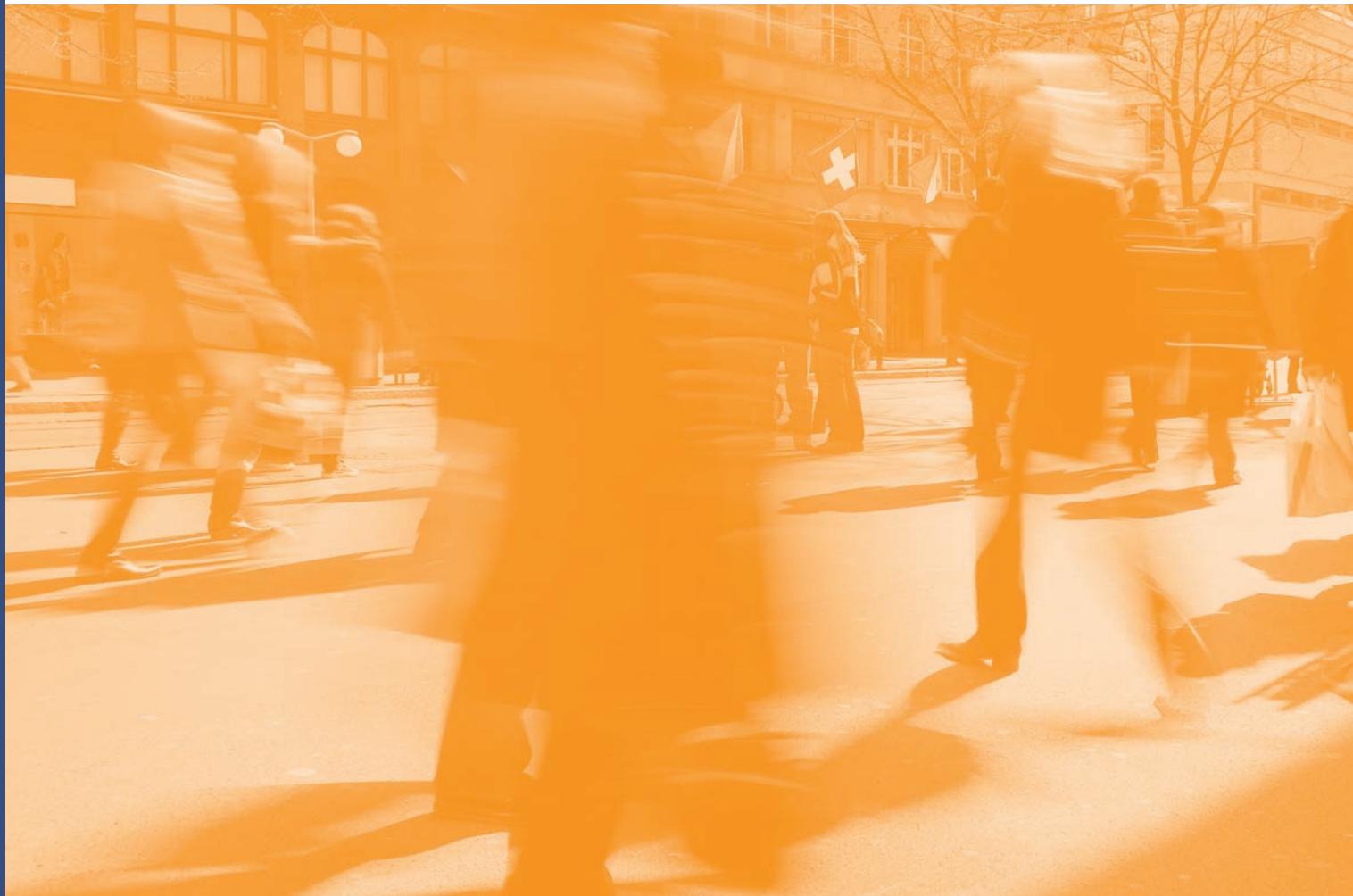


10 Jahre Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999–2008

## Im Spiegel des Arbeitsmarkts: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten





## Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>Arbeitsmarkt: Nicht für alle offen</b>	<b>5</b>
Prekäre Verhältnisse: Alltag für Viele	5
Zugang zum Arbeitsmarkt: ein Privileg?	6
Schlüsselkriterium Zeit: Langzeitarbeitslosigkeit als Integrationshemmnis	7
<b>Gesucht: neue Orte für Integration</b>	<b>9</b>
Im Fokus von Verwaltung und Politik: Arbeitsintegration	9
Soziale Integration als strategische Herausforderung	10
<b>Anschluss schaffen statt Armut vererben</b>	<b>11</b>
Chancengleichheit? Keine Spur	11
Arme Kinder!	12
Armut macht krank	14
Bei der Geburt anfangen: früh fördern	15
<b>Mit gebündelten Kräften gegen prekäre Verhältnisse</b>	<b>16</b>
Gesundheitsförderung und Armutsprävention: neu als Querschnittsaufgabe	16
Krise meistern: Im Verbund von Bund, Kantonen und Gemeinden	16
<b>Literatur und Quellen</b>	<b>18</b>

**Herausgeberin**

Städteinitiative Sozialpolitik  
[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

**Text**

Frauke Sassenick Spohn,  
Sa.S. Büro für Sozialpolitik, Winterthur

**Redaktion**

Marietherese Schwegler, Kommunikation,  
Luzern

**Grafiken und Legenden**

Renate Salzgeber, Berner Fachhochschule,  
Soziale Arbeit

**Gestaltung**

Arnold & Braun Grafik Design, Luzern

**Druck**

Eicher Druck AG, Horw

**Bestelladresse**

Städteinitiative Sozialpolitik, Geschäftsstelle  
Stadt Luzern, Sozialdirektion  
Hirschengraben 17  
6002 Luzern  
[info@staedteinitiative.ch](mailto:info@staedteinitiative.ch)

**Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in  
Schweizer Städten**

[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

**Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln  
Städteinitiative Sozialpolitik: Strategie 2015**

[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

**Die Kennzahlenstädte 2008:**

Basel, Bern, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen,  
Uster, Winterthur, Zürich

Zehn Jahre Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe der Schweizer Städte

# Sozialpolitik an der Integration messen!

Seit zehn Jahren erhebt eine Gruppe von Schweizer Städten – aktuell sind es acht – eine Reihe von Kennzahlen im Bereich der Sozialhilfe. Diverse Ziele dieser Erhebung werden unterdessen erreicht:

- Die Kenntnisse über die Sozialhilfe – beispielsweise über Fallzahlen und Fallstrukturen – haben sich markant verbessert; es gibt seit einiger Zeit auch eine Bundesstatistik über die Sozialhilfe.
- Die besonderen Herausforderungen der Städte bilden sich deutlich ab.
- Und allgemeine Trends im Sozialbereich in Gesellschaft und Politik lassen sich klar aufzeigen.

Allgemein und zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Bedeutung der Sozialhilfe in den letzten Jahren – trotz zum Teil sehr guter Konjunktur – gestiegen ist. Die Gemeinden – vor allem aber die Städte – haben dabei den Hauptteil der Probleme zu bewältigen. Es zeigt sich auch, dass es dem System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz an Koordination und zentraler Steuerung fehlt. So sind die Strategien der Revisionen von IV und ALV nicht Ausdruck einer koordinierten Sozialpolitik aus einer Hand. Sie haben vor allem

die Sanierung der jeweils eigenen Versicherung im Auge. Viele Folgen hat dann die Sozialhilfe zu tragen, die vor allem von den Städten und Gemeinden finanziert wird.

## Kennzahlenvergleich als Motor für Innovation

*Der Kennzahlenvergleich mit den anderen Städten war für uns Motor zur laufenden Überprüfung der eigenen Resultate und, daraus abgeleitet, für die permanente Weiterentwicklung der Abläufe. Konkrete Resultate erzielten wir bei folgenden Themen:*

- Vergleichbares Datenmaterial
- Stärkung der fachlichen Argumentation gegenüber der Politik
- Aufbau von Integrationsprogrammen
- Verbesserung der Situation bei den jungen Erwachsenen
- Identifizierung der Langzeitbezüger
- Anpassen der Integrationsmassnahmen

## Gemeinsam reagieren auf die laufende Entwicklung:

- Die Sozialhilfe ist für einen Teil der Klientinnen und Klienten vom überbrückenden Gefäss zum Rentensystem geworden. Was bedeutet das für unsere Arbeit, welche Anpassungen müssen bei Integrationsmassnahmen gemacht werden, wie legitimieren wir die daraus resultierenden Kosten?
- Es gibt zwar die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ – aber mit ungleich langen Spiessen. Dank den Kennzahlen können Verschiebungen zwischen den Sozialwerken (in der Regel von der ALV/IV zur Sozialhilfe) schneller und eindeutig festgestellt werden.
- Fundierte Daten sind das beste Mittel, um der breiten Öffentlichkeit zu beweisen, dass das aktuelle Misstrauen der Sozialhilfe gegenüber falsch ist. Sie zeigen auf, wie effizient und professionell wir mit den uns zur Verfügung gestellten Mitteln umgehen.

Beat Schmocker, Leiter Soziale Dienste, Schaffhausen

Letztlich driftet unsere Gesellschaft mehr und mehr auseinander und drängt gewisse Bevölkerungsschichten und -gruppen zunehmend an den Rand. Der vorliegende Bericht nimmt die zehn Jahre Kennzahlen der Schweizer Städte zum Anlass, auf diesen Prozess der Desintegration hinzuweisen. Im Fokus sind die Langzeitarbeitslosigkeit, der allgemein schlechte Gesundheitszustand sowie die mangelnden Entwicklungs- und Integrationschancen von Kindern und Jugendlichen aus dem Milieu von Armut und Arbeitslosigkeit.

Diesem Auseinanderdriften unserer Gesellschaft ist mit einer umfassenden Strategie der Integration zu begegnen. Dabei kommt dem Faktor Arbeit und Erwerb eine wichtige

Bedeutung zu. Aber nicht nur: Auch die soziale Integration ist zu fördern. Dabei geht es vor allem um die Lebensqualität von Menschen, deren Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt nur noch marginal sind. Dabei geht es vor allem aber auch um einkommensschwache und bildungsferne Familien, deren Situation und Chancen mittels diverser sozialpolitischer Instrumente zu verbessern ist.

