

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 111 (2014)
Heft: 4

Artikel: "Die kleinräumige Organisation der Sozialhilfe ist ein Problem"
Autor: Fritschi, Michael / Bonoli, Giuliano
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-839653>

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: 29.11.2024

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

«Die kleinräumige Organisation der Sozialhilfe ist ein Problem»

Eine stärkere Zentralisierung der Aufgaben könnte zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe und damit zur Problemlösung beitragen, sagt Giuliano Bonoli, Professor für Sozialpolitik am IDHEAP in Lausanne. Er fordert eine Strategie, die den Akzent noch stärker auf die berufliche Wiedereingliederung legt.

Herr Bonoli, Städte wie Lausanne oder Biel weisen sehr hohe Sozialhilfequoten aus, und in kleinen Gemeinden, die teure Einzelfälle finanzieren müssen, gerät das Budget schnell einmal aus dem Gleichgewicht. Wie beurteilen Sie die Problematik, dass einzelne Gemeinden viel stärker durch Sozialhilfefälle belastet werden als andere?

Die weitgehende Dezentralisierung und die Fragmentierung des Schweizer Sozialhilfesystems wirken sich hier nachteilig aus. Die Gemeinden tragen eine grosse Verantwortung, aber insbesondere die kleineren Gemeinden verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um alle Anforderungen zu erfüllen, die mit dieser Verantwortung verbunden sind. Oft fehlt ihnen auch die kritische Masse respektive die Expertise, die beispielsweise für eine nachhaltige Wiedereingliederungsarbeit notwendig ist.

Wird die ungleiche Belastung der Gemeinden durch Sozialhilfekosten zu einem Risiko für die Sozialhilfe?

Für mich ist eher die kleinräumige Organisation ein Risiko. Für das dezentralisierte System spricht zwar, dass man nahe an den Leuten ist und ihre Situation kennt. Das funktionierte auch gut, als die Sozialhilfe nur von einer am Rand der Gesellschaft lebenden kleinen Minderheit beansprucht wurde. Heute haben wir eine andere Situation: Der Kontakt mit der Sozialhilfe ist für viele Menschen zu einem Teil ihres Lebenslaufs geworden. In dieser Situation überwiegen die Nachteile des aktuellen Systems, und eine stärkere Zentralisierung der Aufgaben könnte zur Problemlösung beitragen. Der einzige Weg, die Sozialhilfekosten langfristig in den Griff zu bekommen, ist, diese Menschen in Richtung Selbständigkeit und Arbeits-

markt zu begleiten. Wenn sich der Bund an den Kosten beteiligen würde, könnte er lösungsbezogene Forderungen stellen – etwa im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung, die für mich ein Schlüsselkriterium darstellt.

Die SVP fordert quasi das Gegenteil. Die Gemeinden sollen mehr Autonomie als bisher erhalten, gleichzeitig sollen die Leistungen massiv gekürzt werden. Was ist positiv an diesem Vorschlag, was negativ?

Ich verstehe, dass solche Vorschläge gemacht werden. Die Statistik zeigt, dass die Ausgaben der Sozialhilfe seit Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich angestiegen sind. Ich denke, die Forderung nach weniger Sozialhilfeleistungen hat viel mit diesem Fakt zu tun. Es gibt durchaus Situationen, in denen ich Kürzungen nicht generell ausschliessen würde. Etwa, um Druck auszuüben, damit jemand seine Integrationsbemühungen intensiviert. Wenn man die Sozialhilfe aber nur kürzt, um die Kosten zu senken, resultiert kurzfristig vielleicht ein kleiner Spareffekt, doch die eigentliche Problematik wird damit nicht gelöst. Denn Arme und Arbeitslose und Menschen, die nicht arbeiten, wird es immer geben. Mit Leistungskürzungen schafft man vor allem neue Probleme.

«In Skandinavien sind die Leistungen an ein umfassendes Aktivierungssystem gekoppelt.»

Welche?

