

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 97 (2000)
Heft: 6

Artikel: Arbeit statt Fürsorge : Integrieren mit monetären Anreizen?
Autor: Schmid, Walter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840581>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Arbeit statt Fürsorge: Integrieren mit monetären Anreizen?

Von Dr. Walter Schmid, Präsident der SKOS

Ist die Sozialpolitik in Bedrängnis? Ja und nein. Betrachten wir das gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Umfeld, so trifft diese Aussage nicht zu. Es geht uns besser als seit langer Zeit. Nach acht Jahren der Rezession, der Sparprogramme und der Einschränkungen lautet die Alternative heute vielerorts: Schuldenabbau oder Steuersenkungen. Bereits ist auch der Ruf nach Ausbau und der Finanzierung neuer Aufgaben hörbar. Gleichwohl bleibt die Sozialpolitik unter Druck. Ich denke etwa an die politischen Auseinandersetzungen um die Zukunft der AHV oder der Arbeitslosenversicherung (ALV). Es sind heute jedoch weniger als noch vor kurzem die finanziellen Verhältnisse, die diesen Druck auf die Sozialpolitik ausüben. Vielmehr gewichtet die ideologische Auseinandersetzung um die «richtige» künftige Sozialpolitik. Davon

ist die Sozialhilfe in besonderem Masse betroffen, auch wenn sie am System der sozialen Sicherung nur einen relativ kleinen Anteil hat.

Einen prominenten Platz in dieser politischen und ideologischen Debatte nimmt das Thema der monetären Anreize ein. Diese wiederum können nur für einen Teil der Klientinnen und Klienten von Bedeutung sein. Das Thema des Anreizes zeigt uns deutlich, wie brisante gesellschaftliche Fragestellungen, etwa jene nach dem richtigen Gleichgewicht zwischen Eigenverantwortung und Solidarität, sich am Brennglas der Sozialhilfe entzünden können. Darum ist die Auseinandersetzung mit diesem Thema für die Sozialhilfe so wichtig; darum sind die Antworten, die wir zum Thema entwickeln, von gesellschaftlicher Relevanz.

Zu diesem Schwerpunkt

Unter dem Titel «Arbeit statt Fürsorge: Integrieren mit monetären Anreizen?» hat die SKOS Verantwortliche der Sozialhilfe von Kantonen, Städten und Bundesstellen zu einer Fachtagung am 11. Mai 2000 nach Freiburg eingeladen. Das rege Interesse zeigte, dass das Thema an vielen Orten unter den Nägeln brennt. Im Schwerpunkt dieser «ZeSo» geben wir das einführende Referat von Walter Schmid, Präsident der SKOS und Chef des Amtes für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich, wieder. Es wird ergänzt durch Kernaussa-

gen der weiterer ReferentInnen zum Thema.

Finanzielle Anreize in der Sozialhilfe werden eines der wichtigen Themen bei der Weiterentwicklung der Richtlinien der SKOS sein. Ausgehend von der Freiburger Tagung, der laufenden Evaluation der Richtlinien und weiterer Fachdiskussionen wird die SKOS prüfen, wie die bereits eingeführten Elemente zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration verstärkt werden können (siehe auch Mai-«ZeSo»).

cab

Was können die Sozialpolitik und die Sozialhilfe dazu beitragen, dass SozialhilfeempfängerInnen den Weg zu einer Erwerbstätigkeit finden? Oder konkreter: Kann durch finanzielle Anreize bewirkt werden, dass SozialhilfeempfängerInnen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und wenn ja, wie? Eine Antwort auf diese Fragen drängt, denn in der politischen und fachlichen Diskussion verstummen die Stimmen nicht, die von «zu hohen» Ansätzen der Sozialhilfe sprechen und von fehlenden Anreizen zur Erwerbsaufnahme (vgl. OECD-Bericht). «Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Sozialhilfe in Kanada und der Schweiz» Sozialhilfe könne, so monieren die Kritiker, – entgegen ihrer eigentlichen Mission – zu einer Armutsfalle werden, aus der sich die Menschen nur schwer wieder befreien könnten. Sozialhilfe als Armutsfalle wäre tatsächlich eine Perversion der Idee.

