Sozialhilfe unter Druck:
Forderungen der Städteinitiative Sozialpolitik

Ausgangslage

Am 21.11.2003 hat die Städteinitiative Sozialpolitik ihre Position zur SKOS-Studie Existenzsicherung im Föderalismus verabschiedet. Festgestellt wurden alarmierende Systemfehler und Ungleichheiten. Besonders stossend beurteilt die Städteinitiative die Tatsache, dass sich Erwerbsarbeit nicht in jedem Fall lohnt. Die Städteinitiative bemängelt die fehlende Steuerung der Sicherungssysteme und insbesondere die fehlende Koordination zwischen Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen, Sozialhilfe und Steuerpolitik. Wo das verfügbare Haushalteinkommen trotz zusätzlich geleisteter Erwerbsarbeit sinkt, wird Eigenverantwortung bestraft. Wenn das Einkommen unter die Sozialhilfegrenze sinkt, ist die Armutsfalle zugeschnappt und jeglicher Anreiz für Eigenleistung weg. Unter dem Titel "Erwerbsarbeit muss sich lohnen!" (vgl. Anhang) hat die Städteinitiative betont, dass die Anreizdebatte neu und differenzierter geführt werden müsse. Denn: Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbsarbeit können nicht allein in der Sozialhilfe gesetzt werden – entscheidend für wirtschaftliche Eigenständigkeit sind die vorgelagerten Sicherungssysteme und deren Zusammenspiel, insbesondere mit den Steuern. Die Städteinitiative hat in Aussicht gestellt, mit einer Tagung einen Beitrag zur Anreizdebatte im Gesamtzusammenhang zu leisten.

Mit der Frühlingskonferenz vom 11.5.2004 "Zur Debatte gestellt: Weisen Anreize einen Ausweg aus der Sozialhilfe?" hat die Städteinitiative diese Ankündigung eingelöst. Der Zeitpunkt war günstig, denn auch im Rahmen der Teil-Revision der SKOS-Richtlinien sind Anreize in der Sozialhilfe ein Kernpunkt. Das Thema ist aktuell und wird teilweise polarisierend diskutiert. Ziel der Konferenz war deshalb eine Grundsatzdebatte und eine Auslegeordnung der kontroversen Argumentarien zu verschiedenen Schlüsselthemen im Zusammenhang mit Anreizen, Grundsicherung, Gegenleistung.

Die Ergebnisse aus Referaten, Workshops, Podiumsdiskussion werden mit der vorliegenden Dokumentation politisch und fachlich Interessierten zugänglich gemacht. Die Diskussionen haben folgendes gezeigt: Die Wirksamkeit von Anreizmodellen wird kontrovers beurteilt. Konsens besteht darin, dass Massnahmen im der Sozialhilfe vorgelagerten Bereich der sozialen Sicherung für die Armutsbekämpfung entscheidender sind. Die Schlussfolgerungen erfolgten deshalb aus einer Gesamtoptik. Sie wurden zudem bei den Mitgliedern in Vernehmlassung gegeben und vom Büro verabschiedet.

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan Ledergerber
Directrice des Affaires sociales, Fribourg

Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Beat Däppeler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
staedteinitiative@stadtluzern.ch

www.staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse latine
initiative-villes@lausanne.ch

Dem politischen Druck standhalten
Bei wirtschaftlicher Flaute, Fallzunahmen von über 30%, steigenden Kosten, ungenügenden Personalressourcen und zunehmender Belastung durch Sparprogramme werden die Sozialhilfeleistungen in Frage gestellt. Nach jeder Rezession verharren die Sozialhilfezahlen auf höherem Niveau. Damit wird der Legitimationsdruck grösser und die Polemik schärfer. Städte und Gemeinden als Vollzugsorgane der Sozialhilfe haben es in der Hand, der aktuellen Missbrauchspolemik dezidiert entgegenzuhalten und die Fakten sprechen zu lassen.

Dass die Sozialhilfe unter Druck ist, hat nichts mit mangelnder Effizienz oder grosszügig ausgerichteten Leistungen der sozialen Dienste zu tun. Die Ursachen sind bekannt und müssen kommuniziert werden: Aufgrund von Systemfehlern, fehlender Steuerung und Koordination sind Existenzsicherung und Integration faktisch an die Sozialhilfe delegiert. Mit Investitionen in Integrationsprogramme, mit massgeschneidertem Case-Management, mit interinstitutioneller Zusammenarbeit (ALV, IV, Sozialhilfe), mit der Erprobung neuer Modelle hat die Sozialhilfe innovativ reagiert. Was bei geringeren Fallzahlen noch möglich war, stösst im Mengengeschäft an Grenzen: das Auffangen von strukturellen Risiken durch die Sozialhilfe. Ein Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik ist es, nicht nur Leistungen und Grenzen der Sozialhilfe auszuweisen, sondern auch aktiv an der Behebung von Systemfehlern in der sozialen Sicherheit mitzuarbeiten. Dabei sind Wirtschaft, Gesellschaft und Politik mit in die Verantwortung zu nehmen – nachhaltige Lösungen müssen sachorientiert und unabhängig von der aktuellen politischen Wetterlage entwickelt werden.

