

Medienorientierung vom 8. Juli 2008, Bern

Sozialhilfe 2007 in Schweizer Städten: Fallzahlen sinken, Arbeitsintegration bleibt schwierig

Sozialhilfe konkret – am Beispiel der Stadt St.Gallen

Von Nino Cozzio, Stadtrat, Direktion Soziales und Sicherheit, St. Gallen

Zentrumsfunktion der Stadt

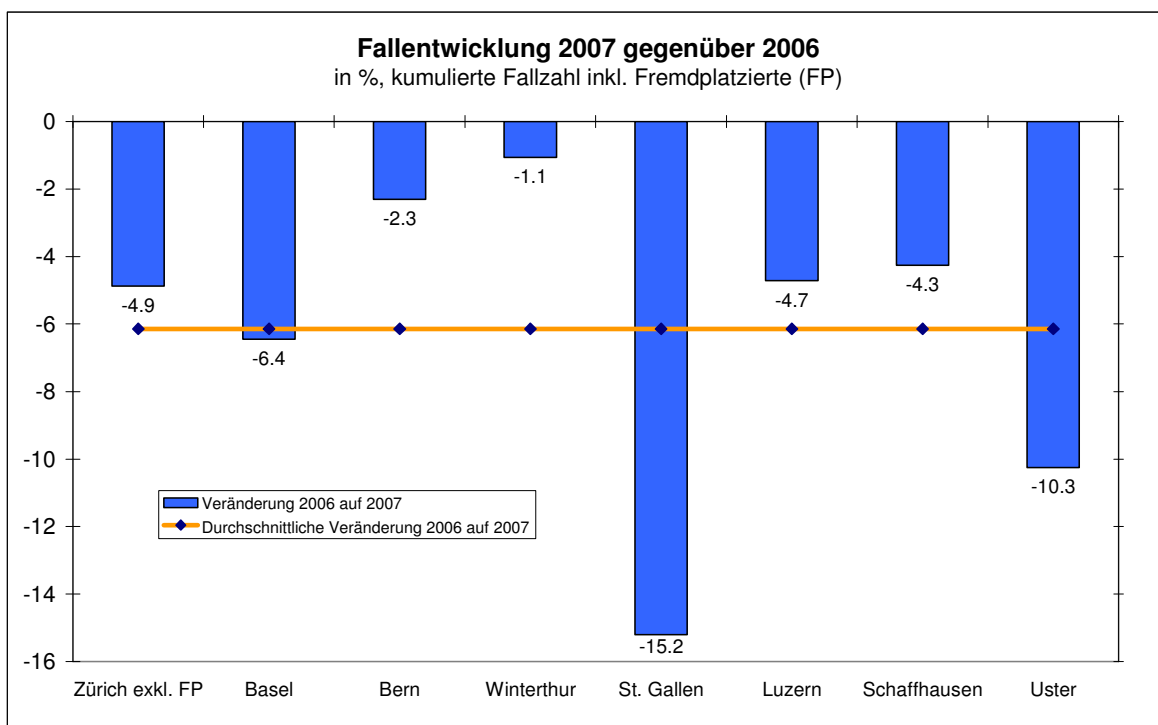
St.Gallen ist mit gut 70 000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine mittelgrosse Stadt. Für die Ostschweiz hat St.Gallen aber eine wichtige Zentrumsfunktion. Obwohl nur 16 Prozent der kantonalen Bevölkerung in der Stadt leben, trägt sie 41 Prozent der Sozialkosten. Eine Untersuchung im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage (Postulat: Wie weiter mit unseren Sozialausgaben?) hat zudem gezeigt, dass der grösste Teil dieser Ausgaben gesetzlich vorgeschrieben ist. Im Jahr 2007 beliefen sich die Sozialausgaben der Direktion Soziales und Sicherheit auf insgesamt 41,5 Mio. Franken. Rund 88 Prozent davon wurden verwendet zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben übergeordneten Rechts. Nur etwa 5 Mio. Franken wurden für soziale Leistungen ausgegeben, deren Grundlagen in rein städtischer Kompetenz geschaffen wurden und normalerweise präventiven Charakter haben.

Rückgang der Fallzahlen

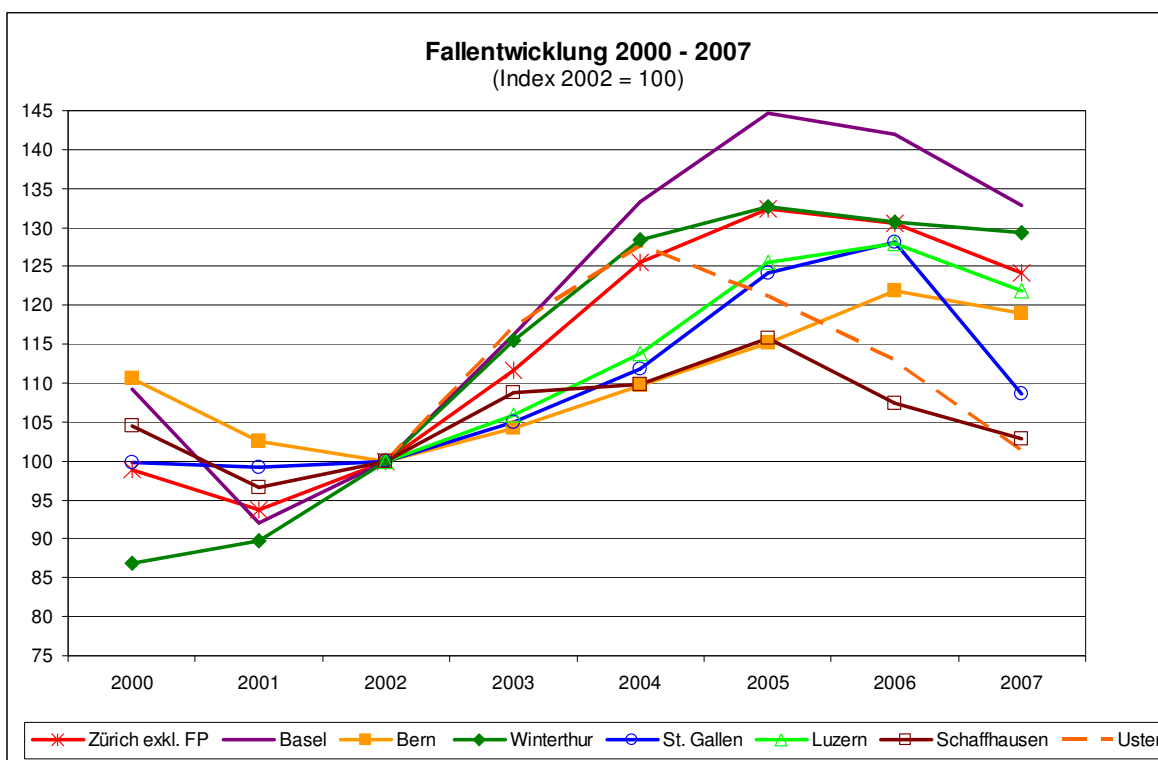
Eine weitere Herausforderung für St.Gallen ist die Erfahrung, dass konjunkturelle Entwicklungen ihre Wirkung in der Ostschweiz meist mit einer gewissen Verzögerung entfalten. So konnten viele Städte bereits im Jahr 2006 einen Rückgang der Fallzahlen feststellen. In St.Gallen stieg die Fallzahl 2006 nochmals um 3,1 Prozent (im Vorjahr sogar um über 8 Prozent). Umso erfreulicher ist der Rückgang der Fälle im vergangenen Jahr um 15,2 Prozent. Trotz dieses erfreulichen Rückgangs bleibt die Sozialhilfequote für St.Gallen mit 5,4 Prozent relativ hoch, ein Ausdruck der Zentrumsfunktion oder, wie es der Bericht formuliert: „In die Gruppe der grossen Städte von zentraler Bedeutung ist auch St. Gallen einzureihen, das trotz des markanten Fallrückgangs eine vergleichsweise hohe Sozialhilfequote aufweist: St. Gallen nimmt in der ländlich geprägten Ostschweiz eine wesentliche Zentrumsfunktion wahr“ (Seite 12).

Bestimmend sind also einerseits die gesetzgeberischen Aktivitäten auf Kantons- und Bundesebene, andererseits der Konjunkturverlauf, denn Arbeitslosigkeit bildet nach wie vor die Hauptursache der Bedürftigkeit. Die günstige Konjunktur der vergangenen Jahre hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Fallzahlen der Sozialhilfe nicht nur der Stadt St.Gallen gesunken sind.

