

**Medienorientierung vom 8. Juli 2008, Bern**

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

## **Arbeitsintegration ist Aufgabe des ganzen Sozialstaats!**

*Von Ruedi Meier, Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik; Stadtrat / Sozialdirektor der Stadt Luzern*

### **Der Blick auf die ganze Sozialhilfe**

Fallzahlen, Quoten, Strukturmerkmale: Der jährliche Bericht zur Sozialhilfe muss notwendigerweise zahlreiche Einzelaspekte analysieren, damit sich fachliche und politische Schlüsse daraus ziehen lassen. Ich will nicht auf weitere solche zwar höchst aufschlussreiche Teilaspekte eingehen, sondern trete einen Schritt zurück, um das System der Sozialhilfe als Ganzes kurz zu beleuchten: Die Sozialhilfe, das unterste soziale Netz, schützt in der Schweiz jährlich fast 250 000 Menschen vor Armut, darunter eine grosse Anzahl Kinder und Jugendliche. Das sind so viele, wie die vier Städte Winterthur, St. Gallen, Luzern und Zug insgesamt Einwohner haben.

Wer sich dies vor Augen führt, vermag die quantitative Bedeutung der Sozialhilfe zu ermessen. Nicht zu beziffern, aber kaum zu überschätzen ist ihr Wert für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, und mithin auch ihr wirtschaftlicher Nutzen. Denn eine sozial sichere Stadt ist wichtig für die Wirtschaft. Die Sozialhilfe-Franken fliessen zurück in den Wirtschaftskreislauf. Und dank der Sozialhilfe bleiben finanzielle Risiken auch nicht Privaten, beispielsweise Vermietern, überlassen.

### **Sozialhilfe ist mehrheitlich Sache der Städte**

Gemessen an den Gesamtkosten für die Soziale Sicherheit in der Schweiz von 138,6 Milliarden Franken erscheinen jene für die Sozialhilfe geradezu bescheiden: Sie betragen 2006 rund 3,2 Milliarden Franken oder etwa 2,3 Prozent der Gesamtkosten Soziale Sicherheit (2006; Bundesamt für Statistik). Für die Gemeinden und Kantone freilich, die faktisch alleine für die Sozialhilfe aufkommen, ist dieser Aufwand alles andere als gering. Und da der weitaus grösste Teil der Sozialhilfe Beziehenden im urbanen Raum lebt, sind die Städte die kräftigsten Träger der Sozialhilfe.

Angesichts der Leistungen und Wirkungen der Sozialhilfe muss man auch die Missbrauchsdebatte, die in den letzten Jahren meist anhand von Einzelfällen geführt wurde, in den richtigen Zusammenhang stellen. Es geht mir nicht darum, eine gewisse Missbrauchsquote zu bestreiten, wohl aber auf den überhöhten Stellenwert hinzuweisen, der diesem Thema beigemessen wurde. Mit dem Effekt, dass damit die Sozialhilfe als Ganzes zu Unrecht in Frage gestellt und die anspruchsberechtigten Menschen einem Generalverdacht ausgesetzt wurden.

### **Arbeitsintegration – eine (über)fordernde Aufgabe der Sozialhilfe**

Deshalb rücke ich hier eine – historisch gesehen eher jüngere – Aufgabe der Sozialhilfe in den Mittelpunkt, die tatsächlich mehr öffentliche Aufmerksamkeit verdiente als sie erhält: Die Wiedereingliederung von Menschen in den primären oder in den sekundären Arbeitsmarkt, die von der Sozialhilfe sehr viele Ressourcen verlangt.

Ich verweise auf die Ausführungen meines Kollegen Nino Cozzio, der am Beispiel der Stadt St. Gallen illustriert, wie Arbeitsintegration funktionieren kann. Zusätzlich zur Integration in die geschilderten Sozialfirmen oder andere Programme vermitteln viele Sozialämter erwerbsfähige Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Aber auch enge Kontakte mit Verantwortlichen von Unternehmen, auch massgeschneidertes Coaching, auch die gute Absicht mancher Unternehmer führen nur für einen Teil der arbeitswilligen Menschen zu einer festen Arbeitsstelle. Manchmal ist es schon ein kleiner Erfolg, wenn jemand auch nur einen temporären Arbeitsplatz mit prekären Bedingungen findet. Und in absehbarer Zeit doch wieder bei der Sozialhilfe anklopfen muss.

