



Organisation
für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Bekämpfung sozialer Ausgrenzung

Band 3

Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz



Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Gemäss Artikel 1 des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist:

- in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einer steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;
- in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und
- im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nicht-diskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Die Gründungsmitglieder der OECD sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland und Vereinigte Staaten. Folgende Staaten wurden zu den nachstehend genannten Daten Mitglieder der OECD: Japan (28. April 1964), Finnland (28. Januar 1969), Australien (7. Juni 1971), Neuseeland (29. Mai 1973), Mexiko (18. Mai 1974), die Tschechische Republik (21. Dezember 1995), Ungarn (7. Mai 1996), Polen (22. November 1996) und die Korea (12. Dezember 1996). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Tätigkeiten der OECD teil (Artikel 13 des Übereinkommens über die OECD).

Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:

Combattre l'exclusion, Vol. 3, L'aide sociale au Canada et en Suisse
ISBN: 92-64-27108-2

Battle against Exclusion, Vol. 3, Social Assistance in Canada and
Switzerland. ISBN: 92-64-17108-8
Copyright OECD, 1999

Bestellungen (englischer und französischer Text):

OECD On Line Bookshop: www.oecd.org/bookshop

Die deutsche Übersetzung stützt sich auf den englischen und den französischen Text, welche offizielle Fassungen der Publikation sind.

Die OECD übernimmt weder Gewähr für die Güte des deutschen Textes noch für dessen Übereinstimmung mit der Originalsprache.

Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Band 3, Sozialhilfe in Kanada und
in der Schweiz. ISBN 3-905340-02-X

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung, CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

Vertrieb

Schweiz: BBL/EDMZ, 3003 Bern, www.admin.ch/edmz, Fax 031 325 50 58

Bestellnummer: 318.010.9/99 d 10.99 1200 10L16650

Übrige Länder: OECD-Bonn-Centre, August-Bebel-Allee-6, D-53175 BONN,
Tel. 0049 (0)228-959120 Fax. 0049 (0)228-959121, Internet: www.oecd.org/bonn/

Bekämpfung sozialer Ausgrenzung

Band 3

*Sozialhilfe
in Kanada und in der Schweiz*

*Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung*

Vorwort

Verfahren zur Unterstützung von Menschen am Rande der Gesellschaft sollen der gesellschaftlichen Ausgrenzung ein Ende bereiten und die langfristige Abhängigkeit von der Sozialhilfe mindern. Die vorliegende Untersuchung zeigt, wie ausgewählte Provinzen und Kantone in zwei föderalistischen Staaten, Kanada und der Schweiz, auf die Erreichung dieser Ziele hinwirken. Die Studie beruht auf der Entscheidung des Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und soziale Angelegenheiten zur Durchführung detaillierter Untersuchungen, um entscheidende Entwicklungen in der Sozialhilfepolitik auf dem Hintergrund des Arbeitsmarktes und der Gesamtkonjunktur besser zu verstehen.

Um trotz der beträchtlichen Unterschiede zwischen den beiden Ländern vereinheitlichte Studieninhalte zu haben, einigte man sich im Rahmen dieser Studie auf folgende Definition von Sozialhilfe: bedarfsabhängige Unterstützung in Bargeld oder Naturalien anhand festgelegter Kriterien, die einkommensschwachen Einzelpersonen oder Haushalten (oder solchen, die aufgrund ihres Einkommens einer ähnlichen Zielgruppe angehören) zugesprochen wird.

Die erste Untersuchung über Sozialhilfe 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 hier vorliegende Studie beruht auf Länderbesuchen im September/Oktober 1998. Sie wurde vom Ausschuss für Beschäftigung, Arbeit und soziale Angelegenheiten im März 1999 besprochen und wird unter Verantwortung des Generalsekretärs der OECD herausgegeben.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung zur Studie

Hintergrund der Studie	11
Aufgabenstellung und Schwerpunkt des Berichts	11

Kapitel 2: Kontext der Sozialpolitik

Einleitung.....	15
Verfassungsstrukturen.....	15
Makroökonomische Indikatoren.....	16
Arbeitsmarktindikatoren.....	19
Systeme der Sozialen Sicherheit.....	25
Schweiz.....	29
Kanada.....	30
Die Einkommens- und Armutsverteilung.....	31
Schlussfolgerung.....	37

Kapitel 3: Die Unterstützungssysteme

Leistungen für Arbeitslose.....	39
Arbeitslosenversicherung.....	39
Arbeitslosenhilfe.....	41
Dauer der Leistungen für Arbeitslose.....	42
Sozialhilfe.....	43
Wer hat Anspruch auf Sozialhilfe?.....	43
Die Grundunterstützung.....	45
Vermögensgrenzbeträge.....	46
Anpassung an unterschiedliche Bedürfnisse.....	47
Berufstätigkeit und Sozialhilfeempfang.....	50
Kinder- und Familienzulagen.....	51
Nettoleistungssätze.....	53
Zusammensetzung der Klientel.....	54

Kapitel 4: Klienten und Sicherheitsnetzvorkehrungen: Angemessenheit, Zugang und Einstellungen

Angemessenheit.....	61
Das Konzept zur Festsetzung der Leistungshöhe.....	61
Höhe der Grundleistung.....	64
Deckung ausserordentlicher Bedürfnisse.....	65
Anpassung der Leistungen an die Familiengrösse.....	67
Das Leistungsangebot und die Rolle der NGOs.....	69
Grosszügigkeit bei der Leistungsbemessung.....	70
Leistungszugang.....	73
Unterstützung durch Verwandte.....	73
Rückerstattung der Sozialhilfe.....	75
Funktion der gewählten Behördenmitglieder und Einstellung der Fachleute.....	75
Schweiz: Professionalität versus politische Legitimität?.....	75
Kanada: Wie streng sollten die Verwaltungsverfahren gehandhabt werden?.....	77
Schlussbemerkungen.....	80

Kapitel 5: Vermeidung von Langzeitabhängigkeit

Einführung.....	83
Finanzielle Anreize für die Erwerbstätigkeit.....	90
Die Kluft zwischen den Leistungen und dem Verdienst: Netto-Ersatzquote.....	90
Kombination von Arbeit und Sozialhilfeleistungen.....	93
Weitere Hindernisse für die Arbeitstätigkeit in Zusammenhang mit dem Sozialhilfesystem.....	98
Finanzielle Anreize und deren Auswirkungen auf die berufliche Wiedereingliederung.....	100
Strategien der beruflichen Wiedereingliederung.....	101
Unterstützung bei der Stellensuche.....	103
Wiedereingliederung von Empfängern von Arbeitslosenentschädigung.....	107
Berufliche Wiedereingliederung von Sozialhilfeklienten: Der kurze Weg ins Erwerbsleben?.....	111
Beschäftigung im primären und im sekundären Arbeitsmarkt.....	113
Zwangsteilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen und Gegenleistung.....	114
Die Auswirkung von politischen Reformen auf die Fallbelastung.....	119
Die Auswirkung von Reformen der Sozialhilfepolitik.....	119
Die Auswirkungen der Reformen bei der Arbeitslosenversicherung.....	121
Werden die ehemaligen Sozialhilfeempfänger wieder ins Erwerbsleben integriert?.....	125
Schlussfolgerungen.....	130

Kapitel 6: Kohärenz der Politik

Einführung.....	133
Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe.....	134
Kanada.....	134
Schweiz.....	138

Abwägen von Subsidiarität und Mindeststandards.....	141
Die neue Sozialunion.....	142
Subsidiarität und Mindeststandards in der Sozialhilfepolitik.....	145
Folgen der finanziellen Vereinbarungen	147
Steuervereinbarungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten.....	147
Die Rolle der Lokalregierungen.....	149
Möglichkeiten für eine Kostenverlagerung.....	154
Arbeitsvermittlungszentren und Sozialhilfe.....	158
Wer bietet Dienstleistungen an?	159
Verbesserung der Kohärenz beim Angebot von Arbeitsmarktprogrammen	163
Schlussfolgerung.....	167
 Kapitel 7: Schlussfolgerungen	
Ziele der Sozialhilfesysteme	169
Adäquanz, Zugang und Verhaltensweisen.....	170
Berufliche Wiedereingliederung.....	171
Kohärenz der Politik	174
Zahl der Unterstützten.....	175
 Anhang	
	177
 Bibliografie	
	181

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Einwohnerzahl und Fläche.....	16
Tabelle 2.2: Wichtigste Wirtschaftsindikatoren.....	17
Tabelle 2.3: Pro-Kopf-BIP in Marktpreisen in Kanada	18
Tabelle 2.4: Einwanderer in Kanada, 1997.....	19
Tabelle 2.5: Ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz, 1990	20
Tabelle 2.6: Hauptarbeitsmarktindikatoren	22
Tabelle 2.7: Teilzeitbeschäftigung.....	22
Tabelle 2.8: Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in den Provinzen, Jahresdurchschnitte 1998..	23
Tabelle 2.9: Die Einkommensstruktur	25
Tabelle 2.10: Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des BIP, 1980–1995	26
Tabelle 2.11: Öffentliche Sozialausgaben für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, 1980–1995	27
Tabelle 2.12: Öffentliche Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, 1985–1997.....	28
Tabelle 2.13: Öffentliche Sozialausgaben für Barleistungen bei Invalidität und für Berufsunfälle, 1980–1995.....	28

Tabelle 2.14:	Kantonale Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung	29
Tabelle 2.15:	Grenzwerte für niedrige Einkommen in Kanada, 1997	33
Tabelle 2.16:	Häufigkeit niedriger Einkommen in Kanada und der Schweiz	34
Tabelle 2.17:	Häufigkeit niedriger Einkommen nach Alter und Haushaltsform in der Schweiz, 1992.	35
Tabelle 2.18:	Regionale Verbreitung der Armut in der Schweiz, 1992.....	35
Tabelle 2.19:	Rate niedriger Einkommen in Kanada (1991) nach Abzug der Steuern und staatlichen Beihilfen.....	36
Tabelle 3.1:	Monatliche Nettoleistungen der Arbeitslosenversicherung 1998	41
Tabelle 3.2:	Kategorien der Sozialhilfeempfänger in Kanada	44
Tabelle 3.3:	Maximale monatliche Grundleistungen 1998.....	46
Tabelle 3.4:	Vermögensfreibeträge für Sozialhilfeempfänger.....	47
Tabelle 3.5:	Medizinische Deckung für kanadische Sozialhilfeempfänger.....	48
Tabelle 3.6:	Wohngeld für Sozialhilfeempfänger in Kanada, 1998	49
Tabelle 3.7:	Aussergewöhnliche Ausgaben, die in Saskatchewan von der Sozialhilfe übernommen werden.....	50
Tabelle 3.8:	Verdienstfreibeträge bei der Bedürftigkeitsermittlung in Kanada	51
Tabelle 3.9:	Maximale nationale Kinderzulage ab Juli 1998.....	52
Tabelle 3.10:	Monatliche Netto-Sozialhilfeleistungen 1998	54
Tabelle 3.11:	Kategorien von Sozialhilfeklienten nach Vermittlungsfähigkeit in Kanada, 1998.....	55
Tabelle 3.12:	Fälle nach Familienstruktur, Jahresdurchschnitt, 1998.....	55
Tabelle 3.13:	Anteil Ausländer an der Gesamtheit der Sozialhilfefälle, Jahresdurchschnitt, 1998	56
Tabelle 3.14:	Bildungsniveau und Lese- und Schreibfähigkeit, Kanada, 1994	57
Tabelle 3.15:	Gründe für die Beantragung von Sozialhilfe.....	58
Tabelle 4.1:	Äquivalenzelastizitäten für zusätzliche Haushaltsmitglieder in Relation zum Grundbetrag.....	69
Tabelle 4.2:	Finanzielle Angemessenheit der Leistungen	71
Tabelle 4.3:	Inanspruchnahme von Nahrungsmittel-Verteilzentren in Kanada, März 1998	72
Tabelle 4.4:	Betrugskontrolle in Ontario, 1997/98.....	80
Tabelle 5.1:	Netto-Ersatzquoten für Alleinstehende.....	91
Tabelle 5.2:	Netto-Ersatzquoten für ein Paar mit zwei Kindern	93
Tabelle 5.3:	Einkommensklassen, für die der effektive Grenzsteuersatz erhöht ist	97
Tabelle 5.4:	Zusätzliche Gesundheitsfürsorge für einkommensschwache Familien in Saskatchewan: Das Gesundheitsprogramm für Familien (Family Health Benefits).....	99
Tabelle 5.5:	Kategorisierung von arbeitslosen Klienten in Fredericton, New Brunswick.....	105
Tabelle 5.6:	Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in Kanada und der Schweiz	110
Tabelle 5.7:	Reduktion des Anteils der durch die Erwerbsversicherung gedeckten Arbeitslosen in Kanada nach Provinz, 1989–1997.....	123
Tabelle 5.8:	Änderungen bei der Erwerbsversicherungsordnung	124
Tabelle 5.9:	Hauptgrund für den Austritt aus der Sozialhilfe in Ontario, 1996–1997.....	126
Tabelle 5.10:	Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs nach Alter des Unterstützten für die Stadt Zürich, 1993–1995	127

Tabelle 5.11:	Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs nach Bezugsdauer für die Stadt Zürich, 1993–1995	127
Tabelle 5.12:	Erfolgsraten der Initiativen zur Beschäftigungs- und Bildungsförderung in Alberta, 1996/97	128
Tabelle 5.13:	Arbeitsstunden und Löhne der zum Zeitpunkt der Befragung beschäftigten Interviewten in Ontario, nach Haushaltstyp, November 1997.....	130
Tabelle 6.1:	Hauptbundestransfers an die Provinzen, 1993–1998	137
Tabelle 6.2:	Kantonale Beiträge an die Sozialversicherungen.....	140
Tabelle 6.3:	Änderungen bei der Gesetzgebung über die "familienunterstützte Immigration"	157
Tabelle A.1:	Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in Kanada.....	177
Tabelle A.2:	Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz.....	178
Tabelle A.3:	Indikatoren über die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Kantonen, 1997/1998	179

Grafikverzeichnis

Grafik 2.1:	BIP pro Kopf, Preise 1990	17
Grafik 2.2:	Arbeitslosenquoten.....	21
Grafik 2.3:	Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit.....	23
Grafik 2.4:	Arbeitslosenquoten nach Kantonen.....	24
Grafik 3.1:	Dauer der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz	42
Grafik 5.1:	Entwicklung der Sozialfälle ¹ und der Arbeitslosigkeit in den Kantonen, 1991–97	84
Grafik 5.2a:	Entwicklung der Sozialfälle ¹ und der Arbeitslosigkeit in den Provinzen, 1991–97.....	85
Grafik 5.2b:	Entwicklung der Sozialfälle und der Arbeitslosigkeit in einigen Provinzen, 1980–1998.....	86
Grafik 5.2c:	Strukturelle Veränderung der Unterstütztenbestände in New Brunswick, Ontario und Saskatchewan	89
Grafik 5.3:	Finanzielle Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger	95
Grafik 5.4:	Beschäftigungsquoten nach Massnahmen.....	102
Grafik 5.5:	Inwieweit half Ihnen das Sozialhilfeprogramm von Alberta, unabhängig zu werden?..	129
Grafik 6.1:	Organisation der Sozialhilfe und verwandter Bereiche in Kanada	135
Grafik 6.2:	Organisation der Sozialhilfe und verwandter Bereiche in der Schweiz.....	139

Kastenverzeichnis

Kasten 4.1:	Sozialwohnungen.....	66
Kasten 4.2:	Umgang mit Klienten in Alberta.....	78
Kasten 5.1:	Überprüfung der Auswirkung von politischen Reformen.....	88
Kasten 5.2:	Nicht anrechenbares Einkommen und Arbeitsanreize.....	94
Kasten 5.3:	Arbeitsanreize für Alleinerziehende: das Selbsthilfeprojekt.....	101
Kasten 5.4:	Bundesausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Kanada und in der Schweiz.....	108
Kasten 5.5:	Die Reform des kanadischen Arbeitslosenversicherungssystems.....	124
Kasten 6.1:	Sozialhilfe an die Urvölker Kanadas.....	143
Kasten 6.2:	Fusion und Integration in Alberta.....	164
Kasten 6.3:	Zusammenlegung und Integration in Ontario.....	166

Kapitel 1: Einleitung zur Studie

Hintergrund der Studie

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse einer vom OECD-Sekretariat für Sozialhilfeprogramme in zwei Mitgliedstaaten, *Kanada* und der *Schweiz*, durchgeführten Studie vor. Es handelt sich um die dritte Untersuchung dieser Art. Die erste befasste sich mit Australien, Finnland, Schweden und Grossbritannien, die zweite mit Belgien, der Tschechischen Republik, den Niederlanden und Norwegen (OECD, 1998 und 1998a). Dieser Bericht unterscheidet sich von den beiden anderen insofern, als er sich mit zwei Bundesstaaten befasst, in denen die gesetzgebenden Behörden der Kantone/Provinzen über beträchtliche Entscheidungsgewalt verfügen. Die Studie untersucht vier Provinzen in Kanada – *Alberta*, *New Brunswick*, *Ontario* und *Saskatchewan* – sowie vier Schweizer Kantone – *Graubünden*, *Tessin*, *Waadt* und *Zürich*. Die Studie erhebt nicht den Anspruch, das gesamte Spektrum verschiedener Sozialhilfesysteme in sämtlichen Kantonen und Provinzen Kanadas und der Schweiz abzudecken. Im Zentrum stehen, wie im Folgenden erläutert, thematische Schwerpunkte.

Im Rahmen der Untersuchungen gilt folgende Definition von Sozialhilfe:

bedarfsabhängige Unterstützung in Bargeld oder Naturalien anhand festgelegter Kriterien, die einkommensschwachen Einzelpersonen oder Haushalten (oder solchen, die aufgrund ihres Einkommens einer ähnlichen Zielgruppe angehören) zugesprochen wird.

Aufgrund unterschiedlicher nationaler und provinzieller Unterstützungs- und Steuersysteme könnte eine einseitige Ausrichtung auf einen einzigen Aspekt des Systems zu falschen Ergebnissen führen. Aus diesem Grund untersucht die Studie das Zusammenwirken des Sozialhilfesystems mit anderen Unterstützungsformen und -regelungen, d.h. unter anderem mit der Sozialversicherungs-, Beschäftigungs-, Steuer- und Wohnungspolitik.

Aufgabenstellung und Schwerpunkt des Berichts

Für Studien zur Sozialhilfe gilt nach Vorgabe des Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und soziale Angelegenheiten folgende Aufgabenstellung:

Förderung eines besseren Verständnisses entscheidender Entwicklungen in der Sozialhilfepolitik durch Untersuchungen in ausgewählten Ländern hinsichtlich nationaler und vereinbarter internationaler Ziele unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes und der Gesamt-Konjunktur.

Die Studie befasst sich schwerpunktmässig mit Programmen zur Unterstützung von Menschen im erwerbsfähigen Alter, da in Gesprächen mit OECD Mitgliedstaaten deutlich wurde, dass dieser Bereich der Sozialhilfepolitik ihr Hauptanliegen ist. Regelungen zur Unterstützung von Menschen mit Langzeiterkrankungen und -behinderungen werden im Bericht nicht systematisch betrachtet.

Die Hauptziele der Sozialhilfepolitik sind im weitesten Sinne:

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

Aus dem zweiten Ziel ergeben sich zwei weitere wichtige Anliegen:

- Minimieren von Faktoren, die sich bezüglich der Ergreifung einer Erwerbstätigkeit demotivierend auswirken;
- Förderung der Unabhängigkeit und der persönlichen Verantwortung.

Der vorliegende Bericht überprüft die Wirksamkeit der von Sozialhilfesystemen und deren Umsetzung in *Kanada* und der *Schweiz* anhand der genannten Ziele. Darstellungen der beiden Länder beziehen sich auf die Situation im September/Oktober 1998. Zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführten Reformen wurde nicht vollständig Rechnung getragen.

Die erste und zweite Studie über Sozialhilfe in Australien, Belgien, der Tschechischen Republik, Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Grossbritannien kamen zu dem Schluss, dass in sämtlichen Ländern in gewissem Umfang Spannungsfelder zwischen diesen Zielen, von denen jedes für sich genommen erstrebenswert ist, bestehen. Das Gleichgewicht zwischen ihnen zu wahren, gestaltet sich schwieriger, da die Zahl der Sozialhilfeempfänger in den meisten Ländern zunimmt. Die vorliegende dritte Studie bestätigt, dass hier das zentrale Dilemma liegt, obwohl die Zahl der Sozialhilfeklienten in *Kanada* rückläufig ist.

Somit werden im vorliegenden dritten Bericht dieselben Themen behandelt wie in den beiden vorangegangenen. Drei Teilaspekten des Sozialhilfesystems wird jedoch in dieser Untersuchung mehr Gewicht beigemessen. Zum Ersten findet in den beiden untersuchten Ländern die Entwicklung der Sozialhilfepolitik auf mittleren Regierungsebenen statt. Die Kantone/Provinzen sind ebenfalls an der Leistung von Sozialhilfe mitbeteiligt, wobei in einigen der untersuchten Kantone und einer Provinz die Sozialhilfeleistung durch Gemeindeverwaltungen oder mit diesen eng verbundenen Einrichtungen erfolgt. Verbreitete Probleme werden detailliert behandelt, wie zum Beispiel die Frage, inwieweit Lokalautonomie unterstützt werden soll, ohne dass es zu inakzeptablen Unterschieden bezüglich der Leistungen kommt, oder die Schwierigkeit, adäquate Finanzmittel sicherzustellen, ohne institutionelle Anreize in ein Ungleichgewicht zu bringen. Zum Zweiten wird in einigen Gegenden *Kanadas* und in der *Schweiz* nicht das Ziel verfolgt, ein Mindesteinkommen zu garantieren. Potentielle Klienten werden nicht zur Antragstellung ermutigt, eher ist das Gegenteil der Fall. Der Zugang zu den Leistungen ist eingeschränkt und die Zahl neuer Klienten niedrig. Als dritter Punkt wäre zu nennen, dass in den letzten Jahren in einigen Provinzen *Kanadas* die Zahl der Sozial-

hilfeempfänger stark zurückgegangen ist. Solche Erfolge zeigen sich in anderen OECD-Ländern nicht, und die möglichen Ursachen verdienen Beachtung.

In Kapitel 2 wird der Gesamtkontext der Sozialpolitik in den beiden Ländern kurz dargestellt, und in Kapitel 3 geht es um die für Sozialhilfeklienten bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten. Im 4. bis 6. Kapitel wird die Wirksamkeit der Sozialhilfepolitik und -praxis anhand dreier weitgefaster Fragestellungen untersucht:

- Erstens: Wie können Sozialhilfesysteme in wirtschaftlichen Notzeiten ein adäquates Sicherheitsnetz aufrechterhalten (Kapitel 4)?
- Zweitens: Auf welche Art und Weise und mit welchem Erfolg wird in Sozialhilfesystemen versucht, langfristiger Ausgrenzung entgegenzuwirken und die Motivation zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit zu fördern (Kapitel 5)?
- Drittens: Wie wirkt sich in einer föderalistischen Struktur das Zusammenwirken der verschiedenen Regierungsebenen auf die Kontrolle über das Sozialhilfesystem und dessen Verwaltung bei gleichzeitiger Wahrung der finanziellen Stabilität und politischen Kohärenz aus (Kapitel 6)?

In Kapitel 7 werden die wichtigsten Schlussfolgerungen aus der Untersuchung zusammengestellt.

Kapitel 2: Kontext der Sozialpolitik

Einleitung

In diesem Kapitel werden Merkmale der beiden Länder erläutert, die für die Interpretation bestehender Sozialhilfesysteme und geforderter Veränderungen der betreffenden Systeme entscheidend sind.

Verfassungsstrukturen

Kanada und die *Schweiz* sind föderalistische Staaten. Die *Schweiz* ist eine aus 26 Kantonen (davon sechs Halbkantone) bestehender Bundesstaat. Ihre politische Struktur setzt sich aus drei Ebenen zusammen: Eidgenossenschaft (Bundesstaat), Kantone (föderative Staaten) und Gemeinden. Die Kompetenzen der Eidgenossenschaft umfassen die Aussen- und Verteidigungspolitik, die Währungspolitik und die Sozialversicherung. Die Kantone waren ursprünglich unabhängige Staaten und verfügen jeweils über eine eigene Verfassung und ein eigenes Parlament. Zu ihren Kompetenzen gehören unter anderem der Bildungs- und Sozialhilfebereich. Die Gemeindeautonomie wird durch kantonale Gesetzgebung geregelt, d.h. die Aufgaben der Gemeinden können beträchtlich variieren. Die Gestaltung der Regelungen richtet sich in den Kantonen häufig nach der vorherrschenden Sprache. In den meisten deutschsprachigen Kantonen wie zum Beispiel *Zürich* spielen die Gemeinden bei der Finanzierung und Ausführung der Sozialhilfe eine wichtige Rolle. In der übrigen *Schweiz* nehmen die Gemeinden zwar gewisse Funktionen wahr, aber insgesamt geht der Trend in Richtung Zentralisierung auf kantonaler Ebene.

In *Kanada* gibt es zehn Provinzial- und drei Territorialregierungen. Gemäss *kanadischer* Verfassung sind die Provinzen unter anderem für das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie für Sozialleistungen zuständig. Einkommensversicherungsprogramme wie die Erwerbsversicherung (Employment Insurance, EI) fallen unter die Bundeskompetenzen, und der *kanadische* Altersversorgungsplan (Canada Pension Plan, CPP) wird von Bund und Provinzen gemeinsam getragen. Die Gemeinderregierungen sind in einigen Provinzen an der Verwaltung von Sozialhilfe und Sozialleistungen beteiligt, aber ihre Kompetenzen werden wie in der *Schweiz* von der mittleren Regierungsebene festgelegt.

Da Sozialhilfe weder in der *Schweiz* noch in *Kanada* im ganzen Land ein einheitliches Produkt darstellt, befasst sich die Untersuchung schwerpunktmässig mit je vier Regierungen auf mittlerer Ebene. Die Provinzen *Alberta*, *New Brunswick*, *Ontario* und *Saskatchewan* umfassen annähernd ein Viertel des gesamten *kanadischen* Staatsgebietes. In ihnen leben zusammengenommen etwa 52 Prozent der gesamten *kanadischen* Bevölkerung (Tabelle 2.1). Die Sozialpolitik muss der Grösse und spärlichen Besiedlung der Provinzen Rechnung tragen. *Alberta* und *Saskatchewan* erstrecken sich von der Südgrenze *Kanadas* bis weit in den Norden, wo ein sehr rauhes Klima vorherrscht. Die verhältnismässig geringe Bevölkerungszahl dieser Provinzen ist vor allem in den südlichen Gebieten angesiedelt. Die Provinz *Alberta* hat städtischeren

Charakter als *Saskatchewan*. *Ontario* ist von allen *kanadischen* Provinzen am stärksten besiedelt und hat mit Toronto die grösste Stadt Kanadas. Obwohl der Grossteil der Bevölkerung im Süden lebt, hat auch *Ontario* ein ausgedehntes nordisches Hinterland. *New Brunswick* gehört zu den sogenannten Küstenprovinzen ("The Maritimes").

Tabelle 2.1: **Einwohnerzahl und Fläche**¹

	Einwohner	In Prozent	Fläche (km ²)	Bevölkerungsdichte (Einw./ km ²)
Kanada	30 300 422	100	10 000 000	3
Alberta	2 914 918	9.6	661 190	4
New Brunswick	752 999	2.5	73 440	10
Ontario	11 411 547	37.7	1 068 580	10
Saskatchewan	1 024 387	3.4	652 330	2
Kanton	Einwohner ²	In Prozent	Fläche (km ²)	Bevölkerungsdichte (Einw./ km ²)
Schweiz	7 081 300	100	41 284.6	172
Graubünden	186 000	4	7 105.5	26
Tessin	304 800	3	2 812.5	108
Waadt	606 500	9	3 211.8	189
Zürich	1 178 800	17	1 728.8	682

Quellen: Statistics Canada CATALOGUE no. 91-002, vol.12, no.3; und Kümmerly und Frey (1998)

¹ Stand vom 1. Juli 1998 für Kanada und Anfang 1997 für die Schweiz

² Die Bevölkerung umfasst Schweizer Staatsbürger, internationale Beamte und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung für über 1 Jahr.

Die *Schweizer* Kantone *Graubünden*, *Tessin*, *Waadt* und *Zürich* entsprechen einem Drittel des gesamten *Schweizer* Territoriums. Dort leben etwa 33 Prozent der gesamten Landesbevölkerung. Obwohl die *Schweiz* im Vergleich zu *Kanada* wesentlich kleiner und dichter besiedelt ist, bereitet die Zugänglichkeit des Landes ebenfalls Probleme. Der Kanton *Graubünden* beispielsweise ist bergig, und die Strassen sind im Winter zeitweise nicht passierbar. *Zürich* gehört zu den deutschsprachigen Kantonen, der *Tessin* ist italienischsprachig und der Kanton *Waadt* französischsprachig. *Graubünden* ist überwiegend deutschsprachig, aber im südlichen Teil wird auch Italienisch gesprochen, und Romanisch, die vierte offizielle Landessprache der Schweiz, hört man in einigen ländlichen Gebieten dieses Kantons.

Makroökonomische Indikatoren

Beide Länder zählen zu den wohlhabendsten Ländern der OECD, mit einem pro Kopf BIP von weit über \$ 20'000 (Tabelle 2.2). Die *Schweiz* war von der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre stärker betroffen als *Kanada*, und die Auswirkungen sind noch spürbar. Das BIP der *Schweiz* sank, und die Zuwachsraten waren im Durchschnitt bis 1997 negativ. 1997 erreichte das Jahreswachstum in der zweiten Jahreshälfte 3 1/4 Prozent, ging allerdings im Jahre 1998 wieder leicht zurück. In *Kanada* kam es 1993 zu einer konjunkturellen Wende. Seitdem ist ein stetiges Wachstum des realen BIP zu verzeichnen, um 4 Prozent im Jahre 1997 und 3 Prozent im Jahre 1998 (OECD, 1998d). Aus Grafik 2.1 geht hervor, dass das reale Pro-Kopf-BIP noch hinter demjenigen der *Schweiz* vor der Rezession zurückliegt.

