ein Bundesrahmengesetz

In diesem Kapitel wird im ersten Teil auf die unterschiedlichen Rechtssetzungskompetenzen des Bundes eingegangen und dargelegt, warum im Bereich der Sozialhilfe ein Rahmengesetz auf Bundesebene am sinnvollsten ist. Anschliessend wird ausgeführt, wie der Gesetzgebungsprozess zur Schaffung eines Rahmengesetzes funktioniert und welche Instrumente das Bundesparlament hat, um einen solchen Prozess zu initiieren. Schliesslich wird im dritten Teil aufgezeigt, welche Bestrebungen im schweizerischen Parlament in den letzten zwölf Jahren unternommen wurden, um ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe in der Bundesverfassung zu verankern.

#### 3.1 Rechtsetzungskompetenz Bund

Gemäss Häfelin et. al. (2020) hat der Bund unterschiedliche Rechtsetzungskompetenzen, die sich im Umfang unterscheiden. Dabei wird zwischen umfassender Rechtsetzungskompetenz, fragmentarischer Rechtsetzungskompetenz und Grundsatzgesetzgebungskompetenz unterschieden. Um welche Kompetenz in der jeweiligen Materie es sich handelt, ergibt sich aus den Ausführungen in der Bundesverfassung. Bei der umfassenden Rechtsetzungskompetenz hat der Bund die Befugnis, ein Sachgebiet vollständig und abschliessend zu regeln. Beispiele sind die Militärgesetzgebung (Art. 60 Abs. 1 BV), die Zivilschutzgesetzgebung (Art. 61 Abs. 1 BV), der Umweltschutz (Art. 74 Abs. 1 BV) und die Landwirtschaft (Art. 104 BV). Dagegen darf der Bund bei der fragmentarischen Rechtsetzungskompetenz nur in eine bestimmte Richtung und bei einem genau definierten Sachverhalt tätig werden. So darf der Bund mit Rücksicht auf die Kantone und Gemeinden nur einzelne, genau definierte Steuern, wie beispielsweise die direkte Bundessteuer (Art. 128 Abs. 1 BV) und die Mehrwertsteuer (Art. 130 Abs. 1 BV), erheben. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz bedeutet schliesslich, dass der Bund die Grundzüge in bestimmten Sachgebieten im Sinne einer Rahmenordnung regeln kann. Die Kantone sind für die detaillierte Regelung innerhalb dieser Rahmenordnung zuständig. Man spricht daher auch von einer Rahmengesetzgebung. Mit dieser kann gleichzeitig dem Bedürfnis nach einer schweizweiten Vereinheitlichung in einem Sachgebiet entsprochen und den Kantonen gesetzgeberischer Gestaltungsraum bezüglich ihrer eigenen Verhältnisse überlassen werden. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Art. 75 Abs. 1 BV) ist ein Beispiel für diese Rechtsetzungskompetenz (S. 353–354).

Im Bereich der Sozialhilfe scheint eine umfassende Bundeskompetenz laut Waldburger (2017) nicht zielführend, weil diese den unterschiedlichen regionalen Bedürfnissen im Bereich der Sozialhilfe nicht gerecht würde. Daher ist ein nationales Rahmengesetz ein passendes Instrument für eine schweizweite Vereinheitlichung des kantonalen Sozialhilferechts. Mit der Ausgestaltung eines Rahmengesetzes, wie in Kapitel 2.2.2 ausgeführt, könnten das Sozialhilferecht vereinheitlicht und Mindeststandards

festgelegt werden, welche die Kantone einhalten müssten. Gleichzeitig würden die Kantone weiterhin über Handlungsspielräume verfügen, indem sie über die vom Bund definierten Mindeststandards hinausgehen könnten. Des Weiteren würde der kantonale und kommunale Vollzug der Sozialhilfe bei einem Rahmengesetz erhalten bleiben (S. 21).

### **3.2 Teilrevision der Bundesverfassung**

Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe bedingt, dass dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz gegeben wird. Dies ist nur durch die Revision der Bundesverfassung möglich. Es wird unterschieden zwischen einer Total- und einer Teilrevision. Da für ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe eine Teilrevision ausreicht, wird in dieser Arbeit nur auf das Verfahren zur Teilrevision eingegangen. Eine Teilrevision muss sich an das zwingende Völkerrecht halten und untersteht dem obligatorischen Verfassungsreferendum. Das heisst, es findet eine Volksabstimmung statt und ein Volks- sowie Ständemehr muss erreicht werden, damit eine Teilrevision der Bundesverfassung in Kraft tritt (Das Schweizer Parlament, ohne Datum a). Eine Teilrevision der Bundesverfassung kann laut Tschannen (2016) von den Bundesbehörden, von einem Kanton oder von den Stimmbürger:innen initiiert werden (S. 570).

#### 3.2.1 Verfahren zu Teilrevisionen der Bundesverfassung

Teilrevisionen der Bundesverfassung durchlaufen laut Tschannen (2016) vier Schritte: die Initiierung inklusive dem Beschluss der Bundesversammlung über das Eintreten auf die Teilrevision, die Ausarbeitung der Verfassungsvorlage, das obligatorische Referendum und schliesslich die Publikation des Erlasses und das Inkrafttreten. Im ordentlichen Verfahren werden die Teilrevisionen durch den Bundesrat aufgrund seines Vorschlagsrechts oder durch die Bundesversammlung in Form einer Motion oder eines Postulats initiiert. Tritt die Bundesversammlung auf die Teilrevision ein, wird die Verfassungsvorlage im Verfahren der Bundesgesetzgebung ausgearbeitet (S. 570). Bei diesem Verfahren (Tschannen, 2016) geht in einem ersten Schritt der Auftrag zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs an das in der Sache zuständige Department. Dieses gibt den Auftrag an das zuständige Bundesamt, eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe oder eine Studienkommission weiter. Bei Letzterer handelt es sich um eine Arbeitsgruppe verwaltungsinterner und externer Fachleuten. Der erarbeitete Vorentwurf geht zurück an das Departement. Bei Vorlagen, die von grosser Tragweite sind, alle Kantone betreffen und ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, findet anschliessend ein Vernehmlassungsverfahren statt. Bei diesem Verfahren wird der Vorentwurf verwaltungsexternen Körperschaften, Organisationen und Personen zur Stellungnahme vorgelegt. In der Regel werden die Kantone, die politischen Parteien und die von der Sache berührten Organisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung konsultiert. Dadurch soll der Vorentwurf sachlich und politisch optimiert werden. Die Ausarbeitung des Entwurfs

danach bildet den Abschluss des Vorverfahrens. Der Bundesrat erarbeitet eine Botschaft an das Bundesparlament. Damit legt der Bundesrat dem Parlament eine Verfassungsvorlage als Antrag zur Zustimmung vor. Die Ausarbeitung der Botschaft ist Sache des zuständigen Departements und hat eine Reihe von Anforderungen zu erfüllen. So muss der Bundesrat die Verfassungsvorlage begründen, die einzelnen Bestimmungen kommentieren und weitere Punkte erläutern, wie beispielsweise die finanziellen und personellen Folgen sowie Implikationen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen (S. 597–599).

In der Bundesversammlung (Das Schweizer Parlament, ohne Datum b) beraten National- und Ständerat die Verfassungsvorlage nacheinander. Dabei bestimmen die Ratspräsident:innen, welcher Rat zuerst zum Zuge kommt. Sollten sie sich nicht einigen, entscheidet das Los. Zunächst bereiten die für das Sachgebiet zuständigen Kommissionen die Verfassungsvorlage vor, stellen ihrem Rat einen Antrag und bestimmen eine:n Berichterstatter:in, welche:r ihre Anträge im Rat vertritt. Im nächsten Schritt berät der Rat, ob er auf die Vorlage eintreten will. Ist dies der Fall, wird die Vorlage artikelweise beraten und danach eine Gesamtabstimmung über die ganze Vorlage durchgeführt. Sollten nach der ersten Beratung Differenzen zwischen den Räten bestehen, gehen im Differenzbereinungsverfahren die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Beratung an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung erreicht ist. Dieser Prozess findet gesamthaft drei Mal statt. Falls anschliessend in beiden Räten noch Differenzen bestehen, findet eine Einigungskonferenz statt, auf der eine Verständigungslösung erarbeitet werden sollte. Schliesslich findet in beiden Räten in der letzten Sitzung der Session eine Schlussabstimmung statt, wenn die Beschlüsse übereinstimmen. Tschannen (2016) führt aus, dass von der Bundesversammlung beschlossene Revisionsentwürfe dem obligatorischen Verfassungsreferendum unterstehen. Findet sich für die Verfassungsvorlage ein Volks- und Ständemehr, tritt die Verfassungsänderung am Tag ihrer Annahme in Kraft (S. 571).

Nebst dem oben beschriebenen ordentlichen Verfahren, kann gemäss Tschannen (2016) eine Teilrevision der Bundesverfassung auch durch eine Standes- oder eine Volksinitiative initiiert werden. Da Stand August 2023 noch nie eine Standes- oder eine Volksinitiative zum Thema Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe zustande gekommen ist und in dieser Arbeit folglich ausschliesslich verschiedene Vorstösse aus der Bundesversammlung analysiert werden, wird an dieser Stelle auf das Verfahren bei Standes- und Volksinitiativen nur im Überblick eingegangen. Jeder Kanton ist befugt, mittels einer Standesinitiative eine Teilrevision der Verfassung zu verlangen. Zunächst muss die Bundesversammlung beschliessen, ob sie der Standesinitiative zustimmt. Sollte dies der Fall sein, läuft das Verfahren nach dem gleichen Schema wie das oben beschriebene ordentliche Verfahren ab. Volksinitiativen sind in der Form von ausgearbeiteten Entwürfen und in der Form der allgemeinen Anregung möglich. Beide Formen benötigen Unterschriften von 100'000 Stimmberechtigten. Beim ausgearbeiteten Entwurf

formulieren die Initiant:innen, wie bestimmte Verfassungsartikel erlassen, geändert oder aufgehoben werden. Beim Zustandekommen der Initiative prüft das Parlament die Gültigkeit, formuliert eventuell einen Gegenentwurf und legt die Initiative zur Abstimmung dem Volk vor. Bei der allgemeinen Anregung wird die Bundesversammlung beauftragt, eine Verfassungsänderung im Sinne der Initiative zu formulieren. (S. 571–575).

### 3.2.2 Parlamentarische Vorstösse

Tschannen (2016) beschreibt, dass das Parlament politisches Handeln in Form von parlamentarischen Vorstössen initiieren kann. Damit können die Räte auf den Bundesrat einwirken und ihn zu bestimmten Handlungen verpflichten. Dabei unterscheidet sich die Stärke der Verpflichtungen nach Art des Vorstosses gemäss Tabelle 1.

	Motion	Postulat	Interpellation	Anfrage
Auftrag an den Bundesrat	Vorlage, Massnahme	Prüfung, Bericht	Auskunft	Auskunft
Dringlich- erklärung	nicht möglich	nicht möglich	möglich	möglich
Reaktion des Bundesrates	Stellungnahme, Erklärung	Stellungnahme, Erklärung	Antwort	Antwort
Diskussion	immer möglich	immer möglich	durch Ratsbeschluss	nicht möglich
Beschluss der Bundesversammlung	Überweisung nur durch beide Räte	Überweisung durch einen Rat	---	---
Weiteres Verfahren	Bundesrat erfüllt Auftrag im Sinne der Bundesversammlung.		Kein weiteres Verfahren; Auftrag ist mit der Antwort des Bundesrats erfüllt.	

