

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. April 2018

315.

Interpellation von Stefan Urech und Dubravko Sinovcic betreffend Verzicht auf Sanktionen und auf die Teilnahme an Programmen für BezügerInnen von Sozialhilfe ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt, bisherige Erfahrungen bezüglich der Arbeitsintegration sowie mögliche Auswirkungen bezüglich Motivation bei einem Wegfall der Sanktionen

Am 8. November 2017 reichten Gemeinderäte Stefan Urech und Dubravko Sinovcic (beide SVP) folgende Interpellation, GR Nr. 2017/388, ein:

Stadtrat Raphael Golta hat in einer Medienmitteilung vom 31. Oktober 2017 einen «Paradigmenwechsel in der Sozialhilfe» angekündigt. Neu soll vermehrt in Weiter- und Fortbildungsmassnahmen investiert werden und gleichzeitig die intrinsische Motivation der Sozialhilfeempfänger gefördert werden, indem auf Sanktionen verzichtet wird. «Sanktionen könnten die vorhandene Motivation beeinträchtigen», schreibt der Stadtrat in der Medienmitteilung.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welche Sanktionsmöglichkeiten soll verzichtet werden?
2. Welches sind die verbreitetsten Gründe, weshalb jemand keine Stelle findet?
3. Wie definiert der Stadtrat in diesem Zusammenhang «Motivation»? Wie wird «Motivation» objektiv gemessen?
4. Was geschieht bei denen, die vorwiegend wegen einer tiefen Motivation keine Stelle finden?
5. Ist Motivation vorhanden, soll neu keine Sanktion mehr nötig sein. Inwiefern kann die Möglichkeit, allenfalls eine Sanktion anzuwenden, die «Motivation [der Klienten/innen]» beeinträchtigen? Wir bitten um genaue Erläuterungen zu diesem Gedankengang.
6. Ist es nicht eher so, dass der wegfallende Sanktionsdruck die Motivation zu vermehrter Anstrengung beeinträchtigt?
7. 70 Prozent der Sozialhilfebezüger kommen für eine Arbeitsintegration gar nicht in Frage (Zitat Medienmitteilung Sozialdepartement vom 31. Oktober 2017). Wir beurteilt der Stadtrat die Auswirkung eines Wegfalls von Sanktionen bei dieser Gruppe?
8. Auf welche Studien und wissenschaftliche Daten bezieht sich der Stadtrat bei der Aussage, dass durch den Wegfall von Sanktionen die Motivation erhöht wird? Welche Pilotprojekte gibt es und wie sind die dortigen Erfahrungen?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1 («Auf welche Sanktionsmöglichkeiten soll verzichtet werden?»):

Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe hat, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (§ 14 Sozialhilfegesetz SHG).

Gestützt auf § 21 SHG und § 23 SHV kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, welche die Lage des Hilfeempfängers oder der Hilfeempfängerin und der Angehörigen verbessern. Das Nichtbefolgen einer Auflage oder Weisung kann eine Leistungskürzung bis zu 30 Prozent des Grundbedarfs (GBL) zur Folge haben. Gestützt auf § 24a SHG können Leistungen zudem ganz oder teilweise eingestellt werden (z. B. mittels Anrechnung eines hypothetischen Einkommens).

Personen, die Sozialhilfe beantragen, sind weiterhin verpflichtet, ein vierwöchiges Abklärungsprogramm in der Basisbeschäftigung zu durchlaufen, sofern sie die Teilnahmebedingungen erfüllen (namentlich bezüglich Gesundheit und Arbeitsfähigkeit).

- Sind die Teilnahmebedingungen betreffend Basisbeschäftigung erfüllt, erfolgt nach Klärung des Sozialhilfeanspruchs sofort die Zuweisung zur Basisbeschäftigung. Während des vierwöchigen Einsatzes erhalten die Teilnehmenden einen existenzsichernden Lohn und keine Sozialhilfe (Basisbeschäftigung mit Lohn). Das heisst, die an das SHG gekoppelten Sanktionsmassnahmen kommen hier nicht zum Tragen, denn bei Verweigerung der Teilnahme an der Basisbeschäftigung werden weder Lohn noch Überbrückungszahlungen ausbezahlt.

- Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen und die Basisbeschäftigung besuchen (weil sie beispielsweise erst einige Zeit nach Antragstellung die Teilnahmebedingungen erfüllen), erhalten keinen Lohn, sondern weiterhin Sozialhilfe (Basisbeschäftigung ohne Lohn). Bei Verweigerung der Teilnahme werden diese mittels Auflage zum Antritt des Basisbeschäftigungsprogramms verpflichtet. Kommen sie der Auflage nicht nach, erfolgen nach wie vor Sanktionen in Form von Leistungskürzung und (Teil-)Leistungseinstellung.

Neu wird im Rahmen des verpflichtenden Abklärungsprogramms in der Basisbeschäftigung eine Einschätzung bezüglich Arbeitsmarktfähigkeit/-chancen (über welche Bildung, Erfahrung und beruflichen Kompetenzen verfügt die Klientin oder der Klient?) und bezüglich Veränderungswillens (ist die Klientin oder der Klient motiviert, eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt zu suchen?) vorgenommen.

Personen, welche arbeitsmarktfähig, aber ohne erkennbare Motivation für einen Stellenantritt im 1. Arbeitsmarkt sind, werden im Anschluss an die Basisbeschäftigung mittels Auflage zur Teilnahme an Teillohnprogrammen und zum Vorweisen ihrer regelmässigen Stellensuchbemühungen verpflichtet. Kommen sie der Auflage nicht nach, erfolgen wiederum Sanktionen in Form von Leistungskürzung und (Teil-)Leistungseinstellung. Die Mehrzahl der Personen mit guten Arbeitsmarktchancen nutzt jedoch gerne und motiviert die entsprechenden Angebote an Arbeit, Bildung und Unterstützung bei der Stellensuche und muss gar nicht erst mittels Auflage dazu verpflichtet werden.

Damit wird auch künftig nicht auf Sanktionsmöglichkeiten verzichtet, diese werden jedoch gezielter und zweckmässiger eingesetzt. Sehr häufig sind Sozialhilfebeziehende nicht arbeitsmarktfähig, weil ihre Qualifikationen für den Arbeitsmarkt in seiner heutigen Ausprägung nicht genügen (siehe Frage 2). Bei dieser Personengruppe verfehlen Auflagen ihren Zweck, weil sie auch bei grösster Anstrengung keine Chance auf dem Arbeitsmarkt hat. Dieser Personengruppe ist die freiwillige Teilnahme an passenden Arbeits- und Beschäftigungsangeboten jedoch weiterhin möglich.

Zu Frage 2 («Welches sind die verbreitetsten Gründe, weshalb jemand keine Stelle findet?»):

Viele Sozialhilfebeziehende sind nicht oder schlecht beruflich qualifiziert und verfügen somit über keine oder sehr geringe Chancen, wieder eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

Die Anzahl Stellen für Niedrigqualifizierte hat im Verlauf der vergangenen Jahre in der Schweiz stetig abgenommen, die Arbeitslosigkeit bei Un- und Angelernten nimmt kontinuierlich zu. Grund dafür ist ein starker Rückgang der Nachfrage nach Geringqualifizierten aufgrund der Verlagerung von Arbeiten für Niedrigqualifizierte in Billiglohnländer. Gleichzeitig verlangt die zunehmende Technologisierung der Arbeit laufend nach höheren Qualifikationen. Die Zahl der Arbeitssuchenden in Berufssegmenten mit niedriger Qualifikation liegt heute deutlich über der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts. Dieser Trend wird sich weiter fortsetzen.

Die verbreitetsten Gründe, weshalb jemand keine Stelle findet, sind demnach die ungenügende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts für Un- und Angelernte bei gleichzeitiger ungenügender beruflicher Qualifikation vieler Sozialhilfebeziehender.

Zu Frage 3 («Wie definiert der Stadtrat in diesem Zusammenhang „Motivation“? Wie wird „Motivation“ objektiv gemessen?»):

Unter Motivation werden die Beweggründe verstanden, welche beim Individuum zu Handlungsbereitschaft führen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Unterschieden wird dabei zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation. Intrinsische Motivation bezeichnet das Handeln aus inneren Antrieben heraus. Extrinsisch motivierte Menschen hingegen erbringen bestimmte Leistungen, weil sie sich davon einen Vorteil (Belohnung) versprechen oder Nachteile (Bestrafung) vermeiden wollen.

