

**Motion**

2815 Kropf, Bern (JA!)

Weitere Unterschriften: 5

Eingereicht am: 27.04.2005

**Massnahmen zur Aufwertung der Lebenssituation von Sozialhilfe beziehenden working poor**

Der Regierungsrat wird gebeten, systematische Verbesserungen bei der Unterstützung von Sozialhilfe beziehenden working poor zu prüfen und umzusetzen. Ziel ist die Aufwertung der Lebenssituation von working poor und eine möglichst nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe. Massnahmen sind gemäss den nachfolgenden Vorschlägen und Grundsätzen bei der Herangehensweise, der Beratung und Unterstützung sowie den administrativen Abläufen zu realisieren.

1. Es sind vermehrt die komplexen Problemlagen (somatische/psychische Beeinträchtigungen, Integrationsschwierigkeiten, familiäre Beeinträchtigungen wie Trennung/Scheidung) von working poor zu berücksichtigen – nicht allein deren ökonomischen Schwierigkeiten.
2. Die kantonale Sozialhilfepolitik zugunsten der working poor bezweckt nicht allein die Verwaltung der Erwerbsschwäche, sondern eine nachhaltige soziale und berufliche Integration der Betroffenen sowie deren Ablösung von der Sozialhilfe. Dazu ist die Beschäftigungsfähigkeit mit geeigneten Massnahmen zu erhalten bzw. zu fördern.
3. Arbeitsmarktliche Massnahmen sind von Anbeginn durch gesundheitsfördernde, bildungsorientierte und sozial integrierende Massnahmen (u.a. medizinische/psychische Rehabilitation, berufliche Weiterqualifikation/Umschulung, kulturelle Aktivitäten, Erholungsmassnahmen) zu begleiten, sofern dies die Beschäftigungsfähigkeit stützt.
4. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit ist auszubauen (Gesundheitswesen, RAV, IV-Stellen, Schulen und andere Bildungsinstitutionen). Zudem ist eine bessere Koordination der Transferleistungen zugunsten der Berechtigten anzustreben (u.a. Beiträge an die Krankenkassenprämien, KITA-Tarife, Ergänzungsleistungen, Stipendien, Familienzulagen).
5. Die Fallzahlbelastung in den Sozialdiensten ist zu überprüfen und gegebenenfalls abzubauen, um eine zielgerichtete und individualisierte Beratung von working poor sicherzustellen.
6. Die Beratungsfunktion der Sozialarbeitenden einerseits und die Kontroll-/ Sanktionierungsfunktion andererseits ist ganz oder teilweise zu entflechten.
7. Das Personal der Sozialdienste ist mittels geeigneter Weiterbildungsmassnahmen spezifisch für die Problematik der working poor zu sensibilisieren und zu qualifizieren.

## Begründung

Entgegen der nach wie vor verbreiteten Einschätzung, dass sich Erwerbstätigkeit und Armut ausschliessen, hat die Problematik der working poor in der Schweiz in den letzten Jahren eine erhebliche Verschärfung erfahren. Von working poor spricht man in der Regel, wenn die Betroffenen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, aber das Lohneinkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Der Begriff working poor sollte nicht auf Individuen, sondern auf Haushalte bezogen werden: «Nicht die Höhe des individuell bezogenen Einkommens ist entscheidend, sondern das gesamte Haushaltseinkommen, von dem die Haushaltsgemeinschaft tatsächlich leben muss», schreiben die Sozialwissenschaftler Stefan Kutzner, Ueli Mäder und Carlo Knöpfel in der neuesten Publikation zur Thematik (Working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe, Zürich 2004).

Gemäss aktuellen Zahlen liegt der Anteil der working poor unter den 20–59jährigen Erwerbstätigen in der Schweiz bei rund 7,5 Prozent. Dies sind 250 000 Personen (1992: 170 000); zusammen mit ihren Haushaltsangehörigen erhöht sich die Zahl auf 535 000 Menschen. Gemäss den von der GEF im Februar 2005 veröffentlichten Zahlen ist für den Kanton Bern von rund 4500 Sozialhilfe beziehenden working poor auszugehen. Trotz diesen besorgniserregenden Zahlen weisen die aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen darauf hin, dass die Problematik der working poor von den Sozialdiensten und der SKOS nach wie vor unterschätzt wird. Die Anwendung der revidierten SKOS Richtlinien birgt beispielsweise die Gefahr empfindlicher finanzieller Einbussen für working poor Haushalte mit Kindern und Jugendlichen.