Anreize in der Sozialhilfe: Ja! Aber mit Rahmenbedingungen
Anreizsysteme müssen differenziert ausgestaltet sein und sind deshalb kompliziert im Vollzug. Die Unterschiede zwischen grossen und kleinen Städten, zwischen Stadt und Land erfordern spezifische Lösungen. Den Idealtypus eines Anreizmodells, der gesamtschweizerisch gültig wäre, kann es nicht geben. Gleichwohl braucht es eine einheitliche und verbindliche Interpretation des Existenzsicherungs- und Integrationsauftrags der Sozialhilfe. Dies ist eine der grossen Herausforderungen an die zurzeit laufende Teil-Revision der SKOS-Richtlinien: die Forderung nach Verbindlichkeit und Harmonisierung mit der Forderung nach Flexibilität zu vereinbaren. Bei allem Optimierungsbedarf braucht es einheitliche Standards in der Sozialhilfe, die wichtige Funktion der Richtlinien ist nicht der Beliebigkeit preiszugeben.

Es gilt, die Fakten zu benennen und die Erwartungen an Anreizsysteme in der Sozialhilfe realistisch zu halten:

- Die Städteinitiative Sozialpolitik geht davon aus, dass die weitaus grösste Mehrheit der Sozialhilfebezüger/-innen ihre Existenz mit der eigenen Arbeit sichern wollen und darum auf Anreize (materielle oder immaterielle) ansprechen werden.
- Anreizsysteme sollen Eigenleistung honorieren. Dies setzt voraus, dass die Möglichkeit dazu gegeben ist. Ohne ein Angebot an Arbeitsstellen, Qualifi-

zierungs-, Coaching- und Beschäftigungsprogrammen und Tagesstrukturen kann keine Gegenleistung gefordert werden.

- Die Bereitstellung dieses Angebotes erfordert daher auch Investitionen – die Debatte um Anreize ist nicht unter dem Titel "kurzfristige Einsparungen in der Sozialhilfe" zu führen.
- Nicht nur die öffentliche Hand, auch die Wirtschaft ist gefordert, mit genügend und adäquaten Arbeitsplätzen gesellschaftliche Mitverantwortung zu tragen.
- Die Sozialhilfe hat es mit extrem hohen Fallzahlen und zunehmend komplexeren Problemstellungen zu tun. Hinter den Sozialhilfefällen stehen Menschen mit Problemen unterschiedlichster Facetten. Es gibt keine schematischen Lösungen, daher sollte ein diversifiziertes Angebot der Sozialhilfe zur Verfügung stehen. Neben Beratung und Begleitung sollen Angebote mit Bezug zu den Defiziten und Chancen der Hilfesuchenden vermittelt werden können.
- Die berufliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist - abgesehen von den working poor - nur für einen beschränkten Teil von Sozialhilfebeziehenden ein erreichbares Ziel. Für die Mehrheit stehen die Karten schlecht: Gesundheitliche Probleme, Defizite in Schul- und Berufsbildung, mangelnde emotionale und soziale Kompetenzen sowie Betreuungsaufgaben stellen Hindernisse dar, auf welche die Sozialhilfe adäquate Lösungen finden muss.
- Soziale Integration ist für diese Menschen aber ein realistisches Ziel. Unterschiedliches Integrationspotenzial der Sozialhilfebeziehenden erfordert differenzierte Integrationsmassnahmen.
- Tatsache ist hingegen ein Mangel an Arbeitsstellen sowie Angeboten zur beruflichen und sozialen Integration.
- Der Spielraum für materielle Anreize ist klein: Gegen unten, weil eine menschenwürdige soziale Existenzsicherung zu garantieren ist. Gegen oben, weil eine Besserstellung der Sozialhilfebeziehenden gegenüber working poor im Niedriglohnbereich zu verhindern ist. Damit ist die Anreizwirkung in Frage gestellt.
- Das Problem der Konkurrenz zum Niedriglohnbereich muss umfassend angegangen werden und darf nicht nur an der Sozialhilfe festgemacht werden, indem die Sozialhilfe immer mehr nach unten nivelliert wird. Minimallöhne, wie es sie in den USA – wenn auch auf tiefem Niveau – gibt, sowie die Steuerbefreiung des Existenzminimums sind Ansatzpunkte.
- Gefordert sind auch nicht monetäre Anreize: Soll Integration gelingen, müssen die Rahmenbedingungen stimmen. Familienergänzende Kinderbetreuung, Sprachkurse und Qualifizierungsprogramme erfordern Investitionen. Auf diese Investitionen ist nicht einfach mit Hinweis auf den Spardruck zu verzichten, denn sie lohnen sich: langfristig werden soziale und volkswirtschaftliche Folgekosten eingespart.
- Gegenleistung ist nicht nur von den Sozialhilfebeziehenden zu fordern: Den Preis für die aktuellen Ausgrenzungsmechanismen müssen alle bezahlen – besonders auch die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt sowie die Gesellschaft sind gefordert, schwächere Menschen zu integrieren. Werte wie Grundrechte, Menschenwürde und Solidarität sind Grundprinzipien der Demokratie