Im Zusammenhang mit sozialer und beruflicher Integration lässt sich Motivation in erster Linie am konkreten Handeln messen (z. B. Nimmt die Person an einem Arbeitsintegrationsprogramm teil? Besucht die Person den angebotenen Deutschkurs? Bewirbt sich die arbeitsmarktfähige Person um Stellen im 1. Arbeitsmarkt?). Bei der Arbeitsintegration von Sozialhilfebeziehenden setzt die Stadt Zürich in Zukunft verstärkt auf die intrinsische Motivation, da die extrinsische Motivation in diesem Zusammenhang erfahrungsgemäss an ihre Grenzen stösst.

Zu Frage 4 («Was geschieht bei denen, die vorwiegend wegen einer tiefen Motivation keine Stelle finden?»):

Entscheidend für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt ist weniger die Motivation als die Arbeitsmarktfähigkeit einer Person. Darunter ist Folgendes zu verstehen: Je besser die persönlichen Voraussetzungen einer Person (Bildung, Erfahrung, berufliche Kompetenzen, Alter) mit den Stellenangeboten übereinstimmen, desto höher ist deren Arbeitsmarktfähigkeit. Die Arbeitsmarktfähigkeit wird im Rahmen einer vierwöchigen Abklärung in der Basisbeschäftigung überprüft und eingeschätzt; die Basisbeschäftigung ist für alle Sozialhilfebeziehenden obligatorisch, sofern sie die Teilnahmebedingungen erfüllen. Kommen Sozialhilfebeziehende ihrer Teilnahmepflicht an der Basisbeschäftigung ohne Lohn nicht nach, wird die Teilnahme mittels Auflage verfügt und gegebenenfalls sanktioniert. Bei der Basisbeschäftigung mit Lohn werden weder Lohn noch Überbrückungszahlungen ausbezahlt, wenn der Teilnahmepflicht nicht nachgekommen wird (siehe Frage 1).

In der Mehrzahl der Fälle ist die Arbeitsmarktfähigkeit der Sozialhilfebeziehenden als tief einzustufen, weil sie für den Arbeitsmarkt in seiner jetzigen Ausprägung ungenügend qualifiziert sind (siehe Frage 2). Bei dieser Personengruppe spielt die Motivation eine untergeordnete Rolle, weil sie auch bei grösster Anstrengung keine Chance auf eine Stelle haben. Im Zusammenhang mit Angeboten an Bildung und Unterstützung bei der Stellensuche spielt die Motivation eine grosse Rolle und wird bei den dafür in Frage kommenden Klientinnen und Klienten auch entsprechend abgeholt.

Jedoch werden Personen, die arbeitsmarktfähig, aber ohne erkennbare Motivation für einen Stellenantritt im 1. Arbeitsmarkt sind, zur Teilnahme an Teillohnprogrammen und zum Vorweisen ihrer regelmässigen Stellensuchbemühungen verpflichtet und gegebenenfalls sanktioniert (siehe Frage 1).

Zu Frage 5 («Ist Motivation vorhanden, soll neu keine Sanktion mehr nötig sein. Inwiefern kann die Möglichkeit, allenfalls eine Sanktion anzuwenden, die „Motivation (der Klienten/innen)“ beeinträchtigen? Wir bitten um genaue Erläuterungen zu diesem Gedankengang»):

Wie in Frage 3 ausgeführt, lässt sich Motivation in erster Linie am konkreten Handeln messen. Für arbeitsmarktfähige Personen steht ein Grundangebot an Arbeitsintegrationsprogrammen (Teillohn, Gemeinnützige Arbeit, Qualifikationsprogramme) zur Verfügung, ergänzt durch (qualifizierende) Zusatzmodule (z. B. PC-Kurse, Kurse in Arbeitssicherheit, Branchenzertifikat Gastro Zürich) und Unterstützung bei der Stellensuche. Personen, welche diese Angebote nutzen, zeigen eine hohe Motivation, so rasch als möglich eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt zu finden. Auflagen und Sanktionen sind in diesem Fall gar nicht nötig.

