SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Zusammenfassung der SKOS-Studie:

Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis

Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten

Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten verändert. Durch strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und dem Wandel der Lebensformen hat die Zahl der Sozialhilfebeziehenden exponentiell zugenommen. Immer mehr Armutsbetroffene sind immer länger auf finanzielle Sozialhilfeleistungen angewiesen. Eine (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt ist dabei immer häufiger kein realistisches Ziel mehr. Durch die jahrelange Absenz vom Arbeitsmarkt drohen diese Langzeitbeziehenden an den gesellschaftlichen Rand gedrängt zu werden.
Gleichzeitig hat sich aus politischen Gründen die Konzeption der Sozialhilfe verändert. Sie versorgt Armutsbetroffene heute nicht mehr ausschliesslich gemäss ihrem Bedarf sondern macht die Höhe der Unterstützung ein Stück weit von der Eigenleistung und Kooperationsbereitschaft der Betroffenen abhängig. Damit soll ihr Integrationspotenzial vergrössert werden. Diese Neuausrichtung der Sozialhilfe fand Niederschlag in der letzten Revision der SKOS-Richtlinien aus dem Jahre 2005. Ein Zulagensystem wurde implementiert, das Integrationsbemühungen belohnt und zum Einfordern von Kooperationsleistungen wurden verstärkte Sanktionsmöglichkeiten geschaffen.
Für die SKOS stellt sich nun die Frage, wo die Sozialhilfe in der Umsetzung des Integrationsauftrages steht und wie sich das Zulagensystem in der Praxis bewährt. Als Standortbestimmung dazu wurde der Bericht „Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis" verfasst. Auf dessen Grundlage soll ein allfälliger Handlungsbedarf der SKOS identifiziert werden. Wo müssten Anpassungen in der Konzeption des Zulagensystems diskutiert werden? Wie können die Sozialdienste in ihrer Integrationsaufgabe zusätzlich unterstützt werden? Welche politischen Implikationen ergeben sich daraus?

Zulagensystem in Theorie und Praxis

Die SKOS-Richtlinien definieren die Zulagen (Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen für Nichterwerbstätige) bewusst relativ offen um den Kantonen den von ihnen geforderten Gestaltungsfreiraum gewähren zu können. Dank dieses Spielraums wird das Zulagensystems von 22 Kantonen umgesetzt. Die vier Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Tessin und Waadt stützen sich auf die Version der SKOS-Richtlinien von 1998 und 2002 und kennen keine Zulagen oder wenden nur einzelne Zulagen in eigens gewählter Form an. Die 22 Kantone, die sich auf das Zulagensystem der SKOS-Richtlinien beziehen, sehen bei Erwerbstätigkeit einen Einkommensfreibetrag und bei anderen Integrationsleistungen eine Integrationszulage für nicht Erwerbstätige vor. Doch wie schon in den SKOS-Richtlinien angelegt, unterscheidet sich die Höhe der Beträge zwischen den Kantonen. Der maximale Einkommensfreibetrag liegt zwischen 400 und 600 Franken, die maximale Integrationszulage zwischen 100 und 300 Franken. Die SKOS-Richtlinien empfehlen neben dem Einkommensfreibetrag zwei verschiedene Integrationszulagen: die Integrationszulage für Nichterwerbstätige (IZU) und die Minimale Integrationszulage (MIZ). Während die IZU in allen 22 Kantonen, die nach dem Zulagensystem verfahren, angewandt wird, kennen die MIZ nur 16 Kantone.

Es zeigt sich bei beiden Zulagen, dass ein theoretisches Vorhandensein noch wenig aussagt über die tatsächliche Anwendung. Die Kriterien, die eine Zulage auslösen, sind zwischen den Kantonen sehr verschieden. Diesen Gestaltungsraum sehen die SKOS-Richtlinien zwar vor, er führt aber dazu, dass in der Praxis die Ausrichtung der Zulagen wenig verbindlich erfolgt. Aus der Verteilung der Zulagen in den befragten Sozialdiensten sind nicht nur grosse Unterschiede in den Quoten der ausgerichteten Zulagen abzulesen, es ist

teilweise auch eine grosse Diskrepanz ersichtlich zwischen der Kriteriendefinition und der Zahl der gesprochenen Zulagen. Über alle befragten Sozialdienste hinweg sind kaum Zusammenhänge zu erkennen zwischen dem Zulagenkonzept eines einzelnen Kantons bzw. einer einzelnen Gemeinde und der Zahl der ausgerichteten Zulagen. Die Kantone der Zentralschweiz weisen beispielsweise alle ein sehr ähnliches Konzept auf, das differenziert die Berechtigung zu einer Zulage beschreibt. Dabei ist auch die Belohnung vieler wenig strukturierter Aktivitäten wie Freiwilligenarbeit und Pflege von Angehörigen vorgesehen, was einer grosszügigen Auslegung des Zulagenkonzepts entspricht. In der effektiven Erteilung der Zulagen weichen die Zahlen aus den Zentralschweizer Orten aber sehr stark voneinander ab. Von der Tendenz her liegen die Quoten der erteilten Zulagen eher, teilweise weit, unter dem Durchschnitt – dies trotz relativ grosszügiger kantonaler Richtlinien.