Tabelle 1: Überblick über parlamentarische Vorstösse (Tschannen, 2016, S. 484)

So ist die Motion der stärkste und die Anfrage der schwächste Vorstoss. Umgekehrt müssen die Vorstösse je stärker sie sind, umso mehr Voraussetzungen erfüllen. Mit einer Motion beauftragt das Parlament den Bundesrat, einen Gesetzesentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Der Bundesrat nimmt in der Regel bis zur nächsten Session Stellung zu Motionen und stellt einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung der Motion. Wird die Motion vom Rat, der sie eingereicht hat,

angenommen, geht sie an den anderen Rat. Sollte dieser auch zustimmen, muss der Bundesrat einen Gesetzesentwurf erstellen oder eine Massnahme umsetzen. Im Gegensatz dazu wird bei einem Postulat der Bundesrat beauftragt, zu prüfen, ob ein Gesetzesentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen ist, oder einen Bericht dazu zu erstellen. Darüber hinaus können Berichte zu anderen Themen eingefordert werden. Der Bundesrat muss wiederum bis zur nächsten Session Stellung nehmen und erklären, ob das Postulat angenommen oder abgelehnt werden soll. Damit das Postulat angenommen wird, reicht die Zustimmung des Rates, bei dem das Postulat eingereicht wurde. In der Folge muss der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht erstatten, und zwar in Form eines separaten Berichts, eines Geschäftsberichts oder einer Botschaft zu einem Gesetzesentwurf. Schliesslich kann das Parlament den Bundesrat mittels einer Interpellation oder einer Anfrage auffordern, Auskunft zu geben. Es handelt sich daher um reine Frageinstrumente, die mit der Antwort des Bundesrates erledigt sind. Sie müssen vom Rat im Gegensatz zur Motion und zum Postulat nicht für erheblich erklärt werden und liegen so in der Hand der einzelnen Parlamentarier:innen. Lediglich bei der Interpellation kann der Rat beschliessen, dass eine Diskussion geführt werden muss. Normalerweise verfasst der Bundesrat seine Antworten bis zur nächsten Session, ausser die Interpellation oder Anfrage wird als dringlich erklärt. Während dringliche Interpellationen in der gleichen Session beantwortet werden, werden dringliche Anfragen innerhalb drei Wochen schriftlich beantwortet (S. 482–484).

### **3.3 Übersicht über bisherige Vorstösse**

Gemäss Keller (2023) war die Forderung nach einer Bundeslösung der Existenzsicherung bereits 1905 ein Thema. Seither wurde von verschiedenen Akteur:innen immer wieder versucht, auf nationaler Ebene ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe zu verankern (S. 10). Im Rahmen dieser Arbeit werden die Vorstösse auf nationaler Ebene für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe der letzten zwölf Jahre analysiert. Denn 2011 wurden mit den Motionen von Ruth Humbel und Thomas Weibel ein politischer Prozess angestossen, der in einem Bericht mündete, in welchem der Bundesrat 2015 zum bisher letzten Mal seine Einschätzung zu einem Rahmengesetz in der Sozialhilfe detailliert darlegte.

#### 3.3.1 Motionen von Ruth Humbel (CVP) und Thomas Weibel (GLP) 2011-2016

Im Jahr 2011 wurden im Nationalrat zwei Motionen mit ähnlichem Inhalt beim Nationalrat eingereicht. Ruth Humbel verlangte in ihrer Motion ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung. Dieses sollte ein einheitliches Verfahren und eine Abstimmung der Leistungen sicherstellen (Motion Humbel 16.06.2011). Thomas Weibel forderte in seiner Motion analog zum Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes ein schlankes Rahmengesetz für die Sozialhilfe (Motion Weibel 11.3714). Beide Motionen wurden von Bundesrat zur Ablehnung empfohlen und im Juni 2013 abgeschlossen, da sie im Nationalrat nicht innerhalb von zwei Jahren behandelt wurden. In Folge dieser

Ablehnungsempfehlung des Bundesrats reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SKG-NR) im Februar 2012 eine Motion für ein Rahmengesetz ein (Motion SGK-NR 12.3013). Der Bundesrat erklärte zwar seine Bereitschaft dazu, die Thematik vertieft zu prüfen, empfahl aber, die Motion abzulehnen. Während der Nationalrat im September 2012 der Motion zustimmte, lehnte der Ständerat sie im Juni 2013 ab. Somit war sie erledigt. Der Ausführungen des Bundesrats folgend reichte die SKG-NR im November 2013 ein Postulat ein, in dem vom Bundesrat ein Bericht über den Nutzen eines Bundesrahmengesetzes verlangt wurde (Postulat SGK-NR 13.4010). Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats und der Nationalrat nahm es im März 2014 an. Der Bundesrat (2015) schrieb in seinem Bericht, dass er grundsätzlich die fehlende Verbindlichkeit in der Sozialhilfe als nicht mehr zeitgemäss erachte, er aber der Position der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) folge. Diese wollten zwar die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien stärken und sind sich der Bedeutung einer einheitlichen Regelung der Sozialhilfe bewusst, lehnten aber ein Bundesrahmengesetz ab. Des Weiteren erwartete der Bundesrat von den Kantonen, dass diese ihre Verantwortung wahrnehmen und einen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe definieren würden. Schliesslich begrüsst der Bundesrat die laufenden Bestrebungen zur Stärkung der SKOS-Richtlinien, da diese einen notwendigen verbindlichen Rahmen in der Sozialhilfe bilden würden.

### 3.3.2 Interpellationen Valérie Piller Carrard (SP) und Christine Häslar (GPS) 2017-2018

Im März 2017 verlangte Valérie Piller Carrard vom Bundesrat in Form einer Interpellation eine Antwort auf die Frage, wie der Bundesrat auf den finanziellen Druck reagiere, unter dem die Sozialhilfe in verschiedenen Kantonen stehe (Interpellation Piller Carrard 17.3184). Christine Häslar reichte im Dezember 2017 eine Interpellation ein und verlangte vom Bundesrat eine Stellungnahme dazu, ob die Kantone ihre Verantwortung für die Harmonisierung der Sozialhilfe noch wahrnehmen würden (Interpellation Häslar 17.4278). In seinen beiden Stellungnahmen verwies der Bundesrat auf den oben erwähnten Bericht vom Februar 2015, in welchem er die fehlende Verbindlichkeit bei der Sozialhilfe als nicht mehr zeitgemäss erachtete. Des Weiteren ging er davon aus, dass sich die Kantone zu keiner weiteren Harmonisierung verpflichten wollten. Darüber hinaus schrieb er, dass es den Kantonen nicht gelungen sei, die Sozialhilfe mit einem verbindlichen Rahmen zu stärken, da einzelne Kantone ihre Sozialhilfegesetze überarbeitet hätten und damit von den SKOS-Richtlinien abweichen würden. Der Bundesrat zog als Fazit, dass er nicht an Stelle der Kantone eine Harmonisierung der Sozialhilfe schaffen könne. Mit diesen Stellungnahmen waren die Interpellationen von Piller Carrard im Juni 2017 und von Häslar im Februar 2018 erledigt.

### 3.3.3 Motionen von Marianne Streiff-Feller (EVP) und Kathrin Bertschy (GLP) 2017–2019

Marianne Streiff-Feller und Kathrin Bertschy reichten im Dezember 2017 zwei identische Motionen ein. Diese verlangten eine Harmonisierung der Sozialhilfe, da sich nicht mehr alle Kantone an die SKOS-Richtlinien hielten (Motion Streiff-Feller 17.4166 und Motion Bertschy 17.4167). Im März 2018 empfahl der Bundesrat die Ablehnung der Motionen, da er der Meinung war, dass sich die Kantone zu keiner weiteren Harmonisierung verpflichten wollten. Im Dezember 2019 wurden beide Motionen abgeschrieben, da sie nicht innerhalb von zwei Jahren im Nationalrat behandelt wurden.

### 3.3.4 Interpellation von Yvonne Feri (SP) 2020

Yvonne Feri nahm in ihrer Interpellation vom Mai 2020 explizit Bezug auf den Bericht des Bundesrates von 2015 zur Harmonisierung der Sozialhilfe mittels eines Rahmengesetzes und verlangte vom Bundesrat zu wissen, ob sich die Situation seit 2015 verändert habe und ob der Bundesrat weiteren Handlungsbedarf zu einer Harmonisierung der Sozialhilfe sehe (Interpellation Feri 20.3229). Der Bundesrat schrieb in seiner Stellungnahme im Juli 2020, dass noch die gleichen Voraussetzungen vorhanden seien wie im Jahr 2015 und er bezüglich der Harmonisierung der Sozialhilfe keine nennenswerten Fortschritte, aber auch keine systematischen Mängel sehe. Und dass er weiter die Zuständigkeit bei den Kantonen sehe.

### 3.3.5 Motion von Katharina Prelicz-Huber (GPS) 2020–2022

In ihrer Motion vom Juni 2020 verlangte Katharina Prelicz-Huber, dass der Bundesrat ein Rahmengesetz für die Existenzsicherung erarbeitet (Motion Prelicz-Huber 20.3823). Dieses solle sich an die Ergänzungsleistungen anlehnen sowie Vorschriften zu Fachpersonal, nicht-monetären Leistungen und finanziellen Leistungen des Bundes enthalten. Der Bundesrat empfahl im August 2020 die Ablehnung der Motion, da er der Meinung war, dass sich die Ausgangslage seit seinem Bericht im 2015 nicht geändert habe. Der Nationalrat folgte dieser Empfehlung und lehnte die Motion im Juni 2022 ab.

## **3.4 Fazit**

Dieses Kapitel zeigt auf, dass ein Bundesrahmengesetz eine sinnvolle Lösung für eine schweizweite Vereinheitlichung der Sozialhilfe wäre. Denn ein Rahmengesetz könnte Mindeststandards setzen, die Kantone wären in der darüber hinausgehenden Ausgestaltung frei und der Vollzug würde weiter bei ihnen liegen. Um ein solches Rahmengesetz in der Bundesverfassung zu verankern, müsste eine Teilrevision der Bundesverfassung vorgenommen werden. Eine Teilrevision findet in vier Schritten statt: Initiierung inklusive dem Beschluss der Bundesversammlung über das Eintreten auf die Teilrevision, Ausarbeitung der Verfassungsvorlage, obligatorisches Referendum und schliesslich Publikation des

Erlasses und das Inkrafttreten. Die Initiierung kann durch den Bundesrat, durch das Parlament, durch eine Standesinitiative der Kantone oder durch eine Volksinitiative erfolgen. Nebst den Vorstössen in der Form von Motionen und Postulaten kann das Parlament auch Interpellationen und Anfragen an den Bundesrat stellen. In den letzten zwölf Jahren gab es im schweizerischen Parlament verschiedene Vorstösse, die die Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe verlangten. Alle Motionen wurden vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen und anschliessend vom Parlament abgelehnt oder nicht abschliessend behandelt. In einem Bericht führte der Bundesrat 2015 aus, dass er zwar die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Sozialhilfe anerkenne, eine Harmonisierung aber von den Kantonen gewährleistet sein müsste und er dies nicht für die Kantone übernehmen könne. Die letzte derartige Botschaft stammt aus dem Jahr 2020.

Im nächsten Kapitel soll mit Hilfe des politikwissenschaftlichen Modells des Policy Cycle untersucht werden, warum die Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe im schweizerischen Parlament stets gescheitert ist.

## 4 Policy Cycle

In diesem Kapitel wird in einem ersten Schritt dargelegt, inwiefern die Soziale Arbeit politikwissenschaftliche Methoden als Bezugswissenschaft verwenden kann. Im zweiten Schritt wird mit dem Policy Cycle das gängigste politikwissenschaftliche Modell zur Analyse politischer Prozesse vorgestellt. Mit diesem Modell wird schliesslich in einem dritten Schritt zu erklären versucht, warum die Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe bisher gescheitert ist.

### 4.1 Soziale Arbeit und Politik

Rieger (2013) führt aus, dass Politik für die Sozialarbeitswissenschaft von Bedeutung ist, da sie Einfluss auf die Lebensbedingungen der Klient:innen und die Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit hat. Daher ist eine Analyse der Politik bezüglich der Sozialen Arbeit und somit ein Bezug zur Politikwissenschaft wichtig. In der Politikwissenschaft hat sich für die Analyse der inhaltlichen Dimension der Politik der Begriff «Politikfeld» etabliert. Mit Politikfeld sind die Gesamtheit eines politischen Themenfelds und ein Zusammenhang von Themen, Problematiken und darauf bezogene Lösungsversuche gemeint. Beispiele für solche institutionell verankerte Politikfelder sind die Sozial-, Familien- und Bildungspolitik. Die Sozialarbeitspolitik kann analog als Politikfeld bezeichnet werden (S. 59–60). Aus dieser Perspektive kann gemäss Rieger (2013) untersucht werden, «welche Inhalte (policy) sozialarbeiterisch relevant sind, wie diese Inhalte im Rahmen politischer Institutionen (polity) und über politische Prozesse (politics) zustande kommen und wie sie gegebenenfalls durch die Praxen Sozialer Arbeit zu beeinflussen sind» (S. 60). Auf diese Weise könnten die Fragestellungen, Forschungsmethoden und Erkenntnisse der Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit nutzbar gemacht werden.