Zum Schluss sei jenen Städten und jenen Repräsentantinnen und Repräsentanten gedankt, die seit Jahren mit viel Engagement dazu beigetragen haben, den Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe der Schweizer Städte zu einem Mittel der sozialpolitischen Erkenntnis und Entwicklung zu machen.

Ruedi Meier

Präsident Städteinitiative Sozialpolitik  
Stadtrat, Sozialdirektor der Stadt Luzern

## Zusammenfassung

Der Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten erscheint im Juni 2009 zum zehnten Mal. Die vorliegende Schrift stellt wichtige Entwicklungen in diesem Zeitraum vor. Weil die Sozialhilfe vorwiegend Personen im Erwerbsalter – und ihre Kinder – unterstützt, steht die Schnittstelle zum Arbeitsmarkt im Vordergrund. Seine Aufnahmefähigkeit beeinflusst, neben den Leistungen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung (ALV, IV), die Sozialhilfe stark. Die Schwankungen der Kennzahlen machen Parallelen mit dem Gang der Wirtschaft deutlich. Mit steigender Arbeitslosigkeit steigt zeitlich verzögert die Zahl der Sozialhilfebeziehenden; bei rückläufiger Arbeitslosigkeit gehen später die Fallzahlen in der Sozialhilfe zurück, aber nicht auf das Niveau von zuvor: Der sogenannte Sockel wird grösser.

### Arbeitsintegration: Anspruch und Wirklichkeit

Mit dem Strukturwandel in der Wirtschaft sind die Ansprüche an die Beschäftigten stetig gestiegen. Einfache Arbeitsplätze sind verlorengegangen. Wer in unterschiedlichen Bereichen – Ausbildung, körperliche und psychische Gesundheit, persönliche und soziale Kompetenzen – Defizite aufweist, hat auf dem Arbeitsmarkt schlechte Chancen. In der Sozialhilfe finden sich viele ursprünglich Erwerbstätige, die von der ALV ausgesteuert und langzeitarbeitslos sind. Oft gerade als Folge davon weisen sie mehrfache Erschwernisse für eine berufliche (Re-)Integration aus. Sind sie gering qualifiziert, haben viele gar keine

Chancen mehr auf eine Anstellung. Zunehmend höher sind die Hürden auch für eine IV-Rente. Weil der Arbeitsplatz ein Ort der sozialen Kontakte ist, droht auch die soziale Desintegration.

Die ALV baute in den 1990er-Jahren die Arbeitsvermittlung stark aus. Die Sozialhilfe hat berufliche Integration zur zweiten Kernaufgabe erklärt, und auch die IV machte „Integration vor Rente“ zur verbindlichen Vorgabe. Der einleuchtende Grundsatz, die berufliche Integration zu forcieren, führte zur Konkurrenz um Arbeitsplätze unter den Sozialwerken, wobei die Träger der

#### Die Kennzahlenberichte 1999 bis 2008

- widerspiegeln aktuell die Entwicklung der Sozialhilfe in acht Schweizer Städten
- benennen die Schwerpunkte sozialer Problemstellungen und bilden eine Grundlage, die Sozialhilfe rechtzeitig darauf auszurichten
- zeigen den Einfluss mangelnder Ressourcen auf die wirtschaftliche und persönliche Situation betroffener Personen
- belegen, dass fehlende Ausbildung, mangelhafte berufliche Erfahrung und gesundheitliche Einschränkungen oft Gründe für den längerfristigen Bezug von Sozialhilfe sind
- nehmen Einfluss auf die politische Debatte rund um die Sozialhilfe
- machen auf die mangelhafte Koordination zwischen der ALV, IV und der Sozialhilfe bei Finanzierung und Integration aufmerksam
- verstärken die Bemühungen des Bundesamtes für Statistik, aktuelle Sozialhilfe-daten zu veröffentlichen.

Armin Manser, Leiter Abteilung Soziales, Uster

Sozialhilfe mit geringeren Ressourcen ausgestattet sind. Mehrere Gesetzesrevisionen erschweren zudem den Zugang zu Leistungen von ALV und IV. Auch dadurch wird die Sozialhilfe vermehrt zum Auffangbecken für Menschen, die der Arbeitsmarkt nicht aufnehmen kann.

Besorgniserregend ist die überdurchschnittlich hohe Quote von Kindern und Jugendlichen, die von Sozialhilfe leben. Arme Kinder haben in der Regel geringere Bildungschancen und höhere Gesundheitsrisiken. Die Gefahr, dass sich Armut vererbt, ist gross. Sozialhilfe, ursprünglich für kurzfristige Überbrückung individueller Notlagen zuständig, wurde zur dauernden Stütze. Sie muss strukturelle Risiken abdecken, die auf Lücken im System der sozialen Sicherung verweisen.

### Soziale Sicherung an der Realität ausrichten

Daraus ergeben sich Handlungsfelder, denen sich die Politik der Städte, Kantone und des Bundes widmen muss:

- Der Anspruch auf berufliche Integration aller ist bei der heutigen Realität des Arbeitsmarktes, der dafür zu wenig Stellen hat, nicht einzulösen. Deshalb muss die soziale Integration aufgewertet werden.
- Die Politik muss vermehrt in Prävention von Armut, mithin in frühe Förderung, Bildung und Berufsausbildung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen investieren.
- Weil Armut mit Bildungs- und Gesundheitsdefiziten eng verknüpft ist, müssen die entsprechenden Politikfelder koordiniert handeln.
- Das System der Sozialen Sicherheit muss in seinen Zusammenhängen analysiert und an der heutigen Realität neu ausgerichtet werden – unter Einbezug der Kompetenz der Städte.



## Im Spiegel des Arbeitsmarkts: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten

Der wirtschaftliche und soziale Strukturwandel birgt Chancen, aber auch Risiken, mit denen zur Zeit des Aufbaus der Sozialen Sicherheit nach dem zweiten Weltkrieg nicht zu rechnen war. Seit Mitte der 1970er-Jahre und verschärft seit Beginn der 1990er-Jahre sieht vieles grundlegend anders aus. Und der Wandel geht weiter – höchste Zeit, die Systeme der Sozialen Sicherheit an der Realität von heute auszurichten. Denn die Risiken sind grösstenteils struktureller Art und können sich einschneidend auf Gesellschaft und Volkswirtschaft auswirken: hohe Hürden beim Berufseinstieg, Erwerbsarmut durch nicht existenzsichernde Einkommen, wiederholte Arbeitslosigkeit sowie Langzeitarbeitslosigkeit. Prekäre Verhältnisse, die psychisch und körperlich krank machen können. Und was besonders unverantwortbar ist: Armut von Kindern und Familien, die künftigen Generationen vererbt wird.

### **Sozialhilfe schafft sozialen Ausgleich**

*Die Ausgestaltung der Sozialhilfe als letztes soziales Netz ist letztlich Ausdruck der gesellschaftlichen Solidarität: Sie geht uns alle etwas an!*

*Martin Waser, Stadtrat, Vorsteher des Sozialdepartements, Zürich*

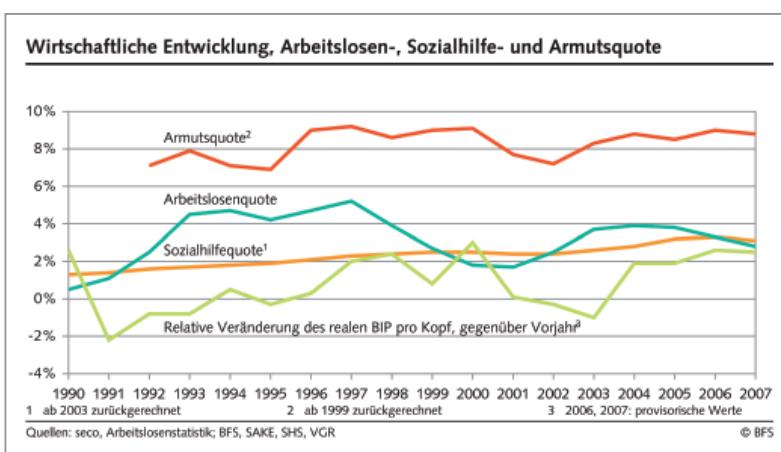
## Arbeitsmarkt: Nicht für alle offen

### **Prekäre Verhältnisse: Alltag für viele**

Arbeitslosigkeit ist im Aufschwung der Nachkriegszeit kein Thema. Erst 1977, in der Folge der ersten Nachkriegsrezession, wird die Arbeitslosenversicherung obligatorisch. Auch die Vollbeschäftigunginsel Schweiz hat zunehmende Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen – allerdings weit moderater als die Nachbarländer:

Von unter 1 Prozent 1976 nach der ersten Rezession auf über 5 Prozent in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. Nach einer Reduktion auf noch knapp 2 Prozent Anfang des neuen Jahrtausends steigt die Arbeitslosenquote bis 2004/2005 wiederum auf knapp 4 Prozent.<sup>1</sup>

Arbeitslosigkeit trifft neben der erwerbslosen Person auch das nächste Umfeld und belastet die sozialen Beziehungen. Über längere Zeit ohne Erwerbsarbeit zu sein, gefährdet die körperliche und psychische Gesundheit. In diesem labilen Zustand der Unsicherheit zu leben, bedeutet Armutsgefährdung, und aus prekären Verhältnissen kann Armut werden:



Quelle: Sozialhilfe- und Armutssstatistik im Vergleich, Konzepte und Ergebnisse, BFS 2009.<sup>2</sup>

Wenn kein Anrecht auf Leistungen der Sozialversicherungen besteht, wenn der Taggeldanspruch ausgeschöpft, das Vermögen aufgebraucht ist oder noch vorhandenes Einkommen zum Auskommen nicht reicht.