Tabelle 2.2: Wichtigste Wirtschaftsindikatoren

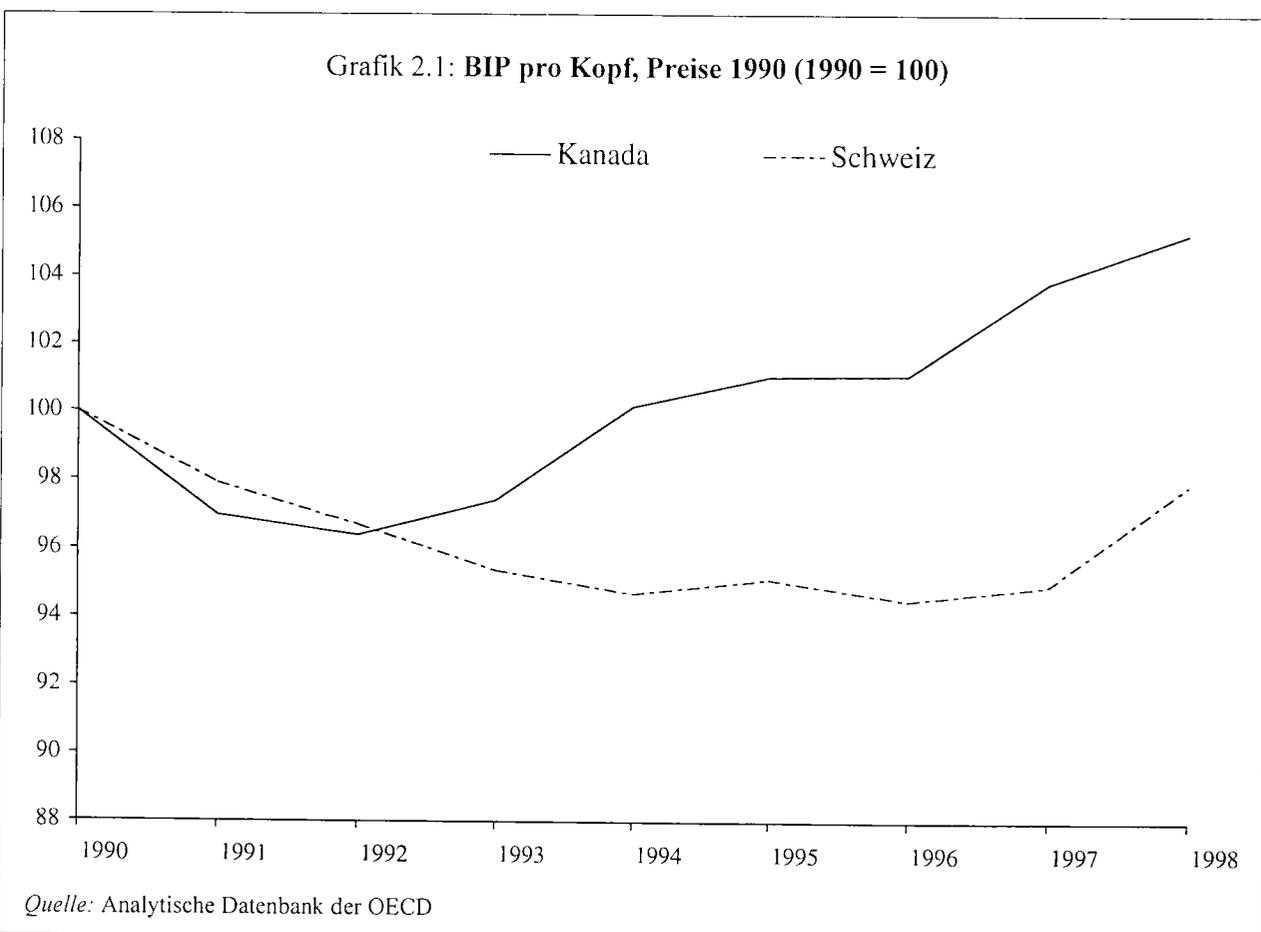
	Bevölkerung (in 1000) (1997)	Beschäftigung (in 1000) (1994)	Jährliches Beschäftigungswachstum 5-Jahres- Durchschnitt 1997	BIP pro Kopf US\$, KKS 1996	Allgemeine Regierungsausgaben % des BIP, 1997	Allgemeine Einnahmen % des BIP, 1997	Jährlicher Lohnanstieg 5-Jahres- Durchschn. 1997	Jährliche Zunahme der Konsumtenpreise 5-Jahres- Durchschn. 1997
Kanada	30 004	13 291	1.66	23 093	42.6	43.5	2.48	1.48
Schweiz	7 087	3 784	-0.14	25 131	37.0	o.A.	1.24	1.46
OECD	—	—	1.16		39.1	37.8	3.34	5.1

Quelle: OECD Analytische Datenbank

o.A.: ohne Angaben

KKS: Kaufkraftstandard (Purchasing power parities)

Grafik 2.1: BIP pro Kopf, Preise 1990 (1990 = 100)



In den vier Provinzen war 1997 das BIP in *Alberta* am höchsten und in *New Brunswick* am niedrigsten (Tabelle 2.3). *Alberta* hat seit 1993, vor allem dank der erfolgreichen Ölindustrie, von allen kanadischen Provinzen die stärkste Wirtschaft. Das BIP-Wachstum betrug 1997 6,5 Prozent. *Saskatchewan* profitierte ebenfalls vom Aufschwung im Öl- und Gassektor, was sich 1997 in einem 5,2prozentigen Wachstum des BIP niederschlug. Der Produktionsoutput in *Ontario* erhöhte sich 1997 um 7 Prozent und trug somit zu

einem Gesamtanstieg des BIP um 4,5 Prozent bei. In *New Brunswick* war ein langsames Wirtschaftswachstum (Anstieg des BIP 1997: 1,1 Prozent) zu verzeichnen.

Tabelle 2.3: **Pro-Kopf-BIP in Marktpreisen in Kanada**

Jahr	Alberta	New Brunswick	Ontario	Saskatchewan
1992	28 205	19 002	26 992	21 170
1993	30 017	19 880	27 300	22 528
1994	31 379	20 940	28 402	24 097
1995	31 990	22 225	29 736	25 354
1996	33 670	22 185	30 114	27 427
1997	35 616	22 629	31 259	27 773

Quelle: Statistics Canada (1997), Provincial Economic Accounts, Catalogue 13-213, und Quarterly Demographic Statistics, Catalogue 91-001, Volume 12, No.3; Alberta, New Brunswick, Ontario, Saskatchewan Finance Ministries

Die Inflationsrate ist in *Kanada* und der *Schweiz* seit Anfang der 90er Jahre sehr niedrig. Die Erhöhung der Konsumentenpreise betrug pro Jahr weniger als 1 Prozent. Die Inflation der Konsumentenpreise in den Jahren 1992 bis 1997 lag jedoch in der *Schweiz* höher als der Anstieg der Nominallöhne.

Die allgemeinen Regierungsausgaben machten 1997 in *Kanada* 43 Prozent des BIP aus, im Vergleich zu ca. 37 Prozent in der *Schweiz*. Es zeichnen sich jedoch unterschiedliche Trends ab. 1992 betrug der Anteil in *Kanada* etwas über 51 Prozent. Seitdem hat *Kanada* einen stärkeren Rückgang der öffentlichen Ausgaben zu verzeichnen als sämtliche anderen OECD-Länder, mit Ausnahme von Griechenland und Polen. Diese Rückgänge gehen nicht mit Steuersenkungen einher, und die Regierungseinnahmen sind mit 43–44 Prozent des BIP mehr oder weniger konstant. Dementsprechend sind die Staatsfinanzen beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Aus einem Gesamtdefizit, das mit 7 Prozent des BIP seinen Höhepunkt erreichte, wurde ein Überschuss von etwa 2 Prozent des BIP. *Kanada* hat eine beträchtliche aufgelaufene Schuldenlast im öffentlichen Sektor (über 90 Prozent des BIP). Die Haupthaushaltsbilanz (z.B. Nettoszinszahlungen) weist insgesamt Mehreinnahmen von über 6 Prozent des BIP auf – das höchste Niveau innerhalb der OECD (OECD 1998d). Die Kürzung der Bundesausgaben trug auf allen Regierungsebenen zur Konsolidierung bei, ist aber keineswegs allein dafür verantwortlich. Die westlichen Provinzen (einschliesslich *Alberta* und *Saskatchewan*) kürzten die öffentlichen Ausgaben unter Beibehaltung der bisherigen Steuererhöhte und gelangten somit zu Mehreinnahmen. *New Brunswick* senkte die Steuersätze und verzeichnete gleichzeitig Steuermehreinnahmen. *Ontario* entschloss sich zu einer radikalen Steuersenkung mit gleichzeitiger Ausgabenkürzung, sodass die gesamte Haushaltsbilanz der Provinz weiterhin defizitär bleibt (OECD, 1997a).

Die steuerpolitischen Probleme in der *Schweiz* sind ähnlich gelagert wie in *Kanada*, wirkten sich aber anders aus. Es liegt folgende Verteilung der öffentlichen Ausgaben vor: Bundesregierung etwa 25 Prozent, Kantone 31 Prozent, Gemeinden 22 Prozent und Sozialversicherungsfonds, die zu einem Grossteil von der Kantons- und Bundesregierung finanziert werden, 22 Prozent (OECD, 1997b). In der Hoffnung auf einen unmittelbar bevorstehenden Konjunkturaufschwung wollte man das allgemeine Regierungsdefizit 1993 beseitigen (es betrug zu diesem Zeitpunkt 3,7 Prozent des BIP). Diese Hoffnung erwies sich als zu optimistisch, sodass weiterhin ein Defizit im öffentlichen Sektor von etwa 2 Prozent des BIP bestehen

blieb. Dies hatte Auswirkungen für Bund und Kantone. Die von den Kantonen geleisteten höheren Zahlungen zur Deckung des Defizits im Arbeitslosenversicherungsfonds (sie tragen Verantwortung für die Hälfte jeglichen Defizits dieser Art, die Bundesregierung deckt den Rest), liefern eine mehr als ausreichende Erklärung für die Defizitzunahme in den Jahren 1996 und 1997. Der Bund lancierte ein bescheidenes Steueranreizpaket, das *Programm zur Ankurbelung der Konjunktur*, um das Ausgabenniveau im Wirtschaftskreislauf zu erhöhen und dadurch die Wirtschaft zu unterstützen, ohne die langfristige Schuldenlast im öffentlichen Sektor zu vermehren.

Arbeitsmarktindikatoren

Beide Länder gehören zu den wohlhabendsten innerhalb der OECD und haben im Laufe der Jahre einen stetigen Zustrom von Einwanderern angezogen. Dies gilt vor allem für die Stadtzentren (z.B. *Greater Toronto* und *Zürich*), aber auch für die Fremdenverkehrsindustrie in *Graubünden* und im *Tessin*. In den Jahren 1991 bis 1996 betrug das Bevölkerungswachstum in *Kanada* 1,3 Prozent und in der *Schweiz* 4,8 Prozent. Das Einwanderungsphänomen ist für zwei Drittel des Bevölkerungszuwachses in der Schweiz seit Anfang der 80er Jahre verantwortlich (Kümmerly und Frey, 1998), obwohl die Schweiz seit 1994 ein „Nettoabwanderungsland“ ist (Statistik Schweiz, 1999). *Ontario* ist seit jeher für Einwanderer sehr attraktiv und hat einen weit über dem *kanadischen* Durchschnitt liegenden ausländischen Bevölkerungsanteil (Tabelle 2.4). Auch innerhalb der Provinzen sind starke Migrationsbewegungen zu verzeichnen. *Alberta* war in den letzten Jahren aufgrund der günstigen Wirtschaftslage Anziehungspunkt für viele Zuwanderer. In *Alberta*, *British Columbia* und *Ontario* sind die Bevölkerungszahlen in den vergangenen Jahrzehnten beträchtlich gestiegen, während andere Landesteile wie *Saskatchewan* ein verhältnismässig geringes Bevölkerungswachstum oder, wie z.B. *New Brunswick* in den Jahren 1997–98, einen Rückgang verzeichneten (Statistics Canada, 1999).

Tabelle 2.4: **Einwanderer in Kanada¹, 1997**

	Bevölkerung	Einwanderer	prozentualer Anteil an der Gesamtbevölkerung	Nettoeinwanderung aus anderen Gegenden Kanas ²
Total	30 004 000	4 971 070	17	–
Alberta	2 837 800	405 140	14	26 270
New Brunswick	754 000	24 385	3	–1 260
Ontario	11 260 400	2 724 490	24	1 980
Saskatchewan	1 022 200	52 351	5	–2 800

Quellen: Statistics Canada Home Page (<http://www.statcan.ca>); Canadian Council on Social Development Home Page (<http://www.ccsd.ca>)

Anmerkungen:

1 Einwanderer (Immigrants) werden definiert als Personen ausländischer Herkunft. Die Daten wurden anhand einer Stichprobe aus 20% der Bevölkerung erhoben.

2 Diese Spalte zeigt den Unterschied zwischen der durchschnittlichen Ein- und Abwanderung zwischen den Provinzen in den Jahren 1996-1997 auf.

1997 betrug der Ausländeranteil an der *schweizerischen* Gesamtbevölkerung 19 Prozent (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, SAKE 1997) gegenüber 18 Prozent im Jahre 1990 (Tabelle 2.5). Im Kan-

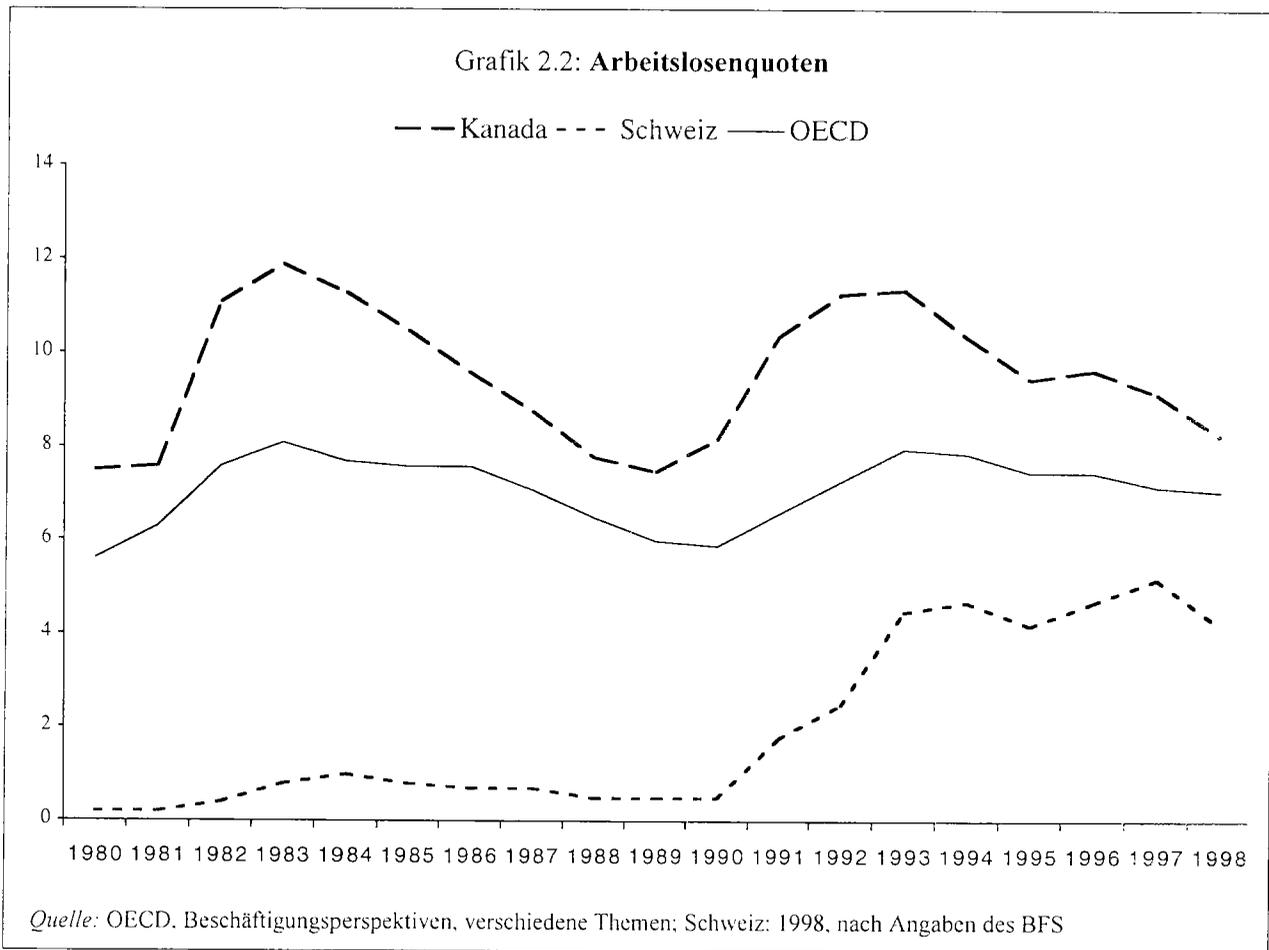
ton *Zürich* entspricht der Ausländeranteil ungefähr dem *schweizerischen* Durchschnitt, während er in *Graubünden* nur knapp über 13 Prozent liegt. In den Kantonen *Tessin* und *Waadt* liegt der Ausländeranteil gut über dem schweizerischen Durchschnitt. Etwa 63 Prozent der ausländischen Bevölkerung sind erwerbstätig. Nur im Kanton *Graubünden* ist der angestellten Arbeiter höher. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Arbeiter mit Kurzaufenthalts- und Saisonnierbewilligung eingerechnet sind. Im Durchschnitt handelt es sich bei rund 16 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer um Grenzgänger (ein sehr wichtiger Bestandteil des Arbeitsmarktes im *Tessin*) (Kümmerly und Frey, 1998).

Tabelle 2.5: **Ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz, 1990¹**

	Bevölkerung	Ausländer			
		Total	Prozentualer Bevölkerungs- anteil	Berufstätige	In Prozenten der ausländischen Bevölkerung
Schweiz	6 707 317	1 245 432	18	789 458	63
Graubünden	170 400	23 045	14	17 171	75
Tessin	286 700	72 281	25	42 355	59
Waadt	583 600	152 846	26	93 091	61
Zürich	1 150 500	230 451	20	154 079	67

Quellen: BFS Volkszählung, 1990; BFS Internet page: <http://www.admin.ch/bfs/findex>
¹ Neuere Angaben für die einzelnen Kantone sind leider nicht verfügbar.

Anfang der 90er Jahre war *Kanada* von einer der schlimmsten Wirtschaftskrisen seit den 30er Jahren betroffen. Die Arbeitslosenziffer stieg auf doppelstellige Zahlen und lag über dem OEDC-Durchschnitt (Grafik 2.2). Mittlerweile ist die Quote gesunken, aber die Arbeitslosigkeit wird aufgrund des verlangsamten Wirtschaftswachstums voraussichtlich nur langsam zurückgehen und bei annähernd 8 Prozent bleiben. Bis 1990 betrug die Arbeitslosenrate in der *Schweiz* etwa 0,5 Prozent. 1999 betrug sie 3 Prozent und ist somit im internationalen Vergleich niedrig, aber für *Schweizer* Verhältnisse sehr hoch, was auf die starke 90er-Rezession zurückzuführen ist.



Die Arbeitslosenquote in *Kanada* liegt über dem OECD-Durchschnitt. Dies muss im Zusammenhang mit dem Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung und den Beschäftigungsraten, die weit über dem OECD-Durchschnitt liegen, gesehen werden (Tabelle 2.6). Der *schweizerische* Frauenanteil ist in etwa der höchste innerhalb der OECD, und der Männeranteil liegt ebenfalls beträchtlich über dem OECD-Durchschnitt. Von der steigenden Arbeitslosigkeit waren in der *Schweiz* überwiegend Männer betroffen. Teilzeitarbeit hat in *Kanada* in den 90er Jahren etwas zugenommen (Tabelle 2.7), ist aber bei weitem noch nicht so verbreitet wie in der *Schweiz*, wo fast die Hälfte aller weiblichen Berufstätigen eine Teilzeittätigkeit ausüben.

Tabelle 2.6: Hauptarbeitsmarktindikatoren

	Beschäftigungs-/ Bevölkerungsrate			Vertretungsquote auf dem Arbeitsmarkt			Arbeitslosenquote		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998
A. Männer									
Kanada	77.9	73.5	74.7	84.9	81.5	81.8	8.3	9.9	8.6
Schweiz	88.8	84.7	87.2	90.0	87.4	90.1	1.3	3.0	3.2
OECD	78.1	75.4	75.8	82.6	81.1	81.0	5.4	7.0	6.5
B. Frauen									
Kanada	63.0	61.5	63.3	68.6	67.8	69.0	8.2	9.3	8.2
Schweiz	66.9	65.4	71.0	68.7	68.3	74.2	2.7	4.2	4.3
OECD	52.4	53.4	54.0	56.3	58.1	58.5	6.9	8.1	7.8
C. Total									
Kanada	70.5	67.5	69.0	76.8	74.7	75.4	8.2	9.6	8.4
Schweiz	78.1	75.3	79.3	79.6	78.1	82.3	1.9	3.5	3.7
OECD	65.2	64.3	64.8	69.3	69.4	69.7	6.0	7.5	7.3

Quelle: Statistics Canada (1997). Provincial Economic Accounts, and Quarterly Demographic Statistics, Catalogue 91-001, Volume 12, N0.3; Catalogue 13-213. New Brunswick, Ontario and Saskatchewan Finance Ministries; OECD (1999). *Employment Outlook*

Anmerkung: Die Angaben für 1990 beziehen sich für die Schweiz auf 1991.

 Tabelle 2.7: Teilzeitbeschäftigung (Prozentualer Anteil an der Gesamtbeschäftigung)^{1,2}

	Männer		Frauen		Gesamt	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Kanada	9.1	10.5	26.8	28.6	17.0	18.7
Schweiz	8.5	7.2	45.9	45.8	24.4	24.2
OECD	6.4	6.6	25.1	26.5	14.4	14.9

Quelle: OECD (1998c)

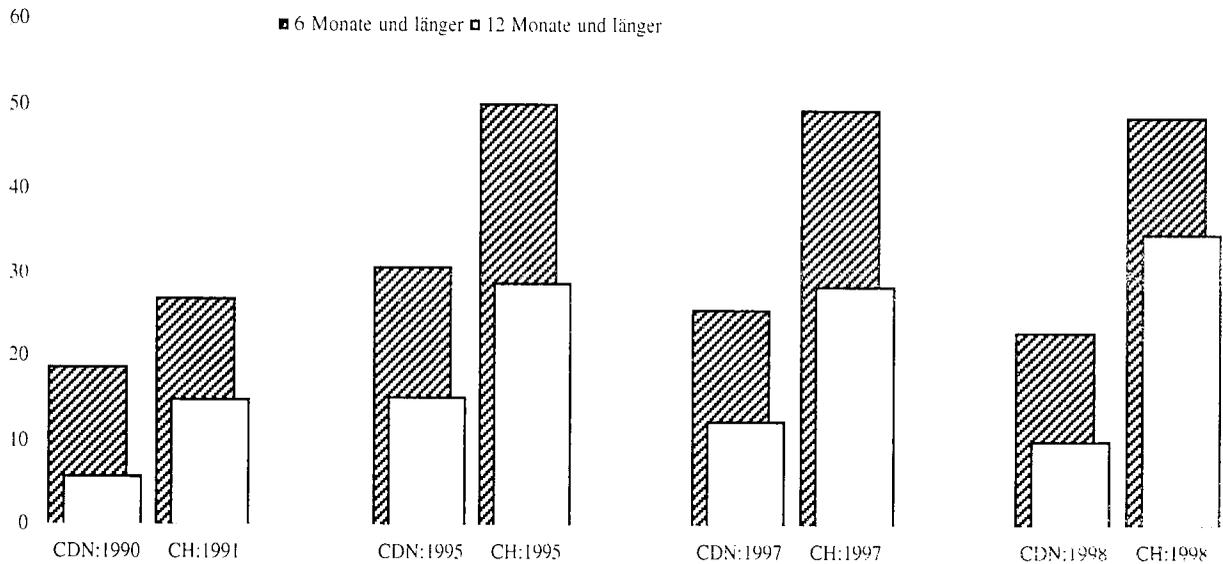
Anmerkungen:

1 Methodische Veränderungen in einigen Ländern sind auf fehlende Kontinuität in den OECD-Serien nach 1990 zurückzuführen.

2 Die Angaben für 1990 beziehen sich für die Schweiz auf 1991.

Die Anzahl Personen, die seit über 12 Monaten arbeitslos sind, hat sich in den letzten 10 Jahren (seit Beginn der Krise Anfang der 90er Jahre) sowohl in *Kanada* als auch in der *Schweiz* mehr als verdoppelt (Grafik 2.3). Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in der *Schweiz* mehr als doppelt so hoch wie in *Kanada* und entspricht annähernd dem OECD-Durchschnitt, liegt aber weit unter dem EU-Durchschnitt (OECD, 1998c).

Grafik 2.3: Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit (Prozentsatz der gesamten Arbeitslosigkeit)



Quelle: OECD (1998c) und BFS (1998)

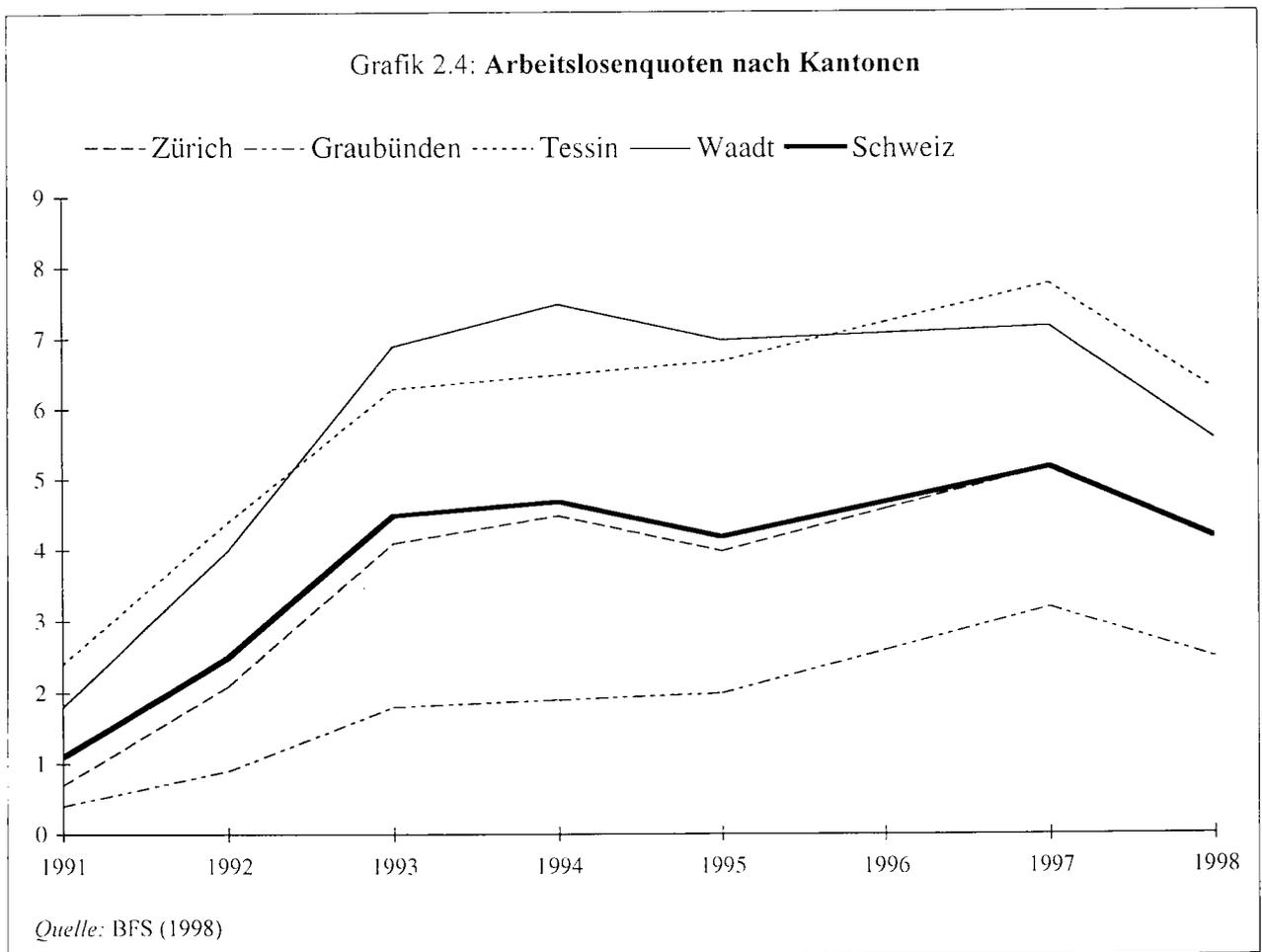
Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind nicht gleichmässig über die Kantone und Provinzen verteilt. In *Alberta* boomt die Wirtschaft mit einem Stellenzuwachs von 3,9 Prozent im Jahre 1998. Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums nahm die Beschäftigungsrate wesentlich langsamer zu, gehört aber dennoch mit über 76 Prozent zu den höchsten in *Kanada* (Tabelle 2.8). In den vergangenen sechs Jahren verbesserte sich die Arbeitsmarktlage stetig, und die Arbeitslosenziffer liegt jetzt unter 8 Prozent. *Ontario* und *Saskatchewan* haben eine Beschäftigungsrate von über 70 Prozent, aber in *Ontario* ist sinkende, in *Saskatchewan* steigende Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. *New Brunswick* erlebte kürzlich eine drastische Arbeitsmarktwende mit starkem Beschäftigungsanstieg und sinkenden Arbeitslosenzahlen.

Tabelle 2.8: Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in den Provinzen, Jahresdurchschnitte 1998

	Beschäftigungsquote		Arbeitslosenquote	
	Niveau	Veränderungen 1997-98	Niveau	Veränderungen 1997-98
Alberta	76.2	0.2	5.9	0.0
New Brunswick	61.5	2.3	12.2	-0.9
Ontario	71.1	1.4	7.3	-0.8
Saskatchewan	73.9	-0.1	6.1	1.2
Kanada	59.8	1.1	7.7	-0.4

Quelle: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts, 1997, Catalogue 13-213, Alberta, New Brunswick, Ontario and Saskatchewan Finance Ministries and Quarterly Demographic Statistics, Catalogue 91-001, Volume 12, N0.3

Die deutschsprachigen Kantone haben im allgemeinen wesentlich niedrigere Arbeitslosenquoten und einen höheren Anteil von Beschäftigten an der Bevölkerungszahl als die französisch- und italienischsprachigen Kantone (Grafik 2.4). Im überwiegend deutschsprachigen *Graubünden* beispielsweise betrug die Arbeitslosenziffer 1998 2,8 Prozent, gegenüber 6,3 Prozent im *Tessin* und 5,6 Prozent im Kanton *Waadt*. Die *Zürcher* Arbeitslosenrate entsprach dem *Schweizer* Durchschnitt von 4,2 Prozent. Bis 1997 nahmen die Arbeitslosenzahlen in den meisten Kantonen zu, waren aber aufgrund verbesserter Wirtschaftsbedingungen seitdem wieder rückläufig.



Unter dem Blickwinkel der Gesamteinkommensverteilung hat die *Schweiz* eine engere Verteilung als *Kanada* (Tabelle 2.9). Die Tabelle zeigt den relativen Abstand zwischen drei Punkten der Bruttoeinkommensverteilung: der ersten Dezile (D1), der fünften Dezile (entspricht dem mittleren Einkommen) und der neunten Dezile. Das Verhältnis $D9/D1$ gibt somit Aufschluss über den relativen Unterschied zwischen dem Einkommensniveau an der ersten und demjenigen an der neunten Dezile. Die Einkommensverteilung in der *Schweiz* ist sehr ähnlich wie in Deutschland und entspricht mehr oder weniger derjenigen in den meisten anderen europäischen Ländern. Die Einkommensverteilung in *Kanada* weist gewisse Ähnlichkeiten mit Grossbritannien und den USA auf. *Kanada* hat den höchsten Prozentsatz von Niedriglohnstellen in den G7-Ländern, ausgenommen die Vereinigten Staaten (OECD, 1998c).

Tabelle 2.9: Die Einkommensstruktur

		Daten Verdienstart	D5/D1	D9/D5	D9/D1
Kanada	1994	Jährlich	2.28	1.84	4.18
Frankreich	1996	Jährlich	1.60	1.91	3.06
Deutschland	1995	Monatlich	1.59	1.79	2.86
Schweden	1996	Jährlich	1.40	1.63	2.27
Schweiz	1996	Jährlich	1.59	1.73	2.74
GB	1997	Wöchentlich	1.80	1.87	3.37
USA	1997	Wöchentlich	2.09	2.20	4.61

Quelle: OECD Datenbank zur Einkommensstruktur

Systeme der Sozialen Sicherheit

Seit den 80er Jahren stiegen in *Kanada* die öffentlichen Sozialausgaben. Im Jahr 1993 erreichten sie 20 Prozent des BIP. Danach sanken sie auf 18,2 Prozent des BIP im Jahre 1995. In der *Schweiz* stiegen die öffentlichen Sozialausgaben in den 80er Jahren nur in geringem, zu Beginn der 90er Jahre aber in stärkerem Umfang an: bis 1995 stiegen die Ausgaben von 15,7 auf 20,4 Prozentpunkte des BIP (Tabelle 2.10)¹. Die Ausgaben für die öffentliche soziale Sicherheit in der *Schweiz* entsprechen dem Durchschnitt der OECD-Länder und liegen etwas tiefer als in *Kanada*.

Im Jahre 1995 beliefen sich die gesamten öffentlichen Sozialausgaben (Gesundheitssektor ausgenommen) in *Kanada* auf 11,7 Prozent und in der *Schweiz* auf 14,3 Prozent des BIP, womit beide Länder deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 17 Prozent des BIP (Tabelle 2.10) liegen. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben liegen in beiden Ländern bei 6,5 Prozent des BIP, wobei dies in der ersten Hälfte der 90er Jahre durch deutlich unterschiedliche Trends bedingt ist: in *Kanada* ist eine leichte Abnahme, in der *Schweiz* ein deutlicher Anstieg (in 5 Jahren um mehr als 1 Prozentpunkt des BIP) zu verzeichnen. Der Umfang der privaten Gesundheitsvorsorge in der *Schweiz* ist ebenfalls beträchtlich: annähernd 12 Prozent des Privatkonsums werden für Gesundheit aufgewendet, im Gegensatz zu 4 Prozent in *Kanada* (OECD, in Kürze erscheinend).

In beiden Ländern spielen neben der grundlegenden staatlichen Rentenversicherung private Vorsorgeformen eine wichtige Rolle. Von Personalvorsorgeeinrichtungen in der *Schweiz* aufgrund von freiwilligen Beiträgen und Pflichtbeiträgen ausgezahlte Leistungen beliefen sich 1995 auf 4,8 Prozent des BIP (Tabelle 2.10). In *Kanada* machten Pensionsleistungen aus freiwilligen und steuerbegünstigten Versorgungsplänen 4,5 Prozent des BIP aus (OECD, in Kürze erscheinend, und Adema and Einerhand, 1998).

¹ Dieser Vergleich ist jedoch etwas verzerrt, da nicht für alle Schweizer Kantone umfassende Daten über die Sozialhilfeausgaben vorliegen (Rohschätzungen zufolge liegt der Umfang der Sozialhilfeausgaben zwischen 1,5 und 3 Prozent des BIP).

Tabelle 2.10: Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des BIP, 1980–1995

	Kanada					Schweiz				
	1980	1985	1990	1993	1995	1980	1985	1990	1992	1995
Alters- und Hinterbliebenenrenten	3.0	3.8	4.3	4.8	4.8	6.1	6.3	6.0	6.5	7.1
Invalidenrenten	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	1.0	1.3
Krankenversicherung	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Dienstleistungen für ältere und behinderte Menschen	–	–	–	–	–	0.2	0.2	0.5	0.5	0.5
Berufsunfälle und -krankheiten	0.3	0.5	0.5	0.6	0.5	0.9	1.0	1.0	1.1	1.3
Bar- und Dienstleistungen für Familien	0.7	0.7	0.6	0.5	0.8	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1
Arbeitsmarktliche Massnahmen	0.3	0.6	0.5	0.6	0.6	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5
Arbeitslosenunterstützung	1.2	1.8	1.9	2.2	1.3	0.1	0.3	0.1	0.9	1.1
Andere unvorhergesehene Ausgaben	2.0	2.3	2.5	3.3	3.1	0.3	0.3	0.9	1.1	1.2
Gesamte öffentliche Sozialausgaben ohne Gesundheit ¹	8.0	10.2	10.8	12.7	11.7	9.7	10.4	11.0	12.9	14.3
OECD ²	12.3	13.9	14.3	16.0	15.7	12.3	13.9	14.3	16.0	15.7
Gesamte öffentliche Gesundheitsausgaben	5.2	6.1	6.7	7.4	6.6	4.3	4.8	5.3	6.1	6.6
Gesamte öffentliche Sozialausgaben	13.2	16.3	17.6	20.0	18.2	14.0	15.2	16.3	19.0	21.0
OECD ²	17.5	19.2	19.9	22.0	21.6	17.5	19.2	19.9	22.0	21.6
Obligatorische private Sozialausgaben ³	–	–	–	–	–	1.9	2.3	3.1	3.5	4.3

Quelle: OECD Datenbank zu Sozialausgaben

- 1 In beiden Ländern besteht ein Angebot an Sozialwohnungen, das aber in den Daten nicht berücksichtigt ist.
- 2 Enthält die folgenden Ausgabenkategorien: Altersrenten, Invalidenrenten, Berufsunfälle und -krankheiten, Krankenversicherung, Dienstleistungen für ältere und behinderte Menschen, Hinterbliebene, Barleistungen Familienzulagen, Dienstleistungen für Familienzulagen, Arbeitslosenentschädigung, arbeitsmarktliche Massnahmen, öffentliche Gesundheitsausgaben sowie andere Ausgaben (einschliesslich nicht kategorisierte Sozialhilfeleistungen). Nicht gewichteter Durchschnitt für alle OECD-Länder ausser der Tschechischen Republik, Griechenland, Ungarn, Island, Luxemburg, Korea, Mexiko und Polen.
- 3 Die Daten der Beruflichen Vorsorge für die Schweiz umfassen neben dem obligatorischen Teil (gesetzlich vorgeschriebene Leistungen) auch den vor- und überobligatorischen Teil (Leistungen, die unter oder über der gesetzlichen Mindestvorsorge liegen). Das Bundesamt für Sozialversicherung hat zur Zeit keine separaten Daten zum gesetzlich vorgeschriebenen Teil, aber da dieser der wichtigere der beiden ist, werden die Leistungen der Beruflichen Vorsorge hier integriert.

Aufgrund entscheidender Veränderungen in der Familienzusammensetzung sind die Systeme der sozialen Sicherheit in beiden Ländern mit Herausforderungen konfrontiert. Die Zahl gescheiterter Ehen (Verhältnis von Scheidungen zu Eheschliessungen pro Jahr) hat sich seit 1980 in *Kanada* von 32 auf 49 Prozent und in der *Schweiz* von 30 auf 41 Prozent erhöht. Ausserdem ist in beiden Ländern die Zahl der Einpersonenhaushalte und Einelternfamilien stetig gestiegen, wobei vor allem letztere dem Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit ausgesetzt sind. Zur Zeit machen in *Kanada* die Einelternfamilien 14,5 Prozent der Familien aus, wohingegen diese in der *Schweiz* 8 Prozent aller Haushalte umfassen (Statistik Schweiz, 1999 und Statistics Canada, 1999).

Demographische Trends und Arbeitsmarkttrends sind die Hauptfaktoren, die Veränderungen im Bereich Sozialausgaben auslösen und somit auch Reformen der entsprechenden Regelungen erforderlich machen. Aus Tabelle 2.11 geht hervor, dass sich die Veränderungen in den beiden Ländern recht unterschiedlich auswirken. Im Durchschnitt geht knapp über die Hälfte der gesamten öffentlichen Sozialausga-

ben (mit Ausnahme der Gesundheitsausgaben) in den OECD-Ländern an ältere Menschen. Dieser Anteil hat sich seit 1980 markant erhöht. Das System der Sozialausgaben in *Kanada* ist seit jeher stärker auf jüngere Einzelpersonen und Familien ausgerichtet. Der Druck durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung wirkte sich jedoch dahingehend aus, dass ein zunehmend kleinerer Teil der öffentlichen Sozialausgaben (ohne Gesundheitsausgaben) an die jüngere Bevölkerung geht. Das *Schweizer* System dagegen ist traditionell auf die ältere Bevölkerung ausgerichtet. So ging 1980 nur etwas über ein Drittel aller öffentlichen Sozialausgaben (ohne Gesundheitsausgaben) an die jüngere Bevölkerung. Seitdem führte aber die Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt zur Verdopplung des BIP-Anteils, der für Sozialhilfeleistungen für die jüngere Bevölkerung eingesetzt wird und als Teil der öffentlichen Sozialausgaben (ohne Gesundheitsausgaben) mittlerweile über dem OECD-Durchschnitt liegt.

Tabelle 2.11: **Öffentliche Sozialausgaben für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, 1980–1995¹**
als Prozentsatz des BIP und als Anteil der öffentlichen nicht gesundheitsbezogenen Sozialausgaben

	1980		1985		1990		1995	
	Prozentsatz des BIP	Ausgabenanteil ²						
Kanada	5.0	62.4	6.5	63.2	6.5	60.4	6.8	58.6
Schweiz	3.5	36.4	3.9	38.6	4.4	42.3	5.8	48.8
OECD ³	5.7	46.6	6.8	48.9	7.0	49.0	7.8	49.5

Quelle: OECD Datenbank zu den Sozialausgaben

1 Ausgaben für die Bevölkerung im Erwerbsalter: Barleistungen für Invalidität, Berufsunfälle und -krankheiten, Krankenversicherung, Barleistungen für Familien, Dienstleistungen für Familien, Arbeitslosenentschädigung, arbeitsmarktliche Massnahmen und andere Ausgaben (einschliesslich nicht kategorisierte Sozialhilfeleistungen). Öffentliche Gesundheitsausgaben sind nicht enthalten.

2 Sozialleistungen für die Bevölkerung im Erwerbsalter als Prozentsatz der öffentlichen nicht gesundheitsbezogenen Sozialausgaben.

3 Nicht gewichteter Durchschnitt für alle OECD-Länder ausser der Tschechischen Republik, Griechenland, Ungarn, Island, Luxemburg, Korea, Mexiko und Polen.

Die öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung waren 1990 in der *Schweiz* geringfügig, beliefen sich aber 1993 auf 1,6 Prozent des BIP (Tabelle 2.12)². Inzwischen sind die Ausgaben wieder gesunken, liegen aber immer noch beträchtlich über dem früheren Niveau. 1992 wurde in *Kanada* für Barleistungen zugunsten von Arbeitslosen am meisten Geld aufgewendet, und anschliessend wurden besonders einschneidende Kürzungen vorgenommen. In beiden Ländern waren die niedrigeren Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung nach 1992 bis 1993 teilweise durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit bedingt (in der *Schweiz* war allerdings bis 1997 eine erneute Zunahme zu verzeichnen). Reformen des Arbeitslosenversicherungssystems in *Kanada* trugen ebenfalls zur Senkung der öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung bei. Diese Veränderungen werden in Kapitel 5 ausführlicher erörtert.

² In der Schweiz war der Arbeitslosenversicherungsfonds Anfang der 90er Jahre stark defizitär. Daraufhin wurde die Beitragsquote 1993 drastisch erhöht (von 0,4 auf 2,0 Prozent der Löhne). Obwohl die Sozialversicherung hauptsächlich Bundeskompetenz ist, leisten die Kantone je nach Finanzlage aus ihren eigenen Einkünften Beiträge (s. Kapitel 6).

Tabelle 2.12: **Öffentliche Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, 1985–1997**
 als Prozentsatz des BIP

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kanada	1.8	1.9	2.2	1.9	1.5	1.3	1.2	–
Schweiz	0.3	0.1	0.9	1.6	1.4	1.2	1.3	1.4
OECD ¹	1.6	1.4	2.0	2.2	2.0	1.8	–	–

Quelle: OECD Datenbank zu arbeitsmarktlichen Massnahmen und Datenbank zu den Sozialausgaben

¹ Nicht gewichteter Durchschnitt für alle OECD-Länder ausser der Tschechischen Republik, Griechenland, Ungarn, Island, Luxemburg, Korea, Mexiko, Polen und der Türkei.

Als zweite Ursache für die Zunahme der Sozialausgaben für die jüngere Bevölkerung ist das häufigere Auftreten von Erwerbsunfähigkeit zu nennen. Aus Tabelle 2.13 geht ein Anstieg der Ausgaben für Erwerbsunfähigkeit hervor. In *Kanada* ging er in den 80er Jahren verhältnismässig rasch vonstatten, aber in den darauffolgenden Jahren blieb der BIP-Anteil dieser Ausgaben konstant. In der *Schweiz* stiegen die Ausgaben für Invaliditätsleistungen zu Beginn der 90er Jahre markant, und die Gesamtausgaben als BIP-Anteil betrachtet belaufen sich wiederum auf die Hälfte des OECD-Durchschnitts.

 Tabelle 2.13: **Öffentliche Sozialausgaben für Barleistungen bei Invalidität und für Berufsunfälle, 1980–1995**
 als Prozentsatz des BIP

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Kanada	0.7	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Schweiz	1.7	1.9	1.9	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5
OECD ¹	1.6	1.7	1.8	1.9	1.9	2.0	1.9	1.9

Quelle: OECD Datenbank zu den Sozialausgaben

¹ Nicht gewichteter Durchschnitt für alle OECD-Länder ausser der Tschechischen Republik, Griechenland, Ungarn, Island, Luxemburg, Korea, Mexiko und Polen.

Im Rahmen der gesamten öffentlichen Sozialleistungen spielen Sozialhilferegeln eine wichtige Rolle. In *Kanada* machten 1995 die Ausgaben für Sozialhilfe etwa 17 Prozent der gesamten öffentlichen Sozialausgaben aus (OECD, 1999). Aus Tabelle 2.14 geht eine starke Zunahme der Sozialhilfeausgaben in der *Schweiz* seit Anfang der 90er Jahre hervor, insbesondere in den Kantonen *Waadt* und *Zürich*. Die kantonalen Sozialhilfesysteme übernehmen zunehmend die Funktion eines Auffangnetzes für Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht durch das Sozialversicherungssystem abgesichert sind.

Tabelle 2.14: **Kantonale Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung**¹

	Ausgaben in Millionen der Landeswährung								Ausgaben pro Kopf
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997
Graubünden									
Ausgaben	6.6	7.38	9.0	9.6	10.2	9.8	10.8	12.3	70
Tessin									
Ausgaben	17.4	20.6	29.0	36.2	45.1	49.7	54.8	56.2	199
Waadt									
Ausgaben	20.4	24.8	46.3	69.1	85.7	91.6	98.0	102.8	171
Sozialhilfe	17.1	18.5	30.5	38.0	47.5	51.8	58.1	65.7	
Arbeitslosenunterstützung	3.3	6.3	15.8	31.1	38.2	39.9	39.9	16.7	
Mindestwiedereingliederungseinkommen RMR	–	–	–	–	–	–	–	20.4	
Zürich									
Ausgaben	38.8	63.7	87.6	133.3	177.4	188.1	197.5	188.8	161
Sozialhilfe	37.9	61.7	78.8	106.1	130.6	140.3	152.5	167.1	
Arbeitslosenunterstützung	0.9	2.0	8.8	27.2	46.8	47.8	45.0	21.7	
Öffentliche Sozialausgaben in der Schweiz (in Milliarden)	51.7	58.1	65.0	71.9	73.9	76.4	–	–	

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung und OECD Datenbank zu den Sozialausgaben

¹ Die Ausgaben umfassen keine Alimentenbevorschussungen und Bedarfsleistungen an Eltern oder andere soziale Dienstleistungen der Kantone. Diese Ausgaben können eine beträchtliche Höhe annehmen. 1997 beispielsweise wurden die gesamten Sozialhilfeausgaben (einschliesslich Sozialhilfe- und Arbeitslosenunterstützungsleistungen) im Kanton Zürich auf Sfr. 329 Millionen geschätzt.

Schweiz

Versicherungsleistungen beruhen auf sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Invalidität. Die Kantone können nach eigenem Ermessen zusätzliche Regelungen zur Ergänzung der Versicherungsleistungen des Bundes einführen; für die Krankenversicherung ist dies jedoch obligatorisch. Einkommensschwache Haushalte, welche die Krankenkassenbeiträge nicht aufbringen können, erhalten von den Kantonen einen Zuschuss. Der Bund leistet Beiträge an diese ergänzenden kantonalen Programme, die im einzelnen von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausgestaltet sind. Familienzulagen richtet der Bund nur an landwirtschaftliche Haushalte aus. In den meisten Kantonen gibt es Regelungen für die Kinder aller Arbeitnehmer. Die Zahlungen erfolgen entweder direkt als Teil des Lohns durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmer oder durch Sozialleistungen, die hauptsächlich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert werden.

Die Kantone sind ebenfalls zuständig für Leistungen, die bedarfsabhängig ausgerichtet werden, insbesondere für die Sozialhilfe. Die Gemeinden können an der Finanzierung und Ausrichtung der Sozialhilfe mitbeteiligt sein. Hier ist die jeweilige kantonale Praxis entscheidend. Obwohl die Kantone die Höhe der Sozialhilfeleistungen frei festlegen können, werden in der ganzen Schweiz etwa die gleichen Beträge ausgerichtet. Die meisten Kantone befolgen die Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für So-

zialhilfe), einer unabhängigen, aus öffentlichen und privaten sozialen Institutionen gebildeten Organisation, die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe veröffentlicht (Kapitel 4).

Die Bundesbehörden sind für Flüchtlinge und Asylbewerber zuständig, wobei die Kantone an der praktischen Durchführung und der Leistungszahlung (vollumfängliche Rückerstattung durch den Bund) beteiligt sind. 1997 wandte der Bund etwa Sfr. 180 Millionen für die Unterstützung von Flüchtlingen auf und entrichtete Sfr. 678 Millionen für die Unterstützung von Asylbewerbern an die Kantone. Dies entspricht insgesamt etwa 0,2 Prozent des BIP.

Ein ungewöhnlicher, aber wichtiger Bestandteil des Schweizerischen Versicherungssystems sind die *Ergänzungsleistungen* (EL). Sie werden an Personen ausgerichtet, deren Einkünfte trotz des Bezugs von Alters-, Hinterbliebenen- oder Invaliditätsleistungen unter einem sozial akzeptablen Niveau liegen. In anderen Ländern erhalten Personen mit niedrigen Versicherungsbezügen Sozialhilfezahlungen zur Ergänzung ihrer Einkünfte. Dies ist in der *Schweiz* nicht der Fall, da die Ergänzungsleistungen über den Sozialhilfesätzen liegen. Infolgedessen wird Sozialhilfe überwiegend an nicht behinderte Menschen im Erwerbsalter ausgerichtet.

Den Arbeitsmarkt betreffende Dienstleistungen werden von der regionalen Arbeitsvermittlung erbracht, die wiederum durch die Arbeitslosenversicherung finanziert wird und somit in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt. Die Einrichtung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erfolgte jedoch durch die Kantone, und ihnen wurde die Aufgabe übertragen, Ausbildungs- und Anstellungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen (Kapitel 5).

In der aktuellen sozialpolitischen Diskussion in der *Schweiz* steht die Neugestaltung des jetzigen Sozialversicherungssystems im Vordergrund. Es soll bestehenden und zukünftigen Bedürfnissen besser entsprechen. Folgende sozioökonomische Trends wirken sich vor allem als Druckfaktoren aus: veränderte Familienstrukturen, steigender Anteil von Teilzeitarbeit, Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit, wachsende Nachfrage nach Sozialhilfe sowie die Überalterung der Bevölkerung. Nach Schneider (1995) müssten die Sozialversicherungsbeiträge, solange die Arbeitslosenquote bei etwa 2,5 Prozent liegt, von 33 Prozent auf etwa 40 Prozent der Gehälter angehoben werden, wenn man das jetzige System aufrechterhalten und gleichzeitig die steigenden Kosten für staatliche Rentenzahlungen und die Kranken- und Invalidenversicherung aufbringen will. Allerdings erscheinen die diesem Szenario zugrunde liegenden Annahmen jetzt etwas optimistisch.

Kanada

Die Bundesregierung ist für die Arbeitslosenversicherung zuständig, während Sozialhilfe und Gesundheit in den Kompetenzbereich der Provinzen fallen. Die Finanzierung dieser Systeme erfolgt teilweise in Form eines Pauschalzuschusses durch die Bundesregierung: der kanadische Gesundheits- und Sozialbeitrag (Canada Health and Social Transfer, CHST). Die Provinzen entwickeln die Sozialhilfeprogramme und setzen die Unterstützungssätze fest. Dementsprechend fällt die Unterstützung in verschiedenen Landesteilen unterschiedlich hoch aus.

Die Durchführung von Integrationsmassnahmen für Sozialhilfeempfänger obliegt ebenfalls den Provinzen. In einigen Provinzen sind die Gemeinderegierungen an der Verwaltung und Ausführung von Sozialleistungen beteiligt. Für aktive Arbeitsmarktmassnahmen für Empfänger von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (sowie Personen, deren Anspruch auf diese Leistungen in den letzten drei Jahren erloschen ist,) ist der Bund zuständig. Die Regierungen haben allerdings Vereinbarungen zur Arbeitsmarktentwicklung (labour market development agreements, LMDA) unterzeichnet, aufgrund derer Bereiche der Umsetzung (und Finanzierung) delegiert werden können.

Die Regierungen auf Bundes-, Provinz- und Territorialebene gelangten dahingehend zu einem breiten Konsens, dass ihr Hauptaugenmerk der Entwicklung von Programmen für in Armut lebende Kinder gelten sollte. Aufgrund dessen wurden landesweit unter dem Namen Nationales Programm für Kinder (National Child Benefit, NCB) neue Strukturen mit vermehrter Unterstützung, Programmen und Dienstleistungen für Kinder in einkommensschwachen Haushalten geschaffen. Im Rahmen dieser Massnahmen stellt die Bundesregierung Finanzmittel, die über das Steuersystem funktionieren, für alle einkommensschwachen Haushalte mit Kindern zur Verfügung. Auf Provinzebene konnten dadurch Einsparungen erzielt werden, da die Provinzen die Leistungen für Familien, die Sozialhilfe erhalten, entsprechend kürzen konnten (einige Provinzen nahmen allerdings keine Kürzungen vor, um Familien, die Sozialhilfe empfangen, höhere Einkünfte zu gewähren). Die so frei gewordenen Mittel sollen in Massnahmen zur Minderung der Kinderarmut reinvestiert werden. Dies wurde verschiedentlich so ausgelegt, dass darin höhere Ausgaben für Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Kinderbetreuung, erweiterte medizinische Leistungen und Massnahmen für Kleinkinder enthalten sein sollten.

Die Einkommens- und Armutsverteilung

Die Trends in der Einkommens- und Armutsverteilung geben den politischen Entscheidungsträgern in beiden Ländern Anlass zur Besorgnis. Untersuchungen der OECD (z.B. Burniaux et al., 1998 und Atkinson et al., 1996) zeigen, dass *Kanada* etwa im Mittelfeld der OECD-Länder liegt. Die Ungleichheit ist stärker ausgeprägt als in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern, entspricht aber derjenigen in den südeuropäischen und englischsprachigen Ländern bzw. ist im Vergleich zu letzteren zum Teil auch schwächer. Die einzigen, international voll vergleichbaren Daten für die *Schweiz* liegen für die frühen 80er Jahre vor (Atkinson et al., 1996). Sie weisen darauf hin, dass in der *Schweiz* eine wesentlich stärkere Ungleichheit vorlag, die lediglich von den Vereinigten Staaten eindeutig übertroffen wurde. Die verschiedenen Masseinheiten für Ungleichheit gewichten unterschiedliche Punkte der Einkommensverteilung unterschiedlich. Aus der Analyse der Unterschiede zwischen solchen Masseinheiten geht deutlich hervor, dass das hohe Ausmass der Ungleichheit in der *Schweiz* auf eine breite Streuung am oberen Ende der Einkommensskala zurückzuführen ist, d.h. die Reichen sind im Verhältnis reicher als in anderen Ländern und nicht die Armen ärmer.

Die *kanadische* Einkommensverteilung ist seit Mitte der 70er Jahre in etwa stabil (Burniaux et al., 1998). Dies steht im Gegensatz zu den anderen OECD-Ländern, für die brauchbare Daten über längere Zeiträume vorliegen. Die meisten Ungleichheitsmessungen ergaben, dass die Ungleichheit in *Kanada* im

Zeitraum von Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre rückläufig war³. Und doch hat sich die Struktur der Einkommensverteilung in subtiler Art und Weise verändert und damit auch die Sozialhilfe:

- Personen am unteren Ende der Einkommensskala hatten auch in den 70er Jahren sehr niedrige Einkünfte. Mittlerweile hat sich ihr Einkommensanteil, wie in fast allen anderen Ländern, noch verringert. Der Anteil am Gesamtkapital und Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ist noch drastischer zurückgegangen, so dass nur 6 Prozent des gesamten Markteinkommens den unteren drei Zehntelstellen der Einkommensskala zukommen.
- Die unteren drei Zehntelstellen erhalten einen geringeren Anteil staatlicher Zuwendungen als zuvor. Da jedoch der Gesamtumfang der Beiträge seit den 70er Jahren beträchtlich erhöht wurde (siehe oben), hat der absolute Umfang von Beiträgen an die unteren Einkommenschichten zugenommen. In Kombination mit einem etwas progressiveren Steuersystem konnte das Auseinanderklaffen der Markteinkommen somit ausgeglichen werden.

Ausgehend von der Schweizerischen Einkommens- und Vermögensstichprobe (SEVS) verglichen Leu et al. (1997) die Einkommensverteilung in den Jahren 1982 bis 1992. Unter Ausklammerung der bedarfsabhängig zugesprochenen Leistungen (aber unter Einbezug der Ergänzungsleistungen) verbreiterte sich die Einkommensskala im Untersuchungszeitraum.

- Die meisten Bürger hatten ein höheres Realeinkommen. Dies galt nicht für Personen mit Einkommen im untersten Zehntel der Einkommensskala.
- Die Einkommen derjenigen in den obersten Zehntel der Einkommensskala waren deutlich gestiegen. Dadurch verringerte sich der Anteil der untersten vier Zehntel am Gesamteinkommen.

