Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Band: 96 (1999)

Heft: 11

Artikel: Sozialhilfe in Kanada und der Schweiz : ein Vergleich : OECD-Studie regt in der Schweiz engere Zusammenarbeit in der Arbeitsintegration an

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840544

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.12.2025

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

Sozialhilfe in Kanada und der Schweiz – ein Vergleich

OECD-Studie regt in der Schweiz engere Zusammenarbeit in der Arbeitsintegration an

Wie kann die Armut wirksam bekämpft, die soziale Ausgrenzung verhindert und die Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden? Diesen Fragen geht die OECD nach und hat in ihrer dritten Vergleichsstudie die Sozialhilfesysteme von Kanada und der Schweiz untersucht. Das Leistungsniveau in der Schweiz ist hoch. Nachholbedarf besteht bei beruflichen Integrationsmassnahmen und der Koordination mit den Angeboten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren.

Unter dem Titel «Bekämpfung sozialer Ausgrenzung»* untersucht die OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), welche Massnahmen in verschiedenen Ländern zugunsten von am Rande der Gesellschaft lebenden Menschen ergriffen werden. In Auftrag gegeben hat diese Untersuchung der OECD-Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und soziale Angelegenheiten. Detailliert und auf dem Hintergrund des Arbeitsmarktes und der Gesamtkonjunktur wird die Sozialhilfepolitik in verschiedenen Ländern untersucht, um entscheidende Entwicklungen besser zu verstehen. Die erste dieser Studien befasste sich mit Australien, Finnland, Schweden und Grossbritannien, in der zweiten wurden die Systeme in Belgien, der Tschechischen Republik, den Niederlanden und Norwegen einander gegenüber gestellt. Die beiden Studien wurden 1998 veröffentlicht.

Die dritte nun vorliegende Studie beruht auf Besuchen der OECD-Studienleiter im September/Oktober 1998 in Kanada und der Schweiz. Mit Kanada und der Schweiz werden die Sozialhilfesysteme zweier föderalistisch aufgebauter Staaten verglichen. In beiden Ländern fällt die Sozialhilfepolitik in die Verantwortung der Kantone oder Provinzen.

Die OECD formuliert zwei Hauptziele für die Sozialhilfepolitik:

- Extremen Notsituationen von Menschen, die nicht auf andere Mittel zurückgreifen können, vorzubeugen und
- die soziale Ausgrenzung so weit wie möglich zu mindern.

Aus dem zweiten Ziel werden zwei weitere wichtige Anliegen abgeleitet:

- Faktoren, die sich bezüglich der Ergreifung einer Erwerbstätigkeit demotivierend auswirken, auf ein Minimum zu reduzieren und
- Unabhängigkeit und persönliche Verantwortung zu fördern.

Die OECD-Studie geht insbesondere der Frage nach, wie gut die Sozialhilfe ihre Rolle als «unterstes Netz» der sozialen Sicherheit, als letzter Schutz vor Armut, erfüllt. Der Fokus ist auf die Wirksamkeit der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt und damit auf arbeitsfähige, vermittelbare Klientinnen und Klienten gerichtet. Untersucht wurden im wesentlichen die Systeme der Arbeitslosenversicherung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie die Sozialhilfe und besondere Leistungen zur Einkommenssicherung von Familien mit Kindern.

* Die Studie «Bekämpfung sozialer Ausgrenzung» wird in deutscher Übersetzung herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherung. Preis Fr. 37.50. Bezug via EDMZ, 3003 Bern, Fax 031/325 50 58.

Schweiz: Leistungsniveau gehalten

In der Schweiz orientieren sich die für die Sozialhilfe zuständigen Kantone an den Richtlinien der SKOS. Die Unterstützungsleistungen sind so bemessen, dass sie nicht nur das nackte Überleben sichern, sondern auch in beschränktem Rahmen eine Teilhabe am sozialen Leben sichern. Die Leistungen orientieren sich an den unteren Einkommen nicht unterstützter Haushalte. Infolge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit schnellten die öffentlichen Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe in den 90-er Jahren in die Höhe. Reagiert wurde auf der Ebene der Arbeitslosenversicherung: Die arbeitsmarktlichen Massnahmen und die neu geschaffenen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sollen die Reintegration in den Arbeitsmarkt unterstützen und die Bezugsdauer für Taggelder wurde verlängert.