Die Sozialwissenschaftler Kutzner/Mäder/Knöpfel machen in der zitierten Studie auf der Basis umfassender empirischer Untersuchungen darauf aufmerksam, dass die Problemlagen von Sozialhilfe beziehenden working poor besonders komplex sind. Angesichts dessen ist es erstaunlich, dass kaum spezifische Förderprogramme zur Unterstützung der Lebenssituation von Sozialhilfe beziehenden working poor bestehen. Die Autoren weisen namentlich darauf hin, dass zur beruflichen und sozialen Reintegration dieser Menschen gesundheitsfördernde, bildungsorientierte und sozial integrierende Massnahmen notwendig sind; damit soll die Beschäftigungsfähigkeit der working poor erhalten werden, was wiederum eine der zentralen Grundlagen für eine spätere Ablösung der working poor von der Sozialhilfe ist.

Schliesslich ist sicherzustellen, dass die Sozialarbeiter/innen in den Sozialdiensten über genügend zeitliche Kapazitäten verfügen, um sich der spezifischen Problemlagen der working poor anzunehmen und diesen mehr als bloss eine finanzielle Unterstützung zu bieten. Dafür ist unter Umständen die Fallzahlbelastung der Sozialdienste anzupassen bzw. die personellen Kapazitäten der Sozialdienste zu erhöhen sowie die Beratungs- und Kontrollfunktion der Sozialarbeitenden zu entflechten. Durch eine geeignete Sensibilisierung und Weiterbildung der Mitarbeiter/innen der Sozialdienste sollen weitere Verbesserungen erzielt werden.

## **Antwort des Regierungsrates**

Mit der Motion vom 27.4.2005 verlangen Herr Grossrat Kropf und 5 Mitunterzeichnende Massnahmen zur Aufwertung der Lebenssituation von working poor, die Sozialhilfe beziehen. In der Begründung der Motion weist der Motionär auf aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen hin und untermauert seine Anträge mit der Aussage, dass die Problematik der working poor von den Sozialdiensten und der SKOS nach wie vor unterschätzt wird. Weiter wird die Ansicht geäussert, dass es kaum spezifische Förderprogramme zur Unterstützung der working poor gibt.

Vor der Beantwortung der einzelnen Anträge nimmt der Regierungsrat deshalb kurz Stellung zu den allgemeinen Fragen:

Nach der Definition der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sind working poor *Mitglieder von Haushalten, die unter der Armutsgrenze leben und deren Mitglieder insgesamt mindestens 36 Stunden pro Woche und Haushalt erwerbstätig sind*. Bestehenden Untersuchungen ist zu entnehmen, dass die Anzahl der working poor zunimmt. Die Ursachen dieser Zunahme sind vielfältig. Gerade bei dieser Personenkategorie sticht hervor, wie sich strukturelle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme auf die einzelnen Menschen oder auf ganze Gruppen auswirken. Da der Status working poor stigmatisiert, ist die Stärkung und Unterstützung der einzelnen Personen auf der individuellen Ebene bestimmt wichtig. Viele working poor sind zeitlich stark belastet, beispielsweise allein erziehende Personen. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen des beco bedingen eine zusätzliche zeitliche Verfügbarkeit, die working poor oft nicht aufbringen können. Die schwierigen Situationen sowie der finanzielle Engpass müssen dann mit den individuellen Möglichkeiten der Sozialhilfe überbrückt werden. Erfahrungsgemäss ist das oberste Ziel dieser Personen eine Existenz sichernde Arbeit. Häufig sind die Schwierigkeiten, dieses Ziel zu erreichen, nicht persönlichen Defiziten sondern gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen zuzuschreiben. Der Mangel an Arbeitsplätzen, fehlende Bildungschancen sowie das tiefe Lohnniveau in gewissen Bereichen erschweren bei diesen Personen die Möglichkeit, sich finanziell unabhängig zu machen.

Beantwortung der einzelnen Anträge:

1. Die Problemlagen der working poor sind unterschiedlich komplex. Die Besonderheit bei dieser Personenkategorie liegt gerade darin, dass sie trotz Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt nicht vollständig decken kann. Für all jene, die weitergehender Unterstützung in Form von Beratung, Betreuung oder spezifischer Massnahmen bedürfen, verfügt der Kanton Bern über ein gutes professionelles Dienstleistungsangebot. Jede bedürftige Person hat Anspruch sowohl auf wirtschaftliche wie auch auf persönliche Hilfe. Jede Gemeinde im Kanton Bern führt entweder selber einen professionellen Sozialdienst oder ist einem solchen angeschlossen. Die Information und Beratung sowie die individuelle Betreuung werden von Fachleuten wahrgenommen. Oberstes Ziel der Beratung in den Sozialdiensten ist die berufliche, finanzielle und soziale Integration. Die persönliche und wirtschaftliche Hilfe wird auf der Basis von individuellen Zielvereinbarungen gewährt. Bei der Vereinbarung der Ziele stehen die Probleme der Betroffenen im Mittelpunkt. Mit der Motion wird zu Recht verlangt, dass familiäre, gesundheitliche und soziale Probleme angegangen werden müssen. In der individualisierten Beratung und Betreuung der Sozialdienste werden die Problemlagen der working poor bereits heute berücksichtigt, soweit dies mit den vorhandenen Ressourcen möglich ist.
2. Sowohl die SKOS-Richtlinien, die im Kanton Bern verbindlich sind, wie auch das Sozialhilfegesetz (SHG) stellen die soziale und berufliche Integration in den Vordergrund. Die revidierten SKOS-Richtlinien gewichten eine nachhaltige Integration noch stärker als zuvor. Zudem werden durch die Umsetzung der Motion „Motivation statt Sanktion“ von Herrn Grossrat Pauli Personen, die einer Arbeit nachgehen, speziell honoriert werden. Das Erhalten und Fördern der Beschäftigungsfähigkeit ist bei den individuellen Zielvereinbarungen, die mit den Bedürftigen in den Sozialdiensten abgeschlossen werden, bereits jetzt eine wichtige Komponente. Den Rückmeldungen der Sozialdienste im Rahmen des Reportings ist dazu zu entnehmen, dass der Mangel an Arbeits- und Beschäftigungsplätzen ein grosses Problem darstellt. Der Mangel an Arbeitsplätzen ist ein wirtschaftliches Problem, das nicht im Bereich der Sozialhilfe gelöst werden kann. Für die Bereitstellung von Beschäftigungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für bedürftige Personen stehen 25 Millionen Franken für ca. 500 Jahresarbeitsplätze zur Verfügung. Den berechtigten Anliegen der Motion wird im Rahmen dieser Angebote mit Beratung und Kursangeboten teilweise Rechnung getragen. Zudem ist aufgrund der Resultate einer Analyse geplant, das geltende System der Beschäftigungsmassnahmen für Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler anzupassen. Mit dem neuen Konzept wird das An-

gebot differenziert und die Flexibilität für die Gemeinden erhöht. Weiter können mit den bestehenden Mitteln mehr Plätze finanziert werden.