Zum Beispiel wachsende Familienarmut: Wer in einem Umfeld grosser Entbehrungen aufwächst, trägt ein grosses Risiko, dass seine Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt sind und dieses Handicap ein Leben lang weiter wirkt. Da sollte man also sehr gut abwägen, ob weniger Sozialhilfeleistungen zum gewünschten Ziel führen. Die steigenden Kosten bei der Sozialhilfe verstehe ich eher als eine Art Nebenkosten des zunehmenden Wettbewerbs und anderer globalwirtschaftlicher Ausgleichsbewegungen. Für eine wirklich befriedigende Lösung braucht es deshalb umfassendere Visionen als bloss Leistungskürzungen.

Sie beobachten im Rahmen Ihrer Forschung auch die Sozialsysteme in anderen europäischen Ländern. Welche Lösungsansätze wären auch für die Schweizer Sozialhilfe interessant?

In den skandinavischen Ländern sind die Leistungen an ein umfassendes Aktivierungssystem gekoppelt. Das minimiert das Risiko, dass es sich jemand im Netz des Sozialstaates bequem macht. In Dänemark mit viel länger dauernden Leistungen der Arbeitslosenversicherung setzt ab dem zweiten oder dritten Monat eine intensive Betreuung ein, wobei die Beraterinnen und Berater auch Druck auf die Klienten ausüben. Eine Reform in diese Richtung würde ich der Stossrichtung der SVP vorziehen, obwohl sie vordergründig mehr kostet.

Mit welchen Argumenten wollen Sie die Kritiker der Sozialhilfe für dieses Modell gewinnen?

In Grossbritannien oder in den Vereinigten Staaten hat man einen «günstigeren» Weg gewählt. Die sehr begrenzte Unterstützung in diesen Ländern führt zu sozialen Kollateralschäden: Armut führt nicht nur zu geringeren Erfolgchancen in der



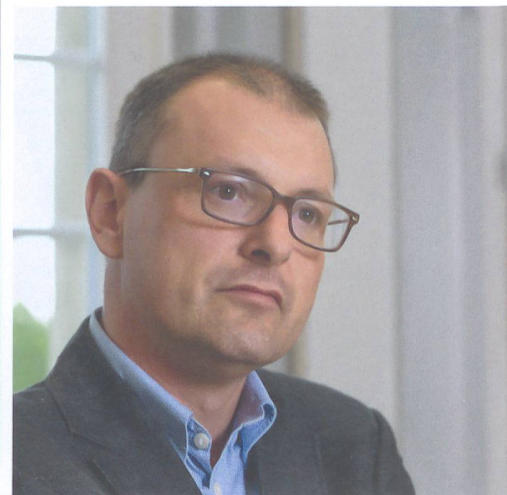
GIULIANO BONOLI

Der gebürtige Tessiner Giuliano Bonoli (46) hat an den Universitäten von Genf, Leeds und Kent studiert und zum Thema Social Policy and Administration doktriert. Seit 2005 arbeitet er als Professor für Sozialpolitik am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Seine Forschungsschwerpunkte sind Familien-, Arbeitsmarkt- sowie Alters- und Rentenpolitik.

Schule und später bei der Stellensuche. Wenn die Eltern nicht arbeiten, fehlt den Kindern auch die Vision einer eigenen Berufskarriere und so weiter. Und wenn man die Situation in den Vereinigten Staaten oder in England betrachtet, muss man immer auch einen Blick auf die Kriminalität werfen. In den Vereinigten Staaten sind soziale Spannungen und eine hohe Kriminalitätsrate ein viel grösseres Problem als in Europa. Man darf nicht glauben, dass die geforderte Halbierung der Sozialhilfe keine negativen Auswirkungen hätte. Sie müssen nur einmal in einer britischen Stadt durch ein Armenviertel spazieren, um die Unterschiede zu sehen. An den Kleidern, am Ausdruck in den Gesichtern der Menschen, am Zustand der Häuser... Dem Staat erwachsen lange Sicht wieder Mehrkosten, →



Bilder: Béatrice Devènes



→ beispielsweise für Polizei und Gefängnisse. Ich bin übrigens auch überzeugt, dass die Schweizerinnen und Schweizer nicht bereit sind, den sozialen Zusammenhalt aufs Spiel zu setzen.