In beiden Ländern ist es mehr oder weniger erklärtes Ziel, das Ausmass der Armut zu beschränken. Da es keine allgemein anerkannte Definition von Armut gibt, werden die geläufigsten Armutsindikatoren in der *Schweiz* und *Kanada* aufgrund der Anzahl Haushalte, deren Einkommen eine bestimmte Höhe unterschreitet, berechnet. In der *Schweiz* zählt die Anzahl Menschen, die mit weniger als dem von der SKOS empfohlenen Grundbedarf auskommen müssen, zu den Indikatoren. Ein zweiter Indikator wird aufgrund des Einkommensniveaus ermittelt, das den Ergänzungsleistungen (Zusatzleistungen, die Empfängern von Alters-, Hinterbliebenen oder Invaliditätsleistungen ein Mindesteinkommensniveau gewährleisten) gleichkommt.

³ Die weitgehende Stabilität der Endeinkommensverteilung wurde durch zahlreiche nationale Studien bestätigt (z.B. Blackburn und Bloom 1991, Gottschalk und Smeeding 1995). Hatfield (1996) unterstreicht die Bedeutung vermehrter Finanztransfers durch den Bund sowie einer progressiveren Besteuerung, wenn es darum geht, das Auseinanderklaffen der Einkommensschere auf dem Markt auszugleichen. Erskoy (1994) ist der Ansicht, die Zunahme der Markteinkommensungleichheit seit Mitte der 70er Jahre sei zu einem Drittel auf die gestiegene Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Zyblock (1996) nennt die Zunahme von Einelternfamilien als wesentlichen Faktor für diese Entwicklung. Gleichzeitig weist er jedoch darauf hin, dass sich die Ungleichheit in praktisch allen Subgruppen der Bevölkerung verstärkt abzeichnet, und nennt als Hauptgrund für die Zunahme der Markteinkommensungleichheit Veränderungen der Gesamtkonjunktur (Globalisierung, technologische Veränderungen etc.).

Statistics Canada veröffentlicht seit 1967 Grenzwerte für niedrige Einkommen (Low Income Cut-Offs, LICOs). Sie finden breite Anwendung, gelten aber nicht als offiziell anerkannte Masseinheit für Armut und werden bei der Festlegung der Sozialhilfesätze nicht als Richtwerte herangezogen. Diese Grenzwerte sollen durch Urbanisierung und Familiengröße bedingten unterschiedlichen Lebenshaltungskosten Rechnung tragen, geben aber provinzial oder regional bedingte Abweichungen nicht wieder⁴. Die letzten Schätzungen wurden aufgrund der Erhebung zu Familienausgaben aus dem Jahre 1996 vorgenommen. Um der Inflation Rechnung zu tragen, werden sie jedes Jahr auf den neusten Stand gebracht (Tabelle 2.15). Vereinfacht ausgedrückt werden die LICOs in zwei Schritten berechnet:

- Einkommensniveau, bei dem ein Haushalt durchschnittlich für Nahrung, Kleidung und Wohnung einen 20 Prozent höheren Anteil seines Bruttoeinkommens ausgibt als die Durchschnittsfamilie, und
- Abweichungen bezüglich Familiengröße und Urbanisierung werden anhand der Engel-Kurven berücksichtigt.

Tabelle 2.15: Grenzwerte für niedrige Einkommen in Kanada (CS/Jahr), 1997

Urbanisation: Einwohnerzahl	Familiengröße			
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen
> 500 000	17 409	21 760	27 063	32 759
100 000–500 000	14 931	18 664	23 213	28 098
30 000–100 000	14 827	18 534	23 050	27 903
<30 000	13 796	17 245	21 448	25 964
Landgemeinden	12 030	15 038	18 703	22 639

Quelle: Statistics Canada (1997), Low Income Cut-offs, Catalogue 13-551

OECD-Studien (z.B. Atkinson et al., 1996 und Burniaux et al., 1998) verwenden als willkürliche Grenzlinie für internationale Vergleiche niedriger Einkommen 50 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens. Die Untersuchung von Burniaux et al. (1998) stellte in Kanada in den Jahren 1975 bis 1990 eine stete, beträchtliche Abnahme der relativen Armut fest (Tabelle 2.16). Danach ist der Anteil Personen mit Einkommen unter 50 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens oder unter dem LICO leicht angestiegen.

⁴ Die Tatsache, dass die LICOs den je nach Provinz unterschiedlichen Lebenshaltungskosten nicht wirklich Rechnung tragen, macht deren Deutung schwierig. Bei den Mieten beispielsweise gibt es von Provinz zu Provinz starke Abweichungen. Ein Überblick über das Auftreten der Armut, der auf LICOs basiert, wird Provinzen mit hohen Mieten (z.B. Ontario) im Vergleich zu Provinzen mit niedrigen Mieten (z.B. Saskatchewan) einen zu hohen Anteil zuschreiben. Um diese Schwachpunkte der LICOs zu beheben, wurden alternative Armutsindikatoren entwickelt (siehe zum Beispiel HRCO, 1998; in dieser Studie wird als alternativer Armutsindikator die 'Market Basket Measure' diskutiert).

Tabelle 2.16: **Häufigkeit niedriger Einkommen in Kanada und der Schweiz**

		Häufigkeit niedriger Einkommen
Kanada		
50 % des mittleren Einkommens	1975	11.3
	1985	9.7
	1990	8.1
	1994	8.9
Grenzwert für niedriges Einkommen (LICO)	1992	17.0
	1995	17.8
	1996	17.9
Schweiz		
50% des mittleren Einkommens	1992	6.6
SKOS	1992	5.6
Höhe der EL	1992	9.8
<i>Quellen:</i> Burniaux et al. (1998); Leu et al. (1997); Statistics Canada (1996), Catalogue 13-207		

Wenn man 50 Prozent des mittleren Einkommens als Einkommens-Grenzlinie zugrunde legt, ist das Armutsniveau in der *Schweiz* etwas niedriger als in *Kanada*. Die Indikatoren legen nahe, dass zwischen 5,6 und 9,8 Prozent der *Schweizer* Bevölkerung zu den unteren Einkommensschichten gehören (Leu et al., 1997). Darüber hinaus scheint sich die Armutshäufigkeit in den Jahren 1982 bis 1992 in der *Schweiz* nicht erhöht zu haben. Wie jedoch bereits erwähnt wurde, sind die Arbeitslosenzahlen in der *Schweiz* seit 1992 drastisch gestiegen, was vermutlich für einige Haushalte den Abstieg in die unteren Einkommensschichten mit sich brachte. Legt man die Armutsindikatoren zugrunde, auf die in den jeweiligen Landesmedien häufig Bezug genommen wird – Höhe des LICO und der Ergänzungsleistungen –, ergibt sich eine stärkere Armutsverbreitung. Die LICOs weisen darauf hin, dass etwa 17 Prozent der *kanadischen* Bevölkerung zu den unteren Einkommensschichten gehören. Beinahe 10 Prozent der *Schweizer* Bevölkerung verfügen über ein Einkommen unter der Höhe der Ergänzungsleistungen. Tabelle 2.17 gibt Aufschluss darüber, mit welcher Wahrscheinlichkeit verschiedene Haushaltsarten in der *Schweiz* ein niedriges Einkommen haben. Ist das Familienoberhaupt verhältnismässig jung, besteht das grösste Risiko, insbesondere bei kinderreichen Familien oder Einelternfamilien. Trotz eher niedriger Armutshäufigkeit bei Berufstätigen (3,5 bzw. 6,8 Prozent, je nach Armutsindikator) stand 1992 etwa die Hälfte aller in Armut lebenden Menschen in einem Anstellungsverhältnis. Von allen Personen mit Einkünften unter der Höhe der Ergänzungsleistungen verfügten 71 Prozent über ein Erwerbseinkommen. Bei Berufstätigen kommt die Nichtinanspruchnahme von ihnen zustehenden Unterstützungsleistungen sehr häufig vor (Leu et al., 1997). Tabelle 2.18 weist darauf hin, dass Armut in den französisch- und italienischsprachigen Landesteilen der *Schweiz* stärker verbreitet ist als in der deutschen *Schweiz*.

Tabelle 2.17: Häufigkeit niedriger Einkommen nach Alter und Haushaltsform¹ in der Schweiz, 1992

	Anteil an der Gesamtbevölkerung (%)	nach SKOS (%)	nach EL (%)
Gesamtbevölkerung	100	5.6	9.8
Nach Alter			
20–29	17.6	8.3	12.2
30–39	28.2	7.1	12.4
40–49	21.8	4.4	7.9
50–59	13.5	3.6	5.9
60–69	9.7	3.1	6.6
70–79	6.2	4.4	11.0
80+	2.9	3.2*	10.7
Nach Haushaltsform			
Alleinstehende Frauen	8.0	6.4	11.7
Alleinstehende Männer	4.6	10.6	15.6
Paare mit 1 oder 2 Kindern	32.7	5.5	9.9
Paare mit 3 oder mehr Kindern	10.8	7.8	15.3
Paare ohne Kinder	31.1	3.2	5.8
Alleinerziehende	3.6	11.4*	20.2
Beruflicher Status			
Bauern	1.9	15.4*	24.6
Selbständig	7.4	17.0	22.2
Angestellte	69.0	3.5	6.8
Altersrentner	15.7	3.6	9.5
Invaliditätsrentner	2.7	3.7*	10.8
Ohne Stelle	19.0	16.8	28.5

Quelle: Leu et al. (1997)

¹ Die mit einem Stern bezeichneten Angaben sind statistisch nicht signifikant.

Tabelle 2.18: Regionale Verbreitung der Armut in der Schweiz, 1992

	Anteil an der Gesamtbevölkerung (%)	nach SKOS (%)	nach EL (%)
Nach Sprache			
– Deutsch	72.3	4.8	8.7
– Französisch	23.6	6.9	11.3
– Italienisch	4.1	12.3	21.2
Nach Region			
– Zürich	17.0	3.7	5.4
– Nordosten ohne Zürich	12.0	3.5	9.4
– Bern	14.2	6.8	10.9
– Nordwesten ohne Bern	17.0	4.2	8.2
– Innerschweiz	8.9	6.5	10.7
– Waadt	9.2	6.5	11.6
– Westschweiz ohne Waadt	11.6	7.1	10.8
– Südschweiz	10.2	8.0	14.9

Quelle: Leu et al. (1997)

Tabelle 2.19 enthält Angaben über Armut in *Kanada* unter Berücksichtigung der Veränderungen seit 1975:

- Bei Familien mit Kindern, egal welchen Familientyps, besteht ein zumindest doppelt so hohes ‚Risiko‘ der Zugehörigkeit zu den unteren Einkommenschichten.
- Haushalte alleinstehender Erwachsener haben eher niedrige Einkommen als Haushalte mit mehreren Erwachsenen.
- Die Arbeitslosigkeit führt zu einem massiven Anstieg der Armutshäufigkeit.
- Deutlich gesunkene Armutsziffern sind bei Haushalten älterer Menschen, vor allem bei Rentnern, zu verzeichnen.

Tabelle 2.19: **Rate niedriger Einkommen in Kanada (1991) nach Abzug der Steuern und staatlichen Beihilfen**
(Prozentsatz armer Einzelpersonen in jeder Gruppe)¹

	Armutsraten ²		Änderung der Armutsraten seit 1975	
	Nicht erwerbstätig	Erwerbstätig	Nicht erwerbstätig	Erwerbstätig
Alleinstehende Erwachsene ohne Kinder	31.3	16.1	-41.3	-2.5
Alleinerziehende	84.1	36.8	3.2	0.9
Zwei oder mehr Erwachsene ohne Kinder	12.4	3.2	-22.1	-1.8
Zwei oder mehr Erwachsene mit Kindern	50.5	6.4	-37.2	-1.4
Familienvorstand unter 65	55.8	7.1	-17.8	-1.2
Familienvorstand über 65	6.6	0.3	-41.1	-0.6

Quelle: Burniaux et al. (1998)

1 Die Tabelle enthält keine Daten über Ureinwohner und Neueinwanderer. Auch diese beiden Gruppen sind anfällig für niedrige Einkommen.

2 Die Armutsrate einer Gruppe wird definiert als Anzahl armer Einzelpersonen in einer Gruppe, ausgedrückt als Prozentsatz der Gesamtpersonenzahl in der betreffenden Gruppe. Personen mit einem ‚niedrigen Einkommen‘ haben ein angepasstes äquivalentes Einkommen unter 50 Prozent des mittleren angepassten äquivalenten verfügbaren Einkommens. Die Äquivalenzskalanelastizität beträgt 0,5.

Veränderungen im Laufe der Zeit haben sich dahingehend ausgewirkt, dass weniger Menschen im Rentenalter in Armut leben, während bei den Einelternfamilien die Armutsziffer gestiegen ist. Wie die Tabelle 2.19 zeigt, sind die Familien von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden dem grössten Armutsrisiko ausgesetzt. In sämtlichen Haushalten dieser Art haben annähernd 85 Prozent der betreffenden Personen Einkünfte unter 50% des mittleren Einkommens. Picot et al. (1998), bestätigen diese Ergebnisse für die 90er Jahre. Sie zeigen ebenfalls auf, dass für alleinstehende Männer und Paare mit Kindern ein erhöhtes Armutsrisiko besteht, da diese Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt zunehmend weniger stark vertreten sind.

Schlussfolgerung

In diesem Kapitel wurden Aspekte des sozioökonomischen Kontexts erläutert, die für das Verständnis der Rolle der Sozialhilfe in den beiden Ländern entscheidend sind. Ebenfalls zur Sprache gebracht wurden äussere Druckfaktoren, welche die Debatte um die Sozialhilfereform beeinflussen.

In *Kanada* sind als augenfälligste Merkmale des politischen Umfelds die schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt und der öffentlichen Finanzen zu nennen. Um Abhilfe zu schaffen, wurde der Zugang zur Arbeitslosenversicherung eingeschränkt. Dies wirkte sich auf die Art der Klientinnen und Klienten aus, die in den Provinzen durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Bemühungen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzlage hatten zur Folge, dass sich die Höhe und die Struktur der Bundesbeiträge an die Provinzregierungen änderten. Die soziale Benachteiligung (zumindest wenn diese ausschliesslich am relativen Einkommen gemessen wird) hat nicht zugenommen, konzentriert sich aber stärker auf Familien und Haushalte von nicht Erwerbstätigen. Aufgrund dessen werden im Rahmen der Systemreform Themen wie Kinderarmut in Angriff genommen, die in der Vergangenheit nicht im Vordergrund standen, und das Unterstützungssystem ist zunehmend auf die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben ausgerichtet.

In der *Schweiz* gab die Zunahme der Arbeitslosigkeit Anlass zu Massnahmen auf Bundesebene. Einrichtungen, die sich mit Arbeitsmarktproblemen befassen, mussten buchstäblich von Null aufgebaut werden. Die neue Arbeitslosenversicherung trägt nun dem Problem der Langzeitarbeitslosen Rechnung. Wie jedoch umgehen mit denjenigen arbeitslosen Männern und Frauen, deren Probleme nicht mehr hauptsächlich sozialer Natur sind, sondern darin bestehen, dass sie keine Stelle finden? Hier stehen die Verantwortlichen noch ganz am Anfang.

Kapitel 3: Die Unterstützungssysteme

In diesem Kapitel wird das Unterstützungssystem und besonders seine Wirkungen auf die Sozialhilfeempfänger beschrieben. Um das Sozialhilfesystem zu verstehen, muss man sich auch mit der Funktionsweise anderer Unterstützungssysteme, insbesondere der Arbeitslosenversicherung und -unterstützung, vertraut machen. Sozialhilfeklienten können auch Beihilfen für Gesundheit, Wohnung und Kinder beziehen. Abschliessend wird dargelegt, wie sich die Klientel in den vier Kantonen und Provinzen zusammensetzt.

Leistungen für Arbeitslose

Arbeitslosenversicherung

In *Kanada* sind alle bezahlten Arbeitskräfte, die in einem versicherbaren Arbeitsverhältnis stehen, im Rahmen der staatlichen Erwerbsversicherung (Employment Insurance programme, EI) versichert. Der Begriff versicherbares Arbeitsverhältnis bedeutet, dass jemand mit einem Arbeitgeber in einem rechtmässigen, bestimmten Anforderungen der kanadischen Gesetzgebung entsprechenden Arbeitsverhältnis steht. Den Unterstützungsleistungen wird das Gesamteinkommen und die insgesamt gearbeitete Stundenzahl – ab dem ersten Dollar und der ersten Stunde – zugrunde gelegt. Die wöchentlichen Unterstützungsleistungen für Anspruchsberechtigte belaufen sich auf 55% des versicherbaren Wocheneinkommens. Die Höchstgrenze für das versicherbare Jahreseinkommen ist auf C\$ 39'000 pro Jahr oder ungefähr C\$ 750 pro Woche festgesetzt. Arbeitnehmer mit einem Jahreseinkommen unter C\$ 2'000 erhalten eine Prämienrückvergütung durch das Steuersystem. Leistungsempfänger mit Kindern und einem niedrigen Familieneinkommen haben Anspruch auf eine Zusatzleistung, durch die sich ihre Unterstützung auf 70% des versicherbaren Wocheneinkommens erhöht (bis zum Jahr 2000 ist eine Erhöhung auf 80% von C\$ 413 pro Woche vorgesehen). Die Leistungsempfänger können bis zu 25% ihrer wöchentlichen Unterstützung oder mindestens C\$ 50 verdienen, bevor die Einkünfte von ihnen zustehenden Leistungen aus der Erwerbsversicherung abgezogen werden.

Die Anspruchsvoraussetzungen für die Erwerbsversicherung und die Maximaldauer der Unterstützungsleistungen sind je nach der Arbeitslosenquote in 54 Regionen verschieden. In Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit (über 13 Prozent) werden mindestens 420 Arbeitsstunden in den vorangegangenen 52 Wochen vorausgesetzt, in Gebieten mit niedriger Arbeitslosigkeit (unter 6 Prozent) 700 Stunden. Erststelleninhaber und Wiedereinsteiger müssen mindestens 910 Stunden gearbeitet haben. Die Leistungen werden während maximal 42 bis 45 Wochen bezahlt, nach einer zweiwöchigen Wartezeit. Die genaue Wochenzahl hängt auch von der Anzahl Arbeitsstunden und der Arbeitslosenrate in der Region ab. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wird den Betroffenen somit der Zugang zur Unterstützung leichter gemacht. *New Brunswick* beispielsweise hat, bei einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit, weniger strenge Beitragsbedin-

gungen und eine längere Leistungsdauer als die anderen untersuchten Provinzen. Somit vermindert dieses System, dass sich starke Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt auf den Sozialhilfehaushalt der Provinzen auswirken.

Empfänger von Leistungen aus der Erwerbsversicherung, deren jährliches Nettoeinkommen (*einschliesslich* dieser Leistungen) C\$ 48'750 (1,25 mal das maximale versicherbare Jahreseinkommen) übersteigt, müssen 30 Prozent der Arbeitslosenleistungen, welche den Überschuss ausmachen, zurückzahlen. Für Personen, die in den vorangegangenen fünf Jahren über 20 Wochen reguläre Leistungen erhalten haben, wurde die Schwelle niedriger (C\$ 39'000) und die Rückzahlungsrate höher angesetzt. Die Rückzahlungsrate darf in keinem Fall 30 Prozent des Nettoeinkommens über der Höchstgrenze überschreiten.

In der *Schweiz* haben alle Arbeitnehmer, die in den zurückliegenden zwei Jahren mindestens 6 Monate erwerbstätig waren (Mindesteinkommen von DFr. 500 pro Jahr, aber keine vorgeschriebene Mindeststundenzahl pro Tag/Woche/Monat) Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV). Seit 1977 sind alle Arbeitnehmer versicherungspflichtig. Die Bruttounterstützung beträgt 80 Prozent des letzten Bruttoeinkommens, für Leistungsempfänger ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern 70 Prozent. Die Höchstgrenze für das versicherbare Bruttoeinkommen pro Monat wurde auf Sfr. 8'100 (Sfr. 97'200 pro Jahr) festgesetzt, wodurch sich der maximale Unterstützungsbetrag auf monatlich Sfr. 6'480 bzw. Sfr. 5'670 für Personen ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern beläuft. ALV-Leistungen sind steuerpflichtig und in allen Kantonen gleich. Berufstätigkeit und Leistungsempfang sind miteinander vereinbar. Bei Erwerbstätigkeit wird der verbleibende Dienstaussfall zu 70 bzw. 80 Prozent entschädigt. Nach einer fünftägigen Wartezeit beträgt die Leistungsdauer maximal zwei Jahre. Nach Bezug von 150 Taggeldern der ALV müssen unter 50 Jahre alte ALV-Empfänger an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen, bei 50- bis 60-Jährigen trifft dies nach 250 Tagen und bei über 60-Jährigen nach 400 Tagen zu. Wer Invalidenleistungen bezieht oder einen entsprechenden Antrag mit guten Erfolgsaussichten eingereicht hat, kann ebenfalls über einen Zeitraum von 520 Tagen ALV-Leistungen beziehen (BIGA, 1997).

Tabelle 3.1 gibt Aufschluss über die Höhe der Nettobeträge, die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung in *Kanada* und der *Schweiz* erhalten. Die Unterstützungssätze für Arbeitslose sind in beiden Ländern in allen Regionen gleich hoch. Die Tatsache, dass die Nettounterstützung unterschiedlich ausfällt, ist durch zwei Faktoren bedingt. Zum einen unterscheiden sich die subnationalen Steuersysteme in der *Schweiz* stärker voneinander als diejenigen in *Kanada*, und zum Zweiten weichen die kantonalen Familienbeihilfen stärker voneinander ab als die Familienbarleistungen in *Kanada* (siehe unten).

Tabelle 3.1: **Monatliche Nettoleistungen der Arbeitslosenversicherung 1998 US\$ PPP^{1,2,3}**

	Alleinstehend	Paar	Alleinerziehend 2 Kinder	Paar 2 Kinder
Alberta	1 153	1 265	1 405	1 517
New Brunswick	1 124	1 248	1 377	1 501
Ontario	1 137	1 255	1 389	1 509
Saskatchewan	1 146	1 261	1 398	1 513
Graubünden	1 553	1 535	1 879	1 809
Tessin	1 249	1 289	1 664	1 722
Waadt	1 267	1 203	1 667	1 575
Zürich	1 224	1 154	1 646	1 559

Quelle: Sekretariatsschätzungen aufgrund von Informationen der regionalen Behörden und OECD (1998), *Tax/Benefit Position of Employees* und IBFD (1998), *The European Tax Handbook*

- 1 US\$PPP entspricht C\$ 1.16 und SF 2.01. Die meisten Vergleichstabellen in dieser Übersicht basieren auf Umrechnungen in auf Kaufkraftstandard gestützte US-Dollars. KKP's sind Währungsumrechnungskurse, welche die Kaufkraft verschiedener Länder durch Eliminierung der Preisunterschiede gleichsetzen [OCDE (1998), *National Accounts, Main Aggregates, Volume 1, 1960–1996, Paris*].
- 2 Das Einkommensniveau des Average Production Employee (durchschnittlichen Produktionsangestellten) für 1997, an die Inflation angepasst, wurde in beiden Ländern als Grundlage für die Berechnung der Leistungshöhe verwendet. Regionale Abweichungen der Lebenshaltungskosten werden nicht berücksichtigt.
- 3 Es wird vorausgesetzt, dass ALV-Empfänger keine Aufstockungs-Zahlungen der Sozialhilfe erhalten. Im Kanton Tessin wird jedoch das Nettoeinkommen bei der Leistung der Kleinkinderbeiträge berücksichtigt. Ohne diese Leistung würde das Nettoeinkommen für ein Ehepaar mit 2 Kindern Sfr. 1'693 pro Monat betragen.

Arbeitslosenhilfe

In der *Schweiz* wird in den Kantonen *Tessin*, *Waadt* und *Zürich* Arbeitslosenhilfe ausgezahlt. Im *Tessin* und im Kanton *Zürich* beläuft sich die Bezugsdauer auf 150 Tage, im Kanton *Waadt* auf bis zu zwei Jahren. In *Graubünden* gibt es keine solche Zwischenstufe vor der Sozialhilfe.

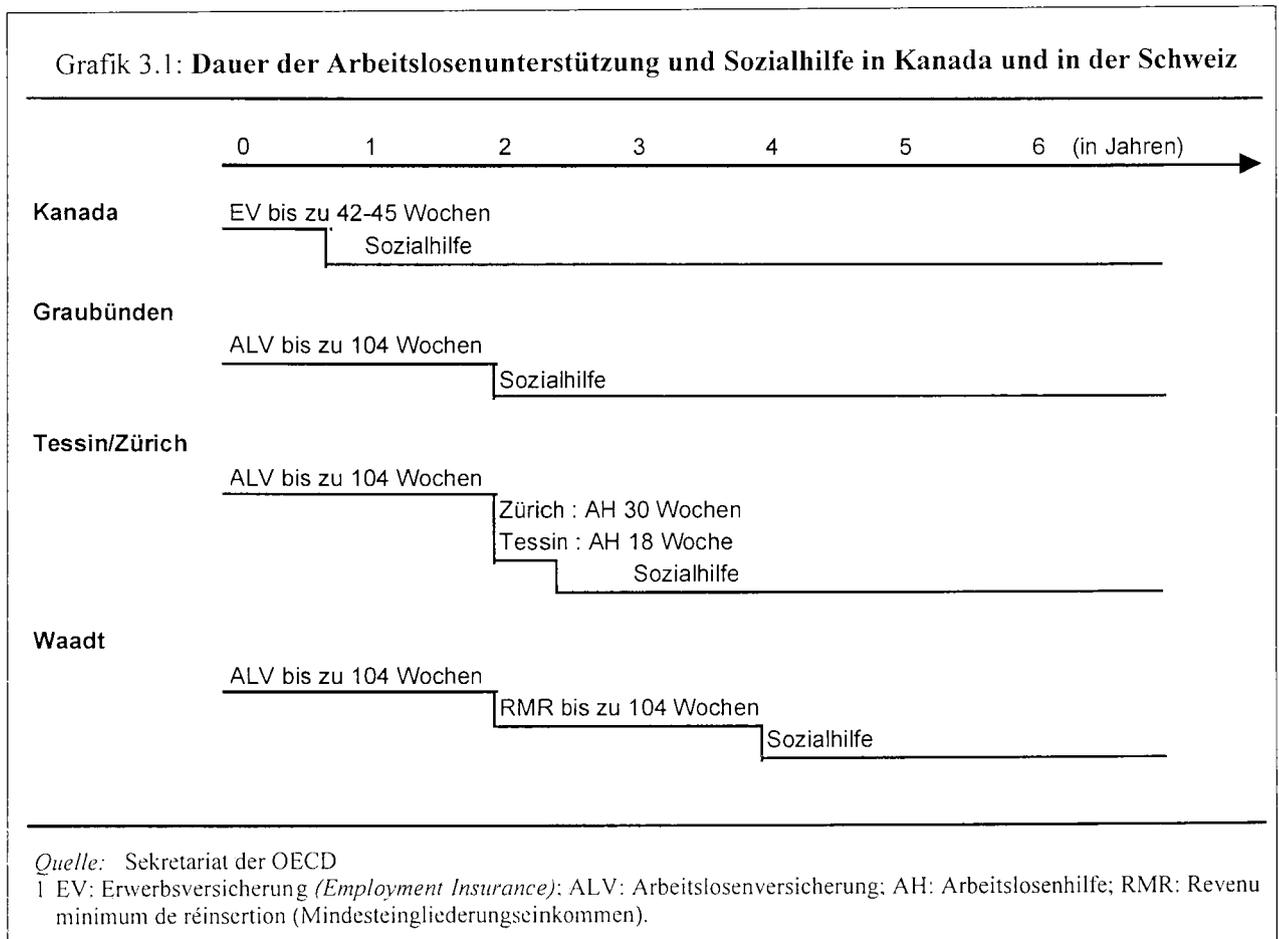
Die *Schweizerischen* Arbeitslosenhilfe-Programme haben eine doppelte Zielsetzung. Zum einen verhindern sie, dass Personen, die keine Arbeitslosenversicherung haben (zum Beispiel selbständig Erwerbende) oder die Leistungen aus derselben bereits ausgeschöpft haben, von der Sozialhilfe abhängig werden – einer Dienstleistung, die stigmatisiert wird, wie die folgenden Kapitel zeigen werden. Zum Zweiten werden im Rahmen dieser Programme kantonale Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verwirklicht.

Im *Tessin* hängt der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe vom Alter und von der Familienstruktur ab. Zur Zeit müssen die Empfänger 50 Jahre alt sein (bis 1998 war die Altersgrenze 35), es sei denn, sie haben Unterhaltspflichten gegenüber Kindern. Die monatlichen Höchstleistungen belaufen sich auf 80 Prozent des letzten Bezugs aus der Arbeitslosenversicherung. Die Laufzeit beträgt maximal 5 Monate. Wenn das Einkommen der Empfänger unter den Höchstsätzen der Sozialhilfe liegt, kann es durch Beihilfen ergänzt werden. Im Kanton *Waadt* hat man zwei Jahre lang Anspruch auf das *Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung* (Revenu Minimum de Réinsertion, RMR). Wer arbeitslos wird, erhält somit mindestens vier Jahre lang Unterstützungsleistungen, bevor ein Antrag auf Sozialhilfe in Erwägung gezogen werden muss. Die Höhe der Zahlungen ist von der Familiengrösse abhängig und liegt Sfr. 150 über dem Sozialhilfeniveau. In

Zürich wird 6 Monate lang Unterstützung in Höhe von 90 Prozent der Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgerichtet.

Dauer der Leistungen für Arbeitslose

Die Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und die Möglichkeit zum Bezug von Arbeitslosenhilfe haben zur Folge, dass Arbeitslose in *Kanada* möglicherweise nach einigen Monaten Sozialhilfe beantragen, in einigen Regionen der *Schweiz* dagegen erst nach einigen Jahren. Die Grafik 3.1 gibt einen entsprechenden Überblick. Da jedoch die Bedürftigkeit einer strengen Überprüfung unterzogen wird, erhalten nur einige Empfänger der Erwerbs- bzw. Arbeitslosenversicherung direkt nach Auslaufen derselben Sozialhilfe (siehe unten).



Sozialhilfe

Wer hat Anspruch auf Sozialhilfe?

In *Kanada* werden je nach ihren Möglichkeiten, eine Stelle zu finden, verschiedene Gruppen von Sozialhilfeempfängern unterschieden. Alle untersuchten Provinzen unterscheiden zwischen vermittelbaren Klienten und Klienten, die schwieriger zu platzieren sind oder von denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (vorübergehend) nicht erwartet wird (Tabelle 3.2). Allgemeine Sozialhilfeprogramme (wie das Supports For Independance in *Alberta*, das Transitional Assistance Program in *New Brunswick* und das Ontario Works in *Ontario*) sind im Grossen und Ganzen auf Klienten ausgerichtet, von denen man erwartet, dass sie eine Stelle finden. In *Alberta* beispielsweise werden an alleinstehende, über 50-jährige Personen ohne Unterhaltspflichten gegenüber Angehörigen, die nicht in der Lage sind oder praktisch keine Aussicht haben, eine dauerhafte Anstellung zu finden, bezüglich der Stellensuche keine Erwartungen gestellt. In *New Brunswick* gibt es ebenfalls 7'000 Klienten, die nicht am Programm mit verlängerter Leistungsdauer (Extended Benefits Programme) teilhaben und laut Einschätzung aufgrund langfristiger oder besonderer Probleme kaum Stellenaussichten haben. Ob in diesen Fällen weiterhin Anspruch auf Sozialhilfe besteht, wird sowohl in *Alberta* als auch in *New Brunswick* weniger häufig überprüft als bei vermittelbaren Klienten, und der Aspekt der Stellensuche ist hier zweitrangig.

Das Sozialhilfeprogramm in *Saskatchewan* (Social Assistance Programme, SAP) umfasst die meisten Klientengruppen (siehe unten), trifft aber eine Unterscheidung zwischen vermittelbaren und schwer zu platzierenden Klienten. Zu Letzteren zählen Invalide, aber auch ältere Klienten mit schlechten Stellenaussichten⁵. Für diese Klienten gibt es vielfach Sonderprogramme oder spezielle Regelungen (Tabelle 3.2): Garantiertes Einkommen für Schwerbehinderte (Assured Income for the Severely Handicapped) in *Alberta*, das Programm mit verlängerter Leistungsdauer (Extended Benefits Program) in *New Brunswick* und das Ontario-Programm zur Unterstützung von Behinderten (Ontario Disability Support Program) in *Ontario*. In den eben genannten Programmen geht man allerdings davon aus, dass die teilnehmenden Klienten eine Stelle finden können und ermutigt sie, Unterstützung für die Stellensuche in Anspruch zu nehmen. Weitere Gruppen, bei denen man von längeren Unterstützungszeiträumen ausgeht, sind Personen, die zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eine längere Ausbildung absolvieren. In *Alberta* (durch den Finanzierungsausschuss für Studenten/Students Finance Board), *Ontario* (durch das Unterstützungsprogramm für Studenten/Ontario Student Assistance Program) und *Saskatchewan* (Provinziale Ausbildungsbeihilfe/Provincial Training Allowance) erhalten diese Leistungsempfänger Ausbildungsbeihilfen und Stipendien anstelle der Sozialhilfe. Die Frage, wer eine Erwerbstätigkeit ausüben sollte, wird zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich beantwortet, und somit ist auch die Höhe der Einkommensbeihilfe Schwankungen unterworfen. In *Ontario* beispielsweise sind zur Zeit alleinerziehende Unterstützungsempfänger von der Verpflichtung zur Stellensuche befreit. Im Laufe des Jahres 1999 werden sie dem allgemeinen Sozialhilfeprogramm unterstellt und müssen sich somit auch auf Stellensuche begeben. Obwohl die für sie geltenden

⁵ New Brunswick hatte früher die merkwürdige Regelung, dass mit steigendem Alter höhere Leistungen ausgerichtet wurden. So konnte zum Beispiel ein 45jähriger, langjähriger (z.B. 10 Jahre) Sozialhilfeempfänger vom Transitional Assistance Programme (TAP) zum Extended Benefits Programme (EBP) überwechseln und somit höhere Unterstützungsbeiträge beziehen. Diese Praxis wurde in New Brunswick eingestellt, aber einige Sozialhilfeempfänger gehören noch zu dieser eigentlich überholten Fallgruppe.

Unterstützungssätze nicht gekürzt werden, erhalten möglicherweise einige der betreffenden Klienten aufgrund neuer Regelungen oder anderer Auswahlkriterien geringere finanzielle Zuwendungen als vorher.

Tabelle 3.2: **Kategorien der Sozialhilfeempfänger in Kanada¹**

	Überbrückungsleistungen	Allgemeine Sozialhilfe	Erweiterte Leistungen
Alberta	keine spezielle Regelung	Für vermittlungsfähige Klienten mit begrenzten Einstellungshindernissen	<i>Besondere Leistung</i> für Witwen/r; garantierte Unterstützung für Invalide (AISH) ausserhalb der Sozialhilfe; Sonderbeihilfe für Personen in Ausbildung
New Brunswick	Für Klienten, die für einen sehr kurzen Zeitraum Einkommensbeihilfe brauchen. Vor allem Haushalte ohne versorgungspflichtige Kinder.	Für vermittlungsfähige Klienten mit begrenzten Einstellungshindernissen. Diese Kategorie umfasst Klienten mit spezifischen Bedürfnissen, die ihre kurzfristige Vermittlungsfähigkeit einschränken.	Für blinde oder behinderte Klienten mit beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Stellensuche. Von ihnen wird eine Berufstätigkeit oder die Aufnahme einer solchen nur begrenzt erwartet.
Ontario	Keine spezielle Regelung	Für vermittlungsfähige Klienten mit begrenzten Einstellungshindernissen.	Eine <i>besondere Leistung</i> (FBA), die viele Alleinerziehende erhalten, wurde abgeschafft. <i>Sonderbeihilfe</i> für Personen in Ausbildung oder in Zweitausbildung.
Saskatchewan	Keine spezielle Regelung	Für vermittlungsfähige Klienten mit begrenzten Einstellungshindernissen.	Behinderte Klienten erhalten höhere Sozialhilfesätze. <i>Sonderbeihilfe</i> für Personen in Ausbildung.

Quelle: OECD

¹ *Sonderbeihilfe* bedeutet, dass Zahlungen und Empfänger nicht als Teil der allgemeinen Sozialhilfeleistungen gesehen werden. *Besondere Leistungen* dagegen beziehen sich auf Sonderregelungen innerhalb des Sozialhilfesystems.

Die Unterscheidung zwischen erweiterten und allgemeinen Klientenkategorien liegt darin begründet, dass Sozialhilfe als vorübergehende Unterstützung gilt, die jemand erhält, während er die zur Wiedereingliederung notwendigen Schritte unternimmt. Klienten mit guten Aussichten bei der Stellensuche können deshalb niedrigere Unterstützungsbeträge ausgerichtet werden, weil die Unterstützung nicht für einen längeren Zeitraum vorgesehen ist. *New Brunswick* hat sogar eine eigene Kategorie für Unterstützungsleistungen mit vorübergehendem Charakter (Überbrückungshilfe/ interim benefits). Diese Form der Unterstützung geht an Klienten, die nachweislich zwischen zwei Arbeitsstellen sind oder auf andere finanzielle Beihilfen warten. Familien mit Kindern, bei denen länger als zwei Wochen Unterstützungsbedarf besteht, bekommen eher die grosszügiger bemessene Übergangshilfe (transitional allowance) zugesprochen, während Alleinstehende Überbrückungshilfe (interim benefits) erhalten. Bei 96 Prozent dieser Fälle handelt es sich um Alleinstehende und Haushalte von zwei Erwachsenen ohne versorgungspflichtige Kinder. Dennoch

macht die Anzahl Alleinstehender, die Überbrückungsbeihilfen erhalten, lediglich 14% aller alleinstehenden Sozialhilfeempfänger in *New Brunswick* aus.

Die Grundunterstützung

In *Kanada* sind die Provinzen und Territorien für die Sozialhilfepolitik zuständig. Dementsprechend fallen die Unterstützungssätze unterschiedlich aus. Überall soll der Grundbeitrag der Sozialhilfe den täglichen Grundbedarf an Nahrung und Kleidung sowie wiederkehrende Haushaltsausgaben decken und nicht allzu weit darüber hinausgehen. In der *Schweiz* werden die Beitragssätze von den Kantonen festgelegt. Eine aus Experten und Vertretern der kantonalen und kommunalen Sozialämter bestehende Konferenz, die SKOS, erlässt jedoch Richtlinien für das Sozialhilfesystem. Diese Richtlinien wurden kürzlich, im November 1998, überarbeitet. Das Bundesgericht hat das Recht auf Unterstützung in Höhe des Existenzminimums als ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung anerkannt. Der Gerichtsschied sieht jedoch keinen bestimmten Unterstützungsbetrag vor. Die Kantone haben Entscheidungsfreiheit über die Höhe des minimalen Unterstützungsbetrags. Vielfach setzen sie aber den Gerichtsschied dahingehend um, dass sie die SKOS-Richtlinien bezüglich der Leistungen an Sozialhilfeempfänger befolgen⁶. 17 der 26 Kantone haben sich für die Anwendung der Richtlinien entschieden. Zwei weitere Kantone haben die Grundsicherung aufgrund ihrer Finanzlage 10 Prozent niedriger angesetzt als in den Richtlinien empfohlen. Andere Kantone stehen bezüglich der Übernahme der SKOS-Richtlinien noch im Entscheidungsprozess.

Die Festsetzung der Unterstützungsbeitragssätze erfolgt in den beiden Ländern aufgrund deutlich unterschiedlicher Denkmodelle. In *Kanada* lautet der Grundgedanke, die Sozialhilfe sollte das Einkommen einkommensschwacher erwerbstätiger Haushalte nicht übersteigen. Das Ziel besteht somit *nicht* in der Gewährung eines angemessenen Lebensstandards. In den *Schweizer* SKOS-Richtlinien wird ein Grundbeitragssatz festgesetzt, der den Sozialhilfeempfängern die „menschenwürdige physische Existenzsicherung“ garantiert und darüber hinaus auch „ihre Teilnahme und Teilhabe am sozialen Leben“ umfasst (SKOS, 1998, Teil A). Der Grundbetrag soll dementsprechend eine Reihe verschiedener Dinge wie Getränke in Gesellschaft, Rauchwaren und Geschenke abdecken und ist im Vergleich zu den Grundbeträgen in *Kanada* grosszügig bemessen (Tabelle 3.3). In Kapitel 4 werden die Konsequenzen erörtert.

⁶ Die Finanzbeihilfen für Asylbewerber liegen etwa 20 Prozent unter dem in den SKOS-Richtlinien angegebenen Betrag.

Tabelle 3.3: Maximale monatliche Grundleistungen 1998 in US\$ PPP^{1,2}

	Überbrückungsleistungen		Allgemeine Sozialhilfe		Erweiterte Leistungen	
	Alleinstehend ohne Kinder	Paar ohne Kinder	Alleinstehend ohne Kinder	Paar ohne Kinder	Alleinstehend ohne Kinder	Paar ohne Kinder ⁴
Alberta	n.a	n.a	195	367	215	384
New Brunswick ³	228	434	418	643	481	707
Ontario	n.a	n.a	167	333	666	890
Saskatchewan	n.a	n.a	167	325	203	405
Schweiz	n.a	n.a	502	769	675	1 013

Quelle: OECD-Berechnungen aufgrund von statistischen Angaben nationaler Behörden

1 1 US\$PPP entspricht C\$ 1.16 und SF 2.01.

2 n.a: nicht anwendbar

3 Die Grundleistungen in New Brunswick enthalten Beiträge an die Wohnungskosten, während in anderen Provinzen ein gesondertes Wohngeld gezahlt wird.

4 Man geht davon aus, dass beide Erwachsene Anspruch auf erweiterte Leistungen haben. Diese Erfordernis braucht in New Brunswick nicht erfüllt zu sein.

Vermögensgrenzbeträge

In *Kanada* und in der *Schweiz* wird im Vergleich zu anderen Ländern eine strenge Vermögensüberprüfung vorgenommen (Pearson, *in Kürze erscheinend*). In der *Schweiz* ist ein flüssiges Vermögen etwas unter PPP US\$ 3'000 zulässig, in *Kanada* liegt die Grenze noch tiefer (Tabelle 3.4). In der *Schweiz* müssen Autos normalerweise – mit sehr wenigen Ausnahmen – verkauft werden. In *Kanada* kann man Autos, deren Wert nicht über einem vorgegebenen, je nach Provinz unterschiedlichen Betrag liegt, behalten. In beiden Ländern spielen Privatrenten im Rahmen der Vorsorge für die Einkünfte im Rentenalter eine wichtige Rolle. In der *Schweiz* werden Pensionskassenguthaben in der Regel bei der Bedarfsüberprüfung für die Sozialhilfe nicht berücksichtigt. *Kanada* hat eine gegenteilige Regelung. Der Sozialhilfebezug hat somit Konsequenzen für den Lebensstandard, den ein alternder Mensch aufrechterhalten kann. Die *Schweizer* SKOS-Richtlinien lassen den lokalen Entscheidungsträgern beträchtlichen Spielraum zur Festsetzung von ihnen angemessen erscheinenden Vermögensgrenzen, und es gibt auch Abweichungen von Kanton zu Kanton sowie innerhalb eines Kantons.

Tabelle 3.4: Vermögensfreibeträge für Sozialhilfeempfänger

	Alberta	New Brunswick	Ontario ¹	Saskatchewan	Schweiz
Haushaltsgrösse					
1 Person	C\$ 1 500	C\$ 1 000	C\$ 520	C\$ 1 500	SF 4 000
2 Personen	C\$ 3 000	C\$ 2 000	C\$ 901	C\$ 3 000	SF 8 000
jeder zusätzliche Erwachsene			C\$ 481	C\$ 500	
jedes zusätzliche Kind			C\$ 437 ²		SF 2 000
Freibetrag für Wohnung im Privatbesitz	Ja, bei angemessenem Wert	Ja ³ , bei angemessenem Wert			
Autos, berufliche Hilfsmittel	C\$ 4 000	Ja, nach Ermessen	C\$ 5 000	Ja, nach Ermessen	Autos müssen in der Regel verkauft werden ⁴
Freibetrag für Berufsrente (RRSP/RPP ⁵)	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja

Quelle: OECD-Berechnungen aufgrund von statistischen Angaben nationaler Behörden

- 1 In Ontario entsprechen die Vermögensfreibeträge dem monatlichen Unterstützungsbetrag. Die hier angegebenen Zahlen geben die Höchstsätze/-freibeträge wieder.
- 2 Kinder unter 13; für ältere Kinder gelten höhere Freibeträge
- 3 Bei selbständig erwerbenden Sozialhilfeempfängern ohne Rentenansprüche, die ein Haus/eine Wohnung besitzen, wird diese/s nicht angerechnet, da das Haus/die Wohnung im Pensionsalter als Finanzmittelquelle gilt, und nach denselben Kriterien wie eine Altersrente behandelt wird (SKOS, 1998, S. E.2-3).
- 4 In Kanada sind im Vergleich die öffentlichen Transportnetze nicht gut ausgebaut, und die Entfernungen zum Einkaufen, zum Arbeitsplatz, zu Schulen und medizinischen Einrichtungen sind viel grösser. Deshalb gelten in *Kanada* im Gegensatz zur *Schweiz* Autos als unerlässliches Transportmittel.
- 5 RRSP (Registered Retirement Saving Plans) and RPP (Registered Pension Plan) sind steuerbegünstigte private Pensionsprogramme in *Kanada*.

Die Bestrebungen in *Kanada* gehen überwiegend dahin, die Vermögensgrenzen tiefer zu setzen (National Council of Welfare 1998). Von den vier in dieser Studie untersuchten Provinzen hat jedoch lediglich *Ontario* einschneidende Reduktionen für Sozialhilfeklienten ohne Behinderungen vorgenommen, und die Vermögensgrenze entspricht jetzt dort dem monatlichen Sozialhilfebetrag.⁷ Dies ist sogar nach *kanadischem* Standard, dem *Alberta* und *New Brunswick* eher entsprechen, eine strenge Regelung. In *Saskatchewan* sind die nicht anrechenbaren Vermögenswerte verhältnismässig hoch.

Anpassung an unterschiedliche Bedürfnisse

In beiden Ländern sollen durch den Grundleistungsbetrag alltägliche Ausgaben gedeckt werden. Unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Haushalte wird darin nicht Rechnung getragen. Dazu gehören Krankenversicherung, Miete, unregelmässige Gesundheitsaufwendungen, Kosten für Kinderbe-

⁷ Früher konnten diese Vermögensgrenzen auch von Gemeinde zu Gemeinde variieren. Vor kurzem sind die Vermögensgrenzen für Alleinerziehende und körperlich leistungsfähige Bezüger von Sozialhilfe herabgesetzt worden. Für behinderte Antragsteller wurden diese erhöht.

treuung sowie Unvorhergesehenes. Diese Bereiche werden in *Kanada* und der *Schweiz* recht unterschiedlich behandelt.

Gesundheitsbeihilfen

In den vier untersuchten *kanadischen* Provinzen erhalten Sozialhilfeempfänger gebührenfrei eine Gesundheitskarte, die als reguläre Krankenversicherung gilt. Der Deckungsbereich der Karte weist jedoch geringfügige Unterschiede in den verschiedenen Provinzen auf. Tabelle 3.5 gibt einen Überblick über die Gesundheitsbeihilfen und den Deckungsbereich bei Sozialhilfeempfängern in Kanada.

Tabelle 3.5: **Medizinische Deckung für kanadische Sozialhilfeempfänger**

	Alberta	New Brunswick ¹	Ontario	Saskatchewan
Zahnbehandlung	Kostenlos	30% Kostenanteil	Deckung durch Ontario Works-System. Zudem CINOT-Programm: Deckung von Zahnbehandlungen von Kindern an Schulen	Für vermittlungsfähige Empfänger in den ersten 6 Monaten auf Notfälle beschränkt; danach komplette Deckung an Schulen
Medikamente	Kostenlos	\$4 Beitrag pro Rezept	Verschreibungspflichtige Medikamente werden bei Eltern mit niedrigem Einkommen übernommen (Trillium-Programm)	\$2.00 Beitrag pro Rezept
Augenuntersuchungen	Kostenlos	Kostenlos	alle 2 Jahre (OHIP-Programm)	Eine Untersuchung pro Jahr Brillen kostenlos
Notfallkrankwagen	Kostenlos	Kostenlos	Kostenlos	Kostenlos
Hörgeräte	Keine Deckung	Kostenlos	alle 2 Jahre (OHIP)	Bei über 21-jährigen 30 Prozent Kostenanteil, sonst kostenlos
Medizinisches Material	Kostenlos	Kostenlos	Keine Deckung	Kostenlos

Quelle: Provinzbehörden

¹ Ausser bei verschreibungspflichtigen Medikamenten und Notfallkrankwagen müssen Empfänger drei Monate Sozialhilfe bezogen haben, bevor sie für andere medizinische Leistungen anspruchsberechtigt sind.

In der *Schweiz* ist gemäss Bundesgesetzgebung der Abschluss einer Krankenversicherung obligatorisch. Wer Schwierigkeiten hat, die Prämie aufzubringen, hat Anspruch auf kantonale Prämienverbilligung. Die Prämienverbilligungsregelung ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich, basiert jedoch im allgemeinen auf dem steuerpflichtigen Einkommen. Die Prämienverbilligung entspricht vielfach einem Anteil

der Durchschnittsprämie des betreffenden Kantons. Im *Tessin* belief sich beispielsweise im Jahre 1998 die Durchschnittsprämie auf Sfr. 2'640 jährlich. Einkommensschwache Haushalte müssen im allgemeinen Sfr. 650 pro Jahr aus dem Haushaltseinkommen aufbringen, so dass die kantonale Prämienverbilligung maximal Sfr. 1'990 pro Jahr beträgt. Bei Sozialhilfeklienten dagegen wird vielfach auch das Haushaltsminus durch die Sozialhilfe ausgeglichen. Bei alleinstehenden Personen wird die kantonale Prämienverbilligung bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von Sfr. 15'000 – Sfr. 22'000 stufenweise reduziert. Dementsprechend wird die Prämienverbilligung an einen wesentlich grösseren Anteil der Bevölkerung (10–20 Prozent) ausgerichtet als die Sozialhilfe.

Wohngeld

In *Kanada* werden die Grundunterstützungssätze durch ein zusätzliches Wohngeld ergänzt. Dies gilt für alle vier untersuchten Provinzen ausser *New Brunswick*. Dort sind diese Leistungen in der Grundunterstützung enthalten. Die Wohnbeihilfen umfassen Mietzahlungen bis zu einer maximalen Höhe je nach Familiengrösse. (Tabelle 3.6) Die Mieten sind in *Ontario* höher als anderswo, was auch für die Wohnbeihilfen zutrifft. Die Unterscheidung zwischen vermittelbaren und nicht vermittelbaren Klienten wirkt sich teilweise auf den Höchstbetrag des Wohngeldes aus. *Alberta* richtet 80 Prozent und *Saskatchewan* 52 Prozent höhere maximale Wohnbeihilfen an alleinstehende nicht vermittelbare Klienten aus als an vermittelbare Klienten. Im Gegensatz zu *Saskatchewan* hat *Alberta* ebenfalls unterschiedlich hohe Wohnbeihilfen für Familien vermittelbarer bzw. nicht vermittelbarer Klienten, wobei die Unterschiede mit zunehmender Kinderzahl stark abnehmen. Personen in Sozialwohnungen erhalten in *Saskatchewan* aufgrund ihrer niedrigeren Mietaufwendungen weniger Wohngeld.

Tabelle 3.6: Wohngeld für Sozialhilfeempfänger in Kanada, 1998 US\$ PPP¹

Familienstruktur	Alberta	New Brunswick ²	Ontario	Saskatchewan ⁴
Alleinstehend	145	n.a.	280	177
Paar	290	n.a.	441	341
Paar mit 2 Kindern ³	405	n.a.	519	418
Alleinstehend mit 2 Kindern ³	337	n.a.	469	362

Quelle: Provinzbehörden

1 1 US\$PPP entspricht C\$ 1.16 und SF 2.01. (1)

2 n.a.: nicht anwendbar, da New Brunswick kein gesondertes Wohngeld zahlt.

3 Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Kinder unter 12 Jahre alt sind.

4 Die Wohngeldsätze für die acht grössten Städte sind angegeben. Für ländliche Gebiete und kleinere Städte gelten niedrigere Sätze.

In der *Schweiz* wird die Grundunterstützung ergänzt durch Leistungen zur Deckung der Monatsmiete und der Kosten für Strom, Gas und Wasser. Diese Kosten werden in voller Höhe gedeckt, es sei denn der Sozialarbeiter stuft die Miete als übermässig hoch ein. In diesem Fall muss sich der Empfänger eine günstigere Wohnung suchen. Darüberhinaus gibt es in der *Schweiz*, allerdings nicht an allen Orten, zusätzliche Mietzinszuschüsse als Barleistung. Im *Tessin* beispielsweise sind die Gemeinden dafür zuständig, bei Problemen mit den Mietkosten direkte Finanzhilfe zu leisten. Dieses System erwies sich jedoch als ineffizient und wird nur in 6 Gemeinden aufrecht erhalten.

Aussergewöhnliche Ausgaben

In beiden Ländern kann bei nachgewiesenem Bedarf für eine Reihe weiterer Ausgaben eine ausserplanmässige Sozialhilfezahlung in Anspruch genommen werden. In der *Schweiz* verfügen die Sozialarbeiter über grösseren Spielraum. Sie können die Gewährung aussergewöhnlicher Leistungen empfehlen, wenn sie durch die Gesundheit, familiäre Situation oder Berufsausübung des Klienten verursacht werden.

Demgegenüber verfügen in *Kanada* die Provinzen über Listen mit genau bezeichneten Gegenständen, für die eine Leistung beansprucht werden kann (Tabelle 3.7). Dazu gehören Umzugskosten, zusätzliche Kleidung, aussergewöhnliche Reisekosten, Berufsspesen und Aufwendungen für Tagesheime. In *Alberta* und *New Brunswick* wurden diese Listen bei kürzlichen Reformen gekürzt, wodurch auch der Zugang zu Sonderleistungen aus Spargründen beschränkt wurde.

Tabelle 3.7: Aussergewöhnliche Ausgaben, die in Saskatchewan von der Sozialhilfe übernommen werden

Nicht alltäglicher Kleidungsbedarf
Nicht alltägliche Reisekosten
\$25 Dienstleistungen für Behinderte, die ihnen ermöglichen, zu Hause zu bleiben
Spezielle Telefoninstallationen für Behinderte
Haushaltsgegenstände
Schulgebühren für Kinder, \$50 bis \$130 pro Jahr
Berufs- und Ausbildungs-Startkosten
Hauspflege
Baby-Sitting/Tagesbetreuung
Krankheitsbedingte Kosten für Wäschepflege
Umzugskosten
Haus-/Wohnungsreparaturen
Rückständige Mietzahlungen und Anteil an Strom-, Gas- und Wasserkosten für den betreffenden Monat
Bestattungskosten

Quelle: Provinzbehörden

Berufstätigkeit und Sozialhilfeempfang

In beiden Ländern können Personen, die eine Berufstätigkeit mit niedrigem Einkommen ausüben, Sozialhilfe in Anspruch nehmen. In *Kanada* wird ein bestimmter Anteil des Verdienstes bei der Einkommensüberprüfung nicht berücksichtigt, damit die Klienten für Kosten im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit aufkommen können. Tabelle 3.8 gibt Aufschluss über beträchtliche Unterschiede zwischen den vier untersuchten Provinzen. In Ontario beruhen die hohen, nicht anrechenbaren Beträge auf einer Verpflichtung, die den Sozialhilfeempfängern erlaubt, die Kürzungen durch ihr Einkommen ausgleichen zu können, ohne eine Herabstufung ihrer Sozialhilfesätze hinnehmen zu müssen. In der *Schweiz* dagegen gibt es keine klar festgelegten Einkommensfreibeträge für berufstätige Sozialhilfeempfänger. Die SKOS-Richtlinien empfahlen bis vor kurzem den Kantonen, die durch eine Berufs- oder gegen Entgelt ausgeübte Tätigkeit bedingten Kosten nicht anzurechnen, wenn sie die langfristige Situation des Klienten voraussichtlich verbessern. Im

Jahre 1999 gab die SKOS ihre Richtlinien in überarbeiteter Form heraus, um darauf hinzuweisen, dass Massnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration unerlässlicher Bestandteil der Sozialhilfe sind.

Tabelle 3.8: Verdienstoffreibeträge bei der Bedürftigkeitsermittlung in Kanada

	Monatliche Verdienstoffreibeträge ¹		
	Alleinstehend	Paar ²	Kinder
Alberta	Pauschal C\$115 plus 25% der Restsumme	Pauschal C\$230 plus 25% der Restsumme	Pauschal C\$350 plus 25% der Restsumme ³
New Brunswick ⁴	Pauschal C\$150	Pauschal C\$200	Jeder Verdienst, einschliesslich jener aus Sommeranstellungen, wenn das Kind die Schule besucht oder im Herbst wieder aufnehmen wird
Ontario	Pauschal C\$143 plus 25% der Restsumme	Pauschal C\$249 plus 25% der Restsumme	Etwa C\$50 pro Kind, C\$150 für das erste Kind bei Alleinerziehenden
Saskatchewan ⁵	Pauschal C\$25 plus 20% der nächsten C\$375; maximal C\$100	Pauschal C\$50 plus 20% der nächsten C\$625; maximal C\$175	Keiner

Quelle: Provinzbehörden

1 'Restsumme' bedeutet Einkommen nach Abzug des Pauschalfreibetrags.

2 Das Einkommen beider Partner wird berücksichtigt.

3 Der Freibetrag betrifft den eigenen Verdienst der Kinder.

4 Der Freibetrag gilt erst nach dreimonatigem Leistungsempfang.

5 Freibeträge für Alleinerziehende belaufen sich auf C\$125 plus Ausgaben für Kinderbetreuung.

Kinder- und Familienzulagen

Es gibt zwei Möglichkeiten, um zu gewährleisten, dass Familien, die Sozialhilfe empfangen, über genügend Mittel verfügen. Die eine besteht darin, auf allgemeine Leistungen zurückzugreifen, die allen Familien – unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe erhalten oder nicht – zur Verfügung stehen. Bei der anderen Variante werden die Leistungszahlungen der Familiengrösse angeglichen.

In Kanada werden durch das vom Bund, den Provinzen und Territorien gemeinsam getragene Nationale Programm für Kinder (National Child Benefit, NCB) einkommensschwache Familien unterstützt, unabhängig davon, ob eine Berufstätigkeit ausgeübt oder Sozialhilfe in Anspruch genommen wird⁸. Da dieses Programm für alle Familien mit niedrigen Einkommen gilt, können einige ohne Sozialhilfe auskommen, und für die Sozialhilfeempfänger wiederum ist die Schwelle zum Wiedereinstieg ins Berufsleben weniger hoch. Durch die Einführung des nationalen Kinderunterstützungs-Programms (Tabelle 3.9)

⁸ Einkommensschwache Familien, die Leistungen aus der Erwerbsversicherung erhalten, haben Anspruch auf Einkommenszulagen für Familien (Family Income Supplements/FIS). Die Zahlungen entsprechen den Kinderzulagen (Child Tax Benefit) des NCB-Programms. FIS und NCB sind jedoch zwei verschiedene Programme.

war die Kürzung der in der Grundunterstützung der Sozialhilfe enthaltenen Kinderzulagen möglich. Dies war in *New Brunswick*, wo die Sozialhilfeleistungen weniger grosszügig als anderswo bemessen waren, nicht der Fall, d.h. die Provinz liess Familien, die Sozialhilfe erhalten, die NCB-Zahlungen empfangen, ohne dass sie Kürzungen der Sozialhilfeleistungen hinnehmen mussten.

Tabelle 3.9: **Maximale nationale Kinderzulage ab Juli 1998**
(maximale Monatsleistungen für Familien mit einem jährlichen Bruttoeinkommen unter C\$ 20'921)¹

Anzahl Kinder	Betrag (C\$)
1 Kind	135.42
2 Kinder	254.17
3 Kinder	372.92
4 Kinder	491.67

Quelle: Social Union internet site: <http://socialunion.gc.ca>

¹ In Alberta werden diese Beträge dem Alter des Kindes angepasst. In allen Provinzen werden für jedes Kind unter 7 Jahren, für das keine Kinderbetreuungskosten geltend gemacht werden, zusätzlich C\$ 17.75 ausgerichtet, um die zu zahlenden Einkommenssteuern zu reduzieren. In Saskatchewan erhalten Familien mit einem steuerbaren Jahreseinkommen unter C\$ 15'921 monatliche Zusatzbeträge in Höhe von maximal C\$ 75 für ein Kind, C\$ 170 für zwei Kinder, C\$ 265 für drei Kinder und C\$ 360 für vier Kinder.

Ob Sozialhilfeempfänger eine Berufstätigkeit aufnehmen können, hängt auch von den berufsbedingten Kosten ab. Der grösste Anteil entfällt auf die Kinderbetreuung. Letzteres stand im Zentrum von entsprechenden Regelungen in *Kanada*. Berufstätige Eltern sollen einen bei der Bedürfnisermittlung nicht anzurechnenden Teil ihrer Einkünfte für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung aufwenden. In *Alberta* und *Saskatchewan* haben Alleinerziehende die Möglichkeit, die Kosten für öffentlich anerkannte Tagesbetreuung vollumfänglich zu den nicht anrechenbaren Beträgen zu zählen – zusätzlich zu den in Tabelle 3.8 genannten. *New Brunswick* und *Ontario* haben für Tagesbetreuung einen nicht anrechenbaren Höchstbetrag von C\$ 200 und 75% der tatsächlichen Kosten bis zu höchstens C\$ 390 festgesetzt. Durch die kürzlich erfolgte Einführung der nationalen Kinderzulage (NCB) konnten die Provinzen die in der Sozialhilfe enthaltenen Kinderzulagen kürzen, ohne gleichzeitig die Gesamtleistungen an sozialhilfeabhängige Familien zu reduzieren. Die auf diese Weise freigesetzten Mittel investierten die Provinzen in Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Kinder. *New Brunswick* investierte diese Fonds in Betreuungseinrichtungen für Kinder berufstätiger Eltern. *Ontario* verwendete die eingesparten Mittel in vollem Umfang für rückzahlbare Steuergutschriften für berufstätige, einkommensschwache Eltern, die Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, und dehnte gleichzeitig den Geltungsbereich des nicht anrechenbaren Einkommens in Höhe von 75% von C\$ 390 pro Monat pro Kind auf Eltern aus, die ihre Kinder selbst zu Hause betreuen. *Saskatchewan* investierte in das Saskatchewan Kinderzulagen-Programm (Saskatchewan Child Benefit, SCB) zur Ergänzung der bereits auf nationalem Niveau vorhandenen Steuervergünstigung für Kinder (Canada Child Tax Benefit).

Die Kinderzulagen in der *Schweiz* werden von den Kantonen geregelt und über Arbeitgeber finanziert. Im allgemeinen werden sie nur an Arbeitnehmer ausgerichtet (für Haushalte im Landwirtschaftssektor gibt es ein spezielles Bundesprogramm). In *Zürich* beispielsweise werden pro Kind jährlich für berufstätige Eltern vom Arbeitgeber und für arbeitslose Eltern aus dem Versicherungsfonds Sfr. 1'800 ausgerichtet. Die Sozialhilfesätze in der *Schweiz* sind von der Personenzahl des Haushalts abhängig. Die SKOS-Richtlinien

empfehlen eine monatliche Zulage in der Höhe von 20 Prozent der Grundunterstützung für Alleinstehende, wenn ein Kind über 16 Jahre alt ist. Die Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung werden gemäss Entscheid der für die Leistungszusprache Verantwortlichen von der Sozialhilfe übernommen. Das *Tessin* ist der einzige Kanton, in dem alle Familien mit Kindern, auch Sozialhilfeempfänger, Anspruch auf Kinderzulagen haben. Jede Familie mit Unterstützungspflichten gegenüber Kindern, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet, kann unter bestimmten Bedingungen diese Kinderzulagen beziehen, wodurch in einigen Fällen der Rückgriff auf die Sozialhilfe vermieden werden kann⁹.

In *Kanada* und der *Schweiz* helfen die Behörden alleinerziehenden Müttern, die Alimentenzahlung von Vätern, die die Familie verlassen haben, einzufordern. Auf die Erfordernis zur Einforderung der Alimente kann verzichtet werden, wenn die betreffenden Väter ihre Familien missbraucht haben oder ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen und selbst Sozialhilfeempfänger sind. In der *Schweiz* werden die Alimentenzahlungen von den Gemeinden sichergestellt. Die Vorschüsse sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich hoch. In *Graubünden* und *Zürich* liegt die monatliche Höchstgrenze bei Sfr. 650. *Tessin* und *Waadt* zahlen höhere Beträge, Sfr. 1000 bzw. Sfr. 2000.

Nettoleistungssätze

Tabelle 3.10 gibt Aufschluss über die monatlichen Netto-Sozialhilfeleistungen einschliesslich Mietzinszuschüsse, reguläre medizinische Leistungen und Familienbeihilfen (Berechnungsgrundlage 1 Jahr für Ganzjahresempfänger). In der *Schweiz* liegen die Sätze für alle Familienformen bis zu US\$ 415 höher als in *Kanada*. Im folgenden Kapitel wird erörtert, inwiefern die Leistungshöhe angemessen ist.

⁹ Die bedarfsabhängige Familienzulage des Kantons Tessin soll verhindern, dass Ausgaben für Kinder zur Armut führen. Die maximale monatliche Leistung beträgt Sfr. 645, wird einer Einkommensüberprüfung unterzogen (gemäss der Regelung der Ergänzungsleistungen) und an alle Familien mit wenigstens einem Kind unter 15 ausbezahlt, die seit mindestens drei Jahren im Kanton wohnen. Das Tessin gewährt darüberhinaus, aufgrund einer Einkommensüberprüfung, grosszügige bedarfsabhängige Elternbeiträge, damit die Eltern ihre Kleinkinder selbst betreuen können und nicht gezwungen sind, erwerbstätig zu sein. Das Familieneinkommen wird bei Familien mit mindestens einem Kind im Alter von bis zu drei Jahren bis zur Minimalhöhe gemäss den Ergänzungsleistungen (Kapitel 2) aufgestockt, wenn ein Elternteil wenigstens halbtags das Kind selbst betreut. Diese zwei Leistungen kosten den Kanton etwa Sfr. 14,5 Millionen pro Jahr. Dies entspricht 8 Prozent sämtlicher kantonaler Leistungen zur Einkommensergänzung.

Tabelle 3.10: **Monatliche Netto-Sozialhilfeleistungen 1998 in US\$ PPP^{1,2}**

	Alleinstehend	Alleinstehend mit 2 Kindern	Paar mit 2 Kindern
Kanada			
Alberta	357	814	970
New Brunswick ³	432	935	987
Ontario	441	984	1 036
Saskatchewan	372	1 004	1 232
Schweiz			
Graubünden	802	1 278	1 431
Tessin ⁴	802	1 278/1 384	1 431/1 722
Waadt	802	1 278	1 431
Zürich	802	1 278	1 431

Quelle: OECD-Berechnungen aufgrund von statistischen Angaben nationaler Behörden

1 1 US\$PPP entspricht C\$ 1.16 und SF 2.01.

2 Bei den Monatsmieten geht man für alle drei Familientypen von C\$ 300 und Sfr. 500 aus. Diese Beträge entsprechen 10 Prozent der geschätzten monatlichen Durchschnittsverdiensthöhe in beiden Ländern. Die entsprechenden Steuerleistungen werden auf Jahresbasis für Ganzjahresempfänger berechnet.

3 Die Sätze in New Brunswick enthalten keine Saisonzuschläge für Personen, die ihre Wohnung auf dem privaten Markt mieten.

4 Die Berechnungen für Familien mit Kindern im Tessin umfassen die zusätzlichen Kleinkinderbeiträge. Die Beträge hinter dem Schrägstrich geben das Nettofamilieneinkommen einschliesslich dieser Elternbeihilfe an.

Zusammensetzung der Klientel

3 bis 10 Prozent der *kanadischen* Bevölkerung beziehen einmal in ihrem Leben Sozialhilfe oder verwandte Leistungen (Tabelle 3.11). In einem Jahr nahmen 5 bis 6 Prozent der Bevölkerung von *Alberta* und annähernd 10 Prozent der Bevölkerung von *New Brunswick* und *Ontario* Sozialhilfeleistungen in Anspruch. Dazu gehörten auch eine Reihe behinderter Menschen.

Menschen beantragen Sozialhilfe aus einer Vielzahl unterschiedlicher Gründe. Die grössten Klientengruppen in *Kanada* und der *Schweiz* sind Einwanderer, Ureinwohner (*Kanada*), Alleinerziehende, junge Leute und Langzeitarbeitslose.

Wenn eine Familie zerrüttet ist, müssen *Alleinerziehende* unter Umständen mit einem ihnen kaum vertrauten Arbeitsmarkt in Kontakt treten. Sie müssen ein Gleichgewicht finden zwischen den Anforderungen des Arbeitsmarkts und denjenigen ihrer Familie. Für Alleinerziehende, die Sozialhilfe beantragen, gelten in den Provinzen unterschiedliche Regelungen. In *New Brunswick* sind Alleinerziehende erst zur Stellensuche verpflichtet, wenn das jüngste Kind erwachsen ist, während man in *Alberta* sechs Monate nach der Geburt eine Stelle suchen muss. In *Ontario* gibt es ein Sonderprogramm für Alleinerziehende, die keine Sozialhilfe bekommen und auf diese Weise von der Verpflichtung zur Stellensuche befreit werden. Diese Sonderbehandlung wird jedoch zur Zeit aufgehoben. Alleinerziehende werden in das allgemeine Sozialhilfeprogramm integriert und müssen sich um eine Stelle bemühen, wenn sie keine Kinder im Vorschulalter haben.

Tabelle 3.11: Kategorien von Sozialhilfeklienten nach Vermittlungsfähigkeit in Kanada, 1998¹

	Überbrückungsleistungen	Aufnahme einer Berufstätigkeit erwartet	Schwieriger zu vermitteln	Sozialhilfe gesamt	Separate Unterstützungsprogramme	Gesamtzahl der Fälle	Gesamtzahl der unterstützten Personen ²	Gesamtzahl der unterstützten Personen in % der Provinzbevölkerung ²
Alberta	–	25 041	8 601	33 642	25 316 ³	58 958	77 028	2.7
New Brunswick	2 432	24 488	5 993	32 913	⁴	32 913	67 144	8.9
Ontario	–	230 040	93 960	324 000	189 600 ⁵	513 600	1 091 339	9.6
Saskatchewan	–	26 356	9 050	35 430	⁶	35 403	72 535	7.1

Quellen: Provincial authorities; Statistics Canada, Quarterly Demographic Statistics; Human Resources Development Canada, Quantitative Analysis Division, Social Policy Group, Strategic Policy and Planning Branch

1 Anzahl der Fälle (nicht: Anzahl Personen), die am 1. Juli 1998 Sozialhilfe erhielten. In der Tabelle sind die Sozialhilfeklienten der Indian and Northern Affairs Canada in Reservaten nicht berücksichtigt.

2 Gemessen am 31. März 1998.

3 Die Daten enthalten 2'631 Empfänger von Witwenrenten und AISH (für Behinderte), wogegen Stipendien für Studenten nicht enthalten sind (ca. 15'000 Fälle) oder 1'436 Fälle von Kindern, die einen Vormund haben.

4 Fallinformationen über das Unterstützungsprogramm für besondere Bedürfnisse (Special Needs Benefits Program) und das Tagesbetreuungsprogramm (Day Care Assistance Program) sind nicht verfügbar.

5 Einschliesslich ODSP-Fälle (Ontario Disability Support Programme).

6 Die provinzielle Ausbildungsbeihilfe (Provincial Training Allowance) ist ein separates Programm neben den Sozialhilfeprogrammen.

Etwa 17 % der Sozialhilfeempfänger sind Einelternfamilien in Zürich (13 % der Sozialhilfeempfänger im Kanton Waadt), und 19 % erhalten Alimenterbevorschussung. In Kanada sind beinahe ein Drittel aller Sozialhilfeklienten Alleinerziehende (Tabelle 3.12).

Tabelle 3.12: Fälle nach Familienstruktur, Jahresdurchschnitt, 1998

	In Prozent aller Fälle						
	Graubünden	Tessin	Waadt	Zürich	Alberta	New Brunswick	Saskatchewan
Alleinstehende	68%	35%	58%	65%	41%	47%	54%
Alleinerziehende	19%	–	13%	17%	44%	32%	31%
Familien mit beiden Eltern und Kindern	13% ¹	41% ²	16%	13%	11%	12%	10%

Quelle: Behörden der Provinzen und Kantone

1 Einschliesslich Paare

2 Einschliesslich Alleinerziehende

Die *Einwanderung* führte in der *Schweiz*, wie bereits in Kapitel 2 erörtert, zu beträchtlichem Bevölkerungswachstum. Die Stellensuche gestaltet sich für die Einwanderer oft schwierig, da sie andere, häufig niedrigere berufliche Qualifikationen aufweisen, mit Sprachproblemen kämpfen und keine Netzwerke zur Unterstützung bei der Stellensuche vorhanden sind. Ein grosser Teil der derzeitigen Sozialhilfeklienten sind Menschen, die in jüngerer Zeit in die *Schweiz* eingewandert sind. In den vier untersuchten Kantonen sind 25 bis 46 Prozent der Klienten nicht-schweizerischen Ursprungs (Tabelle 3.13). In der gesamten

Schweiz sind 44 Prozent aller Sozialhilfeempfänger Ausländer, während ihr Bevölkerungsanteil 19 Prozent ausmacht.

Tabelle 3.13: Anteil Ausländer an der Gesamtheit der Sozialhilfefälle, Jahresdurchschnitt, 1998

	In Prozent aller Fälle
Schweiz	44%
Graubünden ¹	25%
Tessin ¹	34% (1997)
Zürich	46%

Quelle: Kantonsbehörden

¹ Die Daten enthalten keine Asylbewerber.

Die Einwanderung nach *Kanada* konzentriert sich auf bestimmte Gebiete: *Ontario*, *Alberta* und *British Columbia*. Eine Kontrolle der Immigration kann durch sogenanntes Sponsoring neuer Einwanderer durch Personen, die bereits in *Kanada* leben, erfolgen. Die Sponsoren garantieren, dass der Einwanderer dem Staat nicht längere Zeit finanziell zur Last fällt. Wie in Kapitel 6 dargelegt, können solche Sponsoring-Vereinbarungen scheitern und die Provinz muss die Verpflichtung übernehmen. Migration innerhalb der *kanadischen* Provinzen ist verbreitet. Migrationswellen stehen in engem Zusammenhang mit der Arbeitsmarktsituation und dämpfen die Auswirkungen von Veränderungen hinsichtlich der jeweiligen Wirtschaftsleistung in den Provinzen.

Geringe Lese- und Schreibfähigkeiten erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass jemand zum Sozialhilfeempfänger wird. Die Ergebnisse der internationalen Umfrage zur Lese- und Schreibfähigkeit von Erwachsenen (International Adult Literacy Survey) zeigen, dass Sozialhilfeempfänger signifikant schlechtere Kenntnisse aufweisen als die übrige Bevölkerung (Tabelle 3.14). Obwohl die Lese- und Schreibfähigkeit und Bildung allgemein in engem Zusammenhang stehen, hatten Sozialhilfeempfänger mit demselben Ausbildungsniveau wie Nicht-Sozialhilfeempfänger signifikant schlechtere Lese- und Schreibkenntnisse (Kapsalis, 1998). Ein tiefes Bildungsniveau wird in der Schweiz auch vielfach als besonderes Problem genannt, das insbesondere unter ausländischen Klienten zur Sozialhilfeabhängigkeit führt.

Tabelle 3.14: **Bildungsniveau und Lese- und Schreibfähigkeit, Kanada, 1994¹**

	Sozialhilfeempfänger		Nicht-Sozialhilfeempfänger	
	1994 berufstätig?		1994 berufstätig?	
	Nein	Ja	Nein	Ja
Jahre abgeschlossener Schulbildung (Klasse, ²)	9.5	11.4	10.9	13.1
Auftreten eines niedrigen Lese- und Schreibniveaus bzgl. Informationsunterlagen ³	76 %	55 %	60 %	38 %

Quelle: Kapsalis (1998)

1 Bei der Untersuchungsgruppe handelt es sich um Kanadier im Alter von 26–65.

2 Der High-School-Abschluss wird nach 12 Schuljahren erreicht.

3 Das Lese- und Schreibniveau bzgl. Informationsunterlagen bezieht sich auf Kenntnisse und Fertigkeiten, die erforderlich sind, um in unterschiedlichen Vorlagen wie Stellenbewerbungen, Lohnlisten, Landkarten, Tabellen, Diagrammen etc. Informationen zu finden und zu verwenden. Für diesen Bereich der Lese- und Schreibfähigkeiten errichtete man eine Skala von 0 bis 500 mit Aufgabenstellungen verschiedenen Schwierigkeitsgrads. Die hier angegebene Inzidenz bezieht sich auf die zwei niedrigsten (von fünf) Kenntnisstufen.

Die *Ureinwohner Kanadas* sind vom tiefen Bildungsniveau betroffen, und die Reservate, in denen ein Grossteil von ihnen lebt, sind häufig geographisch isoliert und liegen in Gegenden mit geringen wirtschaftlichen Aktivitäten (Kapitel 6). Mit durchschnittlich 30 bis 32 Prozent sind die Arbeitslosenzahlen in den Reservaten sehr hoch. Die Zahl der Sozialhilfeklienten liegt im Durchschnitt bei 46 Prozent, in isolierten Reservaten jedoch häufig zwischen 70 und 80 Prozent. Die Bewohner der Reservate sind unter den Sozialhilfeempfängern stark überrepräsentiert. In *Saskatchewan* zum Beispiel machen sie 39 Prozent aller Klienten aus.

Von neuen Antragstellern wird *Arbeitslosigkeit* als häufigster Grund für das Beantragen von Sozialhilfe in *Kanada* genannt (Tabelle 3.15). Dies ist auch in der Stadt *Zürich*¹⁰ der Fall, wo ca. 72 Prozent der Neubezüger als arbeitslos gelten (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997). Wie weiter oben erwähnt, müssen Menschen, die gerade arbeitslos geworden sind, in *Kanada* unter Umständen nach wenigen Monaten, in einigen Gegenden der *Schweiz* dagegen erst nach einigen Jahren einen Antrag auf Sozialhilfe stellen.

¹⁰ Mit den Daten über neue Sozialhilfeempfänger lässt sich aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsstruktur kein Ländervergleich anstellen.

Tabelle 3.15: Gründe für die Beantragung von Sozialhilfe (Prozentpunkte,*)

	Alberta	Toronto
Stellenverlust	45.4 ¹	25
Warten auf Leistungen der Erwerbsversicherung	– ¹	9
Auf Stellensuche	– ¹	5
Frage der körperlichen oder psychischen Gesundheit	14.3	11
Neu zugezogen ²		10
Familiäre Zerrüttung	8.6 ³	8
Ausbildungsprogramm abgeschlossen		5
Von zu Hause (Eltern) ausgezogen		4
ALV abgelaufen		4
Flüchtling		4
Schwanger – gerade ein Kind bekommen	5.3	
Unzureichendes Einkommen	18.4	
Anderes	8.0	15
Total	100	100

Quelle: Canada West Foundation (1997)

* Die Erhebungen sind unterschiedlich aufgebaut, und die Ergebnisse beruhen auf den persönlichen Antworten der Sozialhilfeempfänger. Die Resultate sind daher nur richtungsweisend.

1 In der Erhebung über Alberta gaben 45.4 Prozent der Befragten als Hauptgrund für die Beantragung von Sozialhilfe an, sie seien arbeitslos. Dies entspricht in etwa folgenden Antworten aus der Toronto-Umfrage: Stellenverlust, Warten auf Erwerbsversicherung, auf Stellensuche.

2 Betrifft Personen, die aus anderen Gegenden in das Stadtgebiet von Toronto gezogen sind.

3 Umfasst Personen, die nach ihren Angaben in der vorherigen Familiensituation missbraucht wurden (0,7%).

Aufgrund der strengen Bedürftigkeitsermittlung bekommt nur ein verhältnismässig kleiner Teil der Empfänger von Leistungen aus der Erwerbsversicherung anschliessend direkt Sozialhilfe zugesprochen. Ebenso erhalten nicht alle, deren ALV-Leistungen in der *Schweiz* auslaufen, automatisch Sozialhilfe. Fast 57 Prozent der 66'000 Menschen, die ihre ALV-Leistungen 1995 und 1996 in vollem Umfang bezogen haben, waren im März 1997 arbeitslos. Von ihnen erhielten nur 15 Prozent Sozialhilfe. Die anderen Hauptunterstützungsquellen waren Neuqualifizierung für die ALV, Einkommen des Ehegatten, Unterstützung durch Familie, Eltern und Freunde (Aeppli et al., 1998).

Personen, die *nicht genügend Arbeitszeit* vorweisen können, um leistungsberechtigt zu sein (d.h. 20 Wochen in *Kanada*, 6 Monate in der *Schweiz*) oder deren Verdienst unter der in *Kanada* festgesetzten Verdienstschwelle liegt, können Sozialhilfe beantragen. Vor allem junge Leute fallen in diese Kategorie. 50 Prozent aller Anträge auf Einkommensunterstützung (Support for Independence, SFI) in *Alberta* werden von höchstens 34-jährigen Personen gestellt, und in *Zürich* sind annähernd 30 Prozent der neuen Antragsteller unter 30 Jahre alt (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997).

Personen, deren vorheriges Einkommen so niedrig ist, dass die ihnen zustehende Versicherungsleistung unter dem Sozialhilfesatz liegt, können eine *Aufstockung* seitens der Sozialhilfe zugesprochen bekommen. In beiden Ländern haben jedoch ALV-Empfänger, deren Einkommen vorher dem Einkommensniveau der ersten Dezile entsprach, Anspruch auf Leistungen über dem Sozialhilfeniveau. Ein kombinierter Bezug kommt deshalb vor allem für Personen in Frage, die Teilzeit- oder saisonale Stellen hatten. In *New Brunswick*, wo die saisonalen Stellen einen bedeutenden Anteil des Stellenmarkts ausmachen, erhielten im

Januar 1998 annähernd 5 % der vermittelbaren Sozialhilfeklienten Leistungen der Erwerbsversicherung (EI) .

Einige *Berufstätige* können Sozialhilfe oder verwandte Leistungen in Anspruch nehmen, wenn ihr berufliches Einkommen tief genug ist (in *Kanada* sind die Unterstützungssätze annähernd so hoch bzw. manchmal höher als die Mindestlöhne, siehe Kapitel 5). In *Ontario* erhielten im Jahre 1995 90'000 Sozialhilfeempfänger ihre Leistungszahlungen zusätzlich zum Einkommen aus der Berufstätigkeit (etwa 39 Prozent aller vermittelbaren Sozialhilfeklienten). In der *Schweiz* üben 10 Prozent der Empfänger im Verlauf des Jahres einmal eine Berufstätigkeit aus. Gemäss Schätzungen von Leu et al. (1997) erhalten in der Schweiz 83 Prozent derjenigen, die berufstätig, aber einkommensschwach sind, keine Leistungen¹¹.

¹¹ Dies ist wohl teilweise dadurch bedingt, dass einige Antragsteller zu viele Vermögenswerte haben.

Kapitel 4: Klienten und Sicherheitsnetzvorkehrungen: Angemessenheit, Zugang und Einstellungen

Dieses Kapitel besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil wird das bei der Festsetzung der Unterstützungssätze massgebliche Konzept erörtert, und es wird aufgezeigt, wie gut das System die Bedürfnisse unterschiedlicher Familienstrukturen abdeckt. Die Grosszügigkeit einer Regelung lässt sich jedoch nicht allein daran erkennen, wieviel man erhält, sondern auch daran, ob man überhaupt eine Leistung erhält oder nicht. Im zweiten Teil werden die Regelungen behandelt, aufgrund derer entschieden wird, ob Familien Anspruch auf Einkommensbeihilfen haben. Im dritten Teil schliesslich geht es um die Frage, ob die Sozialhilfeorgane ihre Rolle darin sehen, den Antragstellern zu helfen oder sie vom Zugang zur Sozialhilfe abzuhalten.

Angemessenheit

Das Konzept zur Festsetzung der Leistungshöhe

In beiden untersuchten Ländern sind die Behörden der Kantone und Provinzen gemäss Bundesverfassung für die Festsetzung der Unterstützungshöhe zuständig. In *Kanada* ist die Höhe der Einkommensbeihilfen je nach Provinz unterschiedlich, während in der *Schweiz* nur geringfügige Unterschiede bestehen. Die meisten Kantone legen jetzt ihrer Gesetzgebung freiwillige Richtlinien zugrunde, die von Experten unter Beratung durch die Gemeinden und Organisationen des Privatsektors entwickelt und von der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen gebilligt wurden. Diese freiwilligen Richtlinien sind in 17 Kantonen bindend (in den übrigen Kantonen steht die formelle Annahme neu überarbeiteter Richtlinien zur Debatte). Zwei Kantone haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, die Unterstützungssätze 10 Prozent niedriger festzusetzen als in den Richtlinien empfohlen.

Katalysator für Veränderungen in *Kanada* war die Reform der Bundesbeiträge an die Provinzen. Wie in Kapitel 6 genauer erläutert, wurden die Beiträge der Bundes- an die Provinzregierungen gekürzt und anstelle des Kostenteilungsprinzips entschied man sich für Pauschalbeiträge. Dadurch, dass gleichzeitig in den 90er Jahren die Arbeitslosenziffern und die Zahl der Sozialhilfeklienten markant stiegen, erhöhte sich in den Haushaltsrechnungen der Provinzen der Ausgabenposten für Sozialhilfe. Darüber hinaus erhielten die Provinzen mehr Spielraum für Experimente mit neuen Methoden, und ihre Einnahmen stiegen im Anschluss an die erfolgreich umgesetzte Reform.

- Aufgrund der Kostenteilung mit dem Bund hatten die Provinzen ähnliche Programme für Einkommensbeihilfen. Dieses einheitliche Vorgehen war nicht Bundesvorschrift, aber die Provinzen wählten erst nach der Abschaffung der Kostenteilung deutlich unterschiedliche Vorgehensweisen. Seit Juni 1998 hat Ontario jeweils verschiedene Programme für behinderte Menschen und für Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen sollen. In New Brunswick

werden die Klienten in Kategorien unterteilt (siehe Kapitel 3). Diejenigen, die schwerer einstellbar sind, erhalten andere Sätze als Personen, die leichter eine Stelle finden.

- Teilnehmer an langfristigen Wiedereingliederungsprogrammen erhalten in Alberta, Ontario und Saskatchewan Ausbildungsbeiträge, anstatt weiter Sozialhilfe zu beziehen.
- Einkommensschwache Berufstätige mit Kindern, die Beihilfen zur Aufstockung ihrer Einkünfte erhalten, erhalten in Saskatchewan nicht Sozialhilfe, sondern nehmen an einem Sonderprogramm teil.

Zu diesem Trend, die Klienten in Kategorien einzuteilen, gibt es Ausnahmen. 1999 sollen in *Ontario* Haushalte Alleinerziehender in das *Ontario Works* Programm integriert werden. *Saskatchewan* nimmt eine Einteilung der Klienten in voll und nicht voll vermittelbare vor. Diese Unterscheidung wirkt sich jedoch seit 1992 nicht mehr auf die Grundleistungssätze aus, sondern beschränkt sich auf das Wohngeld für alleinstehende, vermittelbare Personen (Kapitel 3) und einige Anspruchskriterien.

Insgesamt gesehen haben diese Veränderungen zur Folge, dass Sozialhilfe zunehmend arbeitsfähigen Menschen zugute kommt, von denen die Ausübung einer Berufstätigkeit erwartet wird. Die Behörden erachteten es als sinnvoll, weiterhin als Sozialhilfeklienten diejenigen Personen beizubehalten, mit denen intensive Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durchgeführt werden können, und gleichzeitig Klienten, für die sich die Stellensuche aus zahlreichen Gründen schwierig gestaltet, in andere Programme einzugliedern.

Die Grundlage zur Festlegung der Höhe der Sozialhilfe-Grundleistung für diese Gruppe vermittelbarer Sozialhilfeklienten hat sich im Laufe der Zeit verändert. Das Ziel der Sozialhilfe wird jetzt nicht mehr darin gesehen, über längere Zeit einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten, sondern Sozialhilfe versteht sich als Brücke zur Abwendung der Armut, während Anstrengungen zur Wiedereingliederung unternommen werden. Infolgedessen werden die Unterstützungssätze niedrig angesetzt, und der Trend in der Politik geht dahin, Extrafonds, die für die Sozialpolitik bereit gestellt werden, in die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anstatt in Einkommensbeihilfen zu investieren (diesbezügliche Ausnahmen werden im Folgenden erörtert).

Politische Veränderungen unterstützten dieses Konzept zur Festsetzung der Leistungshöhe. *New Brunswick* startete eine öffentliche Umfrage, um herauszufinden, in wessen Interesse Sozialhilfepolitik betrieben werden sollte. Man gelangte zur Schlussfolgerung, dass die Steuerzahler das Hauptinteresse an der Sozialhilfepolitik haben. Auch in *Alberta* und *Ontario* wird die Ausrichtung der Regelung durch die politische Akzeptanz beeinflusst, und die Frage, inwieweit das System aus Klientensicht angemessen ist, hat untergeordnete Bedeutung.