Kanada: Staatsverschuldung abgebaut

In Kanada bestimmte die grosse Staatsverschuldung die Sozialpolitik der 90-er Jahre. Der Staat zog sich aus der Finanzierung der Sozialhilfe zurück und übertrug diese Aufgabe den Provinzen in alleiniger Kompetenz. Die Leistungen der kanadischen Erwerbsversicherung wurden gekürzt, ebenso senkten die Provinzen die Leistungsansätze für Sozialhilfebezüger und verschärften die Bezugsvoraussetzungen. Obwohl die Senkung der öffentlichen Ausgaben und der Staatsverschuldung oberste Maxime für die Sozialpolitik des Bundesstaates und der Provinzen war, fand in Kanada doch auch eine inhaltliche Diskussion darüber statt, welche Ziele die Sozialpolitik in erster Line verfolgen soll. Diesen Prozess bezeichnet die OECD als äusserst erfolgreich. Die Regierungen aller Ebenen kamen überein ihre Kräfte zu vereinen, um die Kinder vor der Armut zu bewahren. Die Bundesregierung hat die Höhe der Kredite für die Zuschüsse zugunsten von Kindern erhöht, wodurch die Provinzregierungen mehr Mittel für die Früherziehung von Kindern, die Kinderbetreuung und für die berufliche Integration aufwenden konnten. Die Autoren der Studien stellen fest, die Schweiz lege den Schwerpunkt der Sozialpolitik auf das Alter, während in Kanada die Sicherung der Zukunft der Kinder und Jugendlichen im Vordergrund stehe.

In Kanada hat die berufliche Integration von Sozialhilfeklienten einen sehr hohen Stellenwert. Die Vernetzung mit den Arbeitsvermittlungs- und Ausbildungszentren der Erwerbsversicherung ist eng. Wer nicht arbeitsfähig ist, wird meist in ein anderes Regime (Invalidenversicherung, spezielle Leistungskategorien inner- oder ausserhalb der Sozialhilfe) überführt, wobei aber die finanziellen Leistungen nicht unbedingt besser sind als für die Sozialhilfebeziehenden.

Kanada ist eines der wenigen Länder, dem es gelungen ist, seine Sozialausgaben und die Staatsverschuldung in den letzten Jahren zu senken. Nicht gesenkt, aber auch nicht erhöht, wurden hingegen die Steuern. Ganz im Gegensatz zur Schweiz sind die Einkommensdisparitäten in Kanada nicht grösser geworden. Die Erwerbslosigkeit hat abgenommen, ebenso die Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Möglich wurde dieser statistische Erfolg auch dank des gleichzeitigen wirtschaftlichen Aufschwungs. Selbst die Autoren der OECD-Studie äussern leichte Bedenken, wie sich eine solch straff an den Interessen der Steuerzahlenden orientierte Sozialpolitik in wirtschaftlich

schwierigen Zeiten auswirken würde. Die Kehrseite der Medaille, d.h. die Auswirkungen auf die Betroffenen, kommen nur in knappen Aussagen über eine teilweise hohe Obdachlosigkeit und eine zunehmende Bedeutung von Mahlzeitendiensten karitativer Organisationen zum Ausdruck.

Der Schweiz wird attestiert, dass ihr System bisher erfolgreich darin war, die Verarmung und den Ausschluss der untersten Einkommensschichten zu verhindern. Die Netze der sozialen Sicherheit in der Schweiz tragen: die Armen sind nicht ärmer geworden – nur die Reichen noch reicher. Bezüglich der schweizerischen Sozialhilfe kommt der vergleichende Bericht zu vier Kernaussagen:

- die Sozialhilfeunterstützung in der Schweiz ist vergleichsweise hoch,
- «archaische» Eintrittsbarrieren in die Sozialhilfe (Rückzahlungspflicht, Verwandtenunterstützung, Behördensystem) halten die Bezugsquoten und die Kosten tief,
- die berufliche Integration hat in der Sozialhilfe einen tiefen Stellenwert,
- die Vernetzung der Sozialhilfe mit den RAVs (Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen) lässt zu wünschen übrig.