und dürfen nicht über Bord geworfen werden, nur weil sie ihren Preis haben.

Die Debatte aus der Gesamtschau fortsetzen und Integration fördern
Anreizmodelle können im Einzelfall einen Ausweg aus der Sozialhilfe weisen. Die Systemfehler in der sozialen Sicherheit vermögen sie nicht zu lösen. Die Städteinitative Sozialpolitik engagiert sich deshalb für die Fortsetzung der sozialpolitischen Debatte aus der **Gesamtschau** und für eine nachhaltige Konsolidierung der sozialen Sicherheit.

Dabei dürfen Existenzsicherung und Integration nicht länger an die Sozialhilfe delegiert werden, ohne dass diese mit Ressourcen und Handlungsspielraum ausgestattet wird. Die Koordination zwischen Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen und Sozialhilfe sowie der Steuerpolitik ist ein dringendes Anliegen von Städten und Gemeinden. Dabei ist insbesondere der Bedarf nach Steuerung und Wirkungsorientierung zu beachten. Dieser Bedarf nimmt mit der Akzentuierung der Kosten- und Finanzierungsproblematik zu.

Sozialhilfe und Sozialversicherungen finden heute einen gemeinsamen Nenner: sie müssen die verschiedenen Auswirkungen des sozialen Risikos "Desintegration" auffangen. Die historische Kluft zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe muss auf diesem Hintergrund durch zielgerichtete, lösungsorientierte Formen der Zusammenarbeit überwunden werden.

Sparen bei den Sozialämtern ist teuer! Die Rechnung muss zu Ende gedacht werden: Sparen bei den personellen Ressourcen ist kurzsichtig, weil solche vermeintlichen Einsparungen die Sozialhilfeleistungen in Kürze stärker ansteigen lassen. Zu hohe Fallzahlen pro Sozialtätige führen dazu, dass die Sozialtätigen subsidiäre Leistungen nicht mehr erschliessen können, dass die persönliche Hilfe zu kurz kommt und damit nicht mehr gezielt auf eine Ablösung aus der Sozialhilfe hingearbeitet werden kann. Zudem werden Missbräuche schlechter kontrollierbar. Statt weniger sind mehr personelle Ressourcen in den Sozialdiensten notwendig. Nur so ist die Integrationsförderung – und damit verbunden eine nachhaltige Kostensenkung – zu leisten.

Der Eingliederungsauftrag der Sozialhilfe umfasst sowohl die berufliche wie die soziale Integration. Hier ist vor allem die persönliche Sozialhilfe gefordert – gleichzeitig haben die Sozialtätigen immer weniger Zeit pro Fall. Die Sozialhilfe als Institution allein ist jedoch überfordert. Deshalb beteiligen sich die Städte an Projekten der **Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ**, welche an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe neue Wege der materiellen Sicherung wie der wirtschaftlichen und sozialen Integration beschreiten. IIZ ist viel versprechend, aber erst ein Anfang und muss erweitert werden:

- Konsequenter und verbindlicher Einbezug aller Partner: IV, ALV, Sozialhilfe als bisherige IIZ-Akteure, neu aber auch Krankentaggeldversicherer, Unfallversicherer, Arbeitgeber.

- Erweiterung der Zielsetzung der Zusammenarbeit: Investition in Prävention und Integration, um mittelfristig Kosten zu senken.
- Weiterentwicklung der organisatorischen Verknüpfung vor Ort: Annäherung der Institutionen in den Kantonen und Gemeinden, verbunden mit gemeinsamer Steuerung der Wirkungsorientierung.
- Gegenseitige Nutzung der Kernkompetenzen der Partnerinstitutionen für eine gemeinsame Eingliederungsstrategie.
- Konsequenter Abbau von Hemmnissen (gesetzliche, strukturelle, finanzielle), welche die Zusammenarbeit erschweren.

Die Städteinitiative unterstützt die Forderung nach Erweiterung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ und befürwortet die Implementierung weiterer Pilotversuche im Rahmen von Art. 64quater IVG.

Die Städteinitiative Sozialpolitik setzt sich für die Einführung von **Ergänzungsleistungen für Familien** ein. Familienarmut ist ein schweizweites Problem, welches mit finanzieller Hilfe auf kommunaler Ebene nur ungenügend angegangen werden kann. Kinderarmut darf kein Dauertraktandum auf der politischen Agenda werden. Die Zeit drängt also. Ergänzungsleistungen für Familien könnten die Familienarmut wirksam verringern sowie die Sozialhilfe finanziell und bezogen auf die personellen Ressourcen entlasten. Diese Entlastung ist notwendig, damit die Sozialhilfe vermehrt auch wieder persönliche Hilfe leisten kann.

Die Ergänzungsleistungen für Familien müssen folgendes bewirken:
- Existenzsicherung von Familien mit kleinen Kindern, insbesondere von Einelternfamilien ohne Erwerbseinkommen
- Existenzsichernde Leistungen für Familien mit Erwerbseinkommen (working poor).

Die grösste Gruppe der Armen bildet mit rund 60% Familien mit Kindern; die Tendenz ist steigend. Das Armutsrisiko von Familien mit Kindern ist keine individuelle, sondern eine strukturelle Notlage. Diese kann am wirksamsten mit einer Sozialversicherungsleistung auf Bundesebene bekämpft werden.

Das Papier "Sozialhilfe unter Druck: Forderungen der Städteinitiative Sozialpolitik" wurde bei den Mitgliedern der Städteinitiative in Vernehmlassung gegeben und vom Büro am 5. Juli 2004 verabschiedet.

Anhang Auszug aus der am 21.11.2003 verabschiedeten Position zur SKOS-Studie Existenzsicherung im Föderalismus zum Thema Anreize

Erwerbsarbeit muss sich lohnen!
Es gilt, Systemfehler zu beheben und Armutsfallen aus dem Weg zu räumen, so dass Einzelpersonen und Familien in jedem Kanton die Chance haben, ihre Existenz durch Erwerbsarbeit eigenständig zu bestreiten. Erwerbsarbeit muss sich lohnen!

Für die Existenzsicherung der working poor-Haushalte ist heute in erster Linie die Sozialhilfe zuständig. Hier gibt es wenig materielle Anreize, wirtschaftlich eigenständig zu bleiben. Gemäss SKOS-Studie kann nur in wenigen Kantonshauptorten von einer eigentlichen Anreizpolitik die Rede sein.

In der Sozialhilfe werden zur Zeit verschiedene Anreizmodelle erprobt. Deren Wirksamkeit wird evaluiert – die Ergebnisse liegen allerdings noch nicht vor. Die Städteinitiative Sozialpolitik stimmt mit der SKOS in der Feststellung überein, dass für eine echte Anreizpolitik die vorgelagerten Sicherungssysteme entscheidender sind als die Sozialhilfe. Die SKOS-Studie hat deutlich gemacht, dass die Anreizdebatte neu und differenzierter geführt werden muss. Anreize sollten sich indessen nicht nur auf monetäre Aspekte beschränken, sondern auch nicht-monetäre Anreize umfassen. Es sollten einerseits Anreize für Erwerbsarbeit gesetzt, andererseits auch die Wahrnehmung von Eigenverantwortung durch ein differenziertes Angebot von Nischenarbeitsplätzen (Ergänzender Arbeitsmarkt) verlangt werden. Wichtig ist, rechtzeitig den individuellen Beratungs-, Förder- und insbesondere Bildungsbedarf zu klären. Die Anreizdiskussion soll keineswegs nur einkommensschwache und arme Haushalte umfassen. Auch der Mittelstand ist in diese neue Sichtweise einzubeziehen. Die Städteinitiative Sozialpolitik wird nach Vorliegen der Evaluationsergebnisse zu den Anreizmodellen mit einer Tagung ihren Beitrag zur Debatte leisten.

Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit können nicht allein in der Sozialhilfe gesetzt werden. Hierzu braucht es ein koordiniertes Zusammenspiel aller Instrumente der Existenzsicherung. Die fiskal- und sozialpolitische sowie arbeitsmarktliche Massnahmen in den Kantonen müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass ein Anreiz geschaffen wird, zusätzliches Erwerbseinkommen zu erzielen. Nur so kann dem Verfassungsartikel BV Artikel 41 lit.d, dass "Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können" auf Bundes- und Kantonsebene Rechnung getragen werden.