Grafik 1: Entwicklung der kumulativen Fallzahl in der Sozialhilfe



Grafik 2: Fallentwicklung (Index 2002 = 100, kumulierte Fallzahl inkl. Fremdplatzierte (FP))



Die Stadt St.Gallen vertraut jedoch nicht nur auf einen günstigen Konjunkturverlauf. Ganz wichtig sind aktive Arbeitsintegrationsmassnahmen. Dabei wird manchmal Kritik laut, dass Arbeitsintegration nicht das einzige Ziel der Sozialhilfe sein dürfe. In einer Gesellschaft, in der Vollbeschäftigung nur noch eine Utopie sei, sei es nicht realistisch, alle Mitglieder dieser Gesellschaft zur Arbeit zu drängen, besonders nicht Personen, die auf Grund ihrer Ausbildung kaum Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass viele Sozialhilfe Beziehende für eine Arbeitsintegrationsmassnahme nicht in Frage kommen. Mit jeder Klientin, mit jedem Klienten wird individuell die persönliche Situation analysiert und Ziele werden besprochen und festgelegt (ausser mit Kindern und z.B. bei vormundschaftlichen Massnahmen oder Fremdplatzierungen). Wer aber arbeitsfähig ist, ist in einer überwiegenden Zahl von Fällen sehr wohl interessiert an Arbeit. Gerade weniger gebildete Klienten definieren sich oft über ihre Berufstätigkeit und sind auf die sozialen Kontakte am Arbeitsplatz angewiesen. Die Arbeit gibt ihnen Sicherheit, Selbstwert und Strukturen. Als frustrierend erleben sie oft nicht die Arbeit an sich, sondern die fehlenden Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die tiefe Entlohnung oder die geringe Wertschätzung für ihre Leistung.

Langzeitarbeitslosigkeit: Stiftung für Arbeit

Als Reaktion auf stark steigende Arbeitslosenzahlen Ende der 90er-Jahre gründete die Stadt St.Gallen im Herbst 1997 die Stiftung für Arbeit (SfA). Mit dieser Sozialfirma sollten anfänglich Tagesstrukturen für ausgesteuerte Langzeiterwerbslose geschaffen werden. Damals wuchs die Zahl der Sozialhilfe Beziehenden massiv. Nach etwa fünf Jahren begann sich die SfA stärker betriebswirtschaftlich auszurichten. Dank der zunehmenden Marktorientierung konnten laufend mehr Arbeitsplätze geschaffen und der Eigenfinanzierungsgrad beträchtlich gesteigert werden auf rund 50 Prozent. Heute beschäftigt die SfA in St.Gallen ca. 350 Arbeitnehmende, davon etwa 250 Langzeitarbeitslose aus der Stadt selbst. Das Ziel ist, die SfA-Mitarbeitenden wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Die Stiftungsidee hat auch in anderen Städten Anklang gefunden. In Arbon, Zürich (Wallisellen) und Winterthur wurden Zweigniederlassungen eröffnet und zahlreiche weitere Arbeitsplätze geschaffen.

Langzeitarbeitslose werden nach der Anmeldung auf dem Sozialamt so rasch wie möglich bei der SfA angemeldet. In einer ersten Phase von mindestens drei Monaten arbeiten die Neuen halbtags. So bauen sie wieder Tagesstrukturen und einen gewissen Arbeitsrhythmus auf. In einer zweiten Phase (Leistungsstufe 2) wird die Arbeitszeit auf 80 Prozent erhöht. Diejenigen, die sich dafür eignen, kommen anschliessend in die Leistungsstufe 3 und erhalten einen Monatslohn von 3200 bis 3400 Franken. Sie werden bei Bewerbungen unterstützt und können ohne Kündigungsfrist bei der SfA eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt antreten. Die Erfolgsquote liegt bei hohen 40 Prozent!

Im Jahr 2007 hat die Stadt die SfA mit einem Betriebsbeitrag von 637 '000 Franken unterstützt. Dieser deckt primär die Bereitstellung der Infrastruktur ab, während die Löhne der Mitarbeitenden aus den

erwirtschafteten Erträgen und der städtischen Sozialhilfe finanziert werden. Die SfA trägt unmittelbar zur Senkung der Sozialhilfekosten bei, indem dort die Aufwendungen für Ausgesteuerte sinken.