Seit den 1990er-Jahren nehmen Armutsgefährdung und Armut wieder zu. Nach einer langen Phase wirtschaftlichen Aufschwungs ist ein vermeintliches Anrecht auf automatisch wachsenden Wohlstand und sozialen Aufstieg auch dann noch in den Köpfen festgeschrieben, wenn die Realität sich verändert hat. Im Kanton Bern ist 2006 der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte mit 5 Prozent fast gleich hoch wie jener der armen Haushalte (7 Prozent).<sup>3</sup>

### Zugang zum Arbeitsmarkt: ein Privileg?

Vor zwanzig Jahren war die Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung mit 20 Prozent doppelt so hoch wie 2007. Diese Tatsache war damals aber kaum der Rede wert – der Arbeitsmarkt hielt genügend Stellen auch für Ungelernte bereit.<sup>4</sup> Heute ist die fehlende Berufsbildung das Armutsrисiko Nummer eins. Die Zahl der gering qualifizierten Beschäftigten ist in den letzten zehn Jahren stetig gesunken.<sup>5</sup> 70 Prozent der jungen Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen, haben keine abgeschlossene Berufslehre und keine Arbeit.<sup>6</sup>

Der Arbeitsmarkt stellt immer höhere Anforderungen an Ausbildung, Flexibilität und Fähigkeiten. Arbeiten, die auch mit wenig Bildung zu erledigen sind, werden ausgelagert oder aufgegeben. Der Wettbewerb um Standortvorteile führt zu Konkurrenz um Jobs sowie zu Leistungsdruck und Stress bei der Arbeit. Die Produktivität steigt ungebremst. Da erstaunt es kaum, dass nicht alle Arbeitnehmenden der geforderten Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit zu entsprechen vermögen. Wer dazu noch gering qualifiziert ist, hat schlechte Karten auf dem Arbeitsmarkt. „Die Arbeitgeber heben die Bedeutung von Berufsausbildungen – auch fachfremden – bei der Besetzung offener Stellen hervor. Für viele Einfacharbeitsplätze werden nur noch gelernte Arbeitskräfte rekrutiert. Denn eine abgeschlossene Berufsausbildung signalisiert nicht nur das Vorhandensein formeller Qualifikationen, sondern darüber hinaus Eigenschaften wie Zuverlässigkeit, Motivation, Ehrgeiz und Durchhaltevermögen.“<sup>7</sup>

Was zählt, ist Leistung. Erst recht in der Krise. Die Wirtschaft rüstet sich für härtere Zeiten. An der Bilanzpressekonferenz vom März 2009 informierte der Verwaltungsratspräsident der Arbonia Forster Holding AG (AFG), Edgar Oehler, dass seine Unternehmung neben Kurzarbeit als „Defensivmassnahme“ 250 Stellen abbauen wird. „Zudem betont er, dass sich die AFG auch von sogenannten ‚Low-Performern‘ trennen will. Wie viele Angestellte das sind und nach welchen Kriterien man sie identifiziert, verriet er jedoch nicht. Klar ist aber, dass sich der Arbeitsplatzstress für die Belegschaft durch solche Ankündigungen erheblich verstärkt.“<sup>8</sup> Die AFG wird nicht die einzige Unternehmung sein, die ohne „Low-Performer“ durch die Krise kommen will, um in der Gewinnzone zu bleiben. Zugang zum Arbeitsmarkt ist je länger je mehr ein Privileg für „High-Performer“, sprich für gut ausgebildete sowie körperlich und psychisch belastbare Personen.



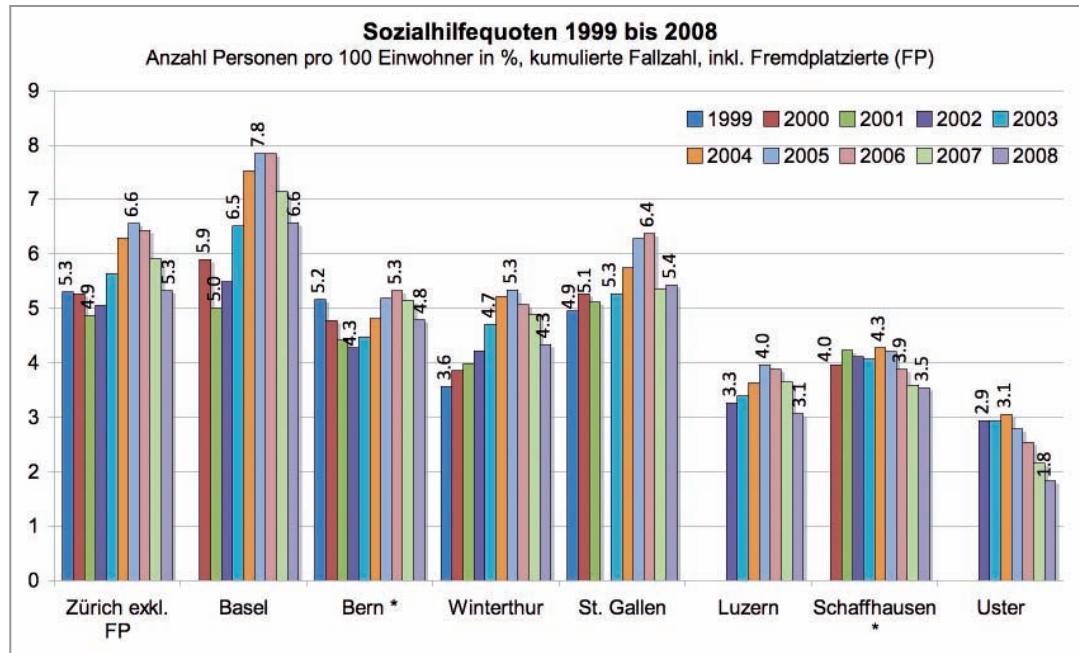
## Schlüsselfaktor Zeit: Langzeitarbeitslosigkeit als Integrationshemmnis

Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeit nehmen zu. Ein hoher Anteil an Langzeitarbeitslosen ist Ausdruck struktureller Probleme am Arbeitsmarkt, sei dies als Folge von zunehmender internationaler Arbeitsteilung, technischem Fortschritt oder einer lang andauernden konjunkturellen Krise. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso geringer die Chance, zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen zu werden. Diese Ausgrenzung hat mit Urteilen und Vorurteilen zu tun. „Im Einzelfall ist nicht bekannt, ob die fachlichen Fähig- und Fertigkeiten während der Arbeitslosigkeit tatsächlich zurückgehen. Entscheidend ist, wie die Unternehmen die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit einschätzen.“<sup>9</sup> Lang dauernde Erwerbslosigkeit schwächt die Arbeitsmarktfähigkeit, verstärkt das Gefühl, nicht gebraucht zu werden, und kann krank machen: Fast doppelt so viele langzeitarbeitslose Männer sind von länger dauernder Krankheit oder permanenten Gesundheitsstörungen betroffen als Erwerbstätige.<sup>10</sup> Mit angeschlagener Gesundheit eine Stelle zu finden, ist fast aussichtslos, besonders wenn die Psyche aus dem Gleichgewicht geraten ist. Langzeitarbeitslosigkeit und andauernde Sozialhilfeabhängigkeit zeichnen die betroffenen Menschen und stellen für Gesellschaft, Politik und Wirtschaft eine grosse Herausforderung dar.

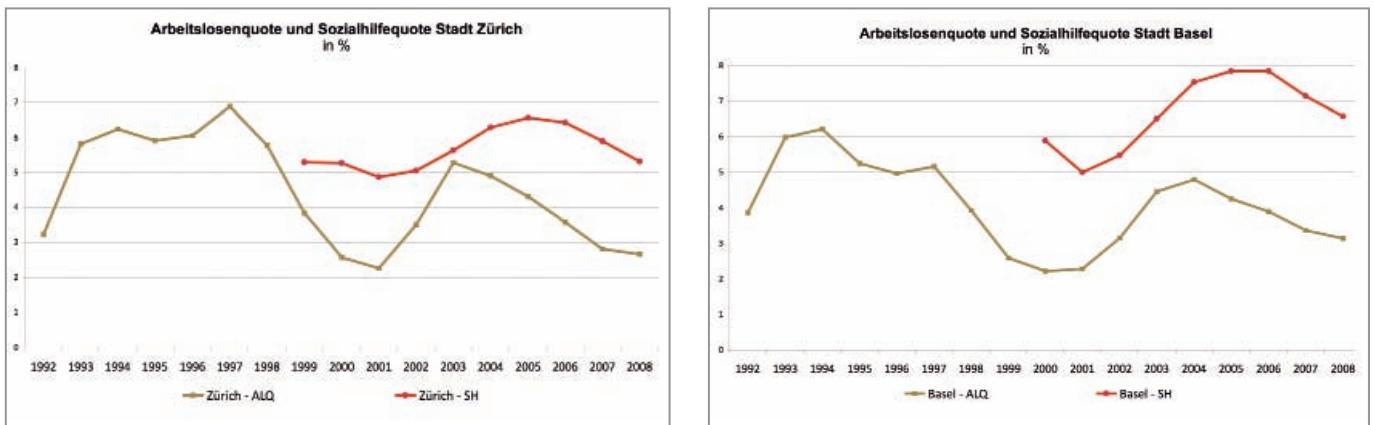


\* Die Sozialhilfequote wurde in Bern von 1999 bis 2003 nach einer anderen Definition erhoben als in den nachfolgenden Jahren bzw. in den anderen Städten. Sie ist deshalb vor 2004 zu hoch ausgewiesen. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst. Für Schaffhausen ist die Sozialhilfequote im Vergleich zu den anderen Städten für alle Jahre zu hoch ausgewiesen, da die Fälle bzw. die Personen – wie in Bern bis 2003 – anders gezählt werden.

Quelle: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2008.



Die Sozialhilfequote hat seit der Jahrhundertwende und nach der Rezession der 1990er-Jahre bis ca. 2005 deutlich zugenommen – insbesondere in den grossen Städten mit Zentrumsfunktion. Die sehr gute Konjunkturlage ab 2003 bis Anfang 2008 hat die Sozialhilfequote wieder sinken lassen. Aber vor allem die Fallzahlen der beiden grossen Städte Zürich und Basel liegen noch deutlich über dem Niveau von 2002. Die grossen Zentren scheinen von der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in geringerem Masse zu profitieren als die übrigen Städte. Die Sockelbelastung in der Sozialhilfe (strukturelle Risiken) verhindert in den Städten mit ausgeprägter Zentrumsfunktion offenbar einen stärkeren Fallrückgang. Ein im Zeitverlauf deutlicherer Rückgang ist insbesondere in den kleinen Städten festzustellen. Angesichts der aktuell rasch ansteigenden Arbeitslosigkeit ist damit zu rechnen, dass die Sozialhilfequote 2009 und 2010 in allen Städten wieder zunehmen wird.