Die SKOS würde ihrem eigenen Anspruch an die Arbeit eines seriösen, nationalen Fachverbandes nicht gerecht, wenn die Verantwortlichen die Thematik nicht unabhängig von populistischen politischen Schlagworten und von vorgefassten Meinungen in der Breite analysieren würden und dabei die Wechselwirkung zwischen Massnahmen der Sozialhilfe und generellen Entwicklungen in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt nicht mitbedächten.

Konsensorientierter Weg

Als nationaler Verband, der seine Empfehlungen zur Sozialhilfe nicht hohheitlich verordnen, sondern nur auf die Überzeugungskraft der Argumente und Erfahrungen zählen kann, müssen Änderungen der Richtlinien fachlich gut begründet werden und es sind Lösungen

zu entwickeln, die in allen Regionen und Landesteilen mitgetragen werden. Dies mag ein schwerfälliger Weg sein. Es ist der Preis unseres konsensorientierten Regelwerkes für die Sozialhilfe. Doch hat dieser konsensorientierte Weg bisher nicht verhindert, dass auch innovative Lösungen entwickelt und rasch in die Praxis eingeführt werden konnten.

Drei zentrale Fragen

Mit drei zentralen Fragen hat sich die Sozialhilfe zu befassen. Die Diskussion um die finanziellen Anreize ist mit allen drei Fragen verknüpft:

1. Wie lässt sich verhindern, dass Menschen in die Sozialhilfe fallen (Prävention)?
2. Welche Leistungen bringt die Sozialhilfe?
3. Welche Wege führen aus der Sozialhilfe heraus?

Die Fragen mögen banal klingen, aber es sind wohl die in der Sozialhilfe entscheidenden. Meistens wird in der Politik und in den Sozialhilfebehörden nur über die zweite Frage, nämlich über die Angemessenheit der Sozialhilfeleistungen, gesprochen. Sind die Ansätze der SKOS-Richtlinien zu hoch? Sind sie zu tief? Selten wird über die erste und die dritte Frage nachgedacht. Und doch, so behaupte ich, wenn sie nicht permanent mitbedacht werden, greifen all unsere Bemühungen zu kurz. Dies gilt ganz besonders für die Anreizdebatte. Es geht bei der Sozialhilfe nicht um die Ausrichtung einer Rente, sondern in erster Linie um eine wirksame Bekämpfung der Armut. Finanzielle Anreize haben bei diesen Bemühungen ihren Platz.

Zur ersten Frage: Armutsprävention

Wie lässt sich verhindern, dass Menschen in die Sozialhilfe fallen? Vieles wäre schon erreicht, wenn die niedrigen Löhne in unserem Land sich nicht mehr und mehr dem sozialen Existenzminimum annäherten und oder dieses gar unterschritten. Man braucht nicht Gewerkschafter zu sein, um zu begreifen, dass Löhne unter 3'000 Franken zum Leben nur ganz knapp reichen. Dabei wird der Abstand zwischen den Leistungen der Sozialhilfe und dem Erwerbseinkommen, das im Gegensatz zur Sozialhilfe erst noch besteuert wird, immer kleiner. Existenzsichernde Löhne sind denn auch ein zentrales Anliegen in der Armutsbekämpfung und entlasten die Sozialhilfe.

In dieser Forderung nach existenzsichernden Löhnen unterscheiden sich übrigens verantwortungsbewusste Wirtschaftsführer und Gewerkschafter kaum. Die Schweiz habe kein Interesse, so sagen sie übereinstimmend, das Segment der Niedriglöhne auszubauen, gleichsam ein Billiglohnland zu werden. Bezogen auf das Lohnniveau kann die Schweiz nie mit Ländern Osteuropas oder gar Südostasiens konkurrenzfähig sein. Qualifikationen und hohe Wertschöpfung seien zu fördern, so dass die relativ hohen Lebenshaltungskosten durch adäquate Löhne bezahlt werden können.

Aus Sicht der Sozialhilfe ist dem nichts beizufügen, es sei denn der Hinweis, dass es auch in unserem Land immer Menschen geben wird, die niedrige Qualifikationen mitbringen und nicht in der Lage sind, einen namhaften Beitrag zur hohen Wertschöpfung beizutragen. Mit diesen Leuten haben wir es sehr oft in der Sozialhilfe zu tun.