Die skandinavischen Lösungen funktionieren in zentralistisch regierten Ländern. Die Schweiz hat viel föderalistischere Strukturen.

Natürlich müsste die Lösung den schweizerischen Verhältnissen angepasst werden. Deutschland funktioniert auch föderalistisch, die Gemeinden sind für die Sozialhilfe zuständig, während die Arbeitslosenversicherung Sache der Bundesregierung ist. Mit der Hartz-IV-Reform wurden die Gemeinden und die Bundesagentur für Arbeit gezwungen, sich zusammenzusetzen und gemeinsam neue Angebote zu schaffen. Daraus sind die Jobcenter entstanden. Sie dienen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung gleichermassen, und die so zusammengeführten Kompetenzen werden effizient genutzt.

Hartz IV hat ein Imageproblem. Weshalb hat Hartz IV einen derart schlechten Ruf?

Das Negative am Ruf von Hartz IV kommt daher, dass mit der Reform die so genannte Arbeitslosenhilfe abgeschafft

und durch Sozialhilfeleistungen ersetzt wurde. Das war ein wichtiger Einschnitt. In der Schweiz gibt es keine Arbeitslosenhilfe, wie sie Deutschland hatte. Das negative Image von Hartz IV hat nichts mit dem Jobcenter-Modell zu tun.

Ein Hartz-IV-Modell in der Schweiz wäre also nicht mit einer Verschlechterung der Sozialhilfeleistungen verbunden?

Die Leistungen der Sozialhilfe werden dadurch nicht in Frage gestellt. Die Vorteile des Jobcenter-Modells sind, dass Strukturen geschaffen werden, in denen Kompetenzen zusammengeführt werden, und dass alle Beteiligten gemeinsam auf das Hauptziel Wiedereingliederung hin arbeiten.

Stärkere Reintegrationsanstrengungen sind ein Aspekt. Aber wo sollen die Arbeitsplätze herkommen, die für die intensivere Reintegration Arbeitsloser notwendig sind?

Für die Reintegration spielt der zweite Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Man könnte auch Anreize für Sozialfirmen einführen, damit sie darauf hinarbeiten, geeignete Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu überführen. Es wäre aber illusorisch zu glauben, dass man allen eine

stabile Arbeitssituation vermitteln kann. Die besten Integrationsprogramme weisen Erfolgsquoten von 40 bis 45 Prozent auf.

Was macht man mit den Menschen, die nicht oder nicht mehr arbeiten können?

Wenn jemand kurz vor der Pensionierung steht, sind die Möglichkeiten einer Reintegration sehr eingeschränkt – für solche Fälle gibt es Überbrückungsprogramme. Trotzdem muss die Grundhaltung sein, dass alle reintegriert werden können. Dies auch deshalb, damit es nicht zu so genannten selbsterfüllenden Prophezeiungen kommt, die jemandem ein «erwartetes Verhalten» aufzwingen. Auch die Langsameren oder Schwierigen sollen ihre Chance erhalten. In einem Berliner Jobcenter konnte ich sehen, wie das funktionieren kann: indem für verschiedene Gruppen unterschiedliche Integrationsprogramme entwickelt werden.

Welche Rolle spielt der erste Arbeitsmarkt? Soll der Staat Arbeitgeber finanziell unterstützen, wenn sie Sozialhilfebezügler oder Ausgesteuerte einstellen?

Das wird in einigen Kantonen bereits praktiziert und funktioniert recht gut. Der Staat leistet während einer Anlaufzeit von



«Es genügt nicht, dass wir eine gut ausgebildete Elite haben.»

sechs oder zwölf Monaten Kompensationszahlungen. Vielleicht sollte man diese Fristen situationsabhängig auch verlängern können, wobei man darauf achten müsste, dass es von Unternehmensseite zu keinen Missbräuchen kommt.

Sie haben einen Forschungsschwerpunkt im Gebiet der «neuen sozialen Risiken». Wo treten diese auf?