Analysiert man die Verteilung aller Sozialhilfebeziehenden über 15 Jahren in der Schweiz auf die verschiedenen Erwerbssituationen, dann waren davon gemäss SOSTAT 2007 28.6 Prozent erwerbstätig und haben somit im Grunde genommen einen Anspruch auf einen Einkommensfreibetrag (zumindest in den Kantonen, die diesen vorsehen). Vergleicht man nun diese Anteile mit den erteilten Zulagen aus dem Sample, drängt sich die Vermutung auf, dass nicht alle erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden einen Einkommensfreibetrag erhalten, welche eigentlich Anspruch darauf hätten. Es fragt sich, ob die beobachtete Spannbreite der Verteilungsquote des Einkommensfreibetrags von 7 bis 56 Prozent wirklich die reale Verteilung von Erwerbstätigen unter den Sozialhilfebeziehenden abbildet. Während gemäss SOSTAT in den kleinen Gemeinden überdurchschnittlich viele der über 15-jährigen Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig sind, schneiden in unserer Befragung aber gerade die kleinen Gemeinden besonders schlecht ab (bzw. Kantone und regionale Sozialdienste, die hauptsächlich aus kleinen Gemeinden bestehen).[1]

Diese Zahlen lassen Zweifel aufkommen, ob die Erteilung des Einkommensfreibetrags überall auf objektiven Kriterien beruht. Dies stimmt umso bedenklicher, als dass die Kriterien gerade in Bezug auf den Einkommensfreibetrag sehr klar und bündig sind. Für die Kriterien der Integrationszulagen für Nichterwerbstätige gilt dies weniger. Hier ist der Spielraum der Fallführenden viel grösser. Rechnet man die Quoten der erteilten IZU und MIZ zusammen, gelangt man auf einen Durchschnittswert von 45 Prozent. Der tatsächliche Wert der Quote von Fällen, die eine Integrationszulage erhalten, dürfte allerdings deutlich darunter liegen, da mit vielen Doppelzählungen zu rechnen ist. Ausserdem muss auf Grund der Berechnungsweise dieser Quoten davon ausgegangen werden, dass die Anteile *pro Stichmonat* deutlich *geringer* sein dürften. In Bezug auf die Integrationszulagen lässt sich aber schwerer als beim Einkommensfreibetrag eine Aussage darüber machen, wie viele Sozialhilfebeziehende ein effektiver Anspruch trifft. Von rund 60 Prozent, die für eine Integrationsmassnahme theoretisch in Frage kämen, fällt ein unbestimmter Teil aus gesundheitlichen Gründen weg. Zudem ist die Berechtigung für eine Integrationszulage von der tatsächlichen Bereitschaft zur Erbringung einer Leistung abhängig. Deshalb kann keine Aussage darüber gemacht werden, wie viele Sozialhilfebeziehende Anspruch auf eine Integrationszulage geltend machen können.

Die Spannbreite der Verteilungsquoten der Integrationszulagen zwischen den befragten Diensten ist enorm. Damit verstärkt sich die Vermutung, dass die Erteilung von Zulagen nicht immer entlang objektiver Kriterien erfolgt. Diese Spannbreite der Quoten ist nicht ausschliesslich auf Unterschiede in der Population zurückzuführen. Unterschiede in der Definition der Kriterien, welche politisch gewollt sind, spielen schon viel eher eine Rolle. Doch auch diese können die Unterschiede nicht abschliessend erklären wie bereits am Beispiel der Zentralschweizer Sozialdienste aufgezeigt wurde.

Interessant ist ferner ein Vergleich zwischen der Verteilung der Integrationszulagen für Nichterwerbstätige (IZU) und der Nutzung von Integrationsmassnahmen. In unserer Stichprobe stimmen diese Zahlen in der Mehrheit der Fälle mehr oder weniger überein, die Zahl der IZU ist ähnlich hoch wie jene der Massnahmeabsolventen. Das muss nicht zwingend der Fall sein, da Integrationszulagen auch für andere Integrationsleistungen als die Teilnahme an Integrationsmassnahmen gewährt werden (sollen). So berichtet ein Dienst über insgesamt 16 Personen, die 2008 an einer Integrationsmassnahme teilnahmen, 37 erhielten

[1] Auch wenn hier zwei verschiedene Quoten verglichen werden (Anzahl Personen gemessen an Anzahl Fällen gegenüber Anzahl über 15-jährige gemessen an Anzahl Personen), dürfte die Tendenz stimmen.

aber eine IZU für eine Aktivität im 2. Arbeitsmarkt. Weiteren 68 Personen wurden ihre Kooperationsbereitschaft, das Einhalten von Terminen und die Stellensuche mit einer IZU abgegolten. 18 Personen konnten eine MIZ beziehen. Es gibt aber auch Sozialdienste, wo die Verteilungsquote der Zulage tiefer ist als jene der Teilnahme an Integrationsmassnahmen. So weist zum Beispiel ein Sozialdienst sieben Personen aus, die 2008 an einer Integrationsmassnahme teilgenommen haben, aber nur eine einzige Person erhielt eine IZU. Dafür ist im selben Dienst die Quote der MIZ mit 44 Prozent relativ hoch.
Die Schwierigkeit der möglichst objektiven Anwendung der Integrationszulagen ist in den Sozialdiensten ein drängendes Thema. Die meisten der befragten Sozialdienste, insbesondere jene Interviewpartner, die selber stark in die Fallbearbeitung involviert sind, bekunden etliche Mühe mit der einheitlichen Handhabung des Zulagensystems und erachten dies als Problem. Einige der Sozialdienstleitenden oder Abteilungsleitenden wandten zwar zurecht ein, dass ein gewisser Spielraum durchaus im Sinne der SKOS-Richtlinien und der bedürfnisorientierten Sozialarbeit liege. Dennoch deuten die Auswertungen darauf hin, dass gleiche Kriterien ungleich angewendet werden und zwar in erheblichem Masse. Gleichzeitig wird auch klar, dass der Spielraum, den die SKOS-Richtlinien in Bezug auf die Zulagen öffnen, nur sehr beschränkt genutzt wird. Er findet zwar Niederschlag in einer stattlichen Anzahl von kantonalen Vorschriften, doch in der Praxis wird er eindeutig zu wenig ausgeschöpft. Eine Integrationsleistung als zulagenwürdig zu identifizieren, liegt oft im Ermessensspielraum der Sozialarbeitenden bzw. der Sozialbehörden. Gemäss den vorliegenden Resultaten ist davon auszugehen, dass diese Identifizierung ziemlich restriktiv erfolgt. Die Sozialarbeitenden scheinen eher vorsichtig zu sein in der Nutzung des Spielraums und der Erteilung von Zulagen. Ein Grund dazu ist mancherorts sicherlich im Kostenbewusstsein der Sozialbehörde zu suchen. Wie weit eine Verunsicherung direkt durch den Spielraum der Richtlinien herbeigeführt wird, müsste weiter abgeklärt werden.

Die konstatierte Verunsicherung der Praxis in der Anwendung des Zulagensystems darf aber nicht als Ablehnung des Zulagenprinzips an und für sich gelesen werden. Der grosse Teil der Befragten, unabhängig davon, ob an der Basis oder im Kader, steht klar hinter diesem Prinzip. Geschätzt wird es insbesondere als sozialarbeiterisches Instrument zur Anerkennung von Integrationsbemühungen. Auch das Legitimationsargument scheint von grosser Bedeutung. Gegenüber der Öffentlichkeit fällt es leichter die Sozialhilfe zu rechtfertigen, wenn die Sozialhilfebeziehenden, die sich um Integrationsleistungen bemühen, finanziell besser gestellt sind als jene, die keinerlei solcher Bemühungen zeigen. Die fast einhellige Akzeptanz bei gleichzeitigen Schwierigkeiten in der Umsetzung ist umso erstaunlicher, als eine der Hauptabsichten des Zulagenprinzips nicht erfüllt zu werden scheint. Ein ausschlaggebender Motivationseffekt zum Erbringen einer Integrationsleistung durch die finanzielle Honorierung wird kaum erkannt. Die Zulage berge wohl motivationale Unterstützung, entscheidend, ob Sozialhilfebeziehende tatsächlich eine Integrationsleistung erbringen, sei sie aber selten. Interessant ist die Beobachtung der Fallführenden, dass die Streichung einer Zulage einen stärkeren Motivationseffekt aufweist. Von einer monatlich zur Verfügung stehenden Summe etwas abzugeben scheint den Sozialhilfebeziehenden schwerer zu fallen als auf eine Erhöhung zu verzichten.

Angebot und Nutzung von Integrationsmassnahmen

Zur Betonung der sozialen und beruflichen Integration in der Sozialhilfe setzten die SKOS-Richtlinien bereits in ihrer Revision 1998 ein deutliches Zeichen. Damals wurde ein ganzes Kapitel aufgenommen, das sich Integrationsmassnahmen widmet. Mit der finanziellen Honorierung von Integrationsleistungen durch das 2005 eingeführte Zulagensystem hoffte man die Nutzung von Integrationsmassnahmen weiter zu fördern. Welche Bedeutung diese Integrationsmassnahmen heute in der Sozialhilfepraxis haben, ist schwierig zu sagen; es stehen kaum Daten Informationen zur Verfügung. Ein wichtiges Ziel der Untersuchung war deshalb ein exemplarisches Bild zu diesem Aspekt zu zeichnen. Wie verbreitet ist die Nutzung von Integrationsmassnahmen in der Praxis? Welche Art von Massnahmen werden dabei mit welcher Absicht genutzt und welche Klienten kommen dabei zum Zug?

„Integrationsmassnahme“ ist ein weiter Begriff. Er umfasst Massnahmen aller Art, die auf irgendeine Art und Weise die Förderung der sozialen und/oder beruflichen Integration zum Ziel haben und ausserhalb der Sozialberatung durchgeführt werden. Es kann unterschieden werden zwischen kollektiven und individuellen Massnahmen, zwischen Massnahmen, die eine Tagesstruktur bieten und Massnahmen mit einem Abklärungs- und Coachingcharakter. Ein weiterer entscheidender Unterschied besteht im Mass der Betreuung und

Begleitung der Sozialhilfebeziehenden durch die Massnahmeanbietenden. In den befragten Diensten war die Nutzung von Gruppenprogrammen, die eine Tagesstruktur bieten und wo meist eher einfache, repetitive Tätigkeiten verrichtet werden, am Verbreitetsten. In diesen kollektiven Programmen stehen den Sozialhilfebeziehenden in der Regel Betreuungspersonen zur Seite, die sie auch bei der Stellensuche unterstützen. Manche Gruppenprogramme enthalten ausserdem einen kleinen Bildungsanteil, der sich aber meist auf Persönlichkeitsentwicklung und Bewerbungscoaching beschränkt. Obwohl diese Gruppenprogramme vielerorts, vor allem in kleineren Sozialdiensten (noch) am häufigsten genutzt werden, scheinen individualisierte Massnahmen an Bedeutung zu gewinnen. Es fällt auf, dass vor allem die Dienste, die eine interne Fachstelle für Integrationsfragen haben, vermehrt versuchen, die Sozialhilfebeziehenden möglichst arbeitsmarktnah (und kostengünstig) in staatlichen und privaten Unternehmen unterzubringen. Diese Einzelarbeitsplätze erfordern aber einen Akquirierungsaufwand, den nur eine spezialisierte interne Stelle oder eine zu bezahlende externe Stelle (Anbieter von Integrationsmassnahmen) zu leisten im Stande ist. Beliebt sind auch weitere individuelle Massnahmen wie Potenzialabklärungen sowie Coachingprogramme zur Unterstützung im Stellensuchprozess.

Die Träger der verschiedenen Angebote und Programme sind fast ausschliesslich privater Natur. Meist handelt es sich um nicht gewinnorientierte Vereine und Stiftungen. Nur Einzeleinsatzplätze akquiriert der Sozialdienst zum Teil selber. Abgesehen davon bietet aber keiner der befragten Dienste strukturierte Programme unter staatlicher Verwaltung an.

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass 2008 im Durchschnitt in weniger als einem Sechstel aller Fälle eine Person an einer Integrationsmassnahme teilnehmen konnte. Von den rund 60 Prozent Nichterwerbstätigen dürfte ein grösserer Teil für eine Integrationsaktivität prinzipiell in Frage kommen, sei dies mit dem Ziel einer (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt oder zur Verhinderung einer sozialen Desintegration. Offen bleibt gleichzeitig von welcher Dauer die genutzten Massnahmen sind. Möglicherweise beschränkt sie sich für einen Grossteil der teilnehmenden Sozialhilfebeziehenden auf ein bis sechs Monate. Darauf weisen jedenfalls die Angaben hin, die von einzelnen Diensten zur Verfügung stehen.

Damit stellt sich die Frage, wieso nicht mehr Sozialhilfebeziehende in Integrationsmassnahmen eingebunden werden. Hierauf liefert die Analyse der Interviews verschiedene Antworten. Ausschlaggebend für die Nutzung von Integrationsmassnahmen scheinen die Faktoren Aussicht auf (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt, Kosten, passendes Angebot und Motivation der betroffenen Sozialhilfebeziehenden zu sein. Aus den Interviews wurde deutlich, dass der Wert einer Integrationsmassnahme mehrheitlich daran gemessen wird, ob sie den Weg (zurück) in den 1. Arbeitsmarkt weist. So sind die genutzten Massnahmen hauptsächlich auf die berufliche Integration ausgerichtet und zur Teilnahme berücksichtigt werden mehrheitlich jene Klienten, die (noch) Erfolgschancen auf eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt und/oder noch eine lange Zeit bis zum Rentenalter vor sich haben. Der Entscheid zur Nutzung einer Integrationsmassnahme fällt also über eine Kosten-Nutzen-Analyse oder über einen effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Integrationsmassnahmen sind oft ein bedeutender Kostenfaktor; neben der monatlichen Unterstützungsleistung fallen für die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme wiederkehrende Kosten von 500 bis 2'000 Franken und mehr an.

Wie sich in den Interviews herausgestellt hat, stellen diese Kosten häufig einen Hinderungsgrund zur Nutzung der Massnahme dar. Insbesondere dort, wo die Sozialbehörden über die Nutzung mitbestimmen, was in der Regel einher geht mit der kommunalen Zuständigkeit für die Finanzierung, stehen die Kosten einer Nutzung im Weg. Vor diesem Hintergrund werden nur jene Klienten berücksichtigt, bei welchen gute Aussichten bestehen, dass eine Massnahme zur Ablösung aus der Sozialhilfe führt. Gleichzeitig sind die Ressourcen auch auf der personellen Ebene beschränkt, was die Auseinandersetzung der Fallführenden mit der passenden Integrationsmassnahme behindert. Wo die Kosten nicht auf kommunaler Ebene anfallen, handelt es sich um Kantone, deren kantonales Sozialamt nicht nur das Angebot an Integrationsmassnahmen zusammenstellt sondern auch die Plätze finanziert. Da die Zahl dieser Plätze in allen Fällen zu gering ist oder das Angebot nicht den Bedürfnissen entspricht, sind die ausführenden Dienste auch hier gezwungen, die vorhandenen Ressourcen, in diesem Fall Plätze, effizient zu nutzen.

Die Platzzahl bzw. das Angebot ist aber nicht bloss in den Kantonen ungenügend, in denen der Kanton für die Integrationsmassnahmen zuständig ist. Plätze, an denen Sozialhilfebeziehende unbefristet verweilen

können, sogenannte Dauerarbeitsplätze, werden schweizweit vermisst. Für die wachsende Anzahl jener Sozialhilfebeziehenden, für die kaum mehr eine Aussicht auf eine Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt besteht, gibt es wenig Möglichkeiten zu einer längerfristigen Eingliederung in eine Integrationsmassnahme. Diese Personen sind aber gerade besonders der Gefahr des sozialen Ausschlusses ausgesetzt. Das jahrelange Abseitsstehen vom Arbeitsalltag drängt sie oft auch in eine soziale Isolation, handelt es sich doch häufig um alleinstehende Personen. Dass für diese Personen eine Tagesstruktur dringend nötig wäre, wird von den Interviewpartnern bestätigt. Da diese aber über Jahre gewährleistet werden müsste, kommt für viele der Befragten nur eine kostenneutrale oder zumindest kostengünstige Lösung in Frage. Im Vordergrund steht dabei die Idee einer Sozialfirma bzw. einer geschützten Werkstätte ähnlich wie in der IV oder die Vermittlung von Einzeleinsatzplätzen in nichtgewinnorientierten Institutionen. Neben solchen dauerhaften Einsatzmöglichkeiten wird auch das Fehlen von Qualifizierungsmassnahmen bedauert. Die Sozialhilfe habe leider kaum Möglichkeiten Ausbildungen und Kurse zu finanzieren. Das erschwert es insbesondere jungen Erwachsenen, die keinen Lehrabschluss erreicht haben, im Berufsleben Fuss zu fassen. Auch andere Sozialhilfebeziehende, die unqualifiziert oder deren Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt sind, haben kaum Möglichkeiten über eine (neue) Qualifizierung ihre Chancen auf eine nachhaltige Erwerbstätigkeit zu erweitern.

Obwohl ein enger Zusammenhang besteht zwischen Erfolgsaussichten und Häufigkeit der Nutzung einer Integrationsmassnahme, scheint die Zufriedenheit mit der Qualität einer Integrationsmassnahme nicht in erster Linie mit der Eingliederungsquote zusammenzuhängen. Die Schuld am fehlenden Eingliederungserfolg wird selten beim Massnahmeanbieter gesucht. Die Erfahrungen mit diesen sind im Allgemeinen sehr positiv. Die Qualität der Massnahmen wird grundsätzlich als gut befunden und die Bereitschaft zum Austausch seitens der Massnahmeanbieter als gross beschrieben. Es gibt aber auch Hinweise, dass der Einblick der Interviewpartner in die Gestaltung der Massnahme nicht tief genug ist um diese mehr als oberflächlich beurteilen zu können.