Dementsprechend erfolgt in keiner der vier *kanadischen* Provinzen die Festsetzung der Einkommensbeihilfen anhand des Kriteriums, welcher Lebensstandard als sozial angemessen gilt¹². Die Höhe der Unterstützung ist nicht an einen ‚objektiven‘ Armutsmassstab wie beispielsweise die von Statistics Canada

¹² Bei der Festsetzung der Leistungshöhe können eine Vielzahl von Kriterien wie Mindestlöhne, Marktkorbmassnahmen, Höhe der Mieten und Unterkunftsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.

(siehe Kapitel 2) herausgegebenen Grenzwerte für Einkommensschwache (Low-Income Cut-Offs, LICO's) geknüpft. Ebenso wenig wurden die Sätze in der letzten Zeit automatisch aufgrund der Inflationsrate erhöht (eine Veränderung aus der Vergangenheit – siehe Eardley et al., 1996). Politische Akzeptanz und die öffentliche Finanzlage sind stattdessen Hauptkriterien bei der Festsetzung der Leistungshöhe geworden. In Kapitel 2 wurde darauf hingewiesen, dass die Senkung oder zumindest Dämpfung der öffentlichen Ausgaben Mitte der 90er Jahre vorherrschendes Thema in der *kanadischen* Politik war. Dies wirkte sich auch auf die Leistungshöhe aus. Vergleiche bezüglich der Unterstützungshöhe werden nicht vorgenommen, um irgendwelche Entbehrungen zu messen, sondern unsicherzustellen, dass der Lebensstandard eines Haushalts erwerbstätiger Personen nicht erreicht oder sogar überschritten wird.

Der Entwicklung in der *Schweiz* liegen verschiedene Überlegungen zugrunde. Theoretisch könnte die Leistungshöhe in der Schweiz sehr unterschiedlich ausfallen. Die 26 Kantone tragen definitive legislative Verantwortung für die Sozialhilfepolitik, wobei sie diese häufig den etwa 3'000 Gemeinden überlassen. Bezüglich der Unterstützungshöhe gibt es jedoch in der Praxis kaum Abweichungen. Dies liegt darin begründet, dass die meisten Kantone ihren Gesetzen nicht verpflichtende Richtlinien für die Leistungshöhe sowie Aspekte der praktischen Umsetzung der Sozialhilferegelung zugrunde legen, welche von der SKOS entwickelt wurden¹³. Dieses Organ koordiniert die Politik seit 90 Jahren, nimmt aber seine Aufgabe in den letzten Jahren verstärkt und mit grösserer Einheitlichkeit wahr.

Die SKOS ist ein Fachverband für häufig in öffentlichen sozialen Einrichtungen beschäftigte Experten, der von Gemeinden und Organisationen des Privatsektors beraten wird. Die SKOS-Richtlinien gelten in 17 Kantonen als verbindlich. In den übrigen Kantonen steht die formelle Annahme der kürzlich revidierten Richtlinien vom 1. Januar 1998 zur Debatte (SKOS, 1998). Da es keine spezifische kantonale Gesetzgebung gibt, erkannte das Bundesgericht das Recht auf Existenzsicherung als ungeschriebenes Grundrecht an. Obwohl im Gerichtsentscheid kein Mindestbetrag angegeben ist, legen die Kantone den Entscheid häufig unter dem Blickwinkel der SKOS-Richtlinien aus. Zwei Kantone, Solothurn und Uri, haben von ihren Rechten Gebrauch gemacht und per Gesetz Unterstützungssätze für Sozialhilfeempfänger festgelegt, die 10 Prozent unter dem von den SKOS-Richtlinien empfohlenen Niveau liegen.

Erklärte Ziele der SKOS-Richtlinien sind die Gewährleistung grundlegender Einkommensbeihilfe, die Förderung der Unabhängigkeit und der sozialen Integration der Sozialhilfeempfänger (SKOS 1998, S. A.1-1). Zu diesem Zweck verlangen die Richtlinien die Gewährung eines sozialen Existenzminimums im Gegensatz zum absoluten Existenzminimum. Das soziale Existenzminimum soll eine horizontale Gleichheit der Sozialhilfeklienten mit einkommensschwachen Angehörigen bewirken, die keine Sozialhilfeleistungen erhalten.

Dieses Konzept unterscheidet sich offensichtlich grundlegend von demjenigen in *Kanada*. Dementsprechend hat es auch zu einem ganz anderen Ansatz bezüglich Festlegung der Leistungen geführt. Die Höhe der Grundunterstützung wurde aufgrund von Umfragen festgesetzt, in denen ermittelt wurde, was Personen der unteren Quintile tatsächlich konsumieren, sowie unter Berücksichtigung früherer Unterstüt-

¹³ Diese Richtlinien wurden von der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen SODK gebilligt. Die Konferenz trifft ihre Beschlüsse einstimmig und kann politische Entscheidungsträger auf Bundes- und Kantonsebene beraten.

zungssätze und der Inflationsrate. Der Betrag der Grundunterstützung soll elementare Ausgaben wie Lebensmittel, Kleidung, Gebrauchsgegenstände, aber auch kleinere Geschenke abdecken. Zusätzliche Beträge werden für Wohnungskosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung ausgezahlt¹⁴.

Zusätzlich zu diesem Grundbetrag wird eine Zusatzleistung im Umfang von etwa 10 Prozent der Grundunterstützung empfohlen. Dadurch erhalten die Klienten einen gewissen Entscheidungsfreiraum bei Haushaltsausgaben und können darüber hinaus Ausgaben wie die Mitgliedschaft in einem Sportclub oder in kulturellen Vereinen bestreiten und sich dadurch besser in die Gesellschaft integrieren. Das absolute Existenzminimum, aufgestockt durch die erwähnte Zusatzleistung zur Deckung der Unterhaltskosten, gewährt den Sozialhilfeklienten ein Einkommensniveau, das von der SKOS zur Deckung des sozialen Existenzminimums als notwendig erachtet wird.

Während das *kanadische* Konzept somit hauptsächlich von äusseren Faktoren bestimmt wird, nämlich dem Einkommen von Berufstätigen der unteren Einkommensklassen und dem Stand des öffentlichen Finanzhaushalts, liegt dem *Schweizer* Ansatz eine innere Logik zugrunde: Wie hoch muss die Unterstützung sein, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten?

Höhe der Grundleistung

Der Anstieg der Leistungshöhe ging in der *Schweiz* allmählich vonstatten, meist entsprechend der Inflationsrate, Automatischen Erhöhungen werden jedoch keine vorgenommen. In einigen *kanadischen* Provinzen wurden dagegen grundlegendere Veränderungen vorgenommen:

- Im Oktober 1993 wurden in *Alberta* die Leistungen gekürzt, und zwar für alleinstehende vermittelbare Klienten um 19 Prozent, für Alleinerziehende mit einem Kleinkind um 13 Prozent und für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern um 12 Prozent (Boessenkool 1997, S. 6).
- In *New Brunswick* wurde zwar keine Leistungskürzung vorgenommen, dafür aber 1993 der Zugang zu Sozialhilfeleistungen eingeschränkt¹⁵.
- 1995 senkte *Ontario* die Leistungshöhe um 21,6 Prozent (die Sätze lagen immer noch um 10 Prozent höher als die durchschnittlich Höhe in den anderen Provinzen).
- In *Saskatchewan* wurden 1984 Leistungskategorien eingeführt und die Leistungen an voll vermittelbare Klienten um 16,9 Prozent gekürzt. Die Kategorisierung wurde 1992 eingeschränkt und die Unterstützungshöhe für vermittelbare Klienten angehoben (ausser Wohnkostenbeihilfen für alleinstehende vermittelbare Klienten). Weitere beträchtliche Erhöhungen wurden ver-

¹⁴ Bei ernsthaften strafbaren Verstössen seitens des Klienten sieht die SKOS Leistungskürzungen von 15 Prozent für maximal 6 Monate vor (SKOS 1998, S. A-3).

¹⁵ Anspruchsvoraussetzung für die Sozialhilfe ist jetzt ein Einkommen, das niedriger ist als die Sozialhilfe. Vor 1993 waren Einkünfte unter der Leistungshöhe plus nicht anrechenbares Einkommen ausreichend. Nicht anrechenbares Einkommen wird jetzt erst nach dreimonatigem Sozialhilfebezug in Betracht gezogen.

mieden. Stattdessen legt man jetzt den Schwerpunkt auf wirksamere Entwicklungsmassnahmen.

Die Finanzspritze an Provinzen in Form der nationalen Kinderzulage ermöglichte in *New Brunswick* Familien, die Sozialhilfe empfangen, einen höheren Lebensstandard, wogegen dies in den anderen drei Provinzen nicht der Fall war. Die Leistungshöhe war jedoch in *New Brunswick* immer tiefer als in den anderen Provinzen. Die Leistungshöhe für Alleinstehende, die vorübergehend Sozialhilfe erhalten, gilt allgemein als sehr knapp bemessen. Gruppen, die sich für die Belange von Sozialhilfeklienten einsetzen, gehen davon aus, dass jemand, der eine Zeitlang Leistungen in dieser Höhe bezieht, das System irgendwie betrügen muss, um überhaupt leben zu können¹⁶.

Deckung ausserordentlicher Bedürfnisse

In beiden Ländern herrscht Einigkeit darüber, dass die Grundleistung einer Ergänzung durch Zusatzleistungen bedarf (für Wohnungsreparaturen, Kleidung, die das Alltagsbudget überschreitet etc.). Dadurch will man unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werden. In *Kanada* war es üblich, dass die Sozialämter gewisse wichtige Ausgabenposten übernehmen. Dieses System erwies sich jedoch wie in anderen Ländern (OECD, 1998, 1998a) als anfällig, da es einer Inflation von Erwartungen unterworfen ist. Aufgrund dessen werden die Zahlungen nicht mehr auf *Ermessensbasis* vorgenommen, sondern es handelt sich jetzt um de facto-Rechte der Sozialhilfeempfänger.

Die Übernahme ausserordentlicher Ausgaben durch die Sozialämter steht in einem gewissen Widerspruch zur Zielsetzung der Förderung von Unabhängigkeit. In *Alberta* und *Saskatchewan* zögert man jedoch mit der Umwandlung solcher Ausgaben in eine höhere Grundleistung, wodurch sowohl die Unabhängigkeit gefördert als auch administrative Kapazitäten eingespart würden, die zum jetzigen Zeitpunkt auf die Verwaltung von Einkommensbeihilfen „verschwendet“ werden anstatt die Wiedereingliederung zu fördern. In *Saskatchewan* sind die Gründe für die geübte Zurückhaltung häufig sehr konkreter Natur: die Heizkostenrechnungen der Haushalte fallen aufgrund von Klimaunterschieden in den Provinzen und unterschiedlicher Isolierung der Häuser sehr verschieden aus. Aufgrund dessen werden an Sozialhilfeklienten gerichtete Strom-, Gas- und Wasserrechnungen für gewöhnlich direkt von den Sozialämtern bezahlt. In *Alberta* werden die Strom-, Gas- und Wasserrechnungen ausser in besonderen Einzelfällen nicht von den Sozialämtern übernommen. Seit der Sozialhilfereform im Jahre 1993 wird die Begleichung solcher Rechnungen an die öffentlichen Versorgungsbetriebe nur noch in stark eingeschränktem Umfang vorgenommen. Bis zu diesem Zeitpunkt sahen weder die Klienten noch die Versorgungsbetriebe die Notwendigkeit zur Einschränkung des Verbrauchs, da die Betriebe wussten, dass die Sozialämter die Haftung für Schulden übernehmen (die öffentlichen Versorgungsbetriebe können ausstehende Zahlungen nicht von den Sozialhilfeklienten einfordern).

Der Grundsatz, Sozialhilfeempfängern nicht mehr zur Verfügung zu stellen als die Beträge, über die Berufstätige verfügen können, hatte Auswirkungen: Die Provinzen haben jetzt im allgemeinen eine

¹⁶ Die Zahl der vorübergehenden Empfänger ist jedoch klein (im Juni 1999 etwa 2300 Klienten) und die durchschnittliche Dauer kurz (etwa ein Monat), da es sich häufig um Personen handelt, die auf andere Leistungen, z.B. aus der Erwerbsversicherung, warten.

Liste mit einer beschränkten Zahl einmaliger Leistungen, die von der Sozialhilfe übernommen werden, sowie detaillierte, zeitaufwendige Richtlinien darüber, in welchen Fällen die Leistungszusprache erfolgen sollte. Die allgemeine Beschneidung von Sonderleistungen lässt weniger Freiraum, auf individuelle Bedürfnisse von Klienten einzugehen und trägt dazu bei, dass insgesamt gesehen Leistungszusprachen weniger grosszügig gehandhabt werden. Die einmaligen Leistungen wurden in *Alberta* und *New Brunswick* verringert, wobei dies in *Alberta* Teil einer Gesamtreduktion der Sozialhilfeleistungen war. In *New Brunswick* zeichneten sich bis 1993 bei der Zusprache solcher Leistungen durch die Sozialämter der Gemeinden innerhalb der Provinz beträchtliche Unterschiede ab. Eine Vereinheitlichung der Verfahren in der gesamten Provinz bei gleichzeitiger Einengung der Zugangskriterien hatte eine deutliche Kostensenkung zur Folge. Jetzt belaufen sich die Ausgaben auf C\$ 13,4 Millionen, während sie vorher bis zu C\$ 30 Millionen erreichten.

Die SKOS-Richtlinien gewähren Flexibilität bei der eigentlichen Leistungszusprache, indem ein Grundbetrag und eine Zusatzleistung angesetzt wird, wobei Letztere die Teilnahme am sozialen Leben erleichtern soll. In der *Schweiz* muss die Leistungszusprache von einer demokratisch gewählten Person gebilligt werden. Sie fällt die Entscheidung darüber, ob die Zusatzleistung geleistet wird. Bei dieser Entscheidung spielt in der Regel die Frage nach dem ‚Bedarf‘ eine wichtige Rolle.

In Kapitel 3 wurde erläutert, wie jede Provinz und jeder Kanton mit unterschiedlichen Wohn- und Gesundheitsbedürfnissen umgehen. Die derzeitigen Grundbeihilfen sind abhängig von der Familiengrösse und -zusammensetzung. Extrabeihilfen für Unterkunft werden auch Klienten gewährt, die nicht in einer Sozialwohnung leben. In *Alberta*, *Ontario* und *Saskatchewan* erfolgt die Zusprache dieser Leistungen aufgrund einer Bedarfseinschätzung mit einer festgesetzten Obergrenze, während die Wohnbeihilfen in *Saskatchewan* je nach Lebenshaltungskosten-Indikatoren für städtische und ländliche Gebiete unterschiedlich ausfallen. *New Brunswick* und *Quebec* sind die beiden einzigen Provinzen, in denen der gesamte Grundbedarf einschliesslich Wohnung in der „Gesamtunterstützung“ enthalten ist. Die *Schweizerischen* SKOS-Richtlinien gehen davon aus, dass die Wohnungskosten in der Regel übernommen werden. Einige Gemeinden zahlen in beschränktem Umfang Mietzinszuschüsse (Kasten 4.1).

Kasten 4.1: Sozialwohnungen

Sowohl in *Kanada* als auch in der *Schweiz* besteht eine zu grosse Nachfrage nach begrenzt vorhandenen Sozialwohnungen. Hauptzielgruppen sind ältere Mitbürger, Behinderte und einkommensschwache Familien mit Kindern. Die meisten Sozialhilfeklienten haben keinen Zugang zu Sozialwohnungen. In *Ontario* beispielsweise leben nur 10 Prozent der Klienten in öffentlichen Sozialbauten. Die Gesamtkapazität günstiger Wohnmöglichkeiten gibt allgemein Anlass zu Besorgnis.

Bis 1993 wurde in *Kanada* die Mittelzuweisung für Sozialwohnungen durch Kostenteilungs-Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Provinzen geregelt. Die vom Bund verwaltete *kanadische* Hypotheken- und Wohnungsgesellschaft (Canada Mortgage and Housing Corporation) bot in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organen auf Provinzebene eine Vielzahl von Wohnhilfeprogrammen an. 1993 beschränkte die Bundesregierung ihre Subventionen für den Wohnungssektor auf C\$ 2 Milliarden und engagiert sich seitdem zunehmend weniger im Bereich Sozialwohnungen. 1997 wurden mit *New Brunswick* und *Saskatchewan* Übertragungsvereinbarungen unterzeichnet. Bereits vorhandene Wohnsiedlungen wurden den Hypotheken- und Wohnungsgesellschaften der Provinzen überlassen. Die Provinzbehörden selbst entwickelten darüber hinaus eigene Initiativen. Dies geschah vielfach auf der Grundlage von gemeindeeigenen Projekten, sowie in Zusammenarbeit mit Nonprofit-Organisationen.

Kasten 4.1: Sozialwohnungen (Folge)

Die Übertragung an die Provinzen wurde aus Subsidiaritätsgründen (siehe Kapitel 6) rationalisiert. Investitionen in den sozialen Wohnungsbau wurden drastisch reduziert, und der Bau neuer Sozialwohnungen wurde auf das absolute Minimum beschränkt. Die vorhandenen Mittel werden dementsprechend überwiegend für die Instandhaltung vorhandener Wohnungen verwendet. In einigen Provinzen wenden Bewohner von Sozialsiedlungen bis maximal 25 Prozent (Saskatchewan) bzw. 30 Prozent (Ontario) ihres verfügbaren Einkommens für die Miete auf. Im privaten Sektor können die Beträge wesentlich höher liegen. Allein in Toronto wenden etwa 80'000 Haushaltungen über 50 Prozent ihres Einkommens für die Miete auf (Golden et al., 1998). Fünfzehn Prozent der Sozialhilfeempfänger in Toronto geben über 50 Prozent ihrer Einkünfte für Wohnkosten aus. 1995 waren es nur 4.6 Prozent, aber in dem betreffenden Jahr wurden die Wohnbeihilfen (und Sozialhilfeleistungen) gekürzt. Auf der Warteliste stehen 37'000 anspruchsberechtigte Haushalte. Wer jetzt eine Sozialwohnung erhält, hat sich vielfach schon vor 8 bis 10 Jahren eintragen lassen. In Calgary (Alberta) sind 45 Prozent der 3'800 als obdachlos geltenden Menschen berufstätig und erhalten einen durchschnittlichen Stundenlohn von C\$ 7.40 (der Mindestlohn in der Provinz beträgt C\$ 5.40 pro Stunde).

In der *Schweiz* führte der starke Anstieg der Wohnkosten Ende der 80er Jahre auf sämtlichen Regierungsebenen zur Lancierung von Initiativen zur Lösung des Wohnungsproblems. Der Bund leistet Beiträge an einige Kantone, die unter Beiziehung eigener Mittel Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau ausrichten. Etwa 20 Gemeinden, vor allem die grösseren, führen eigene Projekte im sozialen Wohnungsbau durch und unterstützen unter Umständen die Mieter durch Barleistungen. Daraus entstand ein Bestand an Sozialwohnungen, der von den verschiedenen Regierungsebenen aus unterschiedlichsten Fonds finanziert wird.

Zur Begleichung der meisten Barausgaben für medizinische Versorgung werden in *Kanada* die sogenannten Gesundheitskarten (wie in Kapitel 3 beschrieben, aber mit gewissen Abweichungen) zur Verfügung gestellt. Bis vor kurzem konnten allerdings nur Sozialhilfeklienten diese Karten beziehen. Aus zahlreichen Fallbeispielen ist bekannt, dass einige Sozialhilfeempfänger, meist Alleinerziehende, die Konsequenzen eines Stellenantritts, und den damit verbundenen Verlust der Unterstützung für medizinische Versorgung, fürchten. Einige Provinzen haben durch die nationale Kinderzulage gezielt Finanzmittel zur Verfügung gestellt, um einkommensschwachen Haushalten allgemein vermehrt Unterstützung für die medizinische Versorgung zu bieten. Die *Schweiz* verbilligt die Prämien der Krankenversicherung von Empfängern mit niedrigem Einkommen durch kantonale Programme. Falls diese nicht ausreichen, können zusätzliche Kosten durch das Sozialhilfesystem gedeckt werden.

Anpassung der Leistungen an die Familiengrösse

Der wachsenden Zahl von Haushaltsmitgliedern werden Unterstützungssysteme auf unterschiedliche Weise gerecht. In der *Schweiz* sind bedarfsabhängige Familienzulagen nicht die Regel (der *Tessin* bildet eine Ausnahme). Die Sozialhilfesätze sind jedoch je nach Familiengrösse unterschiedlich hoch. Die SKOS verwendet ökonomische Studien und Umfragen über Haushaltsausgaben als Grundlage zur Festsetzung der Leistungshöhe. Unterschiedlich hohe Sätze je nach Familiengrösse sollen einen einheitlichen Lebensstandard gewährleisten. In *Kanada* entstand aus der Zusammenarbeit zwischen Regierungsebenen das Nationale Programm für Kinder (National Child Benefit, NCB), das allen einkommensschwachen Haushalten mit Kindern, und nicht nur denjenigen, die Sozialhilfe empfangen, vermehrt Unterstützung und Dienstleistungen anbietet. Das Programm wurde im Juli 1998 mit der Zielsetzung lanciert, die Armut von

Kindern zu mindern und gleichzeitig Hindernisse auf dem Weg zur Aufnahme einer Berufstätigkeit abzubauen. Dahinter stand die Absicht, mit zunehmenden Bundesleistungen für Familien mit Kindern die Sozialhilfezahlungen der Provinzen an Familien mit Kindern entsprechend zu reduzieren. Die Provinzen reinvestierten die entsprechenden Fonds in Massnahmen zur Verbesserung der Situation von Kindern, wie zum Beispiel bessere Kinderbetreuung und Programme zur frühkindlichen Entwicklung. Einige Provinzen schufen für Sozialhilfeempfänger zusätzliche Anreize, eine Stelle zu suchen, indem sie für berufstätige, einkommensschwache Familien die Gesundheitsleistungen für Kinder und teilweise auch für Eltern ausweiteten (siehe Kapitel 5). Jede Provinz hat sich für einen anderen Umgang mit der nationalen Kinderzulage entschieden. In zwei Fällen, darunter auch *New Brunswick*, haben die Provinzen keine Kürzung der Sozialhilfe um den Betrag der nationalen Kinderzulage vorgenommen, sondern sich dafür entschieden, den gesamten Betrag den Familien, die von der Sozialhilfe leben, zukommen zu lassen. Dies war nicht im Sinne der Vereinbarung, scheint aber toleriert zu werden, da die beteiligten Provinzen vor (und sogar nach) der Erhöhung die niedrigsten Leistungssätze hatten. Insgesamt gesehen hatte die Einführung der nationalen Kinderzulage zur Folge, dass die Einkommensunterstützung für Familien, die Sozialhilfe erhalten, zumindest in gleicher Höhe erhalten blieb¹⁷. Die beteiligten Regierungen äussern sich sowohl über die Umsetzung und Ausrichtung als auch über den Prozess, der zur Einführung der nationalen Kinderzulage führte, durchweg positiv (Kapitel 6). Die Bundesregierung hat bereits eine deutliche Erhöhung der Leistungen angekündigt¹⁸.

Es besteht kein internationaler Konsens darüber, wieviel Extraeinkommen Haushalte erhalten sollen, damit sie bei Anwachsen um ein weiteres Familienmitglied denselben Lebensstandard beibehalten können. Atkinson et al. (1996) gelangten jedoch zu der Schlussfolgerung, dass die meisten Schätzungen verhältnismässig nahe bei einer mittleren Schätzung des an alleinstehende Personen ausgerichteten Betrags, mit der Quadratwurzel der Haushaltsgrösse multipliziert, liegen¹⁹. Tabelle 4.1 zeigt, dass die Elastizität des Unterstützungseinkommens in Anbetracht der Haushaltsgrösse in der *Schweiz* recht nahe bei dem liegt, was man als internationalen Konsens bezeichnen könnte. Eine Ausnahme bildet der *Tessin*, wo sich durch die Kleinkinderbeiträge (für Familien mit Kleinkindern) die Äquivalenzelastizitäten so stark ändern, dass sich durch die Geburt des ersten Kindes in einem Haushalt das Nettounterstützungseinkommen verdoppelt²⁰. Die Äquivalenzelastizitäten für den ersten zusätzlichen Erwachsenen sind in *Kanada* hoch. Dies muss allerdings auf dem Hintergrund gesehen werden, dass die Unterstützungssätze für Alleinstehende verhält-

¹⁷ Soziale Interessenvertretungen und Sozialhilfeempfänger waren genau aus diesem Grund gegenüber dem NCB kritisch eingestellt. Ihrer Ansicht nach hätte der NCB in allen Provinzen an Familien, die Sozialhilfe erhalten, weitergeleitet werden sollen. Da dies nicht der Fall war, haben sie den Eindruck, dass der NCB auf Kosten der Familien, die Sozialhilfe empfangen, Berufstätige mit niedrigen Einkommen unterstützt. Ein weiterer Kritikpunkt ist der Mangel an Transparenz im Prozess zwischen den Regierungsebenen, der zum Start des NCB führte.

¹⁸ Der NCB vermehrt die C\$ 7 Milliarden, die derzeit von den Regierungen jährlich für Einkommensunterstützung für Familien mit Kindern zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesregierung leistet bereits einen Beitrag von C\$ 850 Millionen zur Unterstützung des Programms Canada Child Tax Benefit und hat sich verpflichtet, diesen Betrag im Juli 1999 um C\$ 425 Millionen und im Juli 2000 um C\$ 425 Millionen zu erhöhen.

¹⁹ Anders ausgedrückt: um denselben Lebensstandard zu gewährleisten, den eine alleinstehende Person mit einem Einkommen von 100 hat, bräuchte ein 2-Personen-Haushalt $100 \times 2^{0.5} = 141$, ein 3-Personen-Haushalt 173 etc.

²⁰ Die Äquivalenzelastizitäten für einen zusätzlichen Erwachsenen betragen in Belgien 0,33; in den Niederlanden 0,41 und in Norwegen 0,50 (OECD 1998a).

nismässig niedrig sind und dass das System schwerpunktmässig auf die Vermeidung von Kinderarmut und nicht Armut an sich ausgerichtet ist.

Tabelle 4.1: Äquivalenzelastizitäten für zusätzliche Haushaltsmitglieder in Relation zum Grundbetrag¹

Kanada	Alberta	Ontario	New Brunswick	Saskatchewan
Zusätzlicher Erwachsener (Paar)	0.92	0.74	0.55	0.69
Zusätzliche Anzahl Kinder				
1	0.88	0.53	0.37	0.72
2	0.41	0.53	0.36	0.66
3 oder mehr	0.36	0.30	0.36	0.34
Schweiz	Graubünden	Tessin ²	Waadt (RMR)	Zürich
Zusätzlicher Erwachsener (Paar)	0.53	0.53	0.46	0.53
Zusätzliche Anzahl Kinder				
1	0.33	1.04	0.29	0.33
2	0.28	0.86	0.24	0.28
3 oder mehr	0.28	0.47	0.24	0.28

Quelle: Sekretariatsschätzungen

¹ Die Äquivalenzelastizitäten werden definiert als Leistungserhöhung für ein zusätzliches Haushaltsmitglied gegenüber dem Grundbetrag (für alleinstehende Personen). Es handelt sich um ungefähre Werte, da die Leistungen und somit die Elastizitäten je nach Alter der Kinder in *Kanada* unterschiedlich ausfallen.

² Bei Leistungen für Familien mit Kindern wird davon ausgegangen, dass der Haushalt Elternbeiträge erhält (für Familien mit bis zu 3-jährigen Kindern). Alleinstehende Personen und Paare sollten Sozialhilfeleistungen erhalten, während Familien mit sehr kleinen Kindern die grosszügigeren Elternbeiträge, entsprechend den Regeln der Ergänzungsleistungen und nicht Sozialhilfeleistungen, erhalten.

Das Leistungsangebot und die Rolle der NGOs

Die Angemessenheit von Sozialhilfeleistungen hängt nicht allein von Barleistungen ab, sondern auch vom Dienstleistungsangebot, das den Klienten zur Verfügung steht. Die Kantone und Provinzen spielen eine wichtige Rolle bei der Ausrichtung sozialer Betreuungsleistungen an Menschen am Rande der Gesellschaft wie Obdachlose, Drogenabhängige und ehemalige Gefängnisinsassen. In der *Schweiz* fällt die Ausrichtung von Sozialhilfezahlungen und -dienstleistungen häufig in den Verantwortungsbereich der Gemeinden. Ein breites Dienstleistungsangebot liegt jedoch ausserhalb der Möglichkeiten kleiner Gemeinden. In Kapitel 6 werden verschiedene Systeme diskutiert, die zur Verbesserung des Angebots eingeführt wurden. Grössere Gemeinden in der *Schweiz* und Lokalregierungen in *Ontario* bieten auch Kinderbetreuungseinrichtungen, Erziehungsberatung, Hilfe bei der Stellensuche, verschiedene Dienstleistungen für Familien, Unterstützung in Wohnungsfragen, Schuldenberatung etc. an.