Früher bestand das grösste soziale Risiko darin, dass ein Familienvater während einer gewissen Dauer keine Arbeit fand oder dass er krank wurde und nicht mehr arbeiten konnte. Heute haben wir eine völlig andere Situation: Es gibt viele Einelternfamilien, es gibt das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und es gibt mehr Langzeitarbeitslose. Die Schere zwischen Arm und Reich hat sich geöffnet, es gibt mehr Working-Poor-Familien usw. Die Sozialversicherungen schliessen diese Risiken zu wenig ein. Es braucht neue Instrumente.

Worauf müssen diese neuen Instrumente fokussieren?

Mit Blick auf die gesellschaftlichen Entwicklungen, dazu gehören unter anderem auch die steigenden Rentnerzahlen, die die Altersversicherung belasten, müssen wir in die Produktivität und in das vorhan-

dene Humankapital investieren. Es genügt nicht, dass wir eine gut ausgebildete Elite haben. Um die Gesellschaft fit zu halten, müssen wir in die Kinder investieren, in breit abgestützte Aus- und Weiterbildungen und in die Wiedereingliederung.

Sehen Sie Verbesserungspotenzial direkt beim Sozialversicherungssystem?

Das System ist gut ausgebaut, aber die Koordination muss unbedingt verbessert werden. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit funktioniert nur beschränkt. Ich sehe viel guten Willen zur Zusammenarbeit, aber wenn es konkret um die Frage geht, wer für eine Massnahme zahlen muss, ist klar: Wenn die andere Institution zahlt, ist es besser für mich. Die aktuellen Rahmenbedingungen bewirken, dass die Institutionen ihre Eigeninteressen höher gewichten als die jeweils bestmögliche Lösung für die Klienten.

Ist das ein weiteres Argument für zentralistischere Strukturen bei den Sozialversicherungen?

Vielleicht. Die Ressourcen und die Energie, die beim Hin- und Herschieben von Klienten zwischen der ALV, der IV und der Sozialhilfe verschwendet werden, könnte man jedenfalls besser nutzen. Ich würde deshalb aber nicht gleich nach fundamen-

talen Reformen rufen. Wenn man auf der grünen Wiese ein neues System entwickeln wollte, ist das auch mit Kosten und unbekanntem Risiken verbunden.

Wo liegen die Grenzen des Sozialstaats?

Kürzlich berichtete die Gratis-Presse über einen Fall, bei dem in Freiburg einem Sozialhilfebezüger eine Styling-Beratung bezahlt wurde. Ich sehe das pragmatisch. Wenn das dazu dient, dass diese Person, die ihr Aussehen vernachlässigt hat, danach bessere Chancen hat, eine Anstellung zu finden – weshalb nicht? Das ist fallweise also gerechtfertigt. Auf der anderen Seite ist es keine staatliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass jemand ein glückliches Leben lebt, indem ihm oder ihr beispielsweise keine Opfer abverlangt werden dürfen.

Was bedeuten die angesprochenen Entwicklungen für die Sozialhilfe?

Vieles ist ja schon eingetroffen. Alleinerziehende, Working Poor... Wenn man diese Probleme allein mit der Verteilung von Leistungen lösen will, wird man nie reüssieren. Im aktuellen politischen Kontext und mit Blick auf die Angriffe auf die Sozialhilfe ist ein Diskurs, der nur auf die Rechte und die Ansprüche der Sozialhilfebeziehenden pocht, wenig zielführend. Es braucht vielmehr eine Strategie, die den Akzent auf die berufliche Wiedereingliederung setzt. Man muss alles daran setzen, dass die Leute arbeiten können, und das zu erreichen, darf auch etwas kosten. Und schliesslich sollte man nicht alle Lösungen bei der Sozialhilfe im engeren Sinn suchen. Man könnte stärker auf Familienergänzungsleistungen setzen, oder man könnte das Steuersystem ändern, oder man könnte vermehrt Lösungen auf Bundesebene ins Auge fassen. ■

Das Gespräch führte
Michael Fritschi