Die Sicht der SKOS

Die Gremien der SKOS und die Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) haben sich eingehend mit der Studie beschäftigt und die Aussagen zur schweizerischen Sozialpolitik diskutiert und gewertet. Die SKOS stellt immer wieder fest, dass der einfache Vergleich eines Arbeiterlohnes mit den Sozialhilfeleistungen zu falschen Schlüssen führt. Für Haushalte mit mehreren Personen (Alleinerziehende, Paare mit Kindern) reicht *ein* Einkommen aus dem Niedriglohnbereich nicht aus. Auch Familien aus dem Mittelstand müssen ihren Lebensstandard stark einschränken oder kommen in finanzielle Nöte, wenn das zweite Einkommen (häufig aus Teilzeiterwerbsarbeit) ausbleibt. Kinder- und Familienzulagen sind – im Gegensatz zu Kanada – sehr tief und vermögen den Existenzbedarf von Kindern bei weitem nicht zu decken. Die Höhe der Sozialhilfeleistungen spiegelt den Lebensstandard in der Schweiz; hoch sind auch die Lebenshaltungskosten, die Löhne sowie die Sozialversicherungsleistungen.

Armut präventiv bekämpfen

Die wirkungsvollste präventive Armutspolitik muss in den Bereichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit Vollbeschäftigung sowie in der Bildungspolitik ansetzen. Ein gutes Lohnniveau setzt eine hohe Wertschöpfungsquote und somit gut ausgebildete Arbeitskräfte voraus. Diesen Ansatz vertrat Staatsrätin Dr. Ruth Lüthi, Präsidentin der Schweizerischen Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) an der Medienkonferenz von Ende Oktober in Bern. Sie wies auf die günstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz seit dem Abschluss der OECD-Untersuchung hin.

Während in Kanada die Arbeitslosigkeit nur leicht, um 0,2% gesunken ist, nahm sie in der Schweiz von 4% auf 2,5% (September 1999) ab. Die Sozialdirektorenkonferenz betont den Vorrang der Sozialwerke des Bundes (z.B. Arbeitslosenversicherung, IV und Ergänzungsleitungen) für die soziale Sicherung – auch für Personen im erwerbsfähigen Alter.

Die SODK steht, so Ruth Lüthi, voll hinter der Garantie eines sozialen Existenz-

minimums, das auch Menschen am Rand der Gesellschaft ein würdiges Leben ermögliche. Sie verwies auch darauf, dass in der vom Volk am 18. April dieses Jahres angenommenen Bundesverfassung ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen verankert worden ist. Mit Blick auf die Abnahme der Arbeitslosenzahlen in der Schweiz meldete Staatsrätin Ruth Lüthi Zweifel an der These an, wonach die Garantie eines sozialen Existenzminimums bzw. die Höhe der Sozialhilfeleistungen den Arbeitsmarkt beeinflusse.

Die föderalistische Struktur der Sozialhilfe fördert, so Staatsrätin Ruth Lüthi, innovative Lösungen. Schwächen des heutigen Systems müssten behoben und eine kohärente Sozial- und Wirtschaftspolitik betrieben werden um zu verhindern, dass Vollerwerbstätige sozialhilfeabhängig würden. Dazu könnten Steuererleichterungen für Einkommensschwache sowie eine angemessenere Abgeltung der Kinderlasten beitragen.

Die sozialen Netze tragen

Die SKOS tritt für mehr Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in der Sozialhilfe ein. Die von der OECD genannten «Eintrittsbarrieren» werden, obwohl als «archaisch» bezeichnet, nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Problematisch sind nicht eigentlich diese Besonderheiten im System der Sozialhilfe in der Schweiz, sondern zum Teil deren Anwendung in der Praxis.

Berufliche Integration fördern

Die Sozialhilfeverantwortlichen sind sich des Stellenwertes der beruflichen Integration voll bewusst. Erst seit dem Beginn der Rezession und mit den zunehmenden Zahlen von Ausgesteuerten stellt sich für die Sozialhilfe in der Schweiz das Problem der Reintegration in den Arbeitsmarkt in dieser Form. Im Gegensatz zu andern OECD-Ländern ist der Anteil der voll auf Sozialhilfeleistungen angewiesenen Haushalte immer noch relativ klein. Die meisten Unterstützten verfügen über ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Teilzeit oder Vollzeit) oder aus Rentenleistungen. Es hat sich jedoch infolge der zunehmenden Zahl der Ausgesteuerten eine Dynamik entwickelt, die Kantone und Gemeinden an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit führt. Die SKOS beschäftigt sich zur Zeit intensiv mit der Frage, wie die Anreize für Sozialhilfeklienten, sich über ein höheres Erwerbseinkommen von der Sozialhilfe abzulösen, verstärkt werden können.