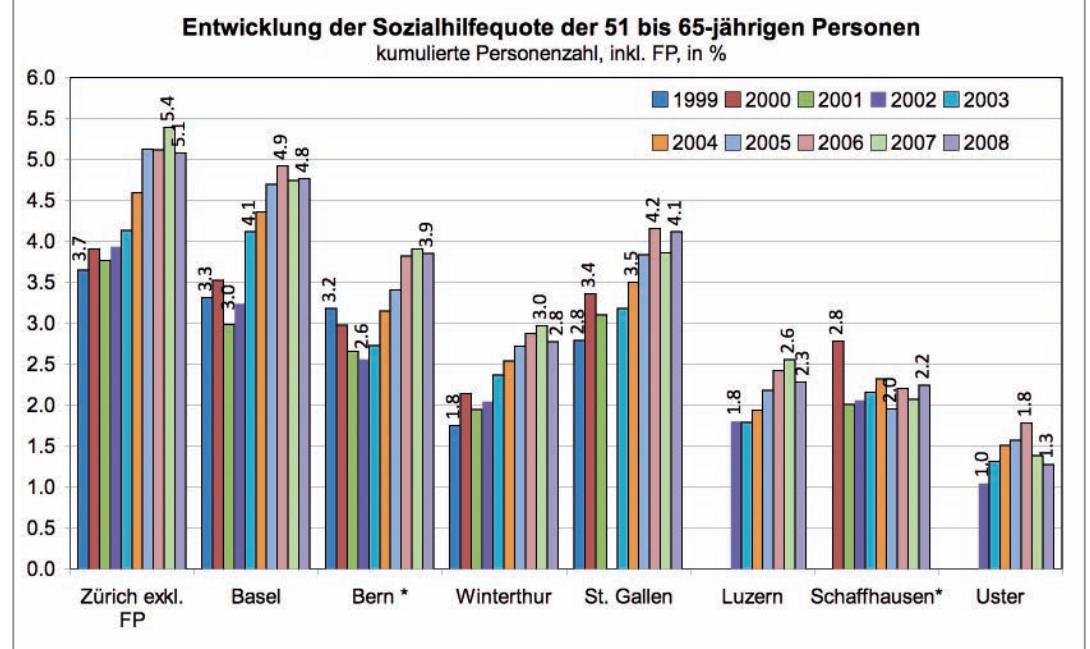
Als Folge der aktuell steigenden Arbeitslosenrate 2009 ist damit zu rechnen, dass die Sozialhilfequote in den Städten 2009 und 2010 ebenfalls deutlich höher ausfällt.

Quelle: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2008.

*Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Langzeitarbeitslose gehören oft zu den Langzeit-Sozialhilfebeziehenden. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfequote, der sich auch in den Städten des Kennzahlenvergleichs zeigt, v. a. in den grösseren Städten. Ein Anstieg der Arbeitslosenquote führt schneller zu einer Zunahme der Sozialhilfequote als umgekehrt ein Rückgang bei der Arbeitslosenquote zu einer Abnahme der Sozialhilfetfälle. Die Zunahme der Sozialhilfequote ist schon im gleichen Jahr oder höchstens ein Jahr später spürbar, ein Rückgang hingegen erst nach länger als einem Jahr sinkender Arbeitslosenquote. Dies zeigt sich in der zunehmenden Sockelbelastung in der Sozialhilfe: Viele Menschen sind oft schon sehr lange ausserhalb der Berufswelt; erst bei einer deutlichen Verknappung der Arbeitskräfte erhalten auch Langzeitarbeitslose wieder eine Chance auf dem Arbeitsmarkt.*

\* Die Sozialhilfequote wurde in Bern von 1999 bis 2003 gemäss einer anderen Definition erhoben als in den nachfolgenden Jahren. Sie wird deshalb vor 2004 zu hoch ausgewiesen. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst. Für Schaffhausen ist die Sozialhilfequote im Vergleich zu den anderen Städten für sämtliche Jahre zu hoch ausgewiesen, da die Fälle bzw. die Personen – wie in Bern bis 2003 – anders gezählt werden.

Quelle: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2008.



*In den Hochkonjunkturjahren 2004–2006 hat die Anzahl der Arbeitslosentaggeldbeziehenden deutlich abgenommen, jene der IV-Rentenbeziehenden ist praktisch stabil geblieben. Die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden hat jedoch um 15 Prozent zugenommen.<sup>11</sup> Ausgeprägt war die Zunahme bei den jungen Erwachsenen (vgl. Grafik zu Kindern und jungen Erwachsenen, Seite 13). Aber auch die Sozialhilfequote der älteren Sozialhilfebeziehenden, die häufig zu den Langzeitbeziehenden gehören, hat in dieser Zeit deutlich zugenommen. Im Gegensatz zur Sozialhilfequote insgesamt ist ein Rückgang in den letzten paar Jahren in dieser Gruppe weniger deutlich bzw. kaum feststellbar, was zur wachsenden Sockelbelastung in der Sozialhilfe beiträgt.*

## Gesucht: neue Orte für Integration

### Im Fokus von Verwaltung und Politik: Arbeitsintegration

Seit den 1990er-Jahren sinkt die Arbeitslosenquote nach einer Rezession jeweils nicht mehr auf das Niveau von zuvor. Das Gleiche gilt für die Sozialhilfequote. Mit zunehmender Erwerbslosigkeit, Langzeit- und Sockelarbeitslosigkeit wird Arbeitsintegration zur politischen Priorität. 1995 werden mehr als hundert Regionale Arbeitsvermittlungszentren eröffnet, die arbeitsmarktlichen Massnahmen neu ausgerichtet: weg vom „passiven“ Taggeldbezug hin zu „aktivierenden“ Anspruchsbedingungen. Mit einer Totalrevision der SKOS-Richtlinien werden 1998 Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden neu geregelt. Die Richtsätze der materiellen Unterstützung werden eng mit der persönlichen Hilfe verknüpft und in ein duales System von Existenzsicherung und Integrationsförderung eingebunden. Neu ist Integration neben der Existenzsicherung eine Kernfunktion der Sozialhilfe.<sup>12</sup>



Mit der Teilrevision der Richtlinien von 2005 verstärkt die SKOS die Leistungsorientierung in der Sozialhilfe. „Den wachsenden Kosten soll in erster Linie mit einer raschen Wiederherstellung der wirtschaftlichen Selbständigkeit beziehungsweise mit einer Verkürzung der Leistungsbezugsdauer begegnet werden.“<sup>13</sup> Die Richtlinien setzen vermehrt auf finanzielle Anreize mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration. Ziel der Revision ist, „ein neues Gleichgewicht zwischen bedarfsbezogener und leistungsorientierter Hilfe zu schaffen.“<sup>14</sup>

#### Neue Perspektiven

*Mit unzähligen Menschen konnten dank kreativen Fallführenden in der Sozialhilfe neue Perspektiven erarbeitet werden. Misserfolge werden trotzdem oft unbekümmert und pauschal dem System angelastet und stigmatisieren das ganze Umfeld. Bei genauem Hinsehen ist die Sozialhilfe ein Erfolgsmodell und verdient ein erstklassiges Image. Daran ist zu arbeiten, und dank den Kennzahlen liegen die Fakten auf dem Tisch.*

*Thomas Feurer, Stadtpräsident Schaffhausen*

#### Herkulesaufgabe Integration

*Der Auftrag, nebst der sozialen auch die berufliche Integration der Hilfesuchenden wahrzunehmen, hat sich für die Sozialhilfe als Herkulesaufgabe entpuppt. Nicht etwa, weil die Klientinnen und Klienten nicht zu motivieren oder die Mitarbeitenden überfordert wären. Nein, einfach darum, weil die Rahmenbedingungen im Bereich der Berufsintegration und Beschäftigung nicht geklärt sind. Hat es plötzlich Arbeit für alle? Wie viele Doppelstrukturen verträgt es? Ist Teillohn gesellschafts- und gewerkschaftsfähig? Wohin verschiebt das Versicherungssystem die Grenze zwischen gesund und krank noch? Muss wirklich immer die Sozialhilfe zahlen?*

*Die Sozialhilfe hat gezeigt, dass sie auch Krisen übersteht und ein effizientes Instrument der Armutsbekämpfung darstellt.*

*Ernst Schedler, Leiter Soziale Dienste, Winterthur*

Die Arbeitsintegration kann einzelne Erfolge verbuchen – in erster Linie dank der guten Konjunkturlage von 2003 bis 2008. Aber die Zielerreichung von „Arbeit statt Fürsorge“ gestaltet sich für viele Sozialhilfebeziehende schwierig. Die Konstanten auf dem Arbeitsmarkt: 1. Es gibt nicht genügend Arbeitsplätze, erst recht nicht für Langzeitarbeitslose mit geringen Qualifikationen. 2. Das Fähigkeitsprofil der Arbeitsuchenden entspricht nicht dem Anforderungsprofil der offenen Stellen. 3. Nachgefragte Einfacharbeitsplätze werden gestrichen. Solange dies so bleibt, stösst auch die beste Beratung und Vermittlung an Grenzen; für viele Menschen bleibt der erste Arbeitsmarkt unerreichbar. Damit zielt eine generelle Einforderung beruflicher Integration als Gegenleistung für Existenzsicherung an der Realität des Arbeitsmarkts vorbei.