### **Ausgeschlossen vom Arbeitsmarkt, aufgefangen in der Sozialhilfe**

Zu Zeiten faktischer Vollbeschäftigung war Arbeitsintegration vor allem randständiger Menschen ein Thema. Seit den Neunzigerjahren bleiben jedoch immer mehr Personen aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen – da dürfen wir uns von den Statistiken der Arbeitslosenversicherung nicht blenden lassen; wer einmal ausgesteuert ist, kommt darin kaum mehr vor. Die Gründe sind zunächst in der wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen. Stichworte sind das Verschwinden von Nischenarbeitsplätzen und die stetig steigenden Anforderungen an Erwerbstätige, denen vor allem mässig Ausgebildete und Menschen mit persönlichen Schwierigkeiten nicht mehr genügen können. Sie werden oft zu Langzeitarbeitslosen und müssen von der Sozialhilfe aufgefangen werden. Mit jedem konjunkturellen Aufschwung geht zwar die Zahl der Arbeitslosen zurück, aber in der Sozialhilfe bleiben jedes Mal mehr Langzeitarbeitslose zurück.

### **Verlagerung von den Sozialversicherungen zur Sozialhilfe**

Der teilweise ausgrenzende Arbeitsmarkt ist das Eine. Entwicklungen in der Arbeitslosen- (ALV) und der Invalidenversicherung (IV) sind das Andere. Für schwer Vermittelbare ist durch verschiedene Gesetzesrevisionen die Hürde grösser und grösser geworden, um mindestens vorübergehend (mit ALV-Taggeldern) oder auf Dauer (mit einer IV-Rente) von einer der Sozialversicherungen aufgefangen zu werden.

Die IV beispielsweise ist bei der Rentenzusprechung restriktiver geworden; seit 2003 ist die Zahl der jährlichen Neurenten um ein Drittel zurückgegangen. Die 5. IV-Revision, seit Anfang 2008 in Kraft, bremst die Rentenzahl weiter. Überzeugend ist die aktuelle Losung „Eingliederung vor Rente“. Positiv zu werten sind die verstärkten Anstrengungen der IV, gefährdete Arbeitnehmende an einer Stelle zu halten oder andere bei der Reintegration zu stützen. Wie viele der Menschen mit negativem Rentenentscheid schliesslich doch von der Sozialhilfe aufgefangen werden, lässt sich statistisch nicht genau

belegen. Doch die Städte beobachten seit mehreren Jahren, dass die restriktivere Praxis der IV eine Mehrbelastung der Sozialhilfe bedeutet.

Die Folie (Sie haben sie schon im ersten Referat gesehen), macht sichtbar, dass der Anteil jener Personen ansteigt, die seit mehr als drei Jahren auf Sozialhilfe angewiesen sind; dies in den wirtschaftlich starken letzten Jahren. Die Interpretation: Der Arbeitsmarkt ist für Leute, die noch nicht lange weg sind, zwar eher wieder erreichbar, er bleibt aber Langzeitbeziehenden verschlossen. Und je länger je weniger werden Sozialhilfe Beziehende durch Sozialversicherungen abgelöst.

### **ALV-Revisionen zu Lasten der Sozialhilfe**

Ähnliche Entwicklungen auch bei der ALV: Per 1. Juli 2003 wurde die Bezugsdauer von maximal 520 auf 400 Taggelder reduziert. Im Juni 2003 wurden auf einen Schlag 4395 Versicherte ausgesteuert, fast dreimal so viele wie im Vormonat (1538; Quelle: seco). Selbstverständlich erscheinen diese Ausgesteuerten nicht im nächsten Monat in der Sozialhilfestatistik, aber manche etwas später: Die Fallzüge in der Sozialhilfe wegen Aussteuerung aus der ALV sind im Jahr darauf deutlich angestiegen.

Und eine nächste Verlagerung zur Sozialhilfe ist voraussehbar, wenn die aktuelle ALV-Revision mit neuen Leistungskürzungen und höheren Zugangsbarrieren kommt, wie sie der Bundesrat vorsieht. Nur ein Beispiel: Die Beitragszeit für den maximalen Taggeldbezug wird erhöht – und wie Bundesrätin Doris Leuthard letzte Woche ankündigte, nach der Vernehmlassung noch verstärkt erhöht – auf volle 18 Monate. Die Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen wird zudem nicht mehr als Beitragszeit anerkannt. Gerade diese Verschärfungen bedeuten, dass viele noch weniger Chancen haben als bisher, nachhaltig von der Sozialhilfe wegzukommen: Mit einer temporären Beschäftigung beispielsweise können sie die hohe Rahmenfrist gar nicht erfüllen. Sie werden weiterhin zwischen prekären Jobs und Sozialhilfe hin und her pendeln.