### 4.2 Policy Cycle

Zur Analyse eines Politikfelds hat sich gemäss Blum und Schubert (2011) der Policy Cycle als einflussreichstes und am häufigsten angewendetes Modell etabliert. Mit diesem Modell lassen sich politische Prozesse untersuchen und analysieren. Der Ausgangspunkt des Policy Cycle ist die Feststellung, dass politische Prozesse bestimmte typische Stadien durchlaufen (vgl. Abbildung 2). So wird zu Beginn in der Phase der Problemdefinition in einem Politikfeld ein spezifisches politisches Problem identifiziert. Politische und gesellschaftliche Akteur:innen versuchen, das Problem in der Phase des Agenda Setting entsprechend ihrer Interessen zu thematisieren und auf die Agenda zu setzen. Anschliessend werden in der Phase der Politikformulierung konkrete Programme und Steuerungsinstrumente entwickelt, um das Problem zu lösen. In der Phase der Implementierung entscheidet sich, ob die angedachten Programme und Steuerungsinstrumente von der Politik und Verwaltung umgesetzt werden. Schliesslich

wird in der Phase der Evaluierung geprüft, ob das Problem gelöst wurde. Falls ja, endet der politische Prozess; falls nein, beginnt der politische Prozess wieder von Neuem (S. 104–105).

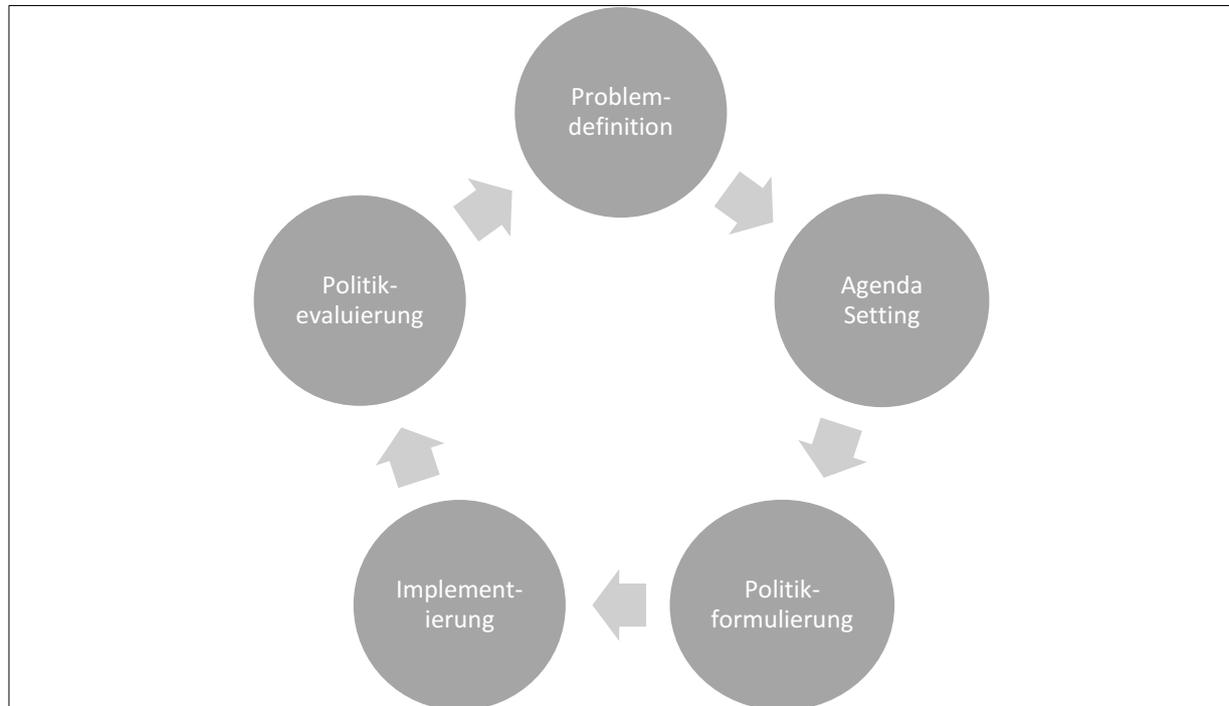


Abbildung 2: Policy Cycle (Blum & Schubert, 2011, S. 105)

Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte der verschiedenen Phasen beleuchtet. Blum und Schubert (2011, S. 108) führen aus, dass Problemwahrnehmung und Agenda Setting eng zusammenhängen und die Grenzen zwischen den beiden Phasen fließend sind.

#### 4.2.1 Problemwahrnehmung

In der ersten Phase (Blum & Schubert, 2011) wird erkannt, dass ein politisch zu lösendes Problem besteht. Probleme können ökonomischer, ökologischer oder technischer Natur sein und werden durch ihren Einfluss auf die Lebenswelt der Menschen zu einem sozialen Problem. Die Wahrnehmung eines Problems ist ein sozial konstruierter Prozess, denn der objektive Problemdruck muss nicht mit der wahrgenommenen Relevanz zusammenhängen. Dieser Prozess funktioniert nach eigenen Gesetzmässigkeiten und kann sich von Land zu Land unterscheiden. Erst wenn nach normativen Grundsätzen eine Differenz zwischen Ist-Zustand und Soll-Wert auftritt, wird ein Sachverhalt als Problem wahrgenommen und Handeln gefordert. Es finden sich folglich in der Phase der Problemwahrnehmung bereits gefilterte Formen der ursprünglichen Problemlagen. Politische und gesellschaftliche Akteur:innen thematisieren diese und die politischen Instanzen identifizieren den Kontext der Probleme und priorisieren sie. Dieser Prozess ist in demokratischen Staaten öffentlich. So diskutieren Medien Probleme, Expert:innen besprechen sie und Politiker:innen nehmen zu ihnen Stellung. Sobald ein Problem in die

Phase des Agenda Setting übergeht, ist nicht mehr die Öffentlichkeit, sondern ein Zirkel von Expert:innen am Diskurs beteiligt. Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass ein grosser Teil der wahrgenommenen Probleme nicht in die Phase des Agenda Setting übergeht (S. 109–111).

#### 4.2.2 Agenda Setting

Laut Blum und Schuster (2011) ist die zentrale Frage in der Phase des Agenda Setting, warum einige Probleme Regierungshandeln in Gang setzen, während anderen Probleme keine Relevanz zukommt. Dies liegt zum einen daran, dass die Aufmerksamkeit von Politiker:innen ein knappes Gut ist und sie ihre Aufmerksamkeit nur zu bestimmten Zeitpunkten einer begrenzten Anzahl von Themen widmen können. Eine weitere mögliche Erklärung, warum ein Thema auf die Agenda kommt, ist die Korrelation zwischen öffentlicher Unterstützung und dem Ursprung der Initiative eines Problems (vgl. Tabelle 2).

Initiative	Öffentliche Unterstützung	
	Hoch	Gering
Staatliche Akteur:innen	Konsolidierung	Mobilisierung
Gesellschaftliche Akteur:innen	von Aussen initiiert	von Innen initiiert

Tabelle 2: Typen des Agenda Setting (Blum & Schubert, 2011, S. 112)

Ein Thema mit hoher öffentlicher Unterstützung und auf Initiative von staatlichen Akteur:innen hat hohe Chancen einen politischen Prozess auszulösen. Weniger gross sind die Chancen zum einen bei Themen, die zwar eine hohe öffentliche Unterstützung haben aber nicht von staatlichen Akteur:innen initiiert werden, und zum anderen von Themen, deren Initiative von staatlichen Akteur:innen ausgeht, die aber eine geringe öffentliche Unterstützung haben. Eher selten geschieht es schliesslich, dass Themen auf die Agenda kommen, die geringe öffentliche Unterstützung haben und die von gesellschaftlichen Akteur:innen angestossen werden. Zum anderen wird das Agenda Setting auch dadurch bestimmt, dass auch die Entscheidung, nichts zu unternehmen, ein wichtiger politischer Akt sein kann. Solche Nicht-Entscheidungen und somit das Ignorieren von gesellschaftlicher Probleme durch das politische System können darauf hinweisen, dass keine Interessenvertreter:innen des Problems bestehen oder dass die Gegenspieler:innen derart mächtig sind, dass das Thema nicht in die Agenda aufgenommen wird. Das heisst, dass in bestimmten Politfeldern Machtverhältnisse das Agenda Setting vorgeben. Des Weiteren kann es Themen geben, die sehr plötzlich Aktualität aufweisen und die es ermöglichen, Pläne umzusetzen, die auf der Agenda bisher keine passenden Themen gefunden haben. Nebst diesen

plötzlich auftauchenden Themen, gibt es auch jene Probleme, die zyklisch wiederkehren. Diese treten plötzlich in Erscheinung, bleiben für einen gewissen Zeitraum aktuell und geraten anschliessend meist ungelöst wieder aus dem Fokus. Ursachen für diese zyklische Themenwiederkehr können der wirtschaftliche Konjunkturverlauf oder Themen, zu denen regelmässig neue Statistiken oder Daten veröffentlicht werden, sein. Schliesslich können Themen auch Merkmale aufweisen, die es ihnen erleichtert oder erschwert, in die politische Agenda aufgenommen zu werden. Mögliche Merkmale sind Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit, starke vs. marginale gesellschaftliche Betroffenheit, Dringlichkeit vs. Verschiebbarkeit, Einfachheit vs. Komplexität, Routineangelegenheit vs. Novum und grosse vs. geringe symbolische Bedeutung (S. 111–115).

#### 4.2.3 Politikformulierung

In der dritten Phase des Policy Cycle (Blum & Schubert, 2011) geht es darum, die Problemsituation einzuschätzen, wie sie sich aus dem Agenda Setting ergibt, und daraus Handlungsalternativen und Handlungsvorschläge zu entwickeln. In der Regel gibt es nicht die eine richtige Lösung, sondern viele Handlungsalternativen, welche vertieft diskutiert werden, inklusive Kosten-Nutzen-Abwägung, bis es zur Festlegung auf eine Strategie kommt. Hier interessieren zum einen die Charakteristika der Politikformulierung anhand folgender Punkte: Festlegung der Anzahl der Akteur:innen, Klärung der Problemdefinition, Rolle von Institutionen, Dauer der Formulierungsphase, Konsensbildung und Konfliktregulierung sowie Gewinner und Verlierer. Zum anderen interessiert der Stil der Politikformulierung. Je nachdem, wie offen ein Policy-Subsystem gegenüber neuen Akteur:innen ist, herrscht ein anderer Stil der Politikformulierung (S. 116–120).

#### 4.2.4 Entscheidungsfindung

In dieser vierten Phase wird normalerweise nicht mehr über verschiedene Handlungsalternativen abgestimmt, sondern nur über diejenigen, welche sich in der Politikformulierung durchsetzen konnte. Daher steht in dieser Phase die Analyse der Rolle der am politischen Prozess Beteiligten im Zentrum. Die Entscheidung kann darin bestehen, die Lösungsstrategie anzunehmen, abzulehnen oder keine Entscheidung dazu zu treffen. Damit in der Entscheidungsfindung eine positive Entscheidung getroffen werden kann, muss gemäss dem Multiple-Stream-Ansatz ein sogenannter «Window of Opportunity», also ein günstiger Moment vorhanden sein, in dem verschiedene Ströme zusammenkommen. Der erste Strom sind öffentlich wahrgenommene Probleme, die nach einer politischen Bearbeitung verlangen. Der zweite Strom sind die Lösungen, die zur Behebung des Problems entwickelt wurden. Der dritte Strom sind die in der Entscheidungsfindung auftretenden Konflikte und Interessenlagen, die durch die öffentliche Stimmung oder Kampagnen beeinflusst werden können. Erfolgreicher Politikwandel kann nun nur stattfinden, wenn diese drei Ströme erfolgreich zusammenkommen. Dies geschieht, wenn ein

passender Lösungsvorschlag für ein geeignetes Problem gefunden wird und die politische Konstellation günstig ist, so dass dem Vorschlag zugestimmt wird. Dieser «Window of Opportunity» muss genutzt werden, denn er kann auch wieder vorübergehen, wenn die Aufmerksamkeit auf andere Themen gelenkt wird oder sich die politische Konstellation ändert (S. 120–124).

#### 4.2.5 Implementierung und Evaluierung

Gemäss Blum und Schuster (2011) werden in der fünften Phase, der Implementierung, die politischen Absichten umgesetzt. So müssen die bislang nur theoretisch vorhandenen Instrumente praktisch angewendet werden. In der sechsten Phase, der Evaluierung, wird schliesslich beurteilt, ob ein Politikprozess beendet ist oder ob eine Neuformulierung stattfindet, die zu einem erneuten Durchspielen des Politikprozesses führt (S. 126–129).