Zum trotz mangelndem Eingliederungserfolg relativ positiven Urteil trägt sicher auch die Erfahrung der Fallführenden bei, dass die teilnehmenden Sozialhilfebeziehenden auf der persönlichen Ebene viel von den Integrationsmassnahmen profitieren. Hierin waren die Aussagen der Interviewpartner beinahe überraschend deutlich. Die teilnehmenden Klienten entwickeln mehr Selbstvertrauen und die persönlichen Kompetenzen verbessern sich wesentlich. Auch die Förderung der Integration und der sozialen Kontakte wird bestätigt. Eine deutlich positive Wirkung auf das persönliche Wohlbefinden wurde in keinem Interview in Abrede gestellt, und der Wert dieses Effekts von Integrationsmassnahmen überall anerkannt. Bedauert wurde viel mehr, dass er oft nicht lange anhält. Ergibt sich nach Abschluss einer Massnahme keine Anschlusslösung, verpufft der positive Effekt ziemlich schnell und kann zu grossen Frustrationsgefühlen führen.

Während die Nutzung von Integrationsmassnahmen stark durch die Ressourcen, die dem Sozialdienst zur Verfügung stehen, geprägt ist und auch der Fokus auf die berufliche Integration vielen Sozialhilfebeziehenden den Zugang zu einer Integrationsmassnahme versperrt, darf die individuelle Bereitschaft der Klienten zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme nicht vergessen gehen. Viele Interviewpartner beschreiben diese als Ausschlag gebend, damit eine Massnahme genutzt wird. Auch wenn es schwierig abzuschätzen ist, wie viele Klienten eine Bereitschaft zur Teilnahme an einer Integrationsmassnahme zeigen, aber trotzdem keine nutzen (können), muss doch vermutet werden, dass ihr Anteil bedeutend ist. Die Interviewpartner berichten übereinstimmend, dass die Klienten grossmehrheitlich kooperationswillig sind und „etwas tun" wollen. Jene, die sich konsequent gegen eine Integrationsmassnahme sträuben, sind eine kleine Ausnahme. Nur bei den jungen Erwachsenen scheint die Kooperationsbereitschaft zum Teil geringer zu sein. Ansonsten liegt die fehlende Motivation oft darin begründet, dass die Sozialhilfebeziehenden den Sinn der Tätigkeit nicht einsehen oder nicht verstehen, dass sie damit keinen Lohn erzielen können. Somit stellt sich eher die Frage, ob die fehlende Motivation der Klienten nicht durch die zum Teil unattraktiven Angebote herbeigeführt wird. Vor allem in ländlichen Gegenden ist das Angebot an Integrationsmassnahmen oft sehr klein und kaum auf die Bedürfnisse der Klienten ausgerichtet. Ein breites und diversifiziertes Angebot wäre aber gerade sehr wichtig um die Sozialhilfebeziehenden ihren individuellen Voraussetzungen entsprechend zu fördern.

Die geringe Nutzung von Integrationsmassnahmen hat den ausgewerteten Interviews zufolge primär mit strukturellen Gründen (hohe Programmkosten, fehlendes Angebot) sowie der einseitigen Fokussierung auf

berufliche Integration zu tun. Die reine soziale Integration, also bei sehr geringer Aussicht auf eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt, ist die grosse Ausnahme. Zwar bemühen sich die meisten der befragten Dienste, die Teilnahme an einem entsprechenden Programm zu ermöglichen, wenn der Bedarf in ihren Augen gegeben ist. Der Massstab scheint dazu allerdings relativ hoch zu sein. Ausserdem drängt sich der Eindruck auf, dass der Anlass erst gesehen wird, wenn schon Anzeichen sozialer Desintegration auszumachen sind. Doch auch wenn eine rein soziale Integrationsmassnahme genutzt wird, ist sie kaum von Dauer und gewöhnlich auf einige Monate befristet. Diese Beschränkung liegt indes nicht einfach am Willen der Fallführenden in den Sozialdiensten sondern ist auch stark strukturell bedingt. Die finanziellen Mittel genügen nicht bzw. werden von der politischen Seite nicht bewilligt oder die passenden Angebote sind schlichtweg nicht vorhanden. Dieser letzte Punkt hängt wiederum stark mit den finanziellen Mitteln zusammen, denn oftmals zeichnet sich ein „passendes" Programm dadurch aus, dass es kostenneutral ist: Die Strukturkosten können durch die Produktivität der Sozialhilfebeziehenden gedeckt werden.

Perspektive des Integrationsauftrags

Auf die Problematik der Langzeitfälle in der Sozialhilfe wurde bereits hingewiesen. Immer mehr Menschen verbleiben immer länger in der Sozialhilfe und haben kaum mehr Aussicht auf eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt. Damit erhält der Integrationsauftrag dieser Institution eine neue Dimension. In der Gesetzgebung wird dieser Entwicklung kaum Rechnung getragen, noch immer gilt die Sozialhilfe als kurzfristige Überbrückungshilfe. Deshalb ist es von grossem Interesse, wie die ausführende Sozialhilfe den Integrationsauftrag selber interpretiert. Denkbar wäre, dass die Dienste gar eigene Strategien zur Integration erarbeitet haben.

Der Einblick in die Praxis zeigt, dass diese sich sehr stark am ursprünglichen Auftrag der kurzfristigen Überbrückungshilfe orientiert und kaum eigene Strategien zum Umgang mit der neuen Herausforderung der Langzeitfälle entwickelt. Im Fokus der Klientenarbeit steht die (meist möglichst schnelle) Ablösung aus der Sozialhilfe, die Beratungskonzepte sind auf dieses Ziel zugeschnitten. Das bedeutet, dass primär die berufliche Integration thematisiert wird. Die soziale Integration ist zwar durchaus auch ein zentrales Thema in der persönlichen Beratung, fungiert aber eher als Wegbereiterin der beruflichen Integration. Als eigenständiges Ziel wird sie selten betrachtet. Diese Priorisierung hängt eng zusammen mit dem Verständnis der Sozialhilfe als kurzfristige Überbrückungshilfe. Wer nur kurze Zeit von der Sozialhilfe unterstützt werden muss bzw. bald wieder in den Arbeitsmarkt integriert ist, ist weniger der Gefahr der gesellschaftlichen Ausgrenzung ausgesetzt. Darauf sind auch die Beratungskonzepte der Sozialhilfe ausgerichtet.

Die persönliche Beratung hat vielerorts einen hohen Stellenwert und monatliche Gespräche sind eher die Regel als die Ausnahme. Die Integrationsplanung unterliegt jedoch zumeist einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive. Wenn es um Integrationsmassnahmen geht, konzentriert sich die Planung gewöhnlich auf den nächsten möglichen Schritt. Integrationsmassnahmen werden in der Hoffnung verordnet, dass sie den Weg zurück in den Arbeitsmarkt weisen. Die Verantwortung für die Hin- bzw. Rückführung zum Arbeitsmarkt wird mit Antritt der Integrationsmassnahme oft vollständig an die Zuständigen der Massnahmeorganisation abgegeben. Die Massnahmen sind jedoch zeitlich befristet und eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt ist je nach Konjunkturlage für viele Sozialhilfebeziehende ein unerreichbares Ziel. So fällt die Verantwortung für die Integrationsarbeit mit Abschluss der Integrationsmassnahme wieder zurück an die fallführenden Sozialarbeitenden, die vielfach über kein Konzept einer stufenweisen Hin- bzw. Rückführung zum Arbeitsmarkt verfügen und somit um eine Anschlusslösung verlegen sind.

Die eher kurzfristige Perspektive mag zwar im Sinne der Gesetzgebung sein, verunmöglicht es der Sozialhilfe aber eine längerfristige und damit auch nachhaltige Integrationsplanung anzupacken und langfristig zu investieren. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass Integrationsmassnahmen fast ausschliesslich auf einige Monate angelegt sind. Die kurzfristige Perspektive rächt sich spätestens dann, wenn nach Abschluss einer Integrationsmassnahme keine Anschlusslösung in Sicht ist.

Strukturelle Voraussetzungen der Sozialdienste zur Umsetzung des Integrationsauftrages

Mit der exponentiellen Fallentwicklung und der zunehmenden Komplexität der Fälle wachsen auch die Ansprüche an die fallführenden Sozialarbeitenden. Die Integrationsaufgabe hat eine neue Dimension angenommen. Einerseits gewinnt die soziale Integration von Langzeitbeziehenden an Bedeutung, andererseits fordert die Politik eine starke Fokussierung auf die Arbeitsintegration. Insbesondere was letztere betrifft, hat sich das Instrumentarium der Sozialhilfe in den letzten Jahren stark erweitert, die Methoden werden immer spezialisierter. Zudem wird das Angebot an Integrationsmassnahmen ständig weiter aus- bzw. umgebaut. Die Ansprüche an die Sozialarbeitenden haben sich dementsprechend erhöht, die zeitlichen Ressourcen infolge des grossen Fallwachstums aber gleichzeitig vermindert. Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Sozialdienste begonnen, insbesondere für die berufliche Integration eine spezialisierte Stelle zu schaffen. Diese ist zumeist Dienst intern angelegt und übernimmt eine beratende Funktion, teilweise auch mit Zuweisungskompetenz. In der grossen Mehrheit der Dienste wird die Zuweisung zu den Integrationsmassnahmen aber von den fallführenden Sozialarbeitenden übernommen. Diese stossen mit ihren Kenntnissen über das bestehende Angebot aber oft an Grenzen. Zudem ist die Vermittlung von Einzeleinsatzplätzen aus zeitlichen Gründen kaum möglich.

Eine vollständige Delegation der Integrationsaufgabe an eine andere Stelle wird von den Interviewpartnern, die selber Fälle führen, abgelehnt. Einerseits weil es sich dabei um den interessanten Teil der Arbeit handle andererseits weil die Aussonderung dieser Aufgabe nicht als sinnvoll empfunden wird, da die Problemlage der Klienten oft sehr komplex sei. Eine Unterstützung im Sinne einer beratenden Fachstelle entspricht aber durchaus einem Bedürfnis, insbesondere was die berufliche Integration anbelangt. Wichtig scheint dabei zu sein, dass die Entscheidungskompetenz in den Händen der fallführenden Sozialarbeitenden bleibt. Ob diese Fachstelle intern oder extern angesiedelt ist, hängt primär von der Grösse und Struktur des Dienstes ab. Kommunal organisierte Sozialdienste wünschten sich aber eine stärkere Beteiligung des Kantons in Bezug auf Angebot und Finanzierung von Integrationsmassnahmen.

Fazit

Das Zulagensystem erfährt in der Praxis eine grosse Akzeptanz. Insbesondere die Idee, dass wer mehr leistet, auch mehr Geld erhält, scheint dazu Ausschlag gebend zu sein. Dieses Prinzip wird als gerecht empfunden. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass mit dem Zulagensystem neue Probleme geschaffen wurden und die mit der Richtlininienrevision angestrebten Ziele nur zum Teil erreicht werden können. Die neuen Probleme bestehen vor allem darin, dass der Spielraum in der Zulagendefinition zu einer neuen Ungleichbehandlung von Klienten in der gleichen Lage führt. Gleiche Integrationsleistungen in der gleichen Situation werden je nach fallführender Person und kantonalen Vorschriften unterschiedlich honoriert.
Diese Ungleichbehandlung tritt innerhalb eines Dienstes sowie zwischen verschiedenen Diensten bzw. Gemeinden und Kantonen auf. Auch wenn nicht verkannt werden soll, dass Sozialhilfe nach wie vor eine starke bedürfnisorientierte Komponente enthält und auch enthalten soll, ist nicht nachvollziehbar, wie die grossen Unterschiede in der Zulagenerteilung zwischen den einzelnen Diensten zu Stande kommen. Bedenklich erscheint auch der Umstand, dass die Verteilung der Zulagen weniger mit den kantonalen Vorgaben als mit der Haltung der fallführenden Sozialarbeitenden bzw. der zuständigen Behörde zusammenhängt. Anlass zur Beunruhigung ergibt sich ferner aus der Vermutung, dass die Zulagen selbst dort nicht immer korrekt ausgezahlt werden, wo die Kriterien objektiv erfüllt sind, wie beispielsweise beim Einkommensfreibetrag.
Diese Ungleichbehandlung widerspricht dem Geist der SKOS-Richtlinien, in welchen eines der obersten Ziele darin besteht, die Ungleichheit über die verschiedenen Kantone und Gemeinden in der Schweiz zu vermeiden. Zugleich wird in Frage gestellt, wie gerecht das Zulagensystem ist. Hervorgehoben werden sollte auch der Umstand, dass die Sozialbehörden, ein Laiengremium, über das Zulagensystem verstärkten Einfluss auf die individuelle Leistungsbemessung erhält.