### **Workfare und Welfare**

*Die verbreitete Meinung der Öffentlichkeit, alle Sozialhilfebeziehenden sollten und könnten arbeiten, wie dies die Workfare-Systeme in den angelsächsischen Ländern vorgeben, muss korrigiert werden. Vor lauter Aktivierung, Gegenleistung einfordern und Missbrauchsbekämpfung wird übersehen, dass es eine Gruppe von leistungsschwachen Menschen gibt, die vom Arbeitsmarkt nicht gebraucht werden und die die gestellten Anforderungen der Leistungsgesellschaft nicht erfüllen können, die deswegen aber keineswegs „faul“ sind. Diesen erbarmungslosen Druck nehme ich oft wahr: Alle Sozialhilfebeziehenden müssten den „Workfare“-Forderungen genügen. Dabei haben wir in der Bundesverfassung ein klares Bekenntnis zum Welfare-Staat. Ich stehe voll hinter den SKOS-Richtlinien und der Wichtigkeit der Arbeitsintegration, aber die Langzeitbeziehenden in der Sozialhilfe, die ihre Kompetenzen verloren oder nie aufgebaut haben, darf man nicht vergessen; man muss diese Realität benennen und die Menschen, die der Arbeitsmarkt nicht aufnimmt, gemäss unserem Welfare-Ansatz verteidigen.*

*Maja Ingold, Stadträtin, Vorsteherin Departement Soziales, Winterthur*

### **Soziale Integration als strategische Herausforderung<sup>15</sup>**

In den 1990er-Jahren steigen die Fallzahlen der Sozialhilfe, die Steuereinnahmen sinken. Der Spardruck führt dazu, dass für Beratung und Begleitung in der Sozialhilfe immer weniger Zeit zur Verfügung steht. Es besteht die Gefahr, „dass heute aufgrund des Kostendrucks Chancen für eine dauerhafte Integration und damit längerfristig auch Chancen für tiefere Kosten verpasst werden.“<sup>16</sup>

Es braucht mehr Investitionen in die soziale Integration: „Wir müssen der Tatsache ins Auge schauen, dass es für einige Menschen längerfristige, für einige gar dauerhafte Alternativen zum Ersten und auch zum Zweiten Arbeitsmarkt braucht.“<sup>17</sup> Kommt die persönliche Hilfe zu kurz, riskieren die Menschen in der Sozialhilfe, den Anschluss an Berufswelt und Gesellschaft immer mehr zu verlieren, und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit wird immer unwahrscheinlicher.

Es gilt, die soziale Integration aufzuwerten und der beruflichen gleichzustellen, um Investitionen politisch legitimieren zu können. „Bislang zerbricht der politische Konsens über die Integration nicht selten an der Unterscheidung zwischen beruflicher und sozialer Integration. Dort nämlich, wo es ums Geld und um die Zielsetzungen geht. Berufliche Integration wird bejaht, weil die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit allenfalls die Kosten reduziert, soziale Integration wird in Frage gestellt, weil der finanzielle Nutzen nicht unmittelbar ersichtlich ist. So will die Invalidenversicherung auch nach der 5. IVG-Revision nur dort in Eingliederungsmassnahmen investieren, wo die Eingliederung in den Arbeitsmarkt Erfolgsschancen hat, nicht aber dort, wo es ‚nur‘ um die soziale Integration geht. Die Arbeitslosenversicherung wiederum gliedert die Erfolglosen nach einer Testphase automatisch als Ausgesteuerte aus. Das ‚Soziale‘ wird der Sozialhilfe überlassen. Und die Sozialhilfe selber hat alle Mühe, Mittel für Programme zu erhalten, die nicht primär auf eine berufliche Eingliederung abzielen. Erst dort, wo desintegrierte Menschen die öffentliche Ordnung stören, am Bahnhof, in den Pärken, wird unter dem Aspekt der Sicherheit Geld gesprochen.“<sup>18</sup>

Soziale Integration ist zentrale Aufgabe der Sozialhilfe – nicht nur als Vorbereitung zur beruflichen Integration, sondern als gesellschaftliche Notwendigkeit. Die Sozialtätigen können die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts nicht verändern. Gelingt die berufliche Integration nicht, wird die Motivation gleich doppelt untergraben: bei den Sozialhilfebeziehenden und bei den Sozialtätigen.

#### **Krise: Mehr Arbeitslosigkeit, mehr Armut, mehr Sozialhilfe**

*Die 2009 deutlich steigende Arbeitslosenquote wird auch die Sozialhilfequote wieder erhöhen. Es wird mit einer deutlichen Zunahme der Fälle in den Jahren 2009 und 2010 gerechnet. Parallel zur Zunahme neuer Fälle zeichnet sich eine markante Verringerung der Ablösungen von der Sozialhilfe – v. a. in Erwerbsarbeit – ab, sodass insgesamt mit deutlich mehr Unterstützungsfällen und einer verlängerten durchschnittlichen Unterstützungsdauer zu rechnen ist. Die Sozialhilfe als wichtige soziale Errungenschaft wird vor eine harte Bewährungsprobe gestellt. Sie ist für viele das letzte Netz und trägt damit eine Riesenverantwortung. Die Sozialhilfe wird diese Aufgabe – einmal mehr und immer wieder – zum Wohle der Betroffenen und der ganzen Gesellschaft erbringen. Zu schliessen sind die Lücken der vorgelagerten Sozialversicherungssysteme. Hier besteht auf Bundesebene dringender Handlungsbedarf, damit die zumeist kommunal organisierte und finanzierte Sozialhilfe nicht überfordert wird.*

*Edith Olibet, Gemeinderätin, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport, Bern*

#### **Gesellschaft und Politik in der Verantwortung**

*Gesellschaft und Politik müssen sich Gedanken machen, wie viel an Ausschluss von Menschen aus Arbeit und sozialer Kohärenz sie noch verantworten können. Es müssen neue Formen von Partizipation in Arbeit und soziale Aufgaben entwickelt werden. Aus der Sicht der Städte wird sich zunehmend auch die Frage des Lastenausgleichs stellen, wenn die sozialen Problemfälle von den Gemeinden, welche die wohlhabenden Steuerzahler aus der Stadt anziehen, in die Städte verlagert werden.*

*Rolf Maegli, Amtsleiter Sozialhilfe, Stadt Basel*

## **Anschluss schaffen statt Armut vererben**

#### **Chancengleichheit? Keine Spur**

Das Ausmass an sozialer Vererbung ist in der Schweiz gross, die soziale Mobilität entsprechend gering.<sup>19</sup> Die Chance, eine Mittelschule zu absolvieren, war für Ausländerkinder aus bildungsfernen Familien noch nie hoch. In den letzten zehn Jahren hat sie sich im Kanton Zürich halbiert: Nur noch sieben von hundert schaffen es; bei Jugendlichen vom Zürichberg sind es sieben Mal mehr.<sup>20</sup> Das in der Bundesverfassung verankerte Postulat der Chancengleichheit für alle ist ein Mythos. Das Wohlstandsgefälle nimmt zu, Einkommen sind immer ungleicher verteilt. Am oberen Ende der Einkommensskala konzentriert und vermehrt sich der Wohlstand. In den kommenden zwanzig Jahren werden in der Schweiz pro Jahr 45 Milliarden Franken auf die nächste Generation vererbt.<sup>21</sup> Wer hat, dem wird gegeben – ohne Genenleistung in Form von gemeinnütziger oder Erwerbsarbeit. Wer indessen in eine bildungsferne, einkommensschwache Familie geboren wird, erbt ein beträchtliches Armutsrisiko.



### **Neues Teilsystem: Dauerunterstützung für Existenzsicherung und soziale Integration**

*Die Sozialhilfe hat heute zwei Hauptfunktionen, wovon die ursprüngliche in den Sozialhilfegesetzen abgebildet ist, die neue hingegen nicht. Langzeitarbeitslose Ausgesteuerte, die infolge Ressourcenverlusts nicht mehr in den Arbeitsmarkt vermittelbar sind, brauchen Dauerunterstützung. Psychisch-kranke leben dank moderner Psychiatrie-Konzepte nicht mehr in Kliniken, sind aber nicht in der Lage, ihr Leben selbstständig zu bewältigen. Dabei fehlt es an ambulanten Angeboten und tragfähigen Netzen, um psychisch beeinträchtigte Menschen zu stützen. Für all diese Betroffenen übernimmt die Sozialhilfe eine Funktion, die ihr ursprünglich nicht zugedacht war und die in keinem Sozialhilfegesetz abgebildet ist. Es braucht im System der Sozialen Sicherheit ein weiteres Element mit einer neuen, erweiterten Definition, die heisst: Dauerunterstützung für Existenzsicherung und soziale Integration.*

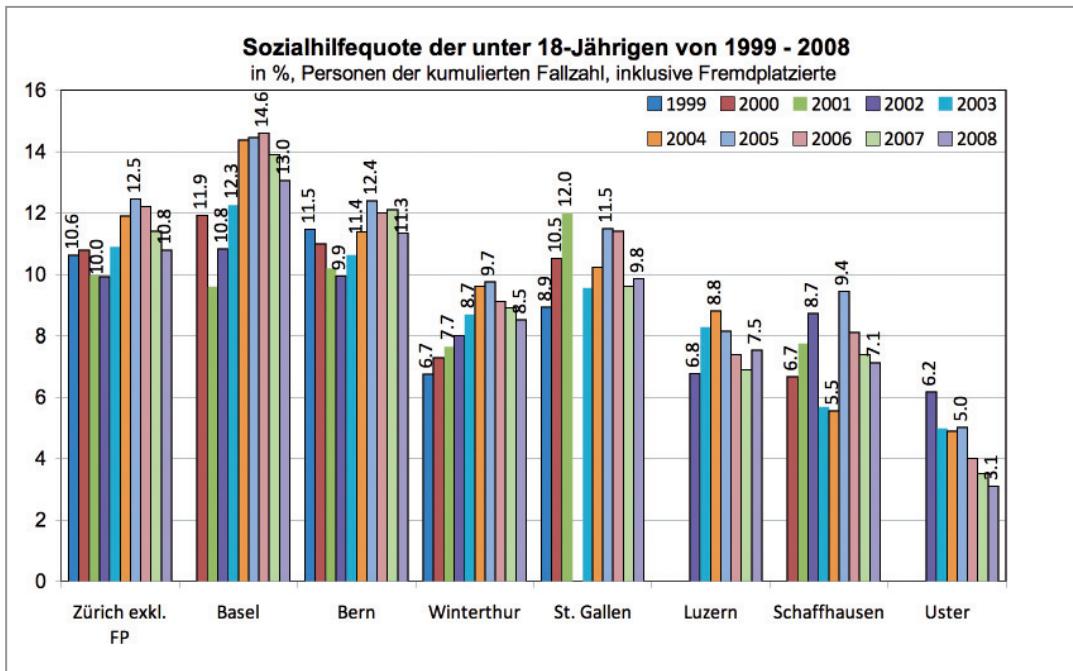
*Maja Ingold, Stadträtin, Vorsteherin Departement Soziales, Winterthur*

Bildung und Gesundheit sind Schlüsselfaktoren für ein selbstständiges Leben. Im internationalen Vergleich weist das Bildungssystem der Schweiz ein hohes Mass an Ungleichheit aus, indem die soziale Herkunft direkt den Bildungsweg und damit den Integrationserfolg bestimmt.<sup>22</sup> Der Integrationsbericht des Bundes von 2006 bringt es auf den Punkt: „Mangelnde Integration stellt sich in erster Linie als ein Problem derjenigen Personen dar, welche infolge geringer wirtschaftlicher Ressourcen, bildungsmässiger und beruflicher Qualifikationen, gesundheitlicher oder familiärer Schwierigkeiten vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht sind. Diese Desintegrationsrisiken können sowohl ausländische wie schweizerische Personen und Personengruppen betreffen.“<sup>23</sup>

### **Arme Kinder!**

1998 antwortete Manuel Eisner auf die Frage, warum die Jugendkriminalität stark zunimmt, „dass sich die soziale Lage von Teilen der Jugend im Verlauf der letzten zehn Jahre erheblich verschlechtert hat.“<sup>24</sup> Daran hat sich bis heute nichts geändert. Gewalt von Jugendlichen skandalisiert die Öffentlichkeit, doch die Diskussion um Jugendkriminalität blendet entscheidende Fragen aus: Jugendgewalt und Jugendarbeitslosigkeit haben eine Geschichte, zum Beispiel Armutgefährdung und Armut, die sich in frühester Kindheit anbahnt. 250 000 arme Kinder leben 2005 in der Schweiz. Hier ist die Kinderarmut mit 7 Prozent dreimal so hoch wie in Dänemark.<sup>25</sup>

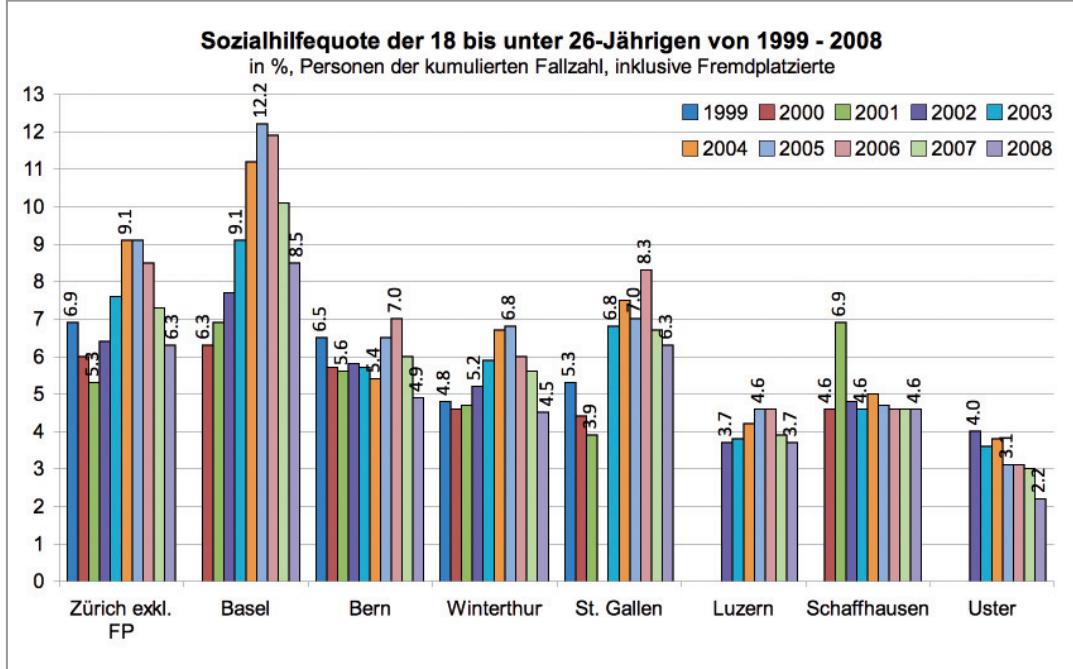




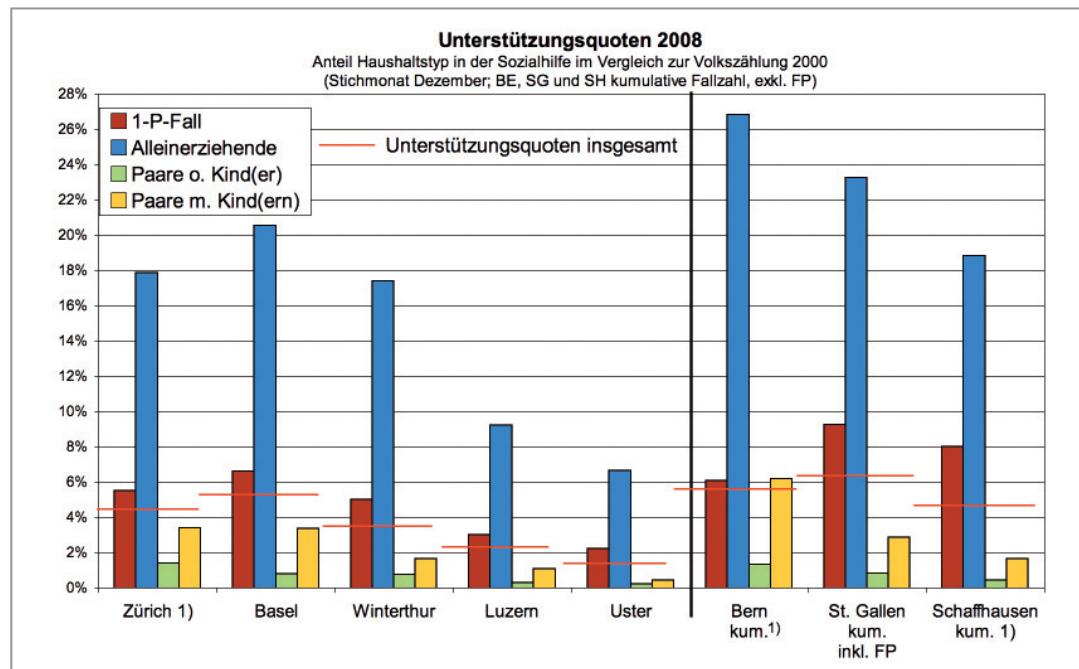
Die Sozialhilfequote wurde in Bern von 1999 bis 2003 gemäss einer anderen Definition erhoben als in den nachfolgenden Jahren. Die Sozialhilfequote wird deshalb vor 2004 zu hoch ausgewiesen. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst. Für Schaffhausen ist die Sozialhilfequote im Vergleich zu den anderen Städten für sämtliche Jahre zu hoch ausgewiesen, da die Fälle bzw. die Personen – wie in Bern bis 2003 – anders gezählt werden.

Quelle: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2008.

*Die Sozialhilfequote der Kinder liegt in allen Städten deutlich über der durchschnittlichen Sozialhilfequote – im Vergleich zu vor zehn Jahren ist sie 2008 aber nicht in allen Städten höher. Seit den Höchstwerten 2005/06 hat sich die Quote in fast allen Städten etwas reduziert. In den grossen Städten lebt jedes 8. bis 10. Kind mit Unterstützung der Sozialhilfe.*



Auch die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen liegt über der durchschnittlichen Sozialhilfequote, jedoch tiefer als jene der Kinder. Auch sie hat sich gegenüber den Spitzenjahren 2004–06 reduziert und liegt wieder etwa bei den Ausgangswerten von Anfang des Jahrzehnts – ausser in Basel und St. Gallen. Da der Rückgang in den grossen Städten erst seit zwei Jahren zu beobachten ist, muss damit gerechnet werden, dass ein grosser Teil dieser jungen Erwachsenen bei einem neuerlichen Jobverlust rasch wieder bei der Sozialhilfe sind, weil sie die zwölf Monate Beitragszeit für die ALV nicht erreichen. Eine Analyse des BFS zeigt, dass mehr als 70 Prozent der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe über keine berufliche Ausbildung verfügen. Sie dürfen in der Krise daher aufgrund ihrer geringen Qualifikation und Berufserfahrung ihren Job wieder überdurchschnittlich rasch verlieren.



Alleinerziehende haben ein markant höheres Risiko, zu den Sozialhilfebeziehenden zu gehören – in den grossen Städten sind rund 18–25 Prozent aller Alleinerziehenden auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Auch Alleinleben ist ein Risikofaktor: In allen Städten weisen die Alleinlebenden ebenfalls eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote auf.

Materieller Mangel kann in Beziehungsarmut und damit in die soziale Isolation führen. Mit der Geburt in eine arme Familie sind für viele Kinder die Würfel gefallen – sie starten benachteiligt und bleiben es ihr Leben lang: kaum förderliches Umfeld; beschränkte Wohnverhältnisse mit Lärm, Verkehr, schlechter Luft; wenig Freiraum für motorische und soziale Entwicklung; kaum Schonraum für konzentrierte Beschäftigung; Schwierigkeiten beim Schuleinstieg; oft keine Ausbildung; Arbeitslosigkeit. Solche Lebensläufe können sich auf die nachfolgende Generation vererben.