Was heisst existenzsichernd?

Wer von existenzsichernden Löhnen spricht, sollte überdies bekennen, was er damit meint: Ein Lohn, der die Existenz eines Menschen sichert? Oder der einer Familie? Meine Position ist hier klar: Ich meine nicht, dass ein niedriger Lohn realistischere ausreichen wird, eine mehrköpfige Familie zu ernähren. Dies wäre wünschenswert, aber unter ökonomischen Bedingungen nicht möglich. Dies ist übrigens nichts Neues. Gerade einkommensschwache Familien waren auch in unserem Lande stets darauf angewiesen, einen Zweitverdienst zu erschliessen, um eine Familie zu ernähren: Meistens waren es die Ehefrauen, die mitverdienen mussten, wenn man von Kinderarbeit absehen will.

Ein niedriger Lohn sollte jedoch einer einzelnen Person ein Leben deutlich über der Armutsgrenze ermöglichen. Dies wäre ein erster und wichtiger Anreiz, nicht auf Leistungen der Sozialhilfe zu spekulieren.

Das Problem der Familieneinkommen ist damit angesprochen. Familien gehören zu den Armutgruppen. Prävention und wirksame Armutsbekämpfung wären Aufgaben bedarfsorientierter Systeme der Kinderzulagen oder des Familienlastenausgleiches. Solange wir in der Schweiz nicht in der Lage sind, ein solches System aufzubauen, wie andere Länder es kennen, wird die Sozialhilfe auch weiterhin diese Lücke füllen müssen.

Zur zweiten Frage: Leistungen der Sozialhilfe

Zwei Thesen werden in Zusammenhang mit den Sozialhilfeleistungen vorgetragen. Die eine besagt: Die Leistungen der Sozialhilfe sind zu hoch, deshalb wollen

die Leute keine Arbeit annehmen. Die andere sagt: Auch ein geringes Erwerbseinkommen wird von der Sozialhilfe abgezogen, deshalb lohnt sich die Arbeit nicht. Beide Kritiken treffen zu.

Der Teufelskreis, in dem wir uns bewegen, ist uns aber auch allen bekannt: Massive Leistungskürzungen würden das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung verletzen und vor allem Familien, aber nicht nur sie, einer gesellschaftlich unerwünschten Verelendung ausliefern und der Chronifizierung der Armut Vorschub leisten. Eine grosszügige Anrechnung der Erwerbseinkommen würde demgegenüber SozialhilfeempfängerInnen besser stellen als Leute, die sich mit niedrigen Einkommen selber durchschlagen. Diejenigen, die keine Sozialhilfe beantragen, müssten sich geprellt vorkommen. Das doppelte Ziel der Sozialhilfe, nämlich die Existenzsicherung auf der Grundlage des Bedarfsprinzipes einerseits und die berufliche und soziale Integration andererseits können, wie das Beispiel des Anreizes zeigt, auch einmal miteinander in Konflikt geraten.

Differenzieren, individualisieren

Der Teufelskreis wird sich nicht einfach durchbrechen lassen. Noch so sorgfältig zisierte Leistungssysteme können die Dilemmen nicht wegretuschieren. Wir kommen nur weiter, wenn wir uns auf das besinnen, was die Sozialhilfe gegenüber anderen Leistungssystemen schon immer ausgezeichnet hat und ihre Stärke ausmacht: Nämlich auf die Möglichkeit zur Differenzierung.

Nicht alle Personengruppen sprechen auf finanzielle Anreize zur Arbeit an. Denken Sie etwa an die grosse Zahl von Klientinnen und Klienten mit psychi-

schen und physischen Handicaps; an die Ausgesteuerten, die (auch ohne Anreize) schon alles versucht haben, wieder zur Arbeit zu kommen, oder an die Working Poor, die ohnehin schon Vollzeit arbeiten und trotzdem auf Sozialhilfe angewiesen bleiben. Und innerhalb dieser Personengruppen gibt es wiederum eine grosse Spannbreite: Letztlich muss eine Differenzierung nach dem individuell mit der Klientin, dem Klienten vereinbarten Ziel vorgenommen werden.

Aber es gibt natürlich Personengruppen, die auf finanzielle Anreize ansprechen könnten: Ich denke etwa an Jugendliche, an früher selbständig Erwerbende, an Leute, die sich bisher mit der Sozialhilfe und etwas Schwarzarbeit abgefunden haben oder auch an Ehepartner oder Alleinerziehende, die sich rascher und nachhaltiger um eine Erwerbsaufnahme bemühen würden, böte ihnen dies gewisse finanzielle Verbesserungen.

Eine weitere Differenzierung betrifft die Dauer der Ausrichtung möglicher finanzieller Anreize. Zahlreiche ausländische Modelle beschränken die Anreize auf eine erste Phase, die zum Ziel hat, im Berufsleben wieder Fuss zu fassen und die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu durchbrechen. Eine weitere Differenzierung betrifft die Natur der Anreize selber. Müssen es immer monetäre sein? Gibt es nicht auch andere Anreize, wie Qualifikationsmassnahmen, Ferien und andere subsidiäre Leistungen, die als Anreize wirken könnten?

Spielraum nutzen

Hier, so denke ich, bieten die SKOS-Richtlinien heute schon einige Möglichkeiten. Sie mögen zwar noch bescheiden sein, noch bescheidener ist wahrschein-

lich aber ihre praktische Umsetzung im Fürsorgealltag der Gemeinden und Städte. Gerade das Kapitel über die Integrationsleistungen und die situationsbedingten Leistungen eröffnen kreative Ansatzpunkte. Die bestehenden Möglichkeiten reichen, so meine ich, noch nicht aus. Entsprechend hat der Vorstand der SKOS die Geschäftsleitung darin unterstützt, weitere Vorschläge zu prüfen.

Kein kurzfristiges Sparvehikel

Eine Hoffnung muss allerdings enttäuscht werden. Wer hofft, mit dieser Diskussion gleich noch ein Sparziel verknüpfen zu können und glaubt, finanzielle Anreize setzten zunächst eine generelle Kürzung der Sozialhilfeansätze voraus, wird in der SKOS wenig Unterstützung finden. Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten zwei Jahre, das Morgenrot bei den öffentlichen Haushalten, das spürbare Anziehen der Teuerung, die übrigens in der Sozialhilfe letztmals anfangs der Neunziger Jahre ausgeglichen wurde, lassen es wenig opportun erscheinen, generellen Druck auf die Sozialhilfeleistungen auszuüben.

Im sozialpolitischen Interesse unseres Landes muss es liegen, das Gefälle zwischen Arm und Reich nicht weiter anwachsen zu lassen. Da kann eine generelle Kürzung der Leistungen an die von Armut Betroffenen nicht zur Diskussion stehen. Wir lassen ja auch den Reichen und Superreichen ihre Gewinne und ärgern uns erst dann, wenn sie den Armen vorrechnen, 1'100 Franken für den Lebensunterhalt seien zu viel.

Allerdings bleibt uns eine wichtige Auseinandersetzung bei den Anreizen nicht erspart: Nämlich die Diskussion um die Sanktionen, die jene treffen sollen, die

sich jeder Bemühung um eine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entziehen. Mit noch so euphemistischen Umschreibungen der positiven und negativen Anreize kann das Thema nicht übertüncht werden. Es steht im Raum und muss mitbedacht werden. Allerdings ist es für uns nicht neu und es gibt Erfahrungen und eine Praxis, an die wir anknüpfen können.

Zur dritten Frage: Wege, die hinausführen

Finanzielle Anreize können unzweifelhaft einen Beitrag zur raschen beruflichen Eingliederung leisten. Es gilt, diesen auszuschöpfen. Vor allem in der Anfangsphase des Sozialhilfebezuges erscheint es mir wichtig, dass mit Klientinnen und Klienten der baldige Ausstieg aus der Sozialhilfe geplant und durch finanzielle Anreize unterstützt wird. Schwieriger, wenn auch nicht unmöglich, wird es sein, Menschen, die sich auf ein Leben in der Sozialhilfe eingestellt haben, davon zu überzeugen, dass ihnen eine Alternative mehr bringt.

Finanzielle Anreize sind ein Instrument zur raschen beruflichen Integration, ohne Zweifel. Die Sozialhilfe setzt Rahmenbedingungen, aber nur einige unter gewichtigen anderen. Finanzielle Anreize können nur dann Wirkung entfalten, wenn sie durch andere Massnahmen unterstützt oder jedenfalls nicht neutralisiert werden. Mindestens so wichtig wie finanzielle Anreize ist beispielsweise die steuerliche Behandlung der Einkommen im Grenzbereich des Existenzminimums. Die Steuergesetzgebung und -praxis läuft an vielen Orten den Integrationsbemühungen der Sozialhilfe zuwider. Die Sozialhilfe muss sich deshalb einmischen, auch wenn es um Steuerfra-

gen geht oder um Bildungsfragen, um Arbeitsmarktmassnahmen. Ebenfalls von Belang sind beispielsweise für Familien die Möglichkeiten zur Kinderbetreuung und deren Kosten. Nur dann kann sie die nötige Schubkraft entwickeln, um Menschen den Weg aus der Sozialhilfe zu eröffnen.

Die SKOS wird ihre Richtlinien im Hinblick auf neue finanzielle Anreize überprüfen und ihren Beitrag dazu leisten, Menschen den Weg aus der Sozialhilfe in die Arbeit zu erleichtern. Sozialhilfe darf nicht zur Armutsfalle werden. Aber ob sie dies wird oder nicht, hängt nicht allein von ihr ab. *Walter Schmid*

Arbeitsmarkt, Familienpolitik, Niedriglöhne

Arbeitsintegration aus anderen Blickwinkeln betrachtet

Arbeitsintegration ist in erster Linie die Aufgabe der Sozialhilfe vorgelagerter Bereiche wie der Arbeitsmarktpolitik, der Wirtschaft, der Bildungs- und der Familienpolitik. Dazu einige Denkanstösse, zitiert aus den Beiträgen von Boris A. Zürcher, Rosmarie Ruder, Serge Gaillard und Ralph Lewin¹.

Ralph Lewin: Zwei Grundanforderungen an Anreizmodelle in der Sozialhilfe können plakativ wie folgt zusammengefasst werden:

1. Eigenleistung soll auch materiell belohnt werden.
2. Das Nichtstun soll bestraft werden.

«Der erste Ansatz zielt dahin, dass Menschen, welche durch Berufsarbeit, durch soziales Engagement, durch aktive Mitarbeit an ihrer Integration oder auf andere Weise ihre materielle Selbständigkeit zu erhalten oder zu fördern versuchen, mehr Mittel zur Verfügung haben sollen. Hier geht es also um Belohnung, um positive Motivation. Obwohl auch in der zweiten Forderung das Wort «Anreiz» häufig genannt wird, geht die Tendenz in

die Richtung, einer bestimmten Gruppe in der Sozialhilfe die Leistungen zu kürzen. Das Motto heisst Strafe; die Motivation liegt in der Abschreckung.

Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass das bisherige Prinzip der einheitlichen Sozialhilfe mit voller Einkommensanrechnung aufgegeben werden muss. Entweder müssen neu unterschiedliche Sozialhilfeniveaus zur Anwendung kommen, oder das Einkommen darf nicht mehr voll angerechnet werden. Im Sinne der auch materiellen Anerkennung von Eigenleistungen wird sich wohl die Einführung eines Einkommensfreibetrages als sinnvoll erweisen, sei er absolut oder prozentual. Streng genommen widerspricht dies aber der reinen Lehre der Subsidiarität.»

Noch stellen sich Ralph Lewin heikle Fragen: Wie kann ein solches System, mit Bildung von Klientengruppen, willkürfrei gestaltet werden? Ein Einkommensfreibetrag lässt die Sozialhilfegrenze ansteigen, die Unterstützten bleiben länger sozialhilfeabhängig und die Differenz zu

¹ Boris A. Zürcher, Leiter des Ressorts Arbeitsmarktpolitik im Staatssekretariat für Wirtschaft – Seco; Rosmarie Ruder, Geschäftsführerin der SKOS; Serge Gaillard, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes; Ralph Lewin, Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartementes Basel-Stadt.