### **4.3 Analyse der Vorstösse zu einem Bundesrahmengesetz nach dem Policy Cycle**

Die Bemühungen zu einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe auf nationaler Ebene können als Policy Cycle betrachtet werden.

Vorstösse	Phase Policy Cycle		
	Problemdefinition	Agenda Setting	Politikformulierung
Motionen Humbel und Weibel 2011-2016	Erfolgreich	Erfolgreich	Gescheitert
Interpellationen Piller Carrard und Häsler 2017-2018	Erfolgreich	Gescheitert	
Motionen Streiff-Feller und Bertschy 2017-2019	Erfolgreich	Gescheitert	
Interpellation Feri 2020	Erfolgreich	Gescheitert	
Motion Prelicz-Huber 2020-2022	Erfolgreich	Gescheitert	

Tabelle 3: Überblick der Vorstösse für ein Bundesrahmengesetz im Policy Cycle (Eigene Darstellung)

In dieser Arbeit werden die Geschehnisse ab 2011 vertieft betrachtet (vgl. Tabelle 3). Denn 2011 wurde zum einen mit den Motionen von Humbel und Weibel ein Prozess angestossen, der die Thematik bis in die Phase der Politikformulierung führte, und zum anderen bestimmen die in der Phase der

Politikformulierung damals erarbeiteten Erkenntnisse die Debatte zu einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe noch heute. So wurden die Motionen von Humbel und Weibel 2011 in das Agenda Setting des eidgenössischen Parlaments aufgenommen. Denn die Motionen führten dazu, dass die zuständige Kommission SGK-NR eine eigene Motion und auf Anraten des Bundesrates 2013 ein Postulat einreichte. Darin forderte sie den Bundesrat auf, in einem Bericht aufzeigen, wie er den Handlungsbedarf für ein Rahmengesetz der Sozialhilfe auf nationaler Ebene einschätzt. Mit der Erstellung des Berichts gelangte die Thematik in die Phase der Politikformulierung. Denn zum einen legten die Expert:innen der Bundesverwaltung ihre Einschätzung zu den Möglichkeiten einer Vereinheitlichung der Sozialhilfe auf nationaler Ebene dar und zum anderen konnten wichtige Akteur:innen im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu diesem Bericht nehmen. In der Folge lehnten mit der SODK und dem Schweizerischen Gemeindeverband zwei wichtige Akteur:innen die Einführung eines Bundesrahmengesetzes ab. Der Bundesrat, obwohl er die Vereinheitlichung der Sozialhilfe als notwendig erachtete, folgte dieser Einschätzung und nahm im Bericht die Kantone in die Verantwortung, die Sozialhilfe zu harmonisieren. Hierzu sollten insbesondere die SKOS-Richtlinien dienen. Folglich scheiterte die Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe 2015 in der Phase der Politikformulierung. Seither wurde durch verschiedene Vorstösse von Parlamentarier:innen versucht, das Thema wieder in die Agenda aufzunehmen. Diese Versuche sind stets gescheitert, da der Bundesrat sich auf den Standpunkt stellt, dass sich die Sachlage seit der Erstellung des Berichts 2015 nicht grundlegend geändert habe und die Harmonisierung der Sozialhilfe in der Verantwortung der Kantone liege und nicht vom Bund übernommen werden könne.

In der Folge werden die einzelnen Phasen des Policy Cycle zum Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe genauer betrachtet.

#### 4.3.1 Problemdefinition

Die Aufnahme der Thematik eines fehlenden Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe durch verschiedene politische Akteur:innen, nämlich durch Parlamentarier:innen des Nationalrats, mit verschiedenen Vorstössen zeigt, dass eine Problemdefinition zu verschiedenen Zeitpunkten stattgefunden hat. Die Problemdefinition hat sich im Lauf der Zeit gewandelt. So stand bei den Vorstössen vor 2015 die Argumentation im Zentrum, dass die Sozialhilfe als Teilgebiet der sozialen Sicherheit in der Schweiz einheitlich geregelt werden solle und dass die unterschiedliche Handhabung der Kantone eine Harmonisierung mit Hilfe eines Rahmengesetzes verlange. Dagegen greifen die Vorstösse nach 2015 explizit den Bericht des Bundesrates auf und bemängeln, dass die vom Bundesrat darin in Aussicht gestellte Harmonisierung der Sozialhilfe durch die Kantone nicht eingetroffen ist und stattdessen einzelne Kantone von den SKOS-Richtlinien abweichen.

#### 4.3.2 Agenda Setting

Das einzige erfolgreiche Agenda Setting fand durch die Motionen von Humbel und Weibel 2011 statt, indem die beiden Motionen mit dem Postulat der SGK-NR und dem Bericht des Bundesrates Regierungshandeln in Gang setzten. Vom Typ her handelt es sich um eine Mobilisierung gemäss der Charakterisierung in Tabelle 2 in Kapitel 4.2.2. Die öffentliche Unterstützung zur Behandlung dieses Thema war zwar gering, aber die staatlichen Akteur:innen selbst waren daran interessiert, ein Regierungshandeln in Gang zu setzen. So wies der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion der SGK-NR für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe darauf hin, dass er auf das Postulat in Form eines Berichts Stellung nehmen möchte. Im Gegensatz dazu setzten die Vorstösse nach 2015 kein Regierungshandeln in Gang, das Agenda Setting gelang also nicht. Es handelt sich hier um von innen initiierte Themen, welche die staatlichen Akteur:innen nicht weiter verfolgen wollen und bei denen auch kein öffentlicher Druck vorhanden ist. Dies ist daran ersichtlich, dass der Bundesrat in seinen Antworten auf die Vorstösse ausführt, dass sich an der Sachlage seit seinem Bericht nichts geändert habe und die Kantone weiterhin in der Verantwortung seien.

Dieses Nicht-Eintreten auf nationaler Ebene weist auch darauf hin, dass mit den Kantonen Akteur:innen vorhanden sind, die nicht darin interessiert sind, dass dem Thema eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe nachgegangen wird. In seinen Antworten auf die verschiedenen Vorstösse erwähnte der Bundesrat explizit, dass die Kantone an keiner weiteren Harmonisierung interessiert seien und der Bund dies nicht für sie übernehmen könne. Pascal Coullery, Dozent für Sozialhilferecht an der Berner Fachhochschule, ist der Meinung (E-Mail, 07. Juli 2023), dass die Kantone höchstens dann einem Rahmengesetz in der Sozialhilfe zustimmen würden, wenn der Bund gewisse Leistungen, für die er Vorgaben setzt, mitfinanzieren würde. Eine solche Mitfinanzierung habe aber in der aktuellen finanzpolitischen Lage keinerlei Chance. Auch Claudia Hänzi, Leiterin des Sozialamtes der Stadt Bern, sieht (E-Mail, 04. Juli 2023) die Mitfinanzierung der Sozialhilfe als einzige Möglichkeit, um die Zustimmung der Kantone für ein Rahmengesetz zu erlangen. Sie betont aber auch, dass eine solche Mitfinanzierung politisch chancenlos sei. Auch Annina Grob, Co-Geschäftsleiterin von AvenirSocial, (Zoom-Call, 13. Juli 2023), sieht ohne finanzielle Beteiligung des Bundes keine Chance, dass die Kantone einem Rahmengesetz zustimmen würden.

Des Weiteren sind keine Interessenvertreter:innen vorhanden, die das Thema aufnehmen und so viel öffentlicher Druck erzeugen könnten, dass der Bund gezwungen wäre, das Thema auf seine Agenda zu setzen. Zudem wäre mit dem Instrument der Volksinitiative auch die Möglichkeit für die Interessenvertreter:innen vorhanden, das Thema selbst auf die Agenda der nationalen Politik zu setzen. Die Problematik hier ist, dass die Betroffenen einer mangelnden Harmonisierung, die Sozialhilfe-Beziehenden,

eine diverse und am Rand der Gesellschaft stehende Gruppe sind, die über keinen politischen Einfluss verfügen und nicht als Einheit organisiert sind. Insofern kann auch im Jahr 2023 der Aussage von Gurny und Tecklenburg (2016) zugestimmt werden. Sie kamen im April 2016 nach der Analyse des Berichtes des Bundesrates bezüglich eines Rahmengesetzes zu dem Schluss, dass mit der ablehnenden Haltung der Kantone in Bezug auf ein Rahmengesetz dieser Weg zur Harmonisierung der Sozialhilfe bis auf Weiteres versperrt bleiben wird (S. 17). Denn auch in seiner aktuellsten Stellungnahme zu der Motion von Prelicz-Huber von August 2020 schreibt der Bundesrat, dass die Harmonisierung der Sozialhilfe interkantonal geregelt werden müsse. Gemäss der Autorin dieser Motion, Katharina Prelicz-Huber, (E-Mail, 05. Juli 2023) sei die Ausgangslage für ein Rahmengesetz auch in der aktuellen parteilichen Zusammensetzung der Bundesversammlung negativ zu werten, da die bürgerliche Mehrheit die Regelung der Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone und Gemeinde belassen wolle.

Schliesslich weist die Thematik des Rahmengesetzes für die Sozialhilfe Merkmale auf, die dafür sprechen, dass es im Agenda Setting wenig Priorität geniesst. So handelt es sich um eine Problematik mit einer eher marginalen gesellschaftlichen Betroffenheit, da es sich bei Beziehenden wirtschaftlicher Sozialhilfe und eine diverse Gruppe handelt, die über keine einheitliche Stimme verfügen. Darüber hinaus ist der gesellschaftliche Diskurs eher durch die Infragestellung der Sozialhilfe bestimmt. Des Weiteren handelt es sich um ein Thema, das keine Dringlichkeit aufweist, ziemlich komplex ist und eine geringe symbolische Bedeutung hat.

#### 4.3.3 Problemformulierung

Wie oben geschrieben, ist das Bundesrahmengesetz in der Problemformulierung gescheitert, weil die beiden wichtigsten Akteur:innen, der SODK und der Schweizerische Gemeindeverband, einer anderen Lösung den Vorzug gaben. Das Scheitern ist mit dem offenen föderalistischen System der Schweiz erklärbar: Grundsätzlich liegt die Gesetzgebung bei den Kantonen und erst wenn es eine gesetzliche Grundlage gibt, wird ein Gebiet zu einer Bundeskompetenz. Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe wird daher erst möglich, wenn die Kantone dem Bund die Schaffung eines solchen Gesetzes übertragen wollen.

Des Weiteren bedingt die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes eine Teilrevision der Bundesverfassung. Diese unterliegt dem obligatorischen Verfassungsreferendum und hat somit die hohen Hürden eines Volks- und Ständemehrs zu erfüllen. Dies könnte insofern ein Einfluss haben, dass Akteur:innen des politischen Systems sich nur Themen annehmen, bei denen sie davon ausgehen, dass sie diese Hürden überwinden. Bei einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe könnte diese Einschätzung durchaus negativ ausfallen.

#### 4.3.4 Multiple-Stream-Ansatz

Der oben in der Phase der Entscheidungsfindung vorgestellte Multiple-Stream-Ansatz bietet abschliessend weitere Anknüpfungspunkte. So ist für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe aktuell kein «Window of Opportunity» für eine Umsetzung gegeben. Denn im ersten Strom, der öffentlich wahrgenommenen Probleme, wird die fehlende Harmonisierung zwar von Expert:innen als Problem wahrgenommen, einer breiten Öffentlichkeit ist die Thematik aber nicht geläufig, die Betroffenen sind nicht als Interessengruppe organisiert und es besteht kein öffentlich wahrnehmbarer Bedarf an einer Lösung des Problems. Dagegen wäre im zweiten Strom, den Lösungen, die zur Behebung des Problems entwickelt wurden, mit dem Bundesrahmengesetz eine Lösung vorhanden, die zu einer Harmonisierung der Sozialhilfe führen würde. Zum dritten Strom, der in der Entscheidungsfindung auftretenden Konflikte und Interessenlagen, lassen sich schliesslich keine Aussagen treffen, da ein Bundesrahmengesetz im Policy Cycle noch nie in die Phase der Entscheidungsfindung getreten ist. Es lässt sich aber sagen, dass ein «Window of Opportunity» für die Verabschiedung eines Bundesrahmengesetzes erst erreicht werden kann, wenn im ersten Strom die Harmonisierung als öffentlich wahrgenommenes Problem ins Bewusstsein tritt und ein dritter Strom in der Phase der Entscheidungsfindung überhaupt eintrifft.

#### 4.3.5 Harmonisierung ohne Rahmengesetz?

Die Analyse des Policy Cycle zur Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe legt den Schluss nahe, dass dieser Weg zur Harmonisierung der Sozialhilfe mit vielen Hindernissen verbunden ist. So sind auch Claudia Hänzi (E-Mail, 04. Juli 2023) und Pascal Coullery (E-Mail, 04. Juli 2023) der Meinung, dass die Einführung eines Bundesrahmengesetzes in den nächsten Jahren politisch praktisch chancenlos sei. Es stellt sich daher die Frage, ob ein anderer Weg eingeschlagen werden müsste, um eine Harmonisierung der Sozialhilfe zu erreichen. Pascal Coullery (E-Mail, 07. Juli 2023) sieht Möglichkeiten zu dieser Harmonisierung, indem zum einen bestehende Kompetenzen des Bundes im Bereich der Bedarfsleistungen genutzt würden. So könne der Bund beispielsweise gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV Familien-Ergänzungsleistungen einführen, um die Bedürfnisse armutsbetroffener Familie zu berücksichtigen. Zum anderen könne die Thematik im Rahmen einer grundsätzlichen Neukonzeption der Aufgabenteilung im Sozialstaat breit diskutiert werden. So habe eine ähnliche Diskussion vor circa zwanzig Jahren bezüglich der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zu Anpassungen in der sozialstaatlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Behindertenbereich und bei den Ergänzungsleistungen geführt. Claudia Hänzi (E-Mail, 04. Juli 2023) vertritt die Ansicht, dass zu prüfen sei, ob die aktuelle Vielfalt der Armutsbekämpfung durch die Kantone zu verschiedenen methodischen Ansätzen führe. Diese Vielfalt wäre quasi ein Labor, in dem Kantone erfolgreiche Ansätze anderer Kantone übernehmen könnten. Annina Grob (Zoom-Call, 13. Juli 2023) ist der Meinung,

dass das Vorgehen mittels bestehender gesetzlicher Grundlagen, wie beispielsweise eine Familien-Ergänzungsleistung gemäss Art. 116 BV, kurzfristig ein Lösungsweg sei, aber langfristig trotzdem auf eine Harmonisierung mit einem Rahmengesetz hingewirkt werden solle. Denn Lösungen wie eine Familien-Ergänzungsleistung würden nur bestimmten Personengruppen zugutekommen. Eine Harmonisierung für alle Sozialhilfe-Beziehenden wäre dadurch nicht erreicht. Der Autor dieser Arbeit folgt der Einschätzung von Annina Grob und skizziert im folgenden Kapitel dieser Arbeit einen Handlungsplan zur Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe.

#### **4.4 Fazit**

Das Policy-Cycle-Modell teilt politische Prozesse in Phasen ein, die ein Thema durchläuft. Die Phasen sind die Problemdefinition, das Agenda Setting, die Politikformulierung, die Implementierung und die Politikevaluierung. Eine Analyse des Policy Cycle zum Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe seit 2011 zeigt, dass die Thematik nie über die Phase der Politikformulierung hinausgekommen ist. Im konkreten Fall scheiterte das Thema 2015 in dieser Phase, weil mit den Kantonen ein wichtiger Akteur einen anderen Weg gehen wollte. Versuche, das Thema seither wieder in die Phase des Agenda Setting zu bringen, sind stets gescheitert. Dazu kommt, dass es das Thema durch seine Eigenschaften und nicht genügend Interessenvertreter:innen eher schwer hat, im Agenda Setting erfolgreich zu sein. Um für ein Rahmengesetz ein «Window of Opportunity» schaffen zu können, bestehen drei Handlungsmöglichkeiten. Erstens müsste ein öffentliches Bewusstsein für die Problematik der mangelnden Harmonisierung geschaffen werden und zweitens auf den wichtigen Akteur, die Kantone, eingewirkt werden, damit sie einem Bundesrahmengesetz als gangbarem Weg zur Harmonisierung der Sozialhilfe zustimmen. Drittes müssten die Betroffenen, die Sozialhilfe-Beziehenden befähigt werden, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen und so zu politischen Akteur:innen zu werden und für ein Rahmengesetz einzustehen. Im nächsten Kapitel wird nun argumentiert, warum Professionelle der Sozialen Arbeit diese Aufgaben übernehmen sollten.

## 5 Bewertung aus Sicht der Sozialen Arbeit

In diesem Kapitel wird mit dem Berufskodex des Berufsverbandes Soziale Arbeit, AvenirSocial, und mit einer systemtheoretischen Perspektive dargelegt, warum Professionelle der Sozialen Arbeit auch einen politischen Auftrag haben, zu dem das Hinarbeiten zu einer Harmonisierung der Sozialhilfe mit Hilfe eines Bundesrahmengesetzes gehört.

### 5.1 Berufskodex AvenirSocial

Der Berufskodex von AvenirSocial (2010), dem Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz, richtet sich hauptsächlich an Professionelle der Sozialen Arbeit und die Organisationen, in denen diese tätig sind, sowie Aus- und Weiterbildungsstätten für Professionelle der Sozialen Arbeit. Der Berufskodex hat zum Zweck, ethische Richtlinien für das berufliche Handeln in der Sozialen Arbeit darzulegen und eine Orientierungshilfe für eine ethisch begründete Berufshaltung zu bieten. Des Weiteren bietet der Berufskodex Anhaltspunkte für den ethischen Diskurs zwischen Professionellen der Sozialen Arbeit und Organisationen des Sozialwesens und anderen Disziplinen. Dabei bezieht sich der Berufskodex auf die internationalen ethischen Prinzipien für die Soziale Arbeit der «International Federation of Social Workers» (IFSW) und der «International Association of Schools of Social Work» (IASSW). Diese haben verschiedene internationale Übereinkommen der UNO als Grundlage, wie beispielsweise die allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Darüber hinaus basiert der Berufskodex auf internationalen Übereinkommen des Europarates und stimmt mit der Präambel der Bundesverfassung überein, wonach das Wohl des Schwachen als Massstab für die Wohlfahrt des ganzen Volkes gilt (S. 5–6).

Im Berufskodex (AvenirSocial, 2010) sind nun Verpflichtungen, Werte und Handlungsprinzipien zu finden, welche darlegen, warum Professionelle der Sozialen Arbeit dafür sorgen müssen, dass die Harmonisierung der Sozialhilfe mittels eines Bundesrahmengesetzes zur Anwendung kommt. Zum einen findet sich im Berufskodex die Verpflichtung, dass Professionelle der Sozialen Arbeit über ihre Netzwerke sozialpolitische Interventionen initiieren und unterstützen sowie sich an der Lösung struktureller Probleme beteiligen sollen, die sich im Zusammenhang mit der Einbindung der Individuen in soziale Systeme ergeben. Mit der mangelnden Harmonisierung der Sozialhilfe auf nationaler Ebene ist ein strukturelles Problem vorhanden, für das eine sozialpolitische Intervention notwendig ist und mit einem Rahmengesetz eine mögliche Lösung vorhanden wäre. Zum anderen führt der Berufskodex Grundwerte bezüglich einer sozialen Gerechtigkeit auf, die ein Handeln zugunsten einer Harmonisierung der Sozialhilfe begründen. So sollen Professionelle der Sozialen Arbeit erstens menschen- und bedürfnisgerechte Sozialstrukturen und Solidarsysteme fordern und begünstigen. Zweitens sollen sie sicherstellen, dass die einer Gesellschaft zur Verfügung stehenden Ressourcen, die für das

Wohlbefinden der Menschen eingesetzt werden können, bedürfnisgerecht, adäquat und rechtmässig verteilt werden. Schliesslich verlangen die im Berufskodex aufgeführten Handlungsprinzipien der Gesellschaft ein aktives Handeln der Professionellen der Sozialen Arbeit für die Harmonisierung der Sozialhilfe. Demnach sollen sie sich erstens engagieren und vernetzen. Dabei sollen sie ihre Netzwerke für gesellschaftliche und sozialpolitische Verbesserungen einsetzen. Zweitens sollen sie ihr Wissen über soziale Probleme, deren Ursachen sowie Wirkungen auf individueller und struktureller Ebene der Öffentlichkeit, der Forschung und der Politik zur Verfügung stellen und so dafür sorgen, dass ihre Expertise genutzt wird. Drittens sollen sich Professionelle der Sozialen Arbeit schliesslich mit ihren staatsbürgerlichen Mitteln für eine soziale, demokratische Gesellschaft, für die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Menschen, für Solidarität und für die Wahrung des hohen Stellenwerts der Menschenrechte engagieren (S. 7–14).

## 5.2 Systemtheoretische Begründung

Rieger (2010) begründet die Verpflichtung für Professionelle der Sozialen Arbeit, sich für eine Politik mit dem Ziel der Verbesserung der Lebenswelt ihrer Klient:innen einzusetzen, mit der Systemtheorie. Demnach ist der moderne Wohlfahrtsstaat eine Reaktion auf die Exklusionsrisiken, die mit der Bildung der funktionalen Differenzierung von Gesellschaften einhergehen.<sup>2</sup> In diesen Gesellschaften steht grundsätzlich allen Mitgliedern die Teilnahme an allen Funktionssystemen, wie beispielsweise dem Wirtschafts-, Bildungs- oder Rechtssystem offen, doch die Teilnahme bedingt hohe Anpassungsleistungen und grosse Selbststeuerungsfähigkeit. Sobald jemand aus einem Teilsystem ausgeschlossen ist, kann die Lebensführung erheblich beeinträchtigt werden und der Ausschluss aus weiteren Teilsystemen drohen. Um diese Exklusionsrisiken abzufangen, ist der Wohlfahrtsstaat entstanden. In diesem werden beispielsweise Überbrückungen bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit finanziert. Die Soziale Arbeit hat in diesem Wohlfahrtsstaat die Funktion der Inklusionsvermittlung und Exklusionsvermeidung, indem sie eine eigentliche Zweitsicherung im Wohlfahrtsstaat wahrnimmt. Dies liegt daran, dass Exklusionsrisiken nicht vollständig mit generalisierten Massnahmen bewältigbar sind. Die Soziale Arbeit bietet Hilfe für individuelle Lebenslagen und Exklusionsmuster, indem sie erzieht, berät, unterstützt, betreut, interveniert und vertritt, um die Inklusionschancen der betroffenen Personen zu erhöhen. In der Generierung dieser Hilfe ist politisches Handeln Teil der Sozialen Arbeit. Denn die von Exklusion betroffenen Personen sind zum einen aus dem politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen und

---

<sup>2</sup> Im Rahmen der Systemtheorie von Niklas Luhmann (Lambers, 2010) versteht man unter der funktionalen Differenzierung eine Form der gesellschaftlichen Differenzierung. So erleben moderne Gesellschaften einen Prozess der Ausdifferenzierung in voneinander getrennte Teilsysteme, welche eigenständige Aufgaben für die Gesellschaft bearbeiten. Beispiele für Funktionssysteme in einer modernen Gesellschaft sind Politik, Recht, Wirtschaft, Medizin, Wissenschaft, Bildung, Kultur und Religion. (S. 179).

ihre Interessen werden nicht vertreten, zum anderen sind sie in ihrer vulnerablen Position insbesondere auf sozialpolitisch bereitgestellte Ressourcen angewiesen. Die Soziale Arbeit muss daher auch im Rahmen ihrer Hilfe-Funktion die Inklusion ihrer Klient:innen in das politische System sicherstellen. Professionelle der Sozialen Arbeit müssen daher einerseits dazu beitragen, die soziale Infrastruktur zu verbessern und andererseits ihre Klient:innen befähigen, ihre Interessen zu vertreten und durchzusetzen (S. 11–13). Mit dem Rahmengesetz für die Sozialhilfe würde sich die soziale Infrastruktur verbessern und mit der Befähigung der Betroffenen einer uneinheitlichen Sozialhilfe würde eine Interessengruppe entstehen, die ihre Rechte wahrnehmen könnte.

### **5.3 Fazit**

Dieses Kapitel zeigt mit dem Bezug zum Berufskodex von AvenirSocial, der Orientierungshilfe für professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit und einer systemtheoretischen Perspektive auf, dass politisches Handeln der Sozialen Arbeit immanent ist. Wie dieses Handeln in Hinblick auf eine mögliche Harmonisierung der Sozialhilfe mit der Einführung eines Bundesrahmengesetzes aussehen könnte, wird im nächsten Kapitel anhand eines Handlungsplanes aufgezeigt.

## 6 Handlungsplan für Professionelle der Sozialen Arbeit

In diesem Kapitel wird dargelegt, wie Professionelle der Sozialen Arbeit vorgehen können, damit die Harmonisierung der Sozialhilfe mittels eines Rahmengesetzes auf Bundesebene erreicht wird. Dazu wird im ersten Teil auf Methoden des politischen Handelns in der Sozialen Arbeit eingegangen und ihre vier Dimensionen, die Politikimplementation, das Soziallobbying, die Politikberatung und die politische Bildung werden vorgestellt. Im zweiten Teil wird mit diesen Methoden ein Handlungsplan erstellt, mit dem ein Fortschritt bei der Harmonisierung der Sozialhilfe mittels eines Bundesrahmengesetzes im politischen Prozess ermöglicht werden soll. Dieser Handlungsplan richtet sich an Professionelle der Sozialen Arbeit, die in der Sozialarbeitspolitik beruflich tätig sind. In der Folge wird, wenn nicht anders im Text erwähnt, von dieser Zielgruppe ausgegangen.

### 6.1 Methoden der Sozialarbeitspolitik

Rieger (2013) führt aus, dass sich politisches Handeln in der Sozialen Arbeit in die vier Dimensionen Politikimplementation, Soziallobbying, Politikberatung und politische Bildung unterteilen lässt. Politikimplementation meint erstens, dass Professionelle der Sozialen Arbeit sozialpolitische Vorgaben in Form von Gesetzen und Programmen in ihrer Berufspraxis individuell anpassen und anwenden. Dadurch handeln sie politisch, denn durch ihr Handeln stabilisieren sie den Status quo gesellschaftlicher Verhältnisse oder arbeiten an der Veränderung der Rahmenbedingungen, die ihr Handeln bestimmen. Politisches Handeln ist also, wenn Professionelle sozialpolitische Vorgaben ohne Bewusstsein ihrer sozialpolitischen Implikationen umsetzen, aber auch, wenn sie ihren Handlungsspielraum in die eine oder andere Richtung nutzen. Folglich ist der erste Schritt des professionellen Handelns, die gegebenen sozialpolitischen Handlungsbedingungen zu reflektieren und ein politisches Bewusstsein zu bilden. Sobald dies gegeben ist, können Handlungsspielräume genutzt werden und Hilfe kann professionell angewendet werden. Dagegen ist die zweite Dimension, das Soziallobbying, jeder Versuch, eigene und anwaltlich vertretene Interessen einzubringen und durchzusetzen, indem Einfluss auf politische Entscheidungsträger:innen ausgeübt wird. Die wichtigsten Bestandteile von Lobbying sind das Monitoring sowie politische Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit. Lobbying kann auch als Tausch von Informationen, Rat und Rückhalt mit der Politik verstanden werden, der im Gegenzug mit Einfluss vergütet wird. Unter der dritten Dimension, der Politikberatung, wird verstanden, dass Professionelle der Sozialen Arbeit Politiker:innen beraten. Bei der Beratung orientieren sich Professionelle an wissenschaftlichen Standards und klären über Entstehungs- und Reproduktionsbedingungen sozialer Probleme sowie Interventionsansätze auf. Mit der vierten Dimension, der politischen Bildung, ist schliesslich gemeint, dass Professionelle der Sozialen Arbeit ihre Klient:innen zu politischem Bewusstsein, Selbstorganisation und Selbstvertretung befähigen. Dabei sollen Klient:innen bei der eigenständigen

und selbstverantwortlichen Teilhabe an politischen Prozessen unterstützt werden. Dies ist durch pädagogische Massnahmen zur Förderung demokratischer Einstellungen, durch die Befähigung zur Artikulation eigener Interessen sowie durch die Beratung und Unterstützung bei der Organisation und Durchsetzung ihrer Interessen möglich (S. 64–67). Im nächsten Schritt werden die Methoden aus der Politikberatung, dem Soziallobbying und der politischen Bildung detaillierter ausgeführt. Auf eine ausführlichere Vorstellung der Politikimplementation wird verzichtet, da diese in der vorliegenden Arbeit in der Verknüpfung der Methoden der Sozialarbeitspolitik mit den Resultaten aus der Policy Cycle Analyse keine Anwendung findet.

### 6.1.1 Politikberatung

Politikberatung wird gemäss Rieger (2014) in drei Dimensionen unterteilt. Fachwissenschaftliche Beratung hat die Vermittlung von Problemlagen und die Evaluation politischer Programme im Zentrum. Die Prozess- und Strategieberatung für Politik und Politiker:innen zielt dagegen auf die Durchsetzung politischer Inhalte, auf Machtgewinn und Machterhalt sowie auf die Vermittlung und Legitimierung von Politik. Schliesslich beinhaltet die Beratung die praktische Umsetzung von Organisationen rund um Fragen der Organisationsgestaltung. Dabei besteht die Politikberatung aus mehreren aufeinander abgestimmten Schritten:

- (1) der Initialphase, in welcher der Kontakt angebahnt und der Beratungsbedarf festgelegt wird, (2) der Planungsphase, in der Ziele und Methoden geklärt sowie der finanzielle Rahmen abgesteckt werden, (3) der Analysephase, in der Daten erhoben und ausgewertet werden sowie (4) der Präsentation der Ergebnisse und Empfehlungen (Rieger, 2014, S. 335).

### 6.1.2 Soziallobbying

Rieger (2014) führt aus, dass Soziallobbying Interessenvertretung ist, wobei es im Spannungsviereck von fachlicher Expertise, berufspolitischen Interessen, öffentlichem Auftrag und anwaltschaftlich zu vertretenden Interessen der Klient:innen steht. Lobbying findet in allen Phasen des Policy Cycle statt. Damit wird beabsichtigt, politische Entscheidungen im Sinne der eigenen Vorstellungen zu beeinflussen. Es wird zwischen Beschaffungs- und Gesetzeslobbying unterschieden. Während Beschaffungslobbying sich auf die Akquisition öffentlicher Mittel fokussiert, geht es beim Gesetzeslobbying um die inhaltliche Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen. Eine weitere Unterscheidung ist diejenige zwischen direktem Lobbying, bei dem der Kontakt mit den Entscheidungsträger:innen in Politik und Verwaltung gesucht wird, und indirektem Lobbying, bei dem über Dritte und Medien Einfluss auf Entscheidungen ausgeübt wird. Lobbying funktioniert als Tauschgeschäft, indem Interessenvertreter:innen von der Politik Entscheidungen ersuchen, welche die Grundlage und Rahmenbedingungen sozialer Hilfe

verbessern. Die Politik kann dazu Gesetze schaffen oder Leistungen finanzieren. Im Gegenzug benötigt die Politik Ressourcen und Legitimation. Professionelle der Sozialen Arbeit haben hier Informationen und Wissen zu sozialen Problemen, Fachwissen zu sozialpolitischen und sozialarbeiterischen Interventionen, Umsetzungschancen durch ihrer Organisationen und Anerkennung sowie Legitimation. Da Soziallobbying verhältnismässig schwache Interessen vertritt, muss es in der Argumentation fachlich korrekt und klar sein. Des Weiteren muss sichergestellt sein, dass alle Anspruchspersonen bei der Erstellung von Fachwissen berücksichtigt werden. Schliesslich muss es reflektieren, ob die erarbeiteten Lösungen Akzeptanz- und Durchsetzungspotential in der Politik und Gesellschaft haben. Voraussetzungen für aktives Lobbying sind, dass organisatorische Ressourcen in Form von Personal, Ausstattung und Organisationsstrukturen für professionelles Lobbying, aber auch für Monitoring und Netzwerkarbeit vorhanden sind. Monitoring bedeutet die stetige Beobachtung von Politikprozessen bezüglich der Inhalte und der Entscheidungsstrukturen. Denn nur wenn diese frühzeitig wahrgenommen werden, bleibt genügend Zeit, um zu reagieren und um zu einem möglichst frühen und damit erfolgsversprechenden Zeitpunkt intervenieren zu können. Unter Netzwerkarbeit wird dagegen der Aufbau von Beziehung verstanden. Es sollen Netzwerke geschaffen werden, die einen raschen und direkten Zugang zu Entscheidungsträger:innen eröffnen oder mit denen unkompliziert gemeinsame Aktivitäten und Stellungnahmen organisiert werden können. Von Bedeutung ist, dass zwischen den verschiedenen Akteur:innen ein Verhältnis von gegenseitigem Respekt und Vertrauen vorhanden ist. Nur so ist sichergestellt, dass Informationen frühzeitig fliessen und Stellungnahmen zu Kenntnis genommen werden. Schliesslich sollte das Lobbying auch von Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden. Diese sollte nicht ausschliesslich durch die Erzeugung von Druck auf die Politik über Medien und Öffentlichkeit generiert werden, sondern eine kontinuierliche, begleitende Öffentlichkeitsarbeit, die ein für die jeweiligen Projekte förderliches Meinungsklima schafft, sollte im Zentrum stehen (S. 339–344).

Auch Lindner (2014) betont die Bedeutung von Politikberatung und Lobbying und stellt eine Übersicht zur Verfügung, die aufzeigt, welche Arten der Politikberatung und des Lobbying in den verschiedenen Phasen des Policy Cycle erfolgsversprechend sind. Er kommt zu dem Schluss, dass die Möglichkeiten zur Einflussnahme im Laufe des Policy Cycle kontinuierlich abnehmen und sich daher Aktivitäten auf die ersten Phasen des Policy Cycle, der Problemdefinition, dem Agenda Setting und der Politikformulierung, konzentrieren sollten. So sollten zum einen in der Phase der Problemdefinition und des Agenda Setting eigene Vorschläge eingebracht oder das Problem mit eigenen Deutungen und Interpretationen bekannt gemacht werden. Zum anderen sollten in der Phase der Politikformulierung unbedingt die eigene Sichtweise und die Strategie zur Problemlösung eingebracht werden (S. 201–204).

### 6.1.3 Politische Bildung

Politische Bildung (Rieger, 2014) kann auf der inhaltlichen Ebene in der Kinder- und Jugendhilfe sowie in der Erwachsenenbildung stattfinden. Politische Bildung im Sinne einer Aktivierung, damit Betroffene ihre Interessen wahrnehmen können, kann durch Professionellen der Sozialen Arbeit in Form von aktivierenden Befragungen und gemeinsamen politischen Aktionen erfolgen. Schliesslich kann die Befähigung und Unterstützung der Selbstorganisation der Betroffenen zur Wahrung ihrer Interessen durch materielle Unterstützung, Beratung, als Mitarbeitende von Betroffenenorganisationen, Organisationsberatung und Political Consulting vonstattengehen (S. 347).

## **6.2 Handlungsplan zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe**

In Kapitel 4.3 wurde dargelegt, dass die Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe im Policy Cycle nur bis zur Phase der Politikformulierung gelangte und seit geraumer Zeit daran scheitert, in die Phase des Agenda Setting aufgenommen zu werden. Um ein «Window of Opportunity» für die Einführung eines Bundesrahmengesetzes zu schaffen, gibt es drei Hebel: die Erzeugung von öffentlicher Unterstützung, das Einwirken auf die Kantone als wichtige Akteure und die Befähigung der von einer mangelnden Harmonisierung der Sozialhilfe Betroffenen zur Wahrnehmung ihren Interessen. Im Folgenden wird mittels der in diesem Kapitel weiter oben erarbeiteten Methoden ein Handlungsplan dazu erstellt, wie in diesen drei Punkten vorgegangen werden kann (vgl. Tabelle 3).

	Erzeugung öffentlicher Unterstützung	Einwirken auf die Kantone	Befähigung zur Wahrnehmung von Interessen
Politikberatung		x	
Soziallobbying	x	x	
Politische Bildung			x

Tabelle 4: Handlungsplan für die Einführung eines Rahmengesetzes (eigene Darstellung)

### 6.3.1 Erzeugung öffentlicher Unterstützung

Die Analyse der bisherigen Bemühungen zur Einführung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe in Kapitel 4.3 hat gezeigt, dass die Harmonisierung der Sozialhilfe durch ein Bundesrahmengesetz zwar von Expert:innen als geeignete Lösung vorgeschlagen wird und auch von einzelnen Parlamentarier:innen als Thema auf die Agenda genommen wird. Aber es gab nie ausreichend grosse öffentliche

Unterstützung seitens der Medien oder Interessengruppen, welche die mangelnde Harmonisierung in der Sozialhilfe problematisiert und ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe als Lösung für diese Problematik verlangt hätten. Folglich stehen das eidgenössische Parlament und auch die Kantone unter keinem Handlungsdruck, etwas gegen die fehlende Harmonisierung in der Sozialhilfe zu unternehmen. Daher müsste in einem ersten Schritt ein Problembewusstsein für die mangelnde Harmonisierung der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit geschaffen werden, um dann in einem zweiten Schritt ein Bundesrahmengesetz als adäquate Lösung präsentieren zu können. Dieses Problematisieren kann durch Professionelle der Sozialen Arbeit in Form von Soziallobbying erreicht werden.

