



Gemeinde Obersiggenthal

Gemeinderat

Nussbaumen, 18. Mai 2009

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

GK 2008/107

Postulat Linus Egger vom 24. Juni 2008 betreffend Verhinderung von Missbrauchsfällen bei der Sozialhilfe durch Arbeitseinsätze

Das Wichtigste in Kürze

Mit der vom Einwohnerrat in ein Postulat umgewandelten Motion wird der Gemeinderat aufgefordert, ein Instrument zu schaffen, mit welchem vor dem Bezug von Sozialhilfe Arbeitseinsätze geleistet werden müssen, nach dem Motto "Arbeit vor Sozialhilfe". Die Resultate aus dem Projekt Aussendienst haben gezeigt, dass in Obersiggenthal die Einführung eines solchen Instruments nicht notwendig ist. Es konnte bei den Eintrittsgesuchen für Sozialhilfe kein Missbrauch festgestellt werden bzw. die Eintrittsschwelle ist hoch genug. Standardisierte einmonatige Arbeitseinsätze eignen sich aus unserer Sicht nicht als Integrationsmassnahme in den Arbeitsmarkt. Die fehlenden rechtlichen Grundlagen sowie die hohen Kosten eines solchen Programms lassen sich gegenüber der tiefen Missbrauchsquote nicht rechtfertigen. Es sind die bereits guten Erfahrungen mit "Sozialhilfe gegen Leistung" zu verstärken, indem Sozialhilfebeziehende möglichst schnell im Rahmen ihrer Möglichkeiten Gegenleistungen erbringen müssen. Diese können mit Auflagen individuell festgelegt werden und werden bereits heute, wo möglich, eingesetzt.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1 Der vorliegende Bericht des Gemeinderates wird gutgeheissen.
 - 2 Die bereits vorhandenen Massnahmen zur Verhinderung von Missbrauchsfällen in der Sozialhilfe genügen.
 - 3 Das Postulat wird von der Kontrolle abgeschrieben.
-

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Zielsetzung des Postulats

Aus der Begründung des Postulats lassen sich zwei Ziele erkennen, welche mit den Arbeitseinsätzen erreicht werden sollen:

- Eingliederung von Antragstellenden für Sozialhilfe in den Arbeitsprozess
- Schaffung einer höheren Eintrittsschwelle für Sozialhilfebeziehende, um missbräuchliche Sozialhilfesuche besser erkennen zu können.

Zur Verdeutlichung wird im Postulat auf das Arbeitsprojekt "Passage" der Stadt Winterthur verwiesen. In diesem Projekt müssen sich Personen, die sich neu zum Sozialhilfebezug anmelden und die keine Ausschlusskriterien aufweisen, für einen Monat zu einem Arbeitseinsatz im Winterthurer Stadtwald zur Verfügung stellen. Sie sammeln Abfall entlang von Waldwegen und Waldsportanlagen und machen Aufräumarbeiten im Forst. Während des Arbeitseinsatzes erhalten sie einen auf einen Monat befristeten Arbeitsvertrag mit einem versicherten Lohn. Der Lohn entspricht dem individuellen sozialen Existenzbedarf mit einem Bonuszuschlag von max. Fr. 400.-. Der maximale Passage-Lohn beträgt Fr. 4'500.-.

Da im Postulat zwei vollständig verschiedene Zielsetzungen formuliert werden, welche mit dem gleichen Instrument erreicht werden sollen, müssen diese zwei Ziele gesondert betrachtet werden.

2 Eingliederung von Antragstellenden für Sozialhilfe in den Arbeitsprozess

§ 4 Abs. 1 SPG

Sozialhilfe bezweckt die Existenzsicherung, fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und unterstützt die gesellschaftliche Integration.

In der Sozialhilfe ist aufgrund verschiedener Dringlichkeiten ein bestimmter Ablauf vorgegeben. Prioritär ist die Existenzsicherung, welche unter Umständen sehr schnell ausgerichtet werden muss, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Erst wenn diese sichergestellt ist, erfolgen weitere Massnahmen, wozu auch die Integration in den Arbeitsprozess gehören kann.

Der Förderung der Integration in den Arbeitsprozess wird vom Sozialdienst Obersiggenthal ein hoher Stellenwert zugemessen.

Gute Erfahrungen wurden mit dem bereits gelebten Motto "Sozialhilfe gegen Leistung" gemacht, indem Sozialhilfebeziehende möglichst schnell im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Gegenleistungen erbringen müssen. Diese werden mittels Auflagen und Weisungen individuell festgelegt und sollen nicht in erster Linie der Abschreckung dienen, sondern die persönliche und soziale Integration fördern und dort, wo entsprechendes Potential vorhanden ist, auch eine nachhaltige Integration in den Arbeitsprozess ermöglichen.

Arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende werden nach Festlegung einer Zielvereinbarung für eine externe Potentialanalyse angemeldet. Diese wird von verschiedenen Programmanbietern in der Region erbracht. Gestützt auf die Resultate dieser umfassenden Analyse wird anschliessend mittels Arbeitsprogrammen und Kursen versucht, einen Wiedereinstieg in den primären Arbeitsmarkt zu erreichen. Dauer in der Regel zwölf Monate.

Sozialhilfebeziehende erhalten vom Programmanbieter einen befristeten Arbeitsvertrag mit einem Lohn der, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, höher ist als die Sozialhilfe. Der Programmanbieter erhält von der Sozialhilfe eine Rückerstattung. Gelingt die Integration nicht, hat der Sozialhilfebeziehende zumindest wieder eine neue Rahmenfrist bei der Arbeitslosenversicherung und das RAV übernimmt die Weiterführung der Integrationsbemühungen.

Das Projekt "Passage" ist aus nachfolgenden Gründen kein geeignetes Mittel für eine nachhaltige Eingliederung von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsprozess:

- Der einmonatige Arbeitseinsatz verfolgt nicht das Ziel einer umfassenden Potentialanalyse, so dass sich nur beschränkte Angaben über die "on the job" beobachteten Stärken und Schwächen der Teilnehmenden und deren arbeitsmarktliche Eingliederungschancen machen lassen. Bevor griffige Integrationsmassnahmen eingeleitet werden können, müssen somit anschliessend entsprechende Abklärungen gemacht werden.
- Die Auswertung der Stadt Winterthur für das Jahr 2007 zeigt, dass nach einem Monat Arbeitseinsatz im Rahmen des Projekts "Passage" 14 % der Teilnehmenden eine Stelle gefunden haben. Ob der Arbeitseinsatz etwas zu dieser Quote beigetragen hat, kann nicht belegt werden. Eher handelt es sich um Personen, die von vornherein intakte Chancen auf dem Arbeitsmarkt hatten und die Sozialhilfe nur als Überbrückung in Anspruch nehmen mussten.

Aktenaufgabe: Auswertung Passage 01.01.07 - 31.12.07

3 Schaffung einer höheren Eintrittsschwelle für Sozialhilfebeziehende, um missbräuchliche Sozialhilfesuche besser erkennen zu können

Die Sozialhilfe ist eine bedarfsabhängige Leistung und kein verstecktes Grundeinkommen und somit alles andere als ein Selbstbedienungsladen. Sozialhilfe gibt es erst dann, wenn überprüft worden ist, ob eine materielle Notlage vorhanden ist. Die Kontrollen der Voraussetzungen für den Leistungsbezug sind streng. Hier sei auf die Ausführungen des Gemeinderats in der Beantwortung des Postulats Patrick Hehli betreffend Konzept für Massnahmen gegen den Missbrauch der Sozialhilfe vom Mai 2007 sowie auf den aktuellen Bericht zu den Resultaten des Aussendienstes verwiesen.

Sind die Voraussetzungen zum Bezug von Sozialhilfe erfüllt, besteht ein grundrechtlicher Anspruch auf Gewährung der Existenzsicherung. Die Gewährung materieller Hilfe kann anschliessend mit Auflagen und Weisungen verbunden werden (§ 13 Abs. 1 SPG). Eine Missachtung dieser Auflagen und Weisungen führt zu einer Kürzung der materiellen Hilfe. Eine Einstellung der Sozialhilfe ist nur bei einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten der unterstützten Person möglich (§ 15 SPV). Konkret heisst rechtsmissbräuchlich somit, dass die Sozialhilfebehörde nachweisen muss, dass die unterstützte Person ausserhalb der Sozialhilfe unmittelbar zu existenzsichernden Leistungen gelangen könnte und somit aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat. Wie die Gerichtspraxis zeigt, gelingt dies der Behörde nur in seltenen Fällen.

Angesichts der bereits heute – im Vergleich zu anderen Bereichen – tiefen Missbrauchsquote in der Sozialhilfe stellt sich die Frage, was denn die Errichtung weiterer Hürden zum Sozialhilfebezug zusätzlich zu den bereits bestehenden und sehr weitgehenden Kontroll- und Schutzmechanismen an substantiellem Nutzen bringen wird. Das Missbrauchsrisiko wird sich auch dann nicht auf Null Prozent reduzieren lassen und die Integrationschancen der "ehrlichen" Sozialhilfebeziehenden wird verschlechtert, da finanzielle und personelle Ressourcen bei den Sozialdiensten für Kontrollen anstatt für Beratung, Begleitung und integrative Massnahmen verbraucht werden.

4 Erwägungen

Kann der Slogan "Arbeit vor Sozialhilfe" wörtlich umgesetzt werden? Nein, und dies aus folgenden Gründen:

- Selbst in der Stadt Winterthur mit ihren vielfältigen Einsatzmöglichkeiten kann erst nach zwei bis vier Wochen ein Arbeitseinsatz im Rahmen des Projekts "Passage" angetreten werden. Bis dahin muss aus Dringlichkeitsgründen in den meisten Fällen bereits Sozialhilfe ausgerichtet werden.
- Vom Kantonalen Sozialdienst Aargau wurde auf ein rechtliches Problem in diesem Zusammenhang hingewiesen. Auflagen und Weisungen können erst im Rahmen der Gewährung von materieller Hilfe erlassen werden (§ 13 Abs. 1 SPG). Was heisst, dass Personen erst dann die Auflage gemacht werden darf, an einem Arbeitsprojekt teilnehmen zu müssen, wenn ihnen bereits materielle Hilfe gewährt wird.
- Die Kosten eines Projekts "Arbeit vor Sozialhilfe" müssten alleinig aus dem Gemeindebudget finanziert und können im Rahmen des Lastenausgleichs nicht vom Kanton rückerstattet werden. Integrationsprogramme, wie unter Punkt 2 beschrieben, werden vom Kanton rückerstattet.

- Zu bedenken ist auch, dass der materielle Wert der geleisteten Arbeit in den meisten Fällen nicht einmal die Infrastrukturkosten abdeckt, geschweige denn ein Gewinn erwirtschaftet werden kann. Auch beim Projekt "Passage" der Stadt Winterthur konnten keine Angaben zur Qualität und finanziellem Nutzen der geleisteten Arbeit gefunden werden, so dass davon ausgegangen werden kann, dass keine positive budgetrelevante Wertschöpfung stattfindet und lediglich die Erhöhung der Eintrittsschwelle erreicht wird.
- Die Stadt Winterthur beschäftigt "Passage"-Teilnehmer in der eigenen Verwaltung, was kostengünstiger kommt als im Falle von Obersiggenthal. Die Gemeinde müsste die Arbeitseinsätze über externe Programmanbieter abwickeln. Weder in der Bauverwaltung noch im Forstbetrieb der Gemeinde bestehen genügend personelle Kapazitäten wie auch notwendiges Fachwissen, um Sozialhilfebeziehende bei den ihnen zugewiesenen Arbeiten zu begleiten, zu betreuen und dies alles zu koordinieren.
- Die umliegenden Gemeinden zeigen kein Interesse an solchen Einsätzen bzw. würden aus Kapazitätsgründen ebenfalls externe Anbieter berücksichtigen.
- Die Kosten würden sich ähnlich zu den heutigen Beschäftigungsprogrammen wie folgt zusammensetzen:
 - Lohn bestehend aus dem kantonalen Grundbedarf I und II mit der Bandbreite für 1-Personenhaushalt Fr. 1'029.-- bis 7-Personenhaushalt Fr. 3'117.--
 - + gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge
 - + Miete
 - + Krankenkassenprämien und Selbstbehalte
 - + pauschale Erwerbsunkosten, Fahrspesen und auswärtiges Essen (Fr. 310.--)
 - Zuzüglich Programmkosten von Fr. 1'500.--.
- Der Aufbau eines gemeindeeigenen Programms lohnt sich auch in Anbetracht der geringen Teilnehmerzahl nicht. Wenn man anhand der Zahlen von Winterthur davon ausgeht, dass nur 20 % der Personen, welche sich neu zum Sozialhilfebezug anmelden, aufgrund der Ausschlusskriterien dem Programm "Passage" zugewiesen werden können, würde dies in Obersiggenthal im Jahr höchstens zehn Personen ausmachen. Wenn von diesen Personen, analog zu Winterthur, 20 % nicht mehr erscheinen, würden wir für Obersiggenthal ganze zwei Personen abschrecken. Dies entspricht wahrscheinlich der Präventionswirkung durch den Aussendienst.

5 Fazit für die Gemeinde Obersiggenthal

Standardisierte einmonatige Arbeitseinsätze, nach dem Motto "Arbeit vor Sozialhilfe" eignen sich weder als Integrationsmassnahme in den primären Arbeitsmarkt noch entfalten sie eine effektive Eintrittsschwelle, die sich für die Gemeinde wirtschaftlich auszahlen würde.

Es bestehen grundsätzlich in unserer Region sehr wenige Einsatzmöglichkeiten, die sich für Sozialhilfebeziehende eignen würden. Wir sind auf die bestehende Angebote (Heks, Wendepunkt, private Anbieter) angewiesen und nutzen diese, wo es möglich ist, für längerfristige Integrationsmöglichkeiten.

Unsere Eintrittsschwelle ist mit den vorhandenen Instrumenten (Aussendienst) bereits genügend hoch. Vielmehr wünschten wir uns in der bestehenden Sozialhilfegesetzgebung mehr Spielraum (Auflagen, Weisungen) bei Fällen, wo es nicht um einen materiellen Missbrauch geht, sondern um Verhalten und Einstellungen seitens der Sozialhilfebezüger, die heute nicht oder nur schwer mit Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe "bestraft" werden können. Hier sind uns die Hände gebunden, dies kann auch ein Projekt wie "Arbeit vor Sozialhilfe" nicht lösen.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Der Gemeindeammann:

Der Gemeindeschreiber:

Max Läng

Anton Meier