3. Der Untersuchung „working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe“ ist zu entnehmen, dass es sich bei den Erwerbstätigen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen, nicht um eine homogene Gruppe handelt. So sind gemäss der zitierten Studie die Haushaltgrösse, die sozialen Beziehungen, die Arbeitswelt wie auch das Bildungsniveau verschieden. Wie der Motionär anführt, verlangen diese Unterschiede nach differenzierten individuell angepassten Angeboten und Vorgehensweisen. Dieses Anliegen des Motionärs wird durch die Bereitstellung von verschiedenen institutionellen Angeboten im privaten und öffentlichen Bereich weitgehend abgedeckt. Diverse Beschäftigungsmassnahmen, verschiedene Kursangebote und weitere präventive Massnahmen können auch von den working poor genutzt werden. Die individuelle Beratung wird von den Fachleuten in den Sozialdiensten der Gemeinden gewährleistet. Eine wirkungsvolle Beratung beinhaltet immer auch die Suche nach Lösungen für die vorhandenen Probleme. Kostengünstige Angebote im Bereich der Bildung und der Gesundheit dürfen deshalb nicht abgebaut werden. Es muss verhindert werden, dass die Schwierigkeiten durch Lohnsenkungen und Sparmassnahmen wie Kürzung von Stipendien, Abbau von Bildungsangeboten oder Mangel an Lehrstellen zusätzlich verstärkt werden. Die mangelnde materielle Sicherheit hat unter anderem zur Folge, dass die Anzahl der working poor ansteigt. Es ist nicht möglich, alle Lücken, die durch tiefe Löhne, Mangel an Arbeitsplätzen und Sparmassnahmen bei den Sozialversicherungen entstehen, mit Massnahmen der Sozialhilfe zu schliessen. Die Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen kann nicht gänzlich im individuellen Bereich und mit staatlichen Massnahmen behoben werden. Die begrenzten staatlichen Mittel werden im Rahmen der Möglichkeiten genutzt.
4. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) ist in der gesamten Schweiz, aber auch im Kanton Bern stetig im Aufbau begriffen. Die bessere Koordination und Verknüpfung der vorhandenen Angebote sowie die Information darüber sind äusserst wichtig. Die Koordination der IIZ wird im Kanton Bern vom beco (Berner Wirtschaft) wahrgenommen. Seit September 2002 finden regelmässig Sitzungen statt. Beteiligt sind folgende Organisationen: das beco mit der Stabsleitung und Vertretungen der RAV, das Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit Vertretungen der Sozialberatung (Beschäftigungsmassnahmen für erwerbslose Personen, die Sozialhilfe beziehen) und der Fachstelle für Integration, das Amt für Berufsbildung, die IV-Stelle Bern, die Berufs-, Studien-, und Laufbahnberatung sowie Vertretungen der Gemeinden. Durch diese vermehrte Koordination und Zusammenarbeit konnten bereits verschiedene Verbesserungen erreicht und Projekte realisiert werden. Unter anderen hat die Stadt Bern als Pilot ein Assessment-Projekt mit dem Ziel nachhaltiger beruflicher oder sozialer Eingliederung durchgeführt. Das weitere Vorgehen wird nach einer Evaluation entschieden. Im Rahmen der IIZ ist ein Schwerpunkt bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen gesetzt worden. Die Information und das Angebot konnten in diesem Bereich erweitert werden. Der Ausbau der IIZ ist eine wichtige Forderung, denn durch die Verbesserung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Information können auch die vorhandenen Ressourcen besser genutzt werden.
5. Es ist bekannt, dass die Fallzahlen zugenommen haben und die einzelnen Fälle in den vergangenen Jahren komplexer geworden sind. Eine gute und nachhaltige fachliche Arbeit bedingt, dass das Personal mit der entsprechenden Ausbildung ausgestattet ist. Dies ist im Kanton Bern seit der neuen Gesetzgebung gewährleistet und in der Sozialhilfeverordnung vom 24. Oktober 2004 geregelt. Das berechnete Anliegen des Motionärs ist bereits besprochen und bearbeitet worden. Die Stellenaufstockungen sind aus finanzpolitischen Gründen begrenzt und werden soweit berücksichtigt als mindestens 100 Fälle pro Fachstelle bearbeitet werden.

6. Die Kompetenzen des Fachpersonals sind mit dem SHG erweitert worden. Das Gesetz sieht vor, dass der Vollzug der Sozialhilfe im Einzelfall die Aufgabe der Sozialdienste ist. Sie haben auch die Kompetenz, die Leistungen zu gewähren und festzusetzen. Die Koppelung von Finanzkompetenz und Kontrollfunktion im Einzelfall mit der Beratung entspricht einer ganzheitlichen Idee, welche mit der neuen Gesetzgebung systematisch festgelegt worden ist. Weiter sieht das Gesetz vor, die Fachleute bei der administrativen Arbeit zu entlasten. So werden pro Fachstelle mindestens 30 Stellenprozent Ad ministrativpersonal vorausgesetzt. Die vom Motionär verlangte Lösung lehnt der Regierungsrat aus den ausgeführten Gründen und weil sie zu massiven Mehrkosten führen würde ab.
7. Da in den Sozialdiensten des Kantons Bern ausschliesslich Fachpersonal zugelassen ist, kann von einem hohen Grad der Sensibilisierung gegenüber den verschiedensten Personenkategorien ausgegangen werden. Kurse und Weiterbildungen mit spezifischen Zielen sind durchaus möglich. Die Besoldungspauschale deckt gemäss Artikel 34 Absatz 3 die Weiterbildungen für das Fachpersonal ab. Damit ist das Anliegen des Motionärs erfüllt.

Die Anliegen der Motion decken sich weitgehend mit denjenigen des Regierungsrates. Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten und der verfügbaren Mittel, werden sie auch umgesetzt. Das Problem der working poor kann aber damit nicht vollständig gelöst werden und die Situation der betroffenen Personengruppe ist sicher noch verbesserungsbedürftig. Es ist aber auch eine gesellschaftspolitische Aufgabe, tragfähigere Grundlagen zur Vermeidung und Verminderung struktureller Not zu schaffen.

Der Regierungsrat beantragt:

- Die Annahme der Ziffern 1-5 und 7 der Motion bei gleichzeitiger Abschreibung und
- die Ablehnung von Ziffer 6 der Motion.

**An den Grossen Rat**