Sehr häufig sind Sozialhilfebeziehende nicht arbeitsmarktfähig; bei dieser Personengruppe verfehlen Auflagen ihren Zweck. Beispielsweise ist die Verpflichtung zu einer bestimmten Anzahl Stellensuchbemühungen weder zweckmässig noch angemessen, wenn diese von vornherein als chancenlos beurteilt werden müssen. Bei der genannten Personengruppe steht die soziale Integration mittels Arbeitstätigkeit im Vordergrund; dafür steht ebenfalls ein Grundangebot zur Verfügung (Teillohn, Gemeinnützige Arbeit). Die Erfahrung zeigt, dass eine Mehrheit dieser Personengruppe ohne jegliche Auflagen und Sanktionen die Möglichkeit zu einer regelmässigen Arbeitstätigkeit nutzt, weil eine solche die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sichert. Die Leistung wird freiwillig aus innerem Antrieb erbracht (intrinsische Motivation, siehe Frage 3), ohne dass Nachteile in Form von Sanktion angedroht werden müssen.

Zu Frage 6 («Ist es nicht eher so, dass der wegfallende Sanktionsdruck die Motivation zu vermehrter Anstrengung beeinträchtigt?»):

Wie in Frage 4 ausgeführt, fällt der Sanktionsdruck für arbeitsmarktfähige Personen ohne erkennbare Motivation für einen Stellenantritt im 1. Arbeitsmarkt nicht weg. In derjenigen Personengruppe, die sich mit vermehrter Anstrengung tatsächlich reelle Chancen auf dem Arbeitsmarkt erarbeiten kann, wird eine solche weiterhin erwartet und wenn nötig mittels Auflage und Sanktion eingefordert.

Bei den übrigen Personengruppen ist die intrinsische Motivation wesentlich relevanter für die Erfolgchancen als die extrinsische Motivation über Anreize und Sanktionen.

Zu Frage 7 («70 Prozent der Sozialhilfebezüger kommen für eine Arbeitsintegration gar nicht in Frage (Zitat Medienmitteilung Sozialdepartement vom 31. Oktober 2017). Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkung des Wegfalls von Sanktionen bei dieser Gruppe?»):

Bei den genannten 70 Prozent der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger handelt es sich um Personen, die gar nicht arbeitsfähig sind und damit für die Arbeitsintegration nicht in Frage kommen. In der Mehrzahl handelt es sich dabei um Kinder oder um Erwachsene, die gesundheitlich beeinträchtigt sind und auf Sozialversicherungsleistungen (z. B. IV) warten. Diese Personen können bereits heute nicht zur Teilnahme an Arbeitsintegrationsmassnahmen verpflichtet werden.

Zu Frage 8 («Auf welche Studien und wissenschaftliche Daten bezieht sich der Stadtrat bei der Aussage, dass durch den Wegfall von Sanktionen die Motivation erhöht wird? Welche Pilotprojekte gibt es und wie sind die dortigen Erfahrungen?»):

Aus der Arbeitspsychologie ist bekannt, dass intrinsische Motivation nachhaltiger und leistungsfördernder wirkt als extrinsische Motivation. Der Stadtrat bezieht sich aber nicht in erster Linie auf wissenschaftliche Daten, sondern auf Erfahrungswerte aus der Senkung der Alterslimite auf 55 Jahre: Seit dem 1. Januar 2016 sind Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in der Stadt Zürich, die älter als 55 Jahre sind, nicht mehr verpflichtet, an der Basisbeschäftigung und einem Arbeitsintegrationsprogramm teilzunehmen. Auf Wunsch stehen ihnen aber die Kurzabklärung Basisbeschäftigung und anschliessend die Arbeitsintegrationsprogramme zur freiwilligen Teilnahme zur Verfügung. Die Erfahrung zeigt, dass der grösste Teil der arbeitsfähigen Personen über 55 Jahre weiterhin (freiwillig) an den Integrationsprogrammen teilnimmt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti