



29. Juni 2017

## **Sozialkonferenz Kanton Zürich Sommertagung, 29. Juni 2017**

Sozialhilfe – sind wir auf dem richtigen Weg?

Sehr geehrte Damen und Herren

### Modell des Systems der Sozialen Sicherheit **G3.1**





Die Darstellung, die alle Leistungen aufzeigt, die vor der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden können, zeigt eines ganz deutlich. Die Sozialhilfe steht in der Hierarchie der sozialen Leistungen ganz am Ende, nachher kommt nichts mehr. Die Sozialhilfe kommt erst dann zum Tragen, wenn alle Leistungen, die der moderne Sozialstaat geschaffen hat, ausgeschöpft sind. Die Sozialhilfe ist das letzte Netz, der letzte Boden, der Menschen mit existenziellen Problemen ermöglicht, ein menschenwürdiges Dasein zu führen.

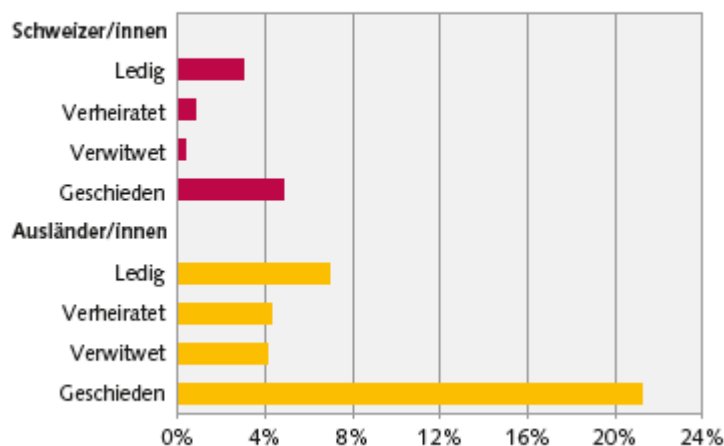
Bedeutet die Stellung der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz auch, dass Menschen, die Sozialhilfe beziehen, auf immer und ewig auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind? Was sind das überhaupt für Menschen, die Sozialhilfe beziehen? Sind sie durch Anreize zu motivieren? Was nützt es, eine Gegenleistung für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zu verlangen? Sind die Bildungs- und Beschäftigungsprogramme sinnvoll?

Ich möchte Ihnen zur Beantwortung dieser Fragen gerne einige Fakten präsentieren:

Die Sozialhilfequote im Kanton Zürich ist seit Jahren im Verhältnis zur Wohnbevölkerung unverändert. Sie liegt bei rund 3,2 %, wobei die Quote je nach Gemeinde höher oder tiefer ausfällt.

Die Sozialhilfe sollte eigentlich der vorübergehenden finanziellen Unterstützung in Notlagen dienen. Oberstes Ziel der Sozialhilfe ist die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit und die gesellschaftliche Integration aller Bezügerinnen und Bezüger. Dieses Ziel erreicht die Sozialhilfe recht gut. Die Zu- und Abgänge in, bzw. aus der Sozialhilfe halten sich im Kanton Zürich in etwa die Waage. 51,6% der Fälle müssen weniger als ein Jahr unterstützt werden. 85,5 % der Fälle konnten mit einer Laufzeit von bis zu vier Jahren abgeschlossen werden. Allerdings nimmt die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die länger als 4 Jahre auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind, stark zu. Die langen Bezugsdauern weisen auf strukturelle Risiken hin, die von keiner Sozialversicherung oder durch bedarfsabhängige Leistungen abgedeckt werden.

### Sozialhilfequote nach Nationalität und Zivilstand (Personen ab 18 Jahren), 2015 G 3.2.11



Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik 2015

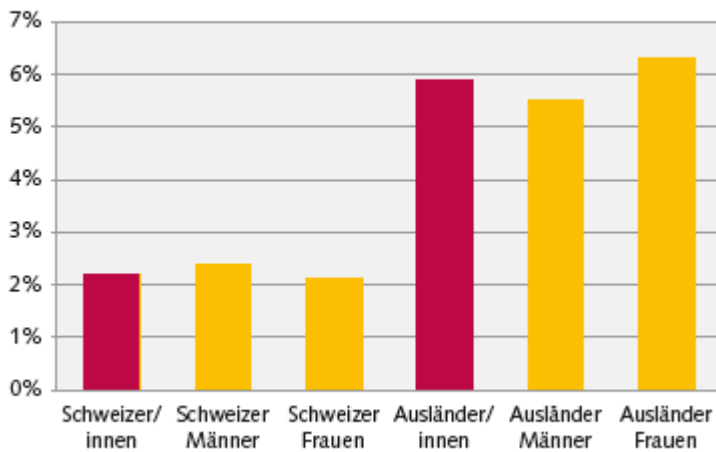
© BFS, Neuchâtel 2016

Es gibt bestimmte Personengruppen, die ein erhöhtes Risiko für den Bezug von Sozialhilfeleistungen haben. Es sind dies Alleinerziehende, Alleinstehende, Ausländerinnen und Ausländer, Geschiedene und Arbeitslose und Ausgesteuerte.

Die Sozialhilfequote von Schweizern und Ausländern unterscheidet sich stark. Die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern ist rund dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Besonders auffällig ist das sehr hohe Sozialhilferisiko von geschiedenen Ausländerinnen. Es sind nicht Ausländerinnen und Ausländer aus den 28 EU/EFTA Staaten, sondern Personen aus aussereuropäischen Herkunftsländern, die überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe beziehen. Die Gründe dafür liegen darin, dass diese Ausländerinnen und Ausländer nur über geringe berufliche Qualifikationen verfügen und sie deshalb bei einem Verlust der Erwerbstätigkeit schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Personen mit einer fehlenden oder geringen Ausbildung sind also überdurchschnittlich häufig von der Sozialhilfe abhängig.

### Sozialhilfequote nach Nationalität und Geschlecht, 2015

G 3.2.10



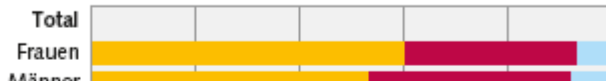
Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik 2015

© BFS, Neuchâtel 2016

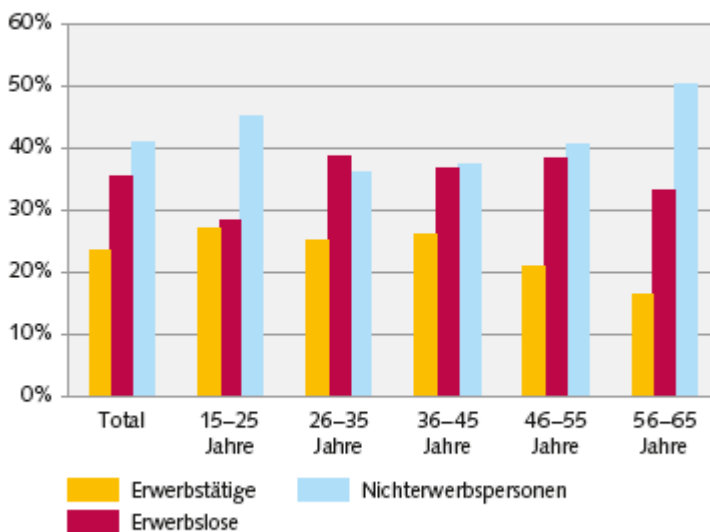
Rund 20% der Sozialhilfebeziehenden arbeitet Vollzeit, rund 40% sind Teilzeitbeschäftigte. Teilzeitarbeit reicht häufig nicht zur Existenzsicherung, vor allem dann nicht, wenn Kinder betreut werden müssen.

Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsjobs, zeitlich befristete Verträge, Verträge mit rasch wechselndem Beschäftigungsgrad erschweren die Existenzsicherung. Es handelt sich um sogenannte prekäre Arbeitsverhältnisse. Rund 24% der Sozialhilfebeziehenden verdienen ihr Einkommen auf diese Art.

### Höchste abgeschlossene Ausbildung nach Geschlecht und Nationalität (unterstützte Personen zwischen 18 und 65 Jahren), 2015 G 3.2.15



### Erwerbssituation der unterstützten Personen nach Altersgruppen, 2015 G 3.2.14



Bei 8,7% der Fälle fehlt die Information.

Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik 2015

© BFS, Neuchâtel 2016

Bei knapp einem Viertel der Sozialhilfebeziehenden sind es gesundheitliche Gründe, die zumindest vorübergehend eine regelmässige Beschäftigung verunmöglichen. Die vorübergehende Arbeitsunfähigkeit tritt bei der Altersgruppe ab 46 Jahren überdurchschnittlich stark auf. Der Anteil von Menschen mit andauernden gesundheitlichen Einschränkungen und an nicht Vermittelbaren steigt mit dem Alter stark an.

Fast jede oder jeder vierte Sozialhilfebeziehende nimmt an einem Arbeits-, Integrations- oder Beschäftigungsprogramm teil.

Diese kurze Auflistung zeigt, dass es den oder die typische Sozialhilfebeziehende nicht gibt. Entsprechend braucht es individuelle, massgeschneiderte Angebote und Lösungen. Wird die Sozialhilfe diesem Anspruch gerecht? Sind wir auf dem richtigen Weg?



Die Sozialhilfe ist in den vergangenen Jahren zu einem Brennpunkt gesellschaftspolitischer Diskussionen geworden. Vor fast 40 Jahren hat das im Jahr 1981 in Kraft getretene Sozialhilfegesetz aktuelle und moderne Grundlagen für Hilfe an Bedürftige geschaffen. Es geht nicht mehr wie früher um das Verteilen von Almosen an Notleidende, sondern das Gesetz hat den Rechtsanspruch auf staatliche Hilfe in Notlagen festgeschrieben. Das Sozialhilfegesetz ist seit 1981 mehrfach revidiert und überarbeitet worden. Als eine wesentliche und grundlegende Änderung mit weitreichenden Folgen erachte ich die Einführung des Gegenleistungsprinzips. Die Hilfe wird nicht einfach mehr ohne Bedingung ausgerichtet, sondern der Staat erwartet, dass sich der Hilfesuchende aktiv am Hilfsprozess beteiligt. Der Sozialhilfebeziehende muss einen persönlichen Beitrag leisten, damit er Hilfe erhält. Wenn er diese Gegenleistung nicht erbringen will, kann der Staat Auflagen erlassen, die den Sozialhilfebeziehenden verpflichten, die Auflagen des Staates zu erfüllen. Wenn er das nicht tut, dann sieht das Gesetz Sanktionsmöglichkeiten vor, die in der Regel darin bestehen, dass die finanziellen Beiträge gekürzt werden. Die Kürzung der Beiträge gilt als Anreiz. Dem passiven Sozialhilfebeziehenden steht weniger Geld zur Verfügung, und der Anreiz besteht darin, dass er mit grösserem persönlichem Engagement wieder mehr Geld zur Verfügung hat.

Das Gegenleistungsprinzip kann auch als Druck- oder Disziplinierungsmöglichkeit missbraucht werden. Es werden Auflagen verfügt, die der Sozialhilfebeziehende aufgrund seiner persönlichen Ausgangslage gar nicht erfüllen kann. Er muss sich zum Beispiel an einem Beschäftigungsprogramm oder an einer Eingliederungsmassnahme beteiligen, obschon die persönlichen Voraussetzungen dazu gar nicht vorhanden sind. Hilft es den Betroffenen wirklich, wenn sie Waldränder schneiden oder an Förderbändern Elektroschrott sortieren müssen? Ist das der richtige Weg für den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt?