In der Gesamtbilanz wird das Zulagensystem eher restriktiv umgesetzt. Einerseits verzichten viele Kantone auf eine integrale Anwendung der Zulagen. Andererseits scheinen die Fallführenden bzw. die Behörden den Spielraum nicht zu Gunsten der Sozialhilfebeziehenden auszunutzen. Es müsste darüber nachgedacht werden, wie eine verbindlichere Ausrichtung von Zulagen erreicht werden kann. Einige Kantone haben diesbezüglich Modelle mit einem gewissen Vorzeigecharakter entwickelt. So erhalten im Kanton Wallis alle Sozialhilfebeziehenden über 16 Jahren automatisch eine MIZ – ausser sie verhalten sich unkooperativ. Der Kanton Bern kennt eine gesetzlich festgehaltene Regelung, die besagt, dass jene Sozialhilfebeziehenden, die keinen Anspruch auf eine IZU geltend machen können, zwingend gekürzt werden müssen (Abzug vom Grundbedarf für den Lebensunterhalt). Was im ersten Moment eher hart tönt, erweist sich in der Praxis für die Sozialarbeitenden sowie die Sozialhilfebeziehenden als Antrieb eine Integrationsleistung zu identifizieren, die einer Zulage würdig ist. Das führt dazu, dass die grosse Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden von einer Zulage profitieren kann.

Handlungsbedarf 1

Die SKOS-Richtlinien müssen integral angewendet werden (alle Zulagen).

Handlungsbedarf 2

Die Gewährung der Zulagen muss verbindlicher geregelt werden.

Eine Absicht des Zulagensystems besteht darin, Sozialhilfebeziehende zu Integrationsleistungen zu motivieren. Hierzu quantitative Aussagen zu machen ist kaum möglich, weil Vergleichsdaten aus früheren Jahren fehlen.[2] Ob die Zulagen wirklich als Anreizelement funktionieren, muss zumindest bezweifelt werden. Wenn, dann scheint der Einkommensfreibetrag wenigstens einen Motivationseffekt zu haben, aber als Ausschlag gebend wird er nicht betrachtet von den Interviewpartnern. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang jedoch auch, wie das Zulagensystem kommuniziert wird. Es ist nicht auszuschliessen, dass ein grösserer Teil der Sozialhilfebeziehenden nicht gründlich über die

Handlungsbedarf 3

Das Zulagensystem muss klar an alle Sozialhilfebeziehenden kommuniziert werden.

[2] Wobei auch heute die Auswertung der Nutzung von Integrationsmassnahmen nur in ganz wenigen Sozialdiensten standardmässig erfolgt.

Funktionsweise der Zulagen informiert ist. Gleichzeitig hängt der Motivationseffekt wohl auch von der Vermittlung durch die Fallführenden ab. Je nach Herangehensweise dürften die Sozialhilfebeziehenden eher zu einer zusätzlichen Leistung zu motivieren sein. Insbesondere bei problembehafteten Klienten spielt die individuelle Definition einer Integrationsleistung eine bedeutende Rolle (Teilnahme in einer Selbsthilfegruppe oder Kurs, Besuchen einer Therapie, Mitarbeit in einem Verein, etc.). Die Fallführenden müssten sich in der Begleitung ihrer Klienten verstärkt dieser Möglichkeit der individuellen Definition einer Integrationsleistung bedienen und die Integrationszulagen auch abseits der Teilnahme an Integrationsmassnahmen anwenden.

Handlungsbedarf 4

Zulagen sollen auch individuelle Integrationsleistungen abseits von Integrationsmassnahmen honorieren. Die Fallführenden müssen entsprechend geschult werden, damit sie den in den Richtlinien vorgesehen Spielraum zu nutzen wissen.

Als weiteres Ziel verfolgten die SKOS-Richtlinien mit der Implementierung des Zulagensystems das Angebot und die Nutzung von Integrationsmassnahmen zu fördern. Wie weit dieses Ziel erreicht werden konnte, ist schwierig abzuschätzen. Die durchschnittliche Nutzungsquote scheint jedoch weit unter der potenziell möglichen zu liegen. Es soll hier keineswegs grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass eine höhere Nutzung von Integrationsmassnahmen zwingend zum Vorteil der Sozialhilfebeziehenden sei. Die Integrationsmassnahmen im herkömmlichen Sinn sind sicherlich nicht in jedem Fall der Weg zu einer erfolgreichen Integration. Je nachdem, was innerhalb der Sozialberatung geleistet wird, und je nachdem, welche Inhalte die Integrationsmassnahme bietet, kann der Beratungsansatz oder die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme individuell der sinnvollere Weg sein. Allerdings sind vor allem in grösseren Diensten die personellen Ressourcen oft ziemlich knapp. Deshalb sind viele Sozialdienste kaum in der Lage die soziale Integration von Langzeitbeziehenden ausschliesslich über die Sozialberatung zu sichern. Auch das grosse Instrumentarium, das der Begleitung in die berufliche Integration dient, kann über die Sozialberatung selten ausgeschöpft werden. Vor diesem Hintergrund kann die durchschnittliche Nutzung von Integrationsmassnahmen durchaus als Indikator (unter anderen) dafür gelesen werden, wie viel die Sozialhilfe in die soziale und berufliche Integration investiert.

Handlungsbedarf 5

Die Bedeutung von sozialer Integration muss auf politischer Ebene stärker anerkannt und unterstützt werden.

Als Schlussfolgerung der Untersuchung lässt sich festhalten, dass die Investition in die soziale und berufliche Integration Ausbaupotenzial aufweist. Aus den Resultaten muss geschlossen werden, dass für Langzeitarbeitslose die Frage der sozialen Integration ungelöst bleibt. Wo diese nicht im Zusammenhang mit beruflicher Integration sozusagen auf dem Nebenschauplatz eine Rolle spielt, wird sie selten aktiv vorangetrieben.

Die Gründe für die eher zurückhaltende Nutzung von Integrationsmassnahmen liegen einerseits in den damit zusammenhängenden Kosten und im nicht adäquaten Angebot. Andererseits scheinen die Mitarbeitenden des Sozialdienstes und vor allem auch die Behörden Integrationsmassnahmen teilweise einen geringen Wert beizumessen. Insbesondere für Integrationsmassnahmen, die primär auf die soziale Integration fokussieren und die sinnvollerweise dauerhaft sein sollten, ist die (kurzfristige) Kosten-Nutzen-Rechnung ein gewichtiges Argument. Diesbezüglich kann die Sozialhilfe noch wenige nachhaltige Lösungen vorweisen. Die Richtung, in welche diese Massnahmen gehen müssten, ist zwar klar. Dauerarbeitsplätze in Sozialfirmen und geschützten Werkstätten sowie Einzeleinsatzplätze werden überall thematisiert. Obwohl beide Ansätze sicher nicht unproblematisch sind, vor allem auch in Hinblick auf die Konkurrenzierung von regulären Arbeitsplätzen, fehlt es vielmals an Effort zur Schaffung von solchen Plätzen. Im Weg stehen diesbezüglich in erster Linie die verbreitete kleinräumige Struktur der Sozialhilfe und die fehlenden Ressourcen. Wenig nachhaltige Möglichkeiten bietet die Sozialhilfe auch bezüglich Qualifizierungsmassnahmen. Sie wären aber dringend nötig um es Sozialhilfebeziehenden zu erlauben, wieder dauerhaft im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen.

Handlungsbedarf 6

Für Langzeitbeziehende müssen unbefristete Integrationsmassnahmen eingerichtet werden. Entscheidend sind tiefe Kosten.
Um eine nachhaltige Integration in den 1. Arbeitsmarkt zu erreichen, sind Qualifizierungs-massnahmen zu schaffen.

Nur wenige Dienste verfügen über ausgearbeitete Konzepte, die eine langfristige und damit nachhaltige Planung ermöglichen. Eine solche scheint aber unter den heutigen Voraussetzungen unumgänglich. Folgt die Integrationsförderung entlang einem durchdachten individuell festgelegten Konzept, können mögliche Anschlusslösungen nach absolvierter Integrationsmassnahme schon frühzeitig geplant werden. Dies verhindert neben einem ineffizienten Einsatz von Ressourcen auch Frustrationsgefühle bei Sozialhilfebeziehenden. Diesem letzten Aspekt kommt auch deshalb grosse Bedeutung zu, weil er die positiven Effekte einer Integrationsmassnahme schnell wieder zunichte zu machen droht. Der Nachhaltigkeit von Integrationsmassnahmen müsste also künftig grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Handlungsbedarf 7

Die individuelle Integrationsplanung muss eine längerfristige Perspektive enthalten. Vor Antritt einer Integrationsmassnahme sollen alternative Anschlusslösungen festgehalten werden.

Abschliessend soll erörtert werden, wie die Sozialhilfe in der Wahrnehmung des Integrationsauftrages unterstützt werden kann. Hier gilt es darüber nachzudenken, welche Rolle und Verantwortung die Kantone übernehmen könnten. Wie sich zeigt, sind die Sozialdienste auf kommunaler Basis, mit Ausnahme der grösseren Orte, nicht im Stand ein adäquates Angebot an Integrationsmassnahmen zu initiieren. Zudem stossen die Sozialdienste an Grenzen, was die Anwendung des heute sehr spezialisierten Instrumentariums zur Förderung der beruflichen Integration betrifft. Hier müsste der Kanton eine Leaderfunktion übernehmen und sich einerseits für die Schaffung eines adäquaten Angebots einsetzen und andererseits die Einrichtung von Fachstellen für Integrationsfragen auf kantonaler oder regionaler Ebene in Angriff nehmen.
Auch die hohen Kosten, die mit der Nutzung von Integrationsmassnahmen verbunden sind, bedeuten für kleinere Gemeinden eine politisch oft schwer zu rechtfertigende Belastung. Zumindest eine Teilfinanzierung über den Kanton gälte es zu diskutieren. Die Untersuchung hat aber gezeigt, dass eine kantonale Verantwortung nicht automatisch zu einem genügend grossen Angebot an Integrationsmassnahmen führt. Auch im Kanton kann nicht unbegrenzt über finanzielle Ressourcen verfügt werden, auch hier gilt es die Bedeutung der Integrationsförderung abseits von beruflicher Integration politisch verständlich zu machen um eine Finanzierung zu erringen.

Handlungsbedarf 8

Der Kanton muss die Sozialhilfe in der Wahrnehmung des Integrationsauftrags unterstützen.
- **Initiieren eines adäquaten Angebots**
- **Finanzierung der Integrations-massnahmen**
- **Einrichten von Fachstellen für Integrationsfragen**

Natalie Pfister, wiss. Mitarbeiterin Fachbereich Grundlagen der SKOS

Der gesamte Schlussbericht der Studie ist bei der SKOS erhältlich (www.skos.ch).

Bern, August 2009