Die OECD stellt fest, dass in der Schweiz sehr starke Ängste bestehen, durch Arbeitsintegrationsprogramme der RAVs und der Sozialhilfe die freie Wirtschaft zu konkurrenzieren. Die Kantone und Gemeinden müssen nach Ansicht der Sozialhilfeverantwortlichen in diesem Bereich offensiver werden. Sozialhilfeklienten haben häufig einen langen Weg des beruflichen Abstiegs hinter sich und können ohne unterstützende Massnahmen schwerlich wieder in den Arbeitsprozess einsteigen.

Wohl wurde in einzelnen Kantonen und Gemeinden die Zusammenarbeit der RAVs mit den Sozialhilfestellen durch eine örtliche Zusammenlegung verbessert. Generell aber decken sich die Aussagen der Verfasser der OECD-Studien mit der Haltung der SKOS was die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe anbelangt.

cab

Gegenüberstellung von Indikatoren und Entwicklungen in der Sozialpolitik beider Länder

Kanada	Schweiz
Systeme der sozialen Sicherung	
In Kanada betrugen die Regierungsausgaben 1997 43% des Bruttoinlandproduktes (BIP), 1992 noch etwas über 51%. Seither wurden die Staats- und die Sozialausgaben drastisch gesenkt, mit Ausnahme einzelner Provinzen, nicht aber die Steuersätze. 11,7% des BIP wendete Kanada für die Sozialausgaben auf (unter OECD-Schnitt).	Die Schweiz gibt 37% des BIP für Aufgaben der öffentlichen Hand aus, davon 14,7% für die Sozialausgaben (soziale Sicherheit und Gesundheit).
Schwergewicht bei den Leistungen für Familien mit Kindern	Schwergewicht der Sozialausgaben bei der Alterssicherung
11,3% der Haushalte sind arm (weniger als 50% des Durchschnittseinkommens)	6,6% der Haushalte sind arm (weniger als 50% des Durchschnittseinkommens)
Arbeitslosenversicherung	
Maximale Leistungsdauer 42 bis 45 Wochen	Die maximale Bezugsdauer beträgt nach der ALV-Revision von 1995 520 Tage. Z.T. bestehen darüber hinaus noch kantonale Anschlussprogramme (Arbeitslosenhilfe).
Die Zahl der Leistungsbeziehenden ist seit 93/94 rückläufig. Mit der Reform der Erwerbsversicherung 1990 wurden die Anspruchsvoraussetzungen verschärft und die Leistungen begrenzt. In den Küstenprovinzen wurde das System zuvor zur Überbrückung bei Saisonarbeit ausgenutzt.	Die Verlängerung der Bezugsdauer wurde ergänzt durch die Pflicht zur Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen ab dem 150. Tag. Die RAV wurden neu geschaffen. Die Leistungshöhe wurde teilweise beschränkt (z.B. Kürzung für nicht Unterhaltspflichtige auf 70%). Zur Sicherung der Finanzierung wurden die Beitragssätze für Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhöht.
Kinder- und Familienzulagen	
In Kanada wurde ein politischer Dialog über die Ziele der Sozialpolitik geführt. Die Regierungen auf allen Ebenen waren sich einig	In der Schweiz kennt nur der Kanton Tessin bedarfsabhängige Leistungen für Familien mit Kindern, die existenzsichernd