Den obigen Ausführungen zum Soziallobbying in Kapitel 6.1.2 folgend sollten Professionelle der Sozialen Arbeit sicherstellen, dass sie wissen, wenn in der Politik oder in den Medien die Themen Armut oder Sozialhilfe aufgegriffen werden oder die Situation günstig erscheint. Dann sollten sie mit einer Stimme auf die fehlende Harmonisierung in der Sozialhilfe hinweisen und das Bundesrahmengesetz als möglichen Lösungsweg vorstellen. Dies bedingt, dass sich die verschiedenen Professionellen der Sozialen Arbeit vernetzen und darauf einigen, diese Problematik zu thematisieren. Des Weiteren muss anhand von Öffentlichkeitsarbeit ein Meinungsklima geschaffen werden, bei dem die mangelnde Harmonisierung in der Öffentlichkeit als Problem wahrgenommen wird. So hat beispielsweise die Corona-Krise 2020 mit ihren Bildern aus verschiedenen Städten, in denen Menschen in langen Schlangen für kostenlose Lebensmittel anstanden, einer breiten Öffentlichkeit aufgezeigt, dass das letzte Netz der sozialen Sicherheit in der Schweiz Lücken hat. Zu diesem Zeitpunkt wäre es sinnvoll gewesen, darauf hinzuweisen, dass das letzte Netz auch unter dem Problem der mangelnden Harmonisierung leidet, Professionelle der Sozialen Arbeit sich dieser Problematik bewusst sind und ein Bundesrahmengesetz als Lösungsstrategie anbieten.

Gemäss Annina Grob (Zoom-Call, 13. Juli 2023) ist die Erzeugung öffentlicher Unterstützung für ein Bundesrahmengesetz bei AvenirSocial ein wichtiges Thema. Ein politisches Engagement für die Einführung eines Bundesrahmengesetzes habe bei AvenirSocial hohe Priorität. So verpflichtet AvenirSocial sich in seinem Geschäftsplan 2022–2026 explizit dazu. Ausserdem finden ein regelmässiger Austausch und Abstimmungen zu verschiedenen Themen zwischen den Sozialarbeitspolitik-Verantwortlichen verschiedener Organisationen wie AvenirSocial, SKOS, Caritas oder der unabhängigen Fachstelle für Sozialhilfe (UFS) statt. So wird sichergestellt, dass die verschiedenen Organisationen über den gleichen Wissensstand verfügen und ein allfällig koordiniertes Vorgehen hinsichtlich einer einheitlichen Lösung für die fehlende Harmonisierung in der Sozialhilfe geplant werden kann.

### 6.3.2 Einwirken auf die Kantone

Die Analyse der Vorstösse auf nationaler Ebene im Bundesrahmengesetz der letzten Jahre in Kapitel 4.3 legt den Schluss nahe, dass der Bundesrat zwar eine Harmonisierung als wünschenswert erachtet, die Verantwortung aber bei den Kantonen sieht. Die Kantone wiederum sprachen sich gegen ein Rahmengesetz aus, als die Thematik 2014 zum bisher letzten Mal in die Phase der Politikformulierung gelangte. Seither ist das Thema nicht mehr in die Phase des Agenda Setting gelangt. Die Kantone sind folglich ausschlaggebend dafür, dass die Harmonisierung der Sozialhilfe kein grosses Thema ist und dass ein Rahmengesetz als Lösungsstrategie nicht weiter verfolgt wird. Sollten die Kantone sich dagegen in der Mehrheit für ein Bundesrahmengesetz aussprechen, würde eine Umsetzung auf nationaler Ebene höchstwahrscheinlich möglich sein. Folglich sollten Professionelle der Sozialen Arbeit mittels Soziallobbying und Politikberatung auf die Kantone einwirken, damit sie ihre Einstellung zu einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe ändern.

Professionelle der Sozialen Arbeit sollten in einem ersten Schritt mittels Soziallobbying sich als zuverlässige Partner und Ansprechpersonen zum Thema Armut und Sozialhilfe in den Kantonen etablieren. Soziallobbying ist, wie in Kapitel 6.1.2 aufgeführt, ein Tauschgeschäft. Professionelle der Sozialen Arbeit sollten dafür sorgen, dass sie als zuverlässiger Partner wahrgenommen werden, die Informationen und Wissen zu Problemlagen bezüglich Armut und Sozialhilfe, Fachwissen zu sozialpolitischen und sozialarbeiterischen Interventionen und Umsetzungschancen durch ihrer Organisationen anbieten können. Wichtig ist dabei, dass sie mit einer geeinten Stimme zu dieser Thematik auftreten und fachlich korrekt sowie klar argumentieren. Sobald sie eine solche Stellung erreicht haben, sollten sie mit den Kantonen Kontakt in Form von Politikberatung aufnehmen. Wichtige Anknüpfungspunkte bieten hier die organisierten Interessenvertretungen der Kantone in Form der SODK. Die Professionellen der Sozialen Arbeit könnten mittels fachpolitischer Beratung den Kantonen aufzeigen, dass ein Bundesrahmengesetz eine adäquate Lösung für ein soziales Problem wäre.

### 6.3.3 Befähigung zur Wahrnehmung eigener Interessen

Die Betrachtung des Scheiterns eines Bundesrahmengesetzes mit Hilfe des Policy Cycle zeigt schliesslich auf, dass kein:e mächtige:r Interessenvertreter:in sich für das Anliegen der Harmonisierung der Sozialhilfe einsetzt. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Betroffenen der mangelnden Harmonisierung, die Sozialhilfe-Beziehenden, keine eigene Stimme und keine eigene organisierte Interessenvertretung in der Politik haben. Dies ist dadurch erklärbar, dass sich bei Sozialhilfe-Beziehenden um eine Randgruppe handelt, die verschiedene Bevölkerungsgruppen beinhaltet, die generell wenig Einfluss auf politischer Ebene haben. Professionelle der Sozialen Arbeit sollten folglich diese Personengruppen

befähigen, ihre politischen Rechte wahrzunehmen und ihre Interessen in der Politik zu vertreten. Dies kann durch politische Bildung geschehen.

Dabei ist von Bedeutung, dass die Betroffenen ein Verständnis dafür entwickeln, wie das System der Sozialen Sicherheit und die Sozialhilfe funktionieren und wie sie ihre politischen Rechte wahrnehmen können. So steht beispielsweise mit der Volksinitiative ein Instrument zur Verfügung, das die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes durch den Input von Betroffenen ermöglichen würde. Dies kann in Form von aktivierenden Befragungen und gemeinsamen politischen Aktionen stattfinden. Professionelle der Sozialen Arbeit können schliesslich auch die Selbstorganisation der Betroffenen unterstützen. Falls sich Sozialhilfe-Beziehende zu einer Interessengemeinschaft zusammenschliessen, kann dieser mit Beratung, finanziellen und personellen Mitteln geholfen werden.

#### **6.4 Fazit**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der Politikimplementation, dem Soziallobbying, der Politikberatung und der politischen Bildung Methoden vorhanden sind, mit denen politisches Handeln in der Sozialen Arbeit möglich ist. Eine professionelle Anwendung dieser Methoden bedingt allerdings ein professionelles Setting und Fachpersonen, welche diese Aufgaben professionell wahrnehmen können. Daher richtet sich der in diesem Kapitel erarbeitete Handlungsplan an Professionelle der Sozialen Arbeit, die beruflich in der Sozialarbeitspolitik tätig sind. Der Handlungsplan führt aus, wie mit diesen Methoden ein «Window of Opportunity» für die Einführung eines Bundesrahmengesetzes erarbeitet werden kann. Mittels Soziallobbying sollte erstens öffentliche Unterstützung erzeugt werden. Dies geschieht durch die Schaffung eines Meinungsklimas, in dem die mangelnde Harmonisierung in der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit als Problem anerkannt und ein Rahmengesetz als Lösung für dieses Problem akzeptiert wird. Zweitens soll durch Politikberatung und Soziallobbying auf die wichtigen Akteure, die Kantone, eingewirkt werden, damit sie ein Rahmengesetz als gangbare Lösung für die Harmonisierung der Sozialhilfe anerkennen. Drittens sollten die Betroffenen, die Sozialhilfe-Beziehenden, durch politische Bildung dazu befähigt werden ihre Interessen wahrzunehmen und sich als Interessenvertreter:innen zu organisieren, die eine Harmonisierung der Sozialhilfe durch ein Rahmengesetz im politischen Prozess einfordern.

## 6 Schlusswort

In dieser Arbeit wurden die Vorstösse im schweizerischen Parlament zugunsten eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe der letzten zwölf Jahre mit Hilfe des Policy Cycle analysiert. Anhand dieser Analyse wurde ein Handlungsplan mit Empfehlungen dazu erstellt, wie Professionelle der Sozialen Arbeit vorgehen können, um die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe zu erreichen.

Dazu wurde im zweiten Kapitel den Fragen nachgegangen, was Sozialhilfe ist und wie sie in der Schweiz geregelt ist sowie welche Probleme mit dieser Regelung einhergehen und wie sie mit einem Bundesrahmengesetz gelöst werden könnten. Es zeigt sich, dass die Sozialhilfe eine individuelle, bedarfsabhängige, aber nicht ursachenspezifische Hilfe aus Mitteln der öffentlichen Hand ist. Ihre Kernaufgabe liegt darin, die Menschenwürde von Bedürftigen in einer Notlage zu sichern. Dazu orientiert sie sich am sozialen Existenzminimum, das einen minimalen Lebensstandard sicherstellt. Die Sozialhilfe ist das letzte Netz im System der Sozialen Sicherheit der Schweiz und kommt subsidiär zum Tragen, wenn trotz vorgelagerter Leistungen Betroffene eine Bedürftigkeit aufweisen. Die Kompetenz zur Regelung der Sozialhilfe liegt bei den Kantonen. Da diese Regelungen oftmals eher grob gestaltet sind, haben in der Praxis Handbücher und die SKOS-Richtlinien eine grosse Bedeutung. Diese Richtlinien sind in vielen Kantonen mehrheitlich oder vollständig verbindlich. Obwohl durch die SKOS-Richtlinien eine gewisse Harmonisierung der Sozialhilfe zwischen Kantonen besteht, finden sich bei anderen Themen erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung. Dies ist problematisch, da sich in der Praxis bei der rechtsgleichen Rechtsanwendung wegen der geringen Normdichte der kantonalen Sozialhilfeordnungen Schwierigkeiten ergeben. Dem könnte mit einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe begegnet werden. Des Weiteren spricht für ein Bundesrahmengesetz, dass mit diesem eine demokratische Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung der Sozialhilfe sichergestellt sowie Menschen- und Grundrechte in der Schweiz als einheitlichem sozialen Lebensraum in den verschiedenen Kantonen gleich ausgestaltet würden. Zudem sorgt ein Bundesrahmengesetz dafür, dass anstehende sozialstaatliche, gesellschaftliche und rechtliche Herausforderungen adäquat gelöst werden, falsche Anreize im Sinne eines Negativwettbewerbs bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe zwischen den Gemeinden und Kantonen vermieden werden und die Sozialhilfe als wichtiges Element der sozialen Sicherheit gestärkt wird.

Im dritten Kapitel wurden das Bundesrahmengesetz und der Prozess zur Festlegung eines Gesetzes auf Bundesebene in der Schweiz erläutert. Auch der Frage, welche Bestrebungen für die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe unternommen wurden, wurde nachgegangen. Es wurde aufgezeigt, dass ein Bundesrahmengesetz eine sinnvolle Lösung für eine Harmonisierung der Sozialhilfe in der Schweiz wäre. So könnte ein Rahmengesetz Mindeststandards setzen und die Kantone wären gleichzeitig in der darüber hinausgehenden Ausgestaltung frei. Der Vollzug würde weiter bei ihnen

liegen. Die Schaffung eines solchen Rahmengesetzes würde eine Teilrevision der Bundesverfassung erfordern. Eine solche findet in vier Schritten statt: Initiierung, Ausarbeitung der Verfassungsvorlage, obligatorisches Referendum und Publikation des Erlasses sowie Inkrafttreten. In den letzten zwölf Jahren gab es im schweizerischen Parlament verschiedene Vorstösse zur Einführung eines Rahmengesetzes für die Sozialhilfe. Alle Motionen wurden vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen und vom Parlament abgelehnt oder nicht abschliessend behandelt. Als Antwort auf ein Postulat führte der Bundesrat 2015 in einem Bericht aus, dass er zwar die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Sozialhilfe anerkenne, eine Harmonisierung aber von den Kantonen gewährleistet sein und übernommen werden müsse. In ablehnenden Antworten auf Vorstösse nimmt der Bundesrat seit 2015 stets Bezug auf diesen Bericht.

Im vierten Kapitel wurde der Frage nach den politischen Hintergründen für das bisherige Scheitern der Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe nachgegangen. Zur Analyse wurde das Policy Cycle Modell verwendet. Dieses teilt politische Prozesse in die Phasen Problemdefinition, Agenda Setting, Politikformulierung, Implementierung und Politikevaluierung ein. Die Analyse ergab, dass die Bundesrahmengesetz-Thematik nie über die Phase der Politikformulierung hinausgekommen ist. Dort scheiterte das Thema 2015, weil mit den Kantonen ein wichtiger Akteur eine andere Lösung anstrebte. Versuche, das Thema wieder in die Phase des Agenda Setting zu bringen, sind seither gescheitert. Dazu kommt, dass es das Thema durch seine Eigenschaften und mangelnde Interessenvertreter:innen im Vergleich zu anderen Themen schwerer hat, in die Phase des Agenda Setting zu gelangen. Um trotzdem ein «Window of Opportunity» für ein Rahmengesetz zu ermöglichen, zeigt die Analyse drei Handlungsmöglichkeiten auf. Zum einen müsste eine öffentliche Wahrnehmung für die Problematik der mangelnden Harmonisierung der Sozialhilfe geschaffen und zum anderen auf die Kantone, die wichtigsten Akteure, die aktuell die Schaffung eines Rahmengesetzes behindern, eingewirkt werden. Schliesslich müssten auch Sozialhilfe-Beziehende befähigt werden, ihre eigenen politischen Interessen wahrzunehmen und politische Akteur:innen zu werden.

Die Frage, inwiefern es für die Soziale Arbeit problematisch ist, dass die Bestrebungen für ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe in der Schweiz bisher erfolglos geblieben sind, stand im fünften Kapitel im Fokus. Mit Bezug auf den Berufskodex von AvenirSocial, der Orientierungshilfe für professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit, und einer systemtheoretischen Perspektive konnte diese Frage beantwortet werden. Das Kapitel zeigt auf, dass politisches Handeln der Sozialen Arbeit immanent ist und Professionelle der Sozialen Arbeit in der Verantwortung stehen, auf die Harmonisierung der Sozialhilfe mit Hilfe der Einführung eines Bundesrahmengesetz hinzuarbeiten.

Das sechste Kapitel ging schliesslich der Frage nach, wie Professionelle der Sozialen Arbeit erfolgreich auf ein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe hinwirken könnten. In diesem Kapitel konnte dargelegt werden, dass mit den Methoden Politikimplementation, Soziallobbying, Politikberatung und politische Bildung ein politisches Handeln in der Sozialen Arbeit möglich ist. Voraussetzungen sind allerdings ein professionelles Setting und Fachpersonen, welche diese Aufgaben wahrnehmen können. Mit diesen Methoden wurde ein Handlungsplan erarbeitet, der sich an Professionelle der Sozialen Arbeit richtet, die beruflich in der Sozialarbeitspolitik tätig sind. Er zeigt auf, wie ein «Window of Opportunity» für die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes ermöglicht werden könnte. Öffentliche Wahrnehmung sollte erstens mittels Soziallobbying erzeugt werden. Dabei wird ein Meinungsklima erstellt, in dem die mangelnde Harmonisierung der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit als Problem anerkannt und ein Rahmengesetz als Lösung für dieses Problem akzeptiert wird. Mittels Politikberatung und Soziallobbying soll zweitens auf die Kantone eingewirkt werden, damit diese ihre ablehnende Position überdenken. Schliesslich sollen drittens die Betroffenen, die Sozialhilfe-Beziehenden, durch politische Bildung befähigt werden, ihre Interessen wahrzunehmen und sich als Interessenvertreter:innen zu organisieren und für Rahmengesetz im politischen Prozess einzusetzen.

Obwohl sich der Handlungsplan mit Empfehlungen explizit an Professionelle der Sozialen Arbeit richtet, die beruflich in der Sozialarbeitspolitik tätig sind, sind andere Professionelle der Sozialen Arbeit nicht davon befreit, Verantwortung für die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes für die Sozialhilfe zu übernehmen. Dies kann geschehen, indem Professionelle innerhalb ihrer Organisation, aber auch in ihrem Umfeld Missstände deutlich machen, die mit der fehlenden Harmonisierung der Sozialhilfe einhergehen. Zudem können sie Mitglied des Berufsverbands, AvenirSocial, werden. Denn durch Mitgliederbeiträge, kann AvenirSocial seine politischen Aktivitäten finanzieren. Des Weiteren können sich Professionelle der Sozialen Arbeit innerhalb und ausserhalb des Berufsverbandes für ein Bundesrahmengesetz in der Sozialhilfe engagieren.

Das Thema Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe im politischen Prozess gibt Anknüpfungspunkte für weitere Arbeiten. So wäre es zum einen interessant, die politischen Aktivitäten von AvenirSocial zugunsten eines Rahmengesetzes inhaltlich genau zu analysieren und mit den Aktivitäten von Interessenvertreter:innen bei einer anderen Thematik zu vergleichen, welche des Policy Cycle erfolgreich durchlaufen hat. Dadurch liessen sich wertvolle Rückschlüsse ziehen. Zum anderen würde auch ein Vergleich der politischen Prozesse mit anderen Ländern, in denen die Sicherstellung eines Existenzminimums von Bedürftigen national geregelt ist, Rückschlüsse darauf zulassen, wie auf ein Bundesrahmengesetz hingewirkt werden könnte. Schliesslich könnte, dem Vorschlag von Claudia Hänzi (E-Mail, 04. Juli 2023) folgend, der Föderalismus in der Sozialhilfe gewinnbringend genutzt werden, indem empirisch untersucht würde, welchen Kantonen die Armutsbekämpfung im Rahmen der Ausrichtung der

Sozialhilfe besonders gut gelingt. Daraus könnten einerseits konkrete Vorschläge für die inhaltliche Umsetzung eines Bundesrahmengesetzes gewonnen und andererseits Handlungsempfehlungen für andere Kantone abgeleitet werden.

## Literaturverzeichnis

- AvenirSocial. (2010). *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz: Ein Argumentarium für die Praxis* [Broschüre].
- Bericht Bundesrat vom 25.02.2015. *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.* <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2013/20134010/Bericht%20BR%20D.pdf>
- Blum, S. & Schubert, K. (2011). *Politikfeldanalyse* (2., aktual. Aufl.). VS Verlag.
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2019). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2019*.
- Caplazi, A. (2021). Person und Menschenrechte. In P. Mösch Payot, J. Schleicher & M. Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (5., aktual. Aufl., S. 79–101). Haupt.
- Das Schweizer Parlament (ohne Datum a). *Verfassungsgebung*. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/rechtsetzung/verfassungsgebung#h2-1>
- Das Schweizer Parlament (ohne Datum b). *Gesetzgebung*. <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/rechtsetzung/gesetzgebung>
- Guldimann, J. (2015). Handlungsbedarf bei der Sozialhilfe aus Sicht des Bundes. *Soziale Sicherheit*, 22(6), 313–315.
- Gurny, R. & Tecklenburg, U. (2016). *Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnte*. [https://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/denknetz\\_jb16\\_gurny\\_tecklenburg\\_fallgruben\\_und\\_sackgassen.pdf](https://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/denknetz_jb16_gurny_tecklenburg_fallgruben_und_sackgassen.pdf)
- Häfelin, U., Haller, W., Keller, H. & Thurnherr, D. (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (10., vollst. überarb. und aktual. Aufl.). Schulthess.
- Interpellation Feri Yvonne 20.3229 vom 04.05.2020. *Harmonisierung und Vereinheitlichung der Sozialhilfe*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203229>
- Interpellation Häsler Christine 17.4278 vom 15.12.2017. *Nehmen die Kantone ihre Verantwortung für die Harmonisierung der Sozialhilfe noch wahr?* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20174278>
- Interpellation Piller Carrard Valérie 17.3184 vom 16.03.2017. *Die Sozialhilfe scheitert an ihrem Auftrag*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20173184>
- Joss, A. E. & Belser, E. M. (2015). *Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe?* <https://skmr-archiv.ch/publikationen-dokumentationen/artikel/ein-rahmengesetz-f%C3%BCr-die-sozialhilfe>
- Kälin, W. & Künzli, J. (2019). *Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene* (4., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Helbing Lichtenhahn.

- Kantonales Sozialamt Zürich. (2020). *Einordnung der Sozialhilfe im System der Sozialen Sicherheit*. <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch/flexdata-definition/5-allgemeines-zur-sozialhilfe/5-1-grundsätze-in-der-sozialhilfe-und-ziele/5-1-01-einordnung-der-sozialhilfe-im-system-der-sozialen-sicherheit.html>
- Keller, V. (2023). *Sozialhilfe Schweiz 2000 - 2022, Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons-, und Gemeindeebene* (3., erw. Aufl.). [https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe\\_Chronologie\\_6fevr23-1.pdf](https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_6fevr23-1.pdf)
- Lambers, H. (2010). *Systemtheoretische Grundlagen Sozialer Arbeit*. Barbara Budrich.
- Lindner, W. (2014). Repolitisierung der Sozialen Arbeit – pragmatische Zugänge und Suchstrategien in Politikgestaltung, Politikberatung und Lobbyarbeit. In B. Bütow, K. A. Chassée & W. Lindner (Hrsg.), *Das Politische im Sozialen. Historische Linien und aktuelle Herausforderungen der Sozialen Arbeit* (S. 193–205). Barbara Budrich.
- Mösch Payot, P. (2021). Verfassungsrechtlicher Überblick. In P. Mösch Payot, J. Schleicher & M. Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (5., aktual. Aufl., S. 237–244). Haupt.
- Motion Bertschy Kathrin 17.4167 vom 14.12.2017. *Die Sozialhilfe mit einem schlanken Rahmengesetz oder einem Konkordat koordinieren*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174167>
- Motion Humbel Ruth 11.3638 vom 16.06.2011. *Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113638>
- Motion Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) 12.3013 vom 02.02.2012. *Rahmengesetz für Sozialhilfe*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123013>
- Motion Prelicz-Huber Katharina 20.3823 vom 19.06.2020. *Rahmengesetz für die Existenzsicherung*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203823>
- Motion Streiff-Feller Marianne 17.4166 vom 04.12.2017. *Die Sozialhilfe mit einem schlanken Rahmengesetz oder einem Konkordat koordinieren*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174166>
- Motion Weibel Thomas 11.3714 vom 17.06.2011. *Rahmengesetz für Sozialhilfe*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113714>
- Postulat Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) 13.4010 vom 06.11.2013 *Rahmengesetz für die Sozialhilfe*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20134010>
- Rieger, G.(2010). Das Mandat für eine angewandte Sozialpolitik. Ein Wegweiser zu einer politischen Professionalisierung der Sozialen Arbeit. *SozialAktuell*. 42(7/8). 10–14.
- Rieger, G. (2013). Das Politikfeld Sozialarbeitspolitik. In B. Benz, G. Rieger, W. Schönig & M. Többe-Schukalla (Hrsg.), *Politik Sozialer Arbeit. Band 1: Grundlagen, theoretische Perspektiven und Diskurse* (S. 54–69). Beltz Juventa.

Rieger, G. (2014). Soziallobbying und Politikberatung. In B. Benz, G. Rieger, W. Schönig & M. Többschukalla (Hrsg.), *Politik Sozialer Arbeit. Band 2: Akteure, Handlungsfelder und Methoden* (S. 329–350). Beltz Juventa.

Schleicher, J. & Mösch Payot, P. (2021). Sozialhilferecht. In P. Mösch Payot, J. Schleicher & M. Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (5., aktual. Aufl., S. 267–294). Haupt.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2021). *Richtlinien*. [https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL\\_A\\_1](https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1)

Tschannen, P. (2016). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (4. Aufl.). Stämpfli.

Waldburger, C. (2017). *Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe*. Schulthess.

Wizent, G. (2014). *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch*. Dike.

Wizent, G. (2020). *Sozialhilferecht*. Dike.