### Armut macht krank

In der Bevölkerung gibt es Unterschiede beim Gesundheitszustand und bei der Lebenserwartung: Arme sind weniger gesund und sterben früher als wirtschaftlich und bildungsmässig Bessergestellte. Die Generation der heute 6- bis 10-jährigen Kinder könnte zudem die erste sein, die eine geringere Lebenserwartung haben wird als ihre Eltern.<sup>26</sup>

Arme Kinder tragen ein hohes Risiko, als Erwachsene bildungsmässig offline zu sein. Ohne Anschluss. Armutsbedingter Stress und Zukunftsangst können krank machen. Kinder und Jugendliche, die sich Sorgen machen, zeigen die gleichen Symptome wie Erwachsene: Ess- und Schlafstörungen, zu wenig Bewegung, zu viel Medienkonsum, Depressionen, zu viel Alkohol und Drogen. Gesundheitsbefragungen bei Kindern aus armen Verhältnissen zeigen, dass sie ängstlicher, pessimistischer, müder und nervöser sind als Gleichaltrige aus wohlhabenden Familien und häufiger an Konzentrationsstörungen leiden.<sup>27</sup> Die Basis für psychische Gesundheit wird in der frühen Kindheit gelegt – oder eben nicht, wenn die Rahmenbedingungen prekär sind. „Bis zu 50 Prozent der psychischen Krankheiten beginnen bereits vor dem 14. Altersjahr, obwohl sie erst viel später im Leben ausbrechen. Bei 10 bis 20 Prozent der jungen Menschen lassen sich Zeichen psychischer Krankheiten erkennen. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind stärker betroffen.“<sup>28</sup> Die Schweiz weist unter den westlichen Industrieländern eine der höchsten Suizidraten bei Jugendlichen auf.<sup>29</sup>



Je länger es versäumt wird, Kinderarmut und die Vererbung von Armut zu stoppen, umso höher die gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten. Armutsgefährdete und arme Kinder mit ihren Familien brauchen Begleitung und Unterstützung, die über das Materielle hinausgeht.

### **Bei der Geburt anfangen: früh fördern**

2009 plädiert Eisner im Bericht „Jugend und Gewalt“ des Bundesrates für ein frühes Erkennen von Schwierigkeiten. Eltern mit hohem Risikoprofil soll beratend zur Seite gestanden werden, wenn die Kinder noch klein sind.<sup>30</sup> Dass sich frühe Förderung mehrfach auszahlt, ist belegt. Zum Beispiel mit Zahlen aus den USA: Auf jeden Steuerdollar, den die Gesellschaft in die Förderung eines benachteiligten dreijährigen Kindes investiert, erhält sie später 16 Dollar zurück.<sup>31</sup> Die Förderung armer Kinder muss früh – ab Geburt – einsetzen, und dies zu Hause, in der Familie, später auch in Spielgruppen und Kindertagesstätten. Die Förderung soll auch nach aussen vernetzen, damit Kinder Anerkennung und Begleitung durch mehrere Bezugspersonen erfahren. Kinder erst beim Übertritt in die Berufsbildung bzw. ins Erwerbsleben zu unterstützen, ist eindeutig zu spät.

Den Kindern mehr Sorge tragen – das ist eine Aufgabe, die alle angeht. Die Politik ist gefordert, Frühförderung im Sinne von Betreuung und Bildung zuoberst auf die politische Agenda zu setzen.

#### **Wo ist künftig anzusetzen?**

*Armut vererbt sich. Das zeigen die Biografien von Sozialhilfebeziehenden. Es gilt, früher anzusetzen und insbesondere sozial benachteiligte Kinder ab Geburt zu fördern und ihre Eltern bei ihrer Erziehungsarbeit zu unterstützen. Die Frühförderung ist flächendeckend und zielgruppengerecht zu installieren, um präventiv zukünftige Armut möglichst zu verhindern und damit den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen. Zusätzlich braucht es Ergänzungsleistungen für Familien, um das Armutsrisiko Familie zum Verschwinden zu bringen.*

*Edith Olibet, Gemeinderätin, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport, Bern*



## Mit gebündelten Kräften gegen prekäre Verhältnisse

### Gesundheitsförderung und Armutsprävention: neu als Querschnittsaufgabe

Wirtschaftliche, soziale und gesundheitliche Probleme sind eng miteinander verknüpft. Mangelnde physische und psychische Gesundheit sind die grössten Integrationshemmnisse für langzeitarbeitslose Menschen.<sup>32</sup> Krankmachende Faktoren sind die gleichen, die arm machen. Der Zusammenhang von Armsein und Kranksein zeigt sich besonders in der Sozialhilfe, die meist erst dann zum Zug kommt, wenn die Probleme schon länger andauern und sich verschärft haben. Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur gehen in ihrer Trendannahme für die Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe Anfang 2009 von einem steigenden Anteil von Personen aus, die aufgrund von Krankheit und Mehrfachproblematiken erwerbsunfähig sind.<sup>33</sup>

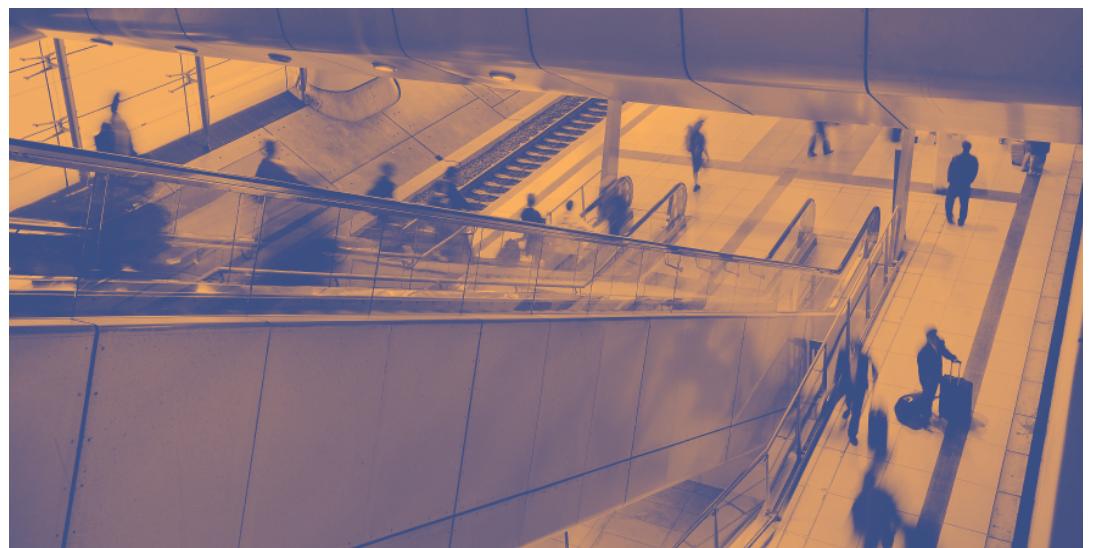
Gesundheit ist auch eine soziale Frage, eine Frage des Verhaltens und der Verhältnisse. Die meisten Faktoren, die zu einer guten Gesundheit führen, sind nicht medizinischer Natur.<sup>34</sup> Der Zugang zu Bildung, Beruf und Arbeitsmarkt ist gleichzeitig ein Schlüssel für körperliches und psychisches Gesundsein sowie für eine gesicherte Existenz. Mit einer Bündelung der Kräfte von Gesundheits- und Sozialpolitik könnte Prävention wirksamer als bisher gestaltet werden. Armutsprävention und Gesundheitsförderung sollten vermehrt als Querschnittsaufgabe wahrgenommen werden. Die Lebensbereiche Schule, Arbeitsplatz, Freizeit, Nachbarschaft und Quartier sind Ansatzpunkte für das gemeinsame Ziel. Denn präventive Politik ist eine „fördernde Politik der Lebenschancen und der gesunden Lebensweisen.“<sup>35</sup>

### Krise meistern: im Verbund von Bund, Kantonen und Gemeinden

Gegenwärtig erlebt die Schweizer Wirtschaft den stärksten Einbruch seit den 1970er-Jahren, und die Situation spitzt sich noch zu. Die seit langem steigende strukturelle Belastung der Sozialhilfe wird durch die aktuelle Rezession nochmals deutlich verstärkt. Schätzungen gehen davon aus, dass die Sozialhilfenzahlen bis Ende 2010 um zwei Drittel ansteigen.<sup>36</sup> Der Fallanstieg zeichnet sich in den Städten bereits ab.

Wird bald schon wieder von einer „Neuen Armut“ die Rede sein? So, wie Ende der 1980er-Jahre, als Armut nicht neu, aber ungewohnt war? Was heisst es für heute schon langzeitarbeitslose Personen, wenn zunehmend auch Gutqualifizierte erwerbslos werden? Wo, wenn nicht im Arbeitsmarkt, findet Integration statt? Gelingt es, eine langfristige Perspektive einzunehmen und einem präventiven Ansatz zum Erfolg zu verhelfen?

Eines ist klar: Die Kosten für die Soziale Sicherheit werden steigen. Die Lasten der Sozialhilfe werden fast ausschliesslich durch Städte und Gemeinden getragen. Die Städte sind Kompetenzzentren für Sozialhilfe und soziale Integration. Existenzsicherung und Arbeitsintegration erfolgen jedoch mit ungleich langen Spiessen.



Bund und Kantone sind mehrfach gefordert:

- Die Städte sind als Partnerinnen auf Augenhöhe einzubinden. Ihr Wissen und ihre Erfahrung sind stärker abzurufen.
- Die Konkurrenz unter den Trägern der sozialen Sicherung, insbesondere bei der Arbeitsintegration, ist in verbindliche Zusammenarbeit zu wenden.
- Die kommunale Sozialhilfe muss immer mehr auch für strukturelle Risiken aufkommen. Die Kosten dafür sind von Bund und Kantonen mitzutragen.

#### **Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch: sofort in der Sozialhilfe**

Auch in Winterthur hat sich die Beschäftigungslage in den letzten Monaten verschlechtert. Die Arbeitslosenquote war im Februar 2009 mit 4 Prozent so hoch wie seit April 2006 nicht mehr. Nebst den erfassten Arbeitslosen gibt es eine Zahl von meist jüngeren Personen, die keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung geltend machen können, da sie keine Rahmenfrist erwirken konnten. Diese Entwicklung trifft die Sozialhilfe. Die Gesuche bei der Zentralen Anlaufstelle sind von Januar bis März 2009 gegenüber dem Vorjahr um 30 Prozent angestiegen. Bewährte Instrumente der Sozialen Sicherheit warten seit Jahren auf ihre finanzielle Sanierung.