Aus diesen Gründen lehnt die Städteinitiative Sozialpolitik wie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) und der Schweizerische Gemeindeverband die Leistungskürzungen der aktuellen ALV-Revision klar ab. Sie begrüsst hingegen die geplanten Massnahmen zur finanziellen Sanierung der ALV auf der Einnahmenseite (Beitragserhöhung, befristetes Solidaritätsprozent etc.).

### **Forderungen der Städteinitiative Sozialpolitik, u. a. ein Bundesrahmengesetz für die Koordination und Steuerung der Sozialen Sicherheit**

Wie sind diese ungunstigen Wechselwirkungen zwischen den Systemen der Sozialen Sicherheit zu beheben? Indem in unserem dreiteiligen Sozialstaat vermehrt der Blick aufs Ganze erfolgt und weniger Einzelinteressen der Teilsysteme zum Zug kommen. Denn es ist offensichtlich, dass Abgrenzungen zwischen Sozialversicherung hier und Sozialhilfe dort den real existierenden Menschen und Problemen nicht gerecht werden. Es ist aber ebenso offensichtlich, dass alle drei – Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung – zumindest im Bereich der Arbeitsintegration die gleichen Ziele verfolgen.

Deshalb fordert die Städteinitiative Sozialpolitik:

- Als Erstes etwas ganz Pragmatisches: Dass die professionellen Instrumente zur Arbeitsintegration von ALV, IV und Sozialhilfe gemeinsam nutzbar seien. Denn es kann nicht sein, dass jede Stadt in der Sozialhilfe sozusagen eine Parallelstruktur für die Arbeitsintegration betreiben muss – und dies mit Steuergeldern –, während die klassischen Integrationsmassnahmen von IV und ALV den meisten Sozialhilfe Beziehenden verschlossen bleiben. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit ist ein guter erster Schritt, sie hilft in Einzelfällen, aber es braucht eine verbindlichere, flächendeckende Kooperation.
- Zweitens: Reformen sollen künftig weniger von Einzelinteressen als von gemeinsamen Zielen der Sicherungssysteme ausgehen. Dazu soll eine Plattform dienen, der so genannte „Triolog Sozialpolitik Schweiz“, in dem die Kommunen zur Gestaltung der Sozialpolitik auf Bundes- und Kantonebene einbezogen sind. Der vom Eidgenössischen Department des Innern EDI und der SODK im Juni 2008 abgeschlossene Vertrag ist ein erster Schritt, trägt aber den verfassungsrechtlichen Ansprüchen und den Interessen der Städte und Gemeinden zu wenig Rechnung.
- Künftige Gesetzesrevisionen im Bereich der Sozialen Sicherung dürfen nicht mehr ohne Simulation der Auswirkungen auf die nachgelagerten Systeme durchgezogen werden.
- Als Ziel strebt die Städteinitiative Sozialpolitik ein Bundesrahmengesetz für die Soziale Sicherheit und die Sozialhilfe an, das das System der Soziale Sicherheit koordiniert und dadurch besser steuert.

Dadurch werden die Kantone auch verpflichtet, falsche Anreize im Bereich der Arbeitsintegration zu beseitigen. Allerdings steht die Städteinitiative Sozialpolitik ganz eindeutig hinter den SKOS-Richtlinien mit Einkommensfreibeträgen. Innerhalb der Sozialhilfe wirken diese Anreize richtig. Die Probleme liegen bei der Austrittsschwelle. Und diese zu beseitigen ist Aufgabe der einzelnen Kantone.

Von der Politik wird zu Recht Effizienz verlangt, auch und gerade von der Sozialpolitik. Im kleinteiligen System der Schweiz kann diese nur erreicht werden, wenn Problemlösungen im Gesamtkontext und von allen Beteiligten gemeinsam gesucht werden. Eine Kostenrechnung, die sich nur auf Teilprobleme und Teilsysteme bezieht, kann nie die günstigste sein.

Schliesslich ist die Schweiz *ein* Sozialstaat!

8. Juli 2008