Die Sozialhilfe hat in den vergangenen Jahren für die Arbeitsintegration grosse Anstrengungen unternommen. Die Angebote sind vielfältig und differenziert. Es fällt schwer, überhaupt einen Überblick zu haben. Neuerdings wird auch der Bund aktiv, in dem er für Personen aus dem Migrationsbereich Gelder ausrichtet und eine Beschäftigungsinitiative für Behinderte initiiert. Die Initiativen des Bundes sind zu begrüßen, auch deshalb, weil er seine Projekte wenigstens zum Teil auch mitfinanziert. Andererseits ist darauf zu achten, dass innerhalb der Sozialhilfe keine privilegierten Gruppen, z.B. die vorläufig Aufgenommenen, entstehen. Weiter ist zu vermeiden, dass durch die Initiative des Bundes parallele Strukturen entstehen. Ich bin der festen Überzeugung, dass die Integration aller Sozialhilfebeziehenden in den bestehenden, gut ausgebauten und bewährten Regelstrukturen erfolgen muss. Der Versuch des Bundes, gerade im Migrationsbereich Parallelstrukturen aufzubauen, lehnen wir ab und versuchen, auch den Bund davon zu überzeugen, dass er sich auf die bestehenden Regelstrukturen abstützen soll.

Es ist sicher richtig, dass die Sozialhilfe genügend Angebote für die berufliche Integration zur Verfügung stellt. Es gilt aber zu berücksichtigen, dass es Menschen in der Sozialhilfe gibt, für die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht oder zumindest

vorübergehend nicht möglich ist. Gerade Menschen, die im ersten Arbeitsmarkt keinen Platz finden, haben besonderen Schutz verdient. Es gibt in der Sozialhilfe keinen Arbeitszwang und es nützt wenig, Menschen zu zwingen, an Eingliederungsprogrammen teilzunehmen, wenn die elementarsten Voraussetzungen dazu fehlen. Bevor Sanktionen wegen fehlender Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ergriffen werden, muss intensiv geklärt werden, weshalb eine Teilnahme nicht möglich ist. Meine Auflistung hat gezeigt, dass rund ein Viertel der Sozialhilfebeziehenden gar nicht in der Lage ist, an Programmen teilzunehmen. Ob jemand zur Teilnahme fähig ist, kann man nur feststellen, wenn intensiv und unter Mitwirkung aller Beteiligten geklärt wird, welche Gründe dafür verantwortlich sind. Letztlich dient eine genaue Abklärung auch dem Interesse der Sozialhilfebehörden. Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme sind teuer. Es lohnt sich, vor der Zuweisung eine genau und fundierte Abklärung zu machen. Ein Puzzleteil zur dieser Abklärung kann auch der Beizug von IIZ-Spezialisten sein, die über ein spezialisiertes Fachwissen verfügen.

Die umfangreichen Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme haben durchaus eine Wirkung. Gerade die EG AVIG Programme sind für die Integration der Sozialhilfebeziehenden sehr erfolgreich. Wichtig ist, dass die Angebote eine möglichst realistische Arbeitsmarktnähe anbieten und ein intensives Bewerbungscoaching stattfindet. Machen wir uns nichts vor, es ist nicht die Sozialhilfe, die Arbeitsplätze anbietet. Ein Arbeitgeber muss bereit sein, einer Person, von der er weiss, dass sie schon längere Zeit nicht mehr gearbeitet hat, einen Arbeitsvertrag anbieten. Der Arbeitgeber braucht zudem Geduld und Verständnis und ein hohes persönliches Engagement, damit die Integration in den ersten Arbeitsmarkt langfristig gelingt.

Wenn wir uns fragen, ob wir auf dem richtigen Weg sind, möchte ich gerne auf die Wirkung der Anreize zu sprechen kommen. Im Zusammenhang mit den Schwelleneffekten haben wir auf kantonaler Seite mit Studien mehrmals versucht, herauszufinden, ob die monetären Anreize tatsächlich zu einer Verhaltensänderung führen. Wir haben feststellen müssen, dass sich kein klarer Zusammenhang zwischen den Anreizen und dem Verhalten von Sozialhilfeempfängern herstellen lässt. In die gleiche Richtung zeigt auch eine soeben veröffentlichte Studie der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit. Der Bericht der Fachhochschule dokumentiert, dass die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden nur begrenzt mit finanziellen Anreizen beeinflusst werden kann. Die Anreize haben entweder keine oder nur eine geringe Wirkung. Die Studie hält fest, und das deckt sich mit den Erkenntnissen aus unseren Studien, dass die grosse Mehrheit der erwerbslosen Klienten sich um Arbeit bemüht und sogar bereit ist, prekäre Erwerbstätigkeit in Kauf zu nehmen. Die Integrationszulage und der Einkommensfreibetrag führen also nicht dazu, dass die Erwerbsarbeit zunimmt: Zumindes kann das in keiner der vorliegenden Studie belegt werden.

Der Umkehrschluss ist, dass auch die Sanktionsmöglichkeiten, die fast ausschliesslich in der Kürzung des Grundbedarfs bestehen, keine Anreizwirkung zu entfalten vermögen. Auch wenn dem Sozialhilfebeziehenden weniger Geld zur Verfügung steht, führt



das nicht dazu, dass er sich rasch eine Arbeit sucht. Die Gründe für die fehlende Erwerbstätigkeit liegen vielmehr im Unvermögen, eine Arbeitsstelle langfristig zu besetzen. Die Ursachen dafür habe ich am Anfang meines Referats dargelegt.

Es ist leider so, dass die Anreize nicht die Wirkung entfalten, die sie eigentlich entfalten sollten. Ich gehörte selber zu den Befürwortern eines Anreizsystems, aber man muss sich auch eingestehen können, dass die Erwartungen an dieses Anreizsystem, ob nun positiv oder negativ, nicht erfüllt werden. Die Wirkung ist schlicht zu klein und nicht nachweisbar. Am ehesten kann noch dem Einkommensfreibetrag eine motivierende Wirkung eingeräumt werden. Personen in der Sozialhilfe, die arbeiten, haben mehr Geld zur Verfügung. Mit der Gewährung des Einkommensfreibetrages geraten wir jedoch in den schwer zu lösenden Bereich der Schwelleneffekte. Personen in der Sozialhilfe mit Einkommensfreibetrag haben bessere Bedingungen als Personen, die das gleiche Einkommen selbständig und ohne Unterstützung des Staates erarbeiten.

In der Sozialhilfe machen wir sehr vieles richtig und auch sehr vieles gut. Die gute und erfolgreiche Arbeit ist in den jährlich erscheinenden Sozialberichten des Bundesamts für Statistik dokumentiert. Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich in der gründlichen und fundierten Abklärung der Arbeitsfähigkeit der Sozialhilfebeziehenden unter Beizug von Fachkundigen wie z.B. die bereits erwähnten IIZ-Spezialisten.

Dann rate ich zu mehr Gelassenheit und Toleranz bei Personen, bei denen sich nach eingehender und gründlicher Abklärung gezeigt hat, dass sie auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben. Wer sie in Programme steckt, die ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten nicht entsprechen und dann Sanktionen verfügt, wird diesen Menschen nicht gerecht und verkennt die vorhandenen persönlichen Probleme. Gerade Menschen, die nicht mehr integriert werden können, haben Anrecht auf besonderen Schutz und vollständige Unterstützung durch die Sozialhilfe. Die Sicherung der sozialen Existenz und die Teilhabe am sozialen Leben sind letztlich die Hauptaufgaben der Sozialhilfe. Ich meine, dass wir da auf einem guten Weg sind. Tragen wir Sorge, dass es auch so bleibt.

Kantonales Sozialamt

Ruedi Hofstetter, Amtschef