*Ernst Schedler, Leiter Soziale Dienste, Winterthur*

#### **Rolle der Sozialhilfe als „Sozialversicherung“**

Es braucht: Klärung, Klärung und noch einmal Klärung! Dabei ist auch auf die Personen Rücksicht zu nehmen, welche keine Aussicht auf irgendetwas mehr haben, weil sie zu wenig krank oder zu wenig gesund sind und so Gefahr laufen, zwischen den Systemen zerrieben zu werden. Hier ist die Rolle der Sozialhilfe als „Sozialversicherung“ zu klären wie auch die gesellschaftliche Stellung der betroffenen „Nicht-IV-Rentner/innen“ und „Nicht-mehr-ganz-Arbeitsfähigen“. Die Aussicht, vom sogenannt „letzten Netz“ schon noch aufgefangen zu werden, reicht da wohl nicht.

Die Sozialhilfe muss auch künftig bei vielen Gelegenheiten aufzeigen, was sie zu tun imstande ist. Immer wieder und immer wieder, sei dies auf lokaler oder nationaler Ebene.

*Ernst Schedler, Leiter Soziale Dienste, Winterthur*

#### **Hier ist zu handeln – es braucht:**

- Bessere Koordination zwischen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. Angesagt sind nicht Abgrenzungen, sondern die Konzentration auf Gemeinsamkeiten.
- Disziplinübergreifende berufliche und soziale Integrationsangebote.
- Diskussion der Funktion der Sozialhilfe im sozialen Sicherungssystem der Schweiz.
- Mehr Akzeptanz bei Bevölkerung und Politik, dass die Sozialhilfe nicht nur in Notlagen vorüberggehend hilft, sondern immer öfter über lange Lebensabschnitte die Existenzsicherung einzelner Menschen sicherstellen muss.
- Breite Information, dass für Armut in wirtschaftlich guten und schlechten Zeiten nicht nur das betroffene Individuum, sondern auch die Gesellschaft und ihre Strukturen verantwortlich sind.
- Einbezug der Städte gemäss ihrer Bedeutung bei der Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit.
- Bewusstsein, dass Migration, Integration und Sozialhilfe eng miteinander verknüpft sind.
- Verbindliche Zusammenarbeit mit den Ressorts Gesundheit und Bildung.
- Gezielte Angebote für Klein- und Schulkinder bezüglich Betreuung, Bildung und Integration.

*Armin Manser, Leiter Abteilung Soziales, Uster*



## Literatur und Quellen

- AMOSA (2007). Langzeitarbeitslosigkeit: Situation und Massnahmen.  
<http://www.amosa.net/webautor-data/122/Langzeitarbeitslosigkeit---Situation-und-Massnahmen.pdf>
- beco Berner Wirtschaft (2009). Bericht zur Wirtschaftslage. März 2009. Bern.  
<http://www.vol.be.ch/site/beco-publ-wirtschaft-lb-4-arbeitsmarkt.pdf>
- Bundesamt für Migration (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz.  
 Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern.  
[http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht\\_d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht_d.pdf)
- Bundesrat (2009). Jugend und Gewalt. Bericht des Bundesrates. 25.5.2009.  
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf>
- Crettaz, Eric et al. (2009). Sozialhilfe- und Armutstatistik im Vergleich. Konzepte und Analysen.  
 Bundesamt für Statistik (Hg.). Neuchâtel.
- Fluder, Robert et al. (2009). Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe).  
 Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.
- Gärtner, Ludwig; Flückiger Yves (2005). Probleme des Sozialstaates: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven.  
 Synthesebericht Nationales Forschungsprogramm 45. Chur.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008).  
 Sozialbericht 2008. Bd. 1. Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen. Bern.
- Hohn, Michael (2005). Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung, in: SKOS (Hg.)  
 Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo – Ein Lesebuch, S. 70–73.
- Känel, Natalie (2008). Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte steigern, in:  
 Schweizer Arbeitgeber. 6.11.2008.
- Kehrli, Christin (2009). Chance Sozialfirmen: Niederschwellige Arbeitsplätze auf dem dritten Arbeitsmarkt, in:  
 Sozialalmanach 2009. Zukunft der Arbeitsgesellschaft, hg. von Caritas Schweiz. Luzern, S. 179–193.
- Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, verschiedene Jahrgänge, 1999–2008, [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)
- Kickbusch, Ilona (2006). Die Gesundheitsgesellschaft. Megatrends der Gesundheit und deren Konsequenzen  
 für Politik und Gesellschaft. Werbach-Gamburg.
- Kissling, Hans (2008). Reichtum ohne Leistung. Die Feudalisierung der Schweiz. Zürich.
- Knöpfel, Carlo (2008). Die Zukunft der Sozialhilfe in der Schweiz – eine These, in:  
 Conrad, Christoph; von Mandach, Laura (Hg.). Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik,  
 Nationales Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ (NFP 51), S. 160–167.
- Läubli-Loud, Marlène (2008). Stärkung der Prävention und der Gesundheitsförderung: wirtschaftliche Argumente, in: CHSS 6/2008, S. 328–331.
- Meyer, Thomas (2009). Wer hat, dem wird gegeben: Bildungsungleichheit in der Schweiz, in:  
 Suter, Christian et al. (Hg.). Sozialbericht 2008: Die Schweiz vermessen und verglichen. Zürich, S. 60–81.
- Ricka, Regula (2008). Prävention nicht übertragbarer Krankheiten: Beispiel psychische Krankheiten, in: CHSS 6/2008, S. 254–256.
- Salzgeber, Renate (2009). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2008, Städteinitiative Sozialpolitik.
- Schedler, Ernst (2009). Vor der Krise ist nach der Krise, in: ZeSo 2/2009, S. 4–5.
- Schmid, Walter (2006). Soziale Integration 2010 als strategische Herausforderung, Referat an der Frühlingskonferenz  
 der Städteinitiative Sozialpolitik vom 23. Mai 2006. [http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/SI\\_Schmid\\_d.pdf](http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/SI_Schmid_d.pdf)
- Soziale Dienste der Stadt Winterthur (2009). Strategie Arbeitsintegration für Klienten und Klientinnen  
 der Sozialen Dienste älter als 25 Jahre. Winterthur.
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco (2000). Die Kosten von Stress in der Schweiz. Zusammenfassung.  
[http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/studienundberichte/stress\\_zusammenfassung\\_d.pdf](http://www.seco-admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/studienundberichte/stress_zusammenfassung_d.pdf)
- Staatssekretariat für Wirtschaft: Arbeitsmarktstatistik.  
<http://www.amstat.ch/infospic/public/index.jsp?call=normal&lingua=de>
- Städteinitiative Sozialpolitik (2007). Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln – Strategie 2015. Luzern.  
[http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/Strategie-2015\\_d.pdf](http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/Strategie-2015_d.pdf)
- Walther, Belinda (2007). Hohen Ansprüchen genügen – Die Anforderungen an das Bildungssystem sind gestiegen, in:  
 Auswählen und ausgewählt werden. Integration und Ausschluss von Jugendlichen, hg. von Grunder, Hans-Ulrich  
 und von Mandach, Laura. Nationales Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ (NFP 51), S. 112–120.

- 1 Staatssekretariat für Wirtschaft:  
Arbeitsmarktstatistik
- 2 Crettaz 2009:20
- 3 Gesundheits- und Fürsorgedirektion  
des Kantons Bern 2008:4
- 4 Walther 2007:112
- 5 Känel 2008:26
- 6 Tages-Anzeiger 23.5.2009
- 7 Schweizer Arbeitgeber 6.11.2008:26
- 8 Landbote 17.3.2009
- 9 beco 2009:47
- 10 Kickbusch 2006:22
- 11 Fluder et al. 2009:41 ff.
- 12 Hohn 2005:72
- 13 Hohn 2005:72
- 14 Hohn 2005:72
- 15 Soziale Integration als strategische Herausforderung. Frühlingskonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik, 23. Mai 2006,  
[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)
- 16 Gärtner 2005:148
- 17 Kehrli 2009:187
- 18 Schmid 2006
- 19 Knöpfel 2008:165
- 20 Beobachter 24/2003, 13.6.2003:22
- 21 Kissling 2008:35
- 22 Meyer 2009:66
- 23 Integrationsbericht 2006:8,  
[www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch)
- 24 NZZ 7.8.3.1998
- 25 Tages-Anzeiger 23.5.2009
- 26 Kickbusch 2006:21, 28
- 27 Beobachter 24/2003, 13.6.2003:20
- 28 Ricka 2008:355
- 29 Tages-Anzeiger 20.11.1999
- 30 NZZ 26.5.2009
- 31 Tages-Anzeiger 23.5.2009
- 32 AMOSA 2007:13
- 33 Soziale Dienste 2009:2
- 34 Kickbusch 2006:24
- 35 Kickbusch 2006:136
- 36 Carlo Knöpfel, Landbote 19.3.2009



Weitere Publikationen sind erhältlich bei:  
[www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

**Die Mitglieder der Städteinitiative Sozialpolitik:** Aarau · Adliswil · Arbon · Baar · Baden

Basel · Bellinzona · Bern · Biel · Binningen · Chur · Frauenfeld · Fribourg · Genf · Gossau

Grenchen · Horgen · Illnau-Effretikon · Kloten · Kreuzlingen · La-Chaux-de-Fonds

Lancy · Lausanne · Lugano · Luzern · Martigny · Meyrin · Montreux · Morges

Münchenstein · Neuenburg · Nyon · Olten · Onex · Peseux · Renens · St.Gallen

Schaffhausen · Schlieren · Sion · Solothurn · Spiez · Thalwil · Thun · Uster · Vernier

Wädenswil · Wettingen · Wetzikon · Wil · Winterthur · Yverdon-les-Bains · Zug · Zürich

Juni 2009

#### **Die Städteinitiative Sozialpolitik**

- vertritt die sozialpolitischen Anliegen der Städte gegenüber dem Bund und den Kantonen.
- setzt sich dafür ein, die Systeme der sozialen Sicherung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden besser aufeinander abzustimmen.
- vernetzt rund 50 Mitgliedsstädte und ist eine Organisation des Schweizerischen Städteverbands.