und bereit, die Kräfte vereint und verstärkt dafür einzusetzen, Kinder vor Armut zu bewahren. Die *National Child Benefit (NCB)* wurde eingeführt. Über das Steuersystem werden alle einkommensschwachen Haushalte mit Kindern unterstützt und die Provinzen bauen ihre Programme und Dienstleistungen für Kinder aus.	sind. Einige Kantone haben spezielle bedarfsabhängige Kinderbetreuungszulagen für Alleinerziehende oder Eltern geschaffen, die zusätzlich zu den bedarfsunabhängig ausgerichteten Kinderzulagen für Arbeitnehmende ausgerichtet werden.
Sozialhilfeleistungen	
Eine grundlegende Reform des Sozialhilfesystems fand 1996 statt. Die Bundesregierung legte früher die Unterstützungssätze in der Sozialhilfe fest und übernahm im Gegenzug 50% der Kosten. Durch das neue Canada Health and Social Transfer Programme CHST werden neu Pauschalbeträge an die Provinzen geleistet, wobei finanzschwache grössere Leistungen erhalten. Im Zuge der Sanierung des Staatshaushaltes wurden die Bundesleistungen insgesamt stark gekürzt und liegen um rund 150 Dollar pro Kopf tiefer als vor der Reform. Ein Ausgleich fand teilweise über das NCB-Programm statt. Seither legen die Provinzen ihre Unterstützungsleistungen selbst fest.	In der Schweiz sind die Kantone für das Sozialwesen zuständig, wobei der Vollzug und z.T. auch die Finanzierung ganz oder teilweise der dritten Ebene, den Gemeinden, übertragen wurden. Die Kantone orientieren sich an den von der SKOS erarbeiteten Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Ein Teil der Kantone hat die Anwendung der SKOS-Richtlinien gesetzlich verankert, andere empfehlen den Gemeinden deren Anwendung und stützen sich im Beschwerdefall auf die Richtlinien des Fachverbandes. Die weitgehende Übereinkunft, in allen Kantonen nach einem einheitlichen System Sozialhilfe zu leisten, entspricht der ausgeprägten politischen Kultur der Konkordanz.
Ziele der Sozialhilfe: Die Ziele der Sozialhilfe sind (finanz-)politisch beeinflusst und auf eine möglichst hohe Integration ins Erwerbsleben ausgerichtet. Die Auswirkungen auf die Betroffenen stehen nicht im Zentrum der Diskussionen.	Die Sozialhilfe soll allen Menschen eine menschenwürdige Existenz und die Teilnahme am sozialen Leben ermöglichen. Die Höhe der Leistungen wird auf den Bedarf ausgerichtet und entspricht den unteren Einkommen nicht unterstützter Haushalte. Bei der letzten Revision der SKOS-Richtlinien wurden die Leistungen pauschaliert.
Zielgruppe: In den Arbeitsmarkt integrierbare Personen im erwerbsfähigen Alter.	Zielgruppe: Alle Haushalte mit einem nicht existenzsichernden Einkommen.

Nicht integrierbare Personen werden über andere Programme oder in spezielle Kategorien der Sozialhilfe umgeteilt. Nach Klientenkategorien werden vorwiegend Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Einwanderer, Junge und Eingeborene unterstützt.	Nach Klientenkategorien werden vorwiegend Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, AusländerInnen, Junge und zunehmend Working Poor (erwerbstätige Arme, häufig Familien mit Kindern) unterstützt.
Es wird eine aktive Arbeitsintegration verlangt und durch Massnahmen (Berufsberatung, Stellensuche, Bildungsangebote) unterstützt. In der Provinz Ontario sind arbeitsmarktliche Massnahmen für Sozialhilfeklienten Pflicht. Ontario und Alberta tendieren dazu, die Klienten so rasch als möglich einzugliedern, während Saskatchewan und New Brunswick eine möglichst gute Integration anstreben. Die Sozialhilfe arbeitet eng mit den Arbeitsvermittlungsstellen der Erwerbsversicherung zusammen.	Einige Kantone haben in ihren neuen Sozialhilfegesetzen die Pflicht zu Gegenleistungen verankert. Die von der Sozialhilfe noch vereinzelt angebotenen Integrationsmassnahmen sollen die berufliche und/oder soziale Integration der Klienten fördern und werden von der SKOS nicht als Druckmittel verstanden. Für die SozialhilfeklientInnen besteht kein Anspruch auf die Dienstleistungen der RAVs.
Die Leistungen der Sozialhilfe sind tief: für einen Einpersonenhaushalt in Ontario und Saskatchewan 167, in Alberta 195, in New Brunswick (Wohnkosten eingeschlossen) 418 US-Dollars.	Die Sozialhilfeleistungen sind hoch: für einen Einpersonenhaushalt (nach SKOS) 502 US-Dollars (ohne Wohnkosten und Gesundheitsausgaben).
Eintritte ins System: Der Zugang zu Sozialhilfe wird durch verschiedene Auflagen erschwert, z.T. durch Wartefristen, Verzehr des Vermögens, zurückhaltende Information, kein Anspruch auf kurzfristige Unterstützung in gewissen Provinzen.	Der Zugang zum System wird durch «archaische» Besonderheiten erschwert: – Rückzahlungspflicht – Verwandtenunterstützung – Unterstützungsentscheide durch gewählte Fürsorgebehörden Nach Leu nehmen nur rund 45% der Berechtigten Sozialhilfeleistungen in Anspruch.
Steigende Bedeutung der Hilfswerke durch Abgabe von Mahlzeiten und andere Unterstützungsleistungen an Bedürftige. Die gute Wirtschaftslage bewahrt vor dem Anwachsen sozialer Missstände.	Bisher hat das System die steigenden Kosten weitgehend aufgefangen.