Arbeitseinsätze für Suchtkranke: Stiftung für Suchthilfe

Die Stiftung für Suchthilfe bietet in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt Arbeitseinsätze für Suchtkranke an. Zwei Halbtage pro Woche sortieren arbeitsfähige Klienten Bauschutt. Damit tragen sie nicht nur zu ihrem Einkommen bei und werden physisch gefordert, sie erhalten zudem eine Integrationszulage, was für manchen Klienten und Klientinnen einen wichtigen Anreiz darstellt. Wer durchschnittlich 20 Mal pro Monat einen halben Tag arbeitet (entspricht einer Anstellung zu 50 Prozent), erhält zudem einen Einkommensfreibetrag.

Die Arbeitseinsätze tragen zu stabileren Tagesstrukturen und einer besseren Gesundheit bei. Etwa 8 bis 20 Personen können bei diesen Einsätzen beschäftigt werden, je nach Auftragslage.

Die Herausforderung:

Menschen reintegrieren, die durch alle Maschen der Versicherungen gefallen sind

Die zunehmende Herausforderung für die Sozialämter ist die Tatsache, dass alle Sozialversicherungen unter Kostendruck stehen und ihre Ergebnisse optimieren müssen. Es ist verständlich, dass die RAVs jene Versicherten mehr fördern, welche die besten Chancen auf dem primären Arbeitsmarkt haben. Je schneller jemand wieder vermittelt werden kann, desto höher sind seine langfristigen Arbeitschancen. Und die Kosten für die Arbeitslosenversicherung (ALV) fallen tiefer aus. Schwer vermittelbare Personen erfahren jedoch tendenziell weniger Unterstützung. (Zudem möchte der Bund bei der Revision des ALV-Gesetzes die Arbeitsintegrationsmassnahmen einschränken, um Kosten zu sparen).

Unter noch grösserem Druck steht die Invalidenversicherung (IV). Das Defizit von inzwischen mehr als 10 Milliarden Franken zwingt die IV-Stellen ebenfalls zu Sparmassnahmen. Positiv zu werten sind die präventiven Bemühungen. Die IV ist interessiert daran, frühzeitig potentielle IV-Fälle zu erkennen und vor einer allfälligen Invalidisierung Massnahmen zur beruflichen Neu- oder Umorientierung mitzutragen. Oft erhalten aber Personen, die auf Grund ihrer Gesundheit nicht mehr oder nur noch beschränkt arbeitsfähig bzw. vermittelbar sind, einen abschlägigen Entscheid auf einen Antrag auf IV-Beiträge. Immer wieder müssen Procap (der Schweizerische Invalidenverband) oder auch die Sozialämter Klientinnen und Klienten unterstützen, um deren legitimen Interessen durchzusetzen. Die Folgen sind nicht nur langwierige Rechtsstreitigkeiten, sondern auch eine längere Bevorschussung durch die Sozialhilfe oder eine gänzliche Übernahme der Kosten durch die Sozialämter, wenn ein Rekurs nicht erfolgreich ist.

Es kann nicht das Ziel sein, dass sich die verschiedenen Sozialwerke die Klienten gegenseitig zuschieben und diese zuletzt bei der Sozialhilfe als letztem Auffangnetz der Gesellschaft hängen

bleiben. Eine gemeinsame Sicht im Interesse der Klienten, aber auch im Interesse eines möglichst effizienten und kostengünstigen Sozialstaates tut Not. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ ist erst ein Anfang. Meist ist sie noch zu aufwändig und kostspielig.

Die andere Herausforderung ist, dass die Sozialhilfe im Gegensatz zu den Sozialversicherungen nach wie vor Aufgabe der Gemeinden ist. Womit wir wieder bei der besonderen Herausforderung der grösseren Städte und ihrer Zentrumsfunktion angelangt sind. Die Städte, auch St.Gallen, sind bereit, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Sie müssen aber einerseits in ihren Aufgaben unterstützt werden, andererseits brauchen sie Spielraum bei der Umsetzung ihres Auftrags. Dieser Spielraum darf nicht nur im präventiven Bereich bestehen. Er ist genauso nötig bei der gesetzlich vorgeschriebenen Sozialhilfe.

8. Juli 2008