In beiden Ländern befasst man sich zunehmend mit der Frage, wie öffentliche und private Anbieter von Dienstleistungen besser zusammenarbeiten können (ausführliche Abhandlung siehe OECD, 1998b). Die NGOs leisten unter bestimmten Umständen in beiden Ländern Barbeihilfen. Die Caritas ist in einigen Kantonen im Auftrag der Gemeinden tätig, während in *Saskatchewan* lokale Organisationen in den Wohnvierteln der drei grössten Städte Einzelpersonen und Familien in Notsituationen ausserhalb der normalen

Arbeitszeit soziale Hilfe leisten. Hinsichtlich des Anbietens von Dienstleistungen spielen die NGOs eine weitaus wichtigere Rolle. Der Kanton *Waadt* hat versucht, die NGOs in seinen ehrgeizigen Plan für eine räumliche Zusammenführung von Dienstleistungsanbietern einzubeziehen. Die Gründung und Förderung von „Community based partnerships“ (Partnerschaften mit lokalen Organisationen) gewinnt in allen Provinzen an Gewicht. Man geht davon aus, dass solche Organisationen unter bestimmten Umständen besser in der Lage sind, Klienten zu erreichen als öffentliche Dienstleistungsanbieter. Häufig verwalten die NGOs diese lokalen Dienstleistungen, deren Finanzierung durch eine Kombination aus Bundes-, Provinz- und Gemeindesubventionen sowie über Leistungsvereinbarungen erfolgt.

Grosszügigkeit bei der Leistungsbemessung

Personen, deren Anspruch auf ALV ausgeschöpft ist, können Sozialhilfe zugesprochen bekommen. In der *Schweiz* kann allerdings in einigen Kantonen nach Auslaufen der ALV-Bezüge Arbeitslosenhilfe bezogen werden. Familien, die aus zwei Erwachsenen mit Kindern bestehen, haben zur Zeit in der *Schweiz* nur geringfügige Einkommenseinbussen (etwa 15 Prozent, mit Abweichungen je nach kantonalem Steuersystem); siehe Tabelle 4.2. Einelternfamilien müssen etwas höhere Einbussen hinnehmen. In *Kanada* sinken sowohl die Einkünfte von Familien mit zwei Erwachsenen plus Kindern als auch von Einelternfamilien um etwa 30 Prozent. Alleinstehende haben höhere Einkommensverluste beim Übergang von der ALV zur Sozialhilfe, nämlich etwa 40 Prozent in der *Schweiz* und etwa 65 Prozent in *Kanada*.

Es herrscht Einvernehmen darüber, dass die in den *Schweizer* SKOS-Richtlinien empfohlenen Unterstützungssätze verhältnismässig grosszügig bemessen sind und sich unter Umständen auf die Motivation zur Stellensuche negativ auswirken können. Dies gilt insbesondere für Familien mit Kindern (Kapitel 5). In *Kanada* sind die Sätze, vor allem für Alleinstehende, weniger grosszügig bemessen.

Die Sozialhilfesätze sind in den einzelnen Provinzen unterschiedlich. Die Abweichungen sind weniger stark als früher, hauptsächlich aufgrund der Leistungskürzungen, die 1995 in *Ontario* vorgenommen wurden. Die Regierung von *Ontario* hat sich dazu verpflichtet, die Unterstützung höchstens 10 Prozent über dem Provinzdurchschnitt festzusetzen. Die Leistungshöhe für alleinstehende Personen weicht von Provinz zu Provinz wesentlich stärker voneinander ab (ca. 25 Prozent) als diejenige für Familien mit zwei Erwachsenen und Kindern (nur 8 Prozent). Die Höhe der Sozialhilfe-Grundleistung weicht in den untersuchten Kantonen nur geringfügig voneinander ab, da meist die SKOS-Richtlinien zugrunde gelegt werden. Wie in Kapitel 3 erörtert, gibt es jedoch zwei erwähnenswerte Ausnahmen: einige Kantone zahlen Arbeitslosenhilfe, und der Kanton *Tessin* kennt eine bedarfsabhängige Familienzulage für alle Familien mit wenigstens einem Kind unter 15 Jahren (s. Kapitel 3). Die Familienzulagen sind grosszügig bemessen und haben zur Folge, dass die gesamte Leistungshöhe für Sozialhilfeempfänger weit über den Ansätzen der SKOS-Richtlinien liegen kann.

Tabelle 4.2: **Finanzielle Angemessenheit der Leistungen, US\$ PPPs¹**

	Unterstützungszahlungen ²									Messgrößen der Armut		
	Alleinstehend			Alleinstehend mit 2 Kindern			Paar mit 2 Kindern			LICO ³ /EL ⁴		
	SH*	AH**	ALV*** ⁵	SH	AH	ALV ⁵	SH	AH	ALV ⁵	allein- stehend	allein- erziehend	2 Erw. und 2 Kinder
Alberta	4 278	o.A.	13 836	9 768	o.A.	16 860	11 636	o.A.	18 204	o.A.	o.A.	17 050
Saskatchewan	4 465	o.A.	13 752	10 648	o.A.	16 776	12 423	o.A.	18 156	o.A.	o.A.	16 791
Ontario	5 292	o.A.	13 644	11 807	o.A.	16 668	12 434	o.A.	18 108	o.A.	o.A.	19 881
New Brunswick ⁶	5 189	o.A.	13 488	11 217	o.A.	16 524	11 844	o.A.	18 012	o.A.	o.A.	18 149
Graubünden	9 618	o.A.	18 633	15 331	o.A.	22 449	17 170	o.A.	21 653	8 104	16 607	20 659
Tessin ^{7,8}	9 618	12 267	14 982	15 331 (16 607)	16 802	19 973	17 170 (20659)	17 993 (20 659)	20 316 (20 659)	8 104	16 607	20 659
Waadt ⁷	9 618	10 513	15 126	15 331	15 406	19 935	17 170	18 066	18 900	8 104	16 607	20 659
Zürich ⁷	9 618	13 108	14 688	15 331	17 879	19 752	17 170	17 676	18 708	8 104	16 607	20 659

*SH = Sozialhilfe **AH = Arbeitslosenhilfe ***ALV = Arbeitslosen- bzw. Erwerbsversicherung (Kanada: EI) o.A. = ohne Angaben

Quelle: Sekretariats-Berechnungen aufgrund von statistischen Angaben nationaler Behörden

1 1 US\$PPP entspricht C\$ 1.16 und SF 2.01.

2 Die Nettopzahlungen der AH und ALV fallen je nach lokalem Steuersystem unterschiedlich aus.

3 Die 1992er LICO's entsprechen einer Stadt mit 30'000 bis 100'000 Einwohnern und wurden anhand des CPI auf den Stand von 1998 gebracht.

4 Höhe der EL für 1998. Bei Familien mit alleinerziehendem Elternteil geht man von zwei Kindern aus.

5 Die Rahmenfrist der EI-Leistungen in Kanada ist je nach Beitragsleistungen und regionalen Arbeitsmarktindikatoren unterschiedlich (Kapitel 2). Die Maximaldauer beträgt 45 Wochen für stellenlose Arbeiter in Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit, ist allerdings wahrscheinlich für die meisten Leistungsempfänger wesentlich kürzer. Deshalb entspricht die Darstellung der jährlichen EI-Leistungen für Kanada nicht wirklich den tatsächlichen Gegebenheiten.

6 Die Sätze für New Brunswick enthalten keine Saisonzuschläge für Privatmieter: von Mai bis Oktober C\$ 60 pro Monat und C\$ 90 pro Monat in der übrigen Zeit.

7 Der Berechnung der AH-Sätze für Tessin, Waadt und Zürich liegt die Annahme zugrunde, dass der vorangegangene Verdienst dem Durchschnittsgehalt eines Arbeiters entspricht.

8 Die Zahlen in Klammern gegen das Nettofamilieneinkommen bei Erhalt der Bedarfsleistungen für Eltern an.

Vergleiche der Unterstützungshöhe auf nationaler und internationaler Ebene geben allerdings nur unzureichenden Aufschluss darüber, ob ein Sozialhilfesystem bei finanzieller Not wirklich Abhilfe schafft. In beiden Ländern wurde in mehr oder weniger grossem Umfang der Versuch gemacht, die Leistungsdauer durch Gewährung von Wiedereingliederungshilfen zu senken. Die Zahlung einer niedrigeren Unterstützungssumme kann unter Umständen die Not stärker mindern als eine höhere Zahlung über einen längeren Zeitraum. Angaben darüber, ob eine Regelung die Not lindert oder verstärkt, können aus der Inanspruchnahme von Notfallhilfe oder -dienstleistungen gewonnen werden. In *Kanada* können Menschen in Not-situationen Nahrungsmittel und Haushaltsgüter von Nahrungsmittel-Verteilzentren (Food Banks) beziehen. Seit 1989 hat sich die Zahl der Personen, die diese Dienstleistung in Anspruch nehmen, mehr als verdoppelt, und im Jahre 1997 stieg sie um 5,8 Prozent (Tabelle 4.3). Etwa 80 Prozent der Haushalte in *Ontario*, *New Brunswick* und *Saskatchewan*, die sich an Nahrungsmittel-Verteilzentren wenden, beziehen Sozialhilfe (Canadian Association of Food Banks, 1998). In *Alberta* beläuft sich die Zahl der Food Bank-Kunden mit Erwerbseinkommen auf über 20 Prozent, und die Zahl derjenigen, die weder über ein Erwerbseinkommen verfügen, noch Sozialhilfe beziehen, liegt mit 20 Prozent höher als an allen anderen Orten. Bei einem Grossteil der von Nahrungsmittel-Verteilzentren versorgten Haushalte handelt es sich um Familien mit Kindern.

Tabelle 4.3: Inanspruchnahme von Nahrungsmittel-Verteilzentren in Kanada, März 1998

	Nahrungsmittel-Verteilzentren ¹	Anteil Personen, denen eine Hilfeleistung zuteil wurde ²	Anteil Kinder, denen eine Hilfeleistung zuteil wurde ³	Abweichung der Anzahl Personen, denen eine Hilfeleistung zuteil wurde 1997-98 ⁴
Alberta	74	1.3	39.0	-2.9
New Brunswick	35	2.5	35.7	9.2
Ontario	146	2.6	42.5	2.1
Saskatchewan	17	1.7	48.4	2.9
Kanada	462	2.4	41.4	5.8

Quelle: Canadian Association of Food Banks (1998)

- 1 Die Daten sind Ergebnis einer Umfrage, und einige Zentralstellen antworteten für Mitglieds- oder Zweigorganisationen. Die angegebene Gesamtzahl von 462 entspricht infolgedessen 2'141 Verteilstellen. Gemäss Schätzungen des Ministry of Community and Social Services gibt es in Ontario etwa 200 Nahrungsmittel-Verteilzentren.
- 2 Gesamtzahl Personen, denen eine Hilfeleistung zuteil wurde, als Anteil an der Bevölkerung in Prozentpunkten. Die festgestellte Anzahl Personen bezieht sich nur auf den Monat März 1998. Es ist nicht bekannt, inwiefern es sich um regelmässige Kunden handelt und wie viele andere Personen im Laufe des Jahres Nahrungsmittel-Verteilzentren in Anspruch nehmen.
- 3 Anzahl Kinder im Verhältnis zur Gesamtzahl Personen, denen eine Hilfeleistung zuteil wurde (in Prozentpunkten).
- 4 Zunahme in Prozentpunkten, auf der Grundlage von März 1997.

Notunterkünfte für Obdachlose, Flüchtlinge, Neueinwanderer und Frauen, die Opfer von Gewalttätigkeiten oder Missbrauch wurden, werden hauptsächlich von den NGOs bereitgestellt. Das Thema Obdachlosigkeit wird in Toronto, *Ontario* heftig diskutiert (z.B. Golden et al., 1998)²¹. 1997 nahmen in Toronto 26'000 Menschen (pro Nacht durchschnittlich 2'000 Familien) Notunterkünfte in Anspruch. Dies entspricht einem Anstieg um 123 Prozent in den letzten fünf Jahren, und in Toronto sind weitere 80'000

²¹ Die Finanzierung der Notunterkünfte erfolgt durch die Gemeinden (55 Prozent) und die Provinz (45 Prozent), im Gegensatz zum Standard-Vergabeschlüssel bei Finanzmitteln für Dienstleistungen: 20 Prozent durch die Gemeinden und 80 Prozent durch die Provinz Ontario.

Personen dem Risiko der Obdachlosigkeit ausgesetzt. Diese Zahlen führten zur Einrichtung einer ‚Mietzinsbank‘ für Alleinerziehende, um die Zahl der Zwangsräumungen nicht noch weiter zu erhöhen²².

Die Angaben über eine vermehrte Inanspruchnahme der Nahrungsmittel-Verteilzentren und zunehmende Obdachlosigkeit können nur dann als eindeutiger Nachweis einer erhöhten Nachfrage nach solchen Dienstleistungen interpretiert werden, wenn man von konstanten Angebotsfaktoren ausgeht. Da sich die NGOs um ein wirksameres Dienstleistungsangebot bemühten, lässt sich diese Annahme zu Recht in Frage stellen. Darüber hinaus waren die politische Kontroverse bezüglich Leistungskürzungen und die Auswirkungen auf die Not der Betroffenen Werbung für die Dienstleistungen der Anbieter von Hilfeleistungen in Notlagen. Es wäre jedoch überraschend, wenn diese Faktoren für den gesamten Anstieg der Inanspruchnahme von Nahrungsmittel-Verteilzentren und verwandter Dienstleistungen verantwortlich wären. Schlussendlich spricht sehr viel dafür, dass in den letzten Jahren in einigen *kanadischen* Provinzen vermehrt materielle Notlagen aufgetreten sind.

Leistungszugang

Vergleiche der Höhe von Einkommensbeihilfen, die von verschiedenen Gruppen, Kantonen, Provinzen und Ländern in bar geleistet werden, geben nicht genügend Aufschluss darüber, wie das System wirklich funktioniert. An einigen Orten hatte man es sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die Anspruchsvoraussetzungen erheblich einzuschränken. Dementsprechend sollten Antragstellung und Leistungsempfang eine unangenehme Erfahrung sein, damit potentielle Klienten andere Unterstützungsmöglichkeiten suchen. Auch dort, wo dies nicht ausdrücklich zum Ziel erklärt wurde, können sich einige Aspekte des Vollzugs ähnlich auswirken. Der folgende Teil befasst sich mit Regelungen, administrativen Verfahren und gesellschaftlichen Einstellungen, die darüber entscheiden, ob jemand den Schritt zum Antrag auf Sozialhilfe macht und wenn ja, mit wieviel Erfolg.

Unterstützung durch Verwandte

Wie in Kapitel 3 erörtert, werden die Vermögenswerte der Unterstützungseinheit bei der Entscheidung über den Leistungsanspruch berücksichtigt. Die Vermögensgrenzen sind in beiden Ländern verhältnismässig niedrig angesetzt. So wird in *Kanada* das Einlösen von Privatrenten und in der *Schweiz* der Verkauf von Autos verlangt. Die Bestrebungen in *Kanada* gehen überwiegend dahin, die Vermögensgrenzen herabzusetzen (National Council of Welfare, 1998), wobei lediglich in *Ontario* einschneidende Reduktionen vorgenommen wurden (erstmalig im Jahre 1993 und zuletzt im Jahre 1998).

Das Thema Unterstützungseinheit löste in *Kanada* intensive Diskussionen aus. Eine anerkannte Lobby setzt sich für eine Verfahrensänderung ein. Sie fordert, dass für gleichgeschlechtliche Paare auf derselben Grundlage ein Leistungsanspruch bestehen soll wie für unverheiratete heterosexuelle Paare²³. Die

²² Laut Bericht in *Toronto Globe and Mail* vom 14. Januar 1998

²³ Dies würde bedeuten, dass Einkommen und Vermögen des Partners bei der Entscheidung über den Leistungsanspruch berücksichtigt würden. Darüber hinaus ist der Satz für eine aus zwei Erwachsenen bestehende Unterstüt-

Bundesregierung gab vor kurzem (am 20. Januar 1999) ihre Absicht bekannt, gleichgeschlechtliche Paare in ihrer Gesetzgebung anzuerkennen. *Ontario* entscheidet zur Zeit anhand einer Vielzahl von Kriterien, die sich aus folgender Grunddefinition ableiten: zwei Erwachsene verschiedenen Geschlechts leben zusammen und tragen gemeinsam Verantwortung für die sozialen, wirtschaftlichen und familiären Aspekte der Beziehung. Zum jetzigen Zeitpunkt schliesst diese Definition gleichgeschlechtliche Paare aus. Sobald ihnen jedoch dieser Status durch Gesetz oder Rechtsprechung zuerkannt wird, ist dies nicht mehr der Fall. Die *Schweiz* hat sich für eine komplexere Variante entschieden: Sie richtet die Leistungen an Einzelpersonen aus, berücksichtigt aber bei der Festsetzung des Betrags die Kostenbeteiligung durch andere Personen. In *New Brunswick* ist der Haushalt Unterstützungseinheit. Unterstützungsanträge werden beurteilt unter Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen von Freunden oder Familienangehörigen, die an derselben Adresse wohnhaft sind. Ledige Personen, die Sozialhilfe beantragen wollen, müssen gezwungenermassen allein leben. Dies führte zu Situationen, die vom sozialen Standpunkt alles andere als wünschenswert sind. Jetzt wird in verschiedenen Ausnahmefällen die Möglichkeit eingeräumt, den Wohnraum mit anderen zu teilen²⁴. Indem jedoch die Regelung das Teilen von Kosten mit anderen Personen ausschliesst, wird den Antragstellern eine unter anderen Gesetzgebungen vorhandene wichtige Möglichkeit genommen, mit ihren knappen Mitteln umzugehen.

In der *Schweiz* können Familienmitglieder von Antragstellern, die nicht im gleichen Haushalt leben, zu einem Beitrag an die Sozialhilfekosten aufgefordert werden. In der öffentlichen Meinung gilt es als ungerecht, wenn Reiche ihre Angehörigen nicht unterstützen. Gemäss SKOS-Richtlinien können Eltern und erwachsene Kinder (jedoch keine anderen Familienmitglieder, Geschwister sind beispielsweise ausgeschlossen) zu einem Beitrag aufgefordert werden, wenn ihr Jahreseinkommen bei Ledigen Sfr. 60'000 (=US\$43'000) und bei Ehepaaren Sfr. 80'000 (=US\$ 57'000) übersteigt. Da diese Richtsätze verhältnismässig hoch sind, sehen sich einige Kantone veranlasst, das Einfordern von Finanzmitteln der Angehörigen überaus ernst zu nehmen. Das Sozialamt in *Graubünden* beispielsweise beschäftigt einen Mitarbeiter, der die Familien neuer Antragsteller besucht. Im *Tessin* ist der entsprechende Mitarbeiter mit einem Laptop ausgerüstet, um die Familienangehörigen direkt über ihre Situation zu informieren und Absprachen über die Zahlung zu treffen. Die Stadt *Zürich* dagegen betrachtet diese Bestimmung als überholt und ist mit der Einforderung von Finanzbeiträgen von Familienangehörigen eher zurückhaltend (Sfr. 1,8 Millionen oder ca. 2% der Sozialhilfeausgaben im Jahre 1997 wurden durch solche Beiträge gedeckt). Diese kantonalen Unterschiede spiegeln vermutlich die unterschiedlichen Auffassungen der Öffentlichkeit zu der Bestimmung genau wider.

zungseinheit niedriger als der doppelte Satz für eine unverheiratete Person. Somit setzen sich die betreffenden Gruppen trotz – und nicht wegen – der finanziellen Folgen für die Verfahrensänderung ein.

²⁴ Dazu gehören: Menschen, die als blind oder behindert anerkannt sind; Alleinerziehende im Teenageralter, die noch bei den Eltern leben (vor November 1997 wurde ihnen die Wohnbeihilfe um 25 Prozent gekürzt); Alleinerziehende, die aktiv an einem Klientenprogramm beteiligt sind; Einzelpersonen, die Leistungen aus dem Extended Benefits Program beziehen und andere Sozialhilfeempfänger mit langfristigen oder besonderen Bedürfnissen sowie erwachsene Kinder im Elternhaus, die weniger als C\$ 15'000 pro Jahr verdienen und deren Eltern Sozialhilfeempfänger sind.

Rückerstattung der Sozialhilfe

In der *Schweiz* sind Sozialhilfeleistungen Schulden, die grundsätzlich zurückerstattet werden sollten. Einige Kantone halten sich streng an diese Regelung, weisen die Antragsteller darauf hin, dass sie Schulden auf sich nehmen und bewahren die Klientenakten zur Schuldenkontrolle jahrelang auf²⁵. In anderen Kantonen wird die Regelung weniger konsequent angewendet.

Gemäss SKOS-Richtlinien sollen Rückerstattungen jedoch nicht aus späteren Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit oder Sparguthaben geltend gemacht werden, da die Klienten sonst nicht zur Überwindung ihrer Abhängigkeit motiviert wären. In der Praxis sind die Haupteinkommensquellen zur Rückerstattung der Schulden Erbschaften und Lotteriegewinne. Deshalb erachten viele Gemeinden die Führung eines Schuldenregisters als zu kostenaufwendig.

Funktion der gewählten Behördenmitglieder und Einstellung der Fachleute

Schweiz: Professionalität versus politische Legitimität?

In der *Schweiz* können die angestellten Fachkräfte Unterstützungsgesuche bearbeiten, aber die Leistungszusprache ist eine von gewählten Behördenmitgliedern (meist Kommunalpolitikern) zu treffende politische Entscheidung. Dieses Vorgehen ist nicht besonders ungewöhnlich. Überreste eines solchen Systems gibt es noch in einer Reihe anderer Länder (siehe OECD, 1998a). Zwischen der *Schweiz* und den übrigen Ländern bestehen jedoch zwei Unterschiede. Zum einen werden in der *Schweiz* die Vorgaben der Sozialarbeiter nicht immer kritiklos übernommen. Ausserdem verändert die Tatsache, dass die *Schweizer* Gemeinwesen klein sind, das Gesuchsverfahren in qualitativer Hinsicht.

In allen vier untersuchten Kantonen werden die Unterstützungsgesuche von professionellen Sozialarbeitern behandelt. Direktes Eingreifen der demokratisch gewählten kommunalen Behördenmitglieder beschränkt sich auf die Gewährung unmittelbarer Notfallhilfe (zum Beispiel in Bellinzona, *Tessin*) sowie auf die endgültige Entscheidung über die Leistungszusprache. Zwischen den Behördenmitgliedern und den Sozialarbeitern, die Unterstützungsvorschläge vorbereiten, besteht eine gewisse Spannung. Letztere sehen ihre Aufgabe darin, die vorhandenen Richtlinien in ihrem Kanton auf gerechte Weise umzusetzen. Die Politiker dagegen haben unter Umständen andere Prioritäten. Sie wollen beispielsweise sicherstellen, dass die Entscheidungen der Sozialarbeiter mit der lokalen Mentalität in Einklang stehen und die Gegebenheiten vor Ort widerspiegeln.

Am besten lassen sich diese Spannungen anhand der Stellung des Präsidenten einer kleinen Landgemeinde illustrieren. Da die von der SKOS vorgeschlagenen Leistungssätze verhältnismässig hoch sind, kann es durchaus vorkommen, dass der betreffende Politiker eine Überweisung zu bewilligen hat, die dem

²⁵ Wie in einigen anderen OECD-Ländern (OECD, 1998 und 1998a) schreiben alle gesetzlichen Regelungen in *Kanada* die Rückzahlung von Sozialhilfeleistungen vor, die erfolgen, während jemand auf eine andere, rückwirkend ausgerichtete Leistung wartet (z.B. Leistungen der Altersversicherung) bzw. nach der Wartezeit ausgerichtet werden (z.B. Erwerbsversicherung). Viele kanadische Provinzen verlangen ebenfalls von Hauseigentümern die Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen in Höhe des Betrags, um den sich der Reinwert ihres Hauses während der Zeit des Sozialhilfeempfangs erhöht hat.

Einkommen zahlreicher Bewohner seiner Gemeinde entspricht. Darüber hinaus kann die Bewilligung einer solchen Zahlung in einer kleinen Gemeinde (die Gemeinden in *Graubünden* haben durchschnittlich nur 400 Einwohner) eine Steuererhöhung zur Folge haben. Es ist nicht erstaunlich, dass einigen Präsidenten die Bewilligung der Unterstützung auf dem Magen liegt und sie deshalb versuchen, deren Berechtigung in Frage zu stellen. Die Fachleute ihrerseits sind aufgrund ihrer Gesetzes- und Verfahrenkenntnisse überzeugt davon, korrekt zu handeln. Dieses Verfahren zur Gewährleistung der demokratischen Legitimität jeder Unterstützungszahlung bleibt jedoch nicht ohne reale Konsequenzen, die sich teils klar, teils weniger klar abzeichnen.

Die deutlichste Folge des Verfahrens ist der kostenintensive Verwaltungsaufwand. Für jedes neue Gesuch, jede Statusänderung oder Ausgabenbewilligung für eine arbeitsmarktliche Massnahme usw. muss ein bürokratisches Verfahren eingehalten werden. Ausserdem messen die Behördenmitglieder manchmal finanziellen Erwägungen zu viel Gewicht bei und ziehen zukünftige soziale und wirtschaftliche Vorteile zu wenig in Betracht. Einige professionelle Sozialarbeiter sind der Ansicht, die Rolle der kommunalen Behördenmitglieder müsse sich auf die strategische Verfahrensentwicklung beschränken. Die Entscheidungsbezugnis im Einzelfall halten sie nicht für sinnvoll. Andere befürchten, der Ausschluss der Politiker aus dem Bewilligungsverfahren könnte unter anderem das Misstrauen der Bevölkerung in die Sozialarbeiter schüren und Kritik an deren Grosszügigkeit zur Folge haben.

Als zweite Konsequenz zeichnet sich die strenge Einhaltung von Regeln ab. Die Überprüfung der Vermögenswerte beispielsweise wird sehr ernst genommen. In allen Sozialämtern gibt es Geschichten darüber, wie festgestellt wurde, dass Antragsteller ein Auto hatten. Ob Täuschungen vorliegen, wird ebenfalls rigoros überprüft, indem man die Daten der Steuer- und Sozialversicherungsbehörden auf Unstimmigkeiten untersucht. Wahrscheinlich ist im Kanton *Graubünden* der Aufwand zur Betrugskontrolle höher als das Ergebnis. Dies steht beispielsweise im Gegensatz zur Einstellung der Sozialarbeiter im Kanton *Zürich*.

Unterschwellig wirkt sich das System dahingehend aus, dass Sozialhilfebewerber in einer kleinen Gemeinde keine Privatsphäre mehr haben. Die Unterlagen werden an den Gemeindepräsidenten geschickt, der in unmittelbarer Nachbarschaft wohnt. Sämtliche Lebensbereiche des Antragstellers können einer genauen Überprüfung unterzogen werden. Der Grund für eine Steuererhöhung in der Gemeinde liegt für alle auf der Hand. Dies hat zur teilweise oder ganz beabsichtigten Folge, dass viele potentielle Sozialhilfeempfänger alles daransetzen, den Antrag nicht in ihrer Wohngemeinde zu stellen. Die Aussage, Klienten aus kleinen Gemeinden wandern in die Anonymität der Grossstädte wie *Zürich* ab, ist durchaus begründet.

Die Anonymität der Grossstädte ist nicht der einzige Grund dafür, dass Anträge eher dort als in kleinen Gemeinden gestellt werden. Das Dienstleistungsangebot ist besser ausgebaut, und die grössere Klientenzahl hat zur Folge, dass weniger häufig Kontrollgespräche stattfinden (vielleicht nur einmal im Jahr). Alle diese Gründe tragen dazu bei, dass der Zustrom von Klienten aus anderen Kantonen dreimal so gross ist wie die Klientenabwanderung von *Zürich* in andere Kantone. *Zürich* hat eine hohe Klientenfluktuation: ca. 30 Prozent der Sozialhilfeempfänger leben ein Jahr oder weniger in der Stadt (im Gegensatz zu 9 Prozent der Gesamtbevölkerung, die die Stadt nach einem Jahr wieder verlassen). Viele Sozialhilfeklienten bezogen vor ihrem Umzug nach *Zürich* in anderen Gemeinden Sozialhilfe. *Zürich* ist auch für ausländische Einwanderer attraktiv: 45 Prozent der neuen Klienten haben einen ausländischen Pass (der Kanton muss in solchen Fällen bis zu 10 Jahre Sozialhilfe leisten).

Kanada: Wie streng sollten die Verwaltungsverfahren gehandhabt werden?

In Kanada erarbeiten gewählte Beamte die Richtlinien der Sozialhilfe, spielen aber keine Rolle bei deren Verwaltung (Schutz der Privatsphäre). Sie entscheiden darüber, wie Sozialhilfeprogramme öffentlich dargestellt werden. Allerdings neigen sie zunehmend dazu, aufgrund ihrer Befugnisse Verfahren festzulegen, an die sich die Mitarbeiter halten sollten.

Zur Frage der Sozialhilfeleistungen existieren zwei sehr unterschiedliche Positionen:

- Die einen gehen davon aus, dass ein Recht auf Sozialhilfeleistungen besteht. Potentielle Empfänger sollten über ihre Rechte informiert und ermutigt werden, Unterstützungsanträge zu stellen. Sozialhilfeempfänger sollten wie Dienstleistungskunden behandelt werden. Die Rolle der Verwaltung sollte darin bestehen, Anträge so schnell und genau wie möglich zu bearbeiten.
- Die anderen sind der Meinung, Sozialhilfe sei kein Geschenk, und der Empfänger sollte für den Erhalt von Leistungen eine Gegenleistung erbringen. Der Zugang zu Leistungen wird von eng definierten Anspruchskriterien abhängig gemacht und nur dann gewährt, wenn alle anderen Quellen erschöpft sind. Die Klienten brauchen nicht über ‚Rechte‘ informiert zu werden – wenn sie wirklich Hilfe brauchen, werden sie einen Antrag stellen. Man sollte den Betroffenen wenn irgend möglich davon abraten, da die Sozialhilfe auch dann noch ein Sicherheitsnetz darstellt, wenn potentielle Empfänger den administrativen Aufwand umgehen und andere Unterstützungsmöglichkeiten suchen. Sozialhilfeempfänger sind keine Kunden. Sie sind Personen, die sich der Gnade der Steuerzahler ausgeliefert haben, und der Steuerzahler kann mit vollem Recht erwarten, dass die Anspruchsüberprüfung so gründlich wie möglich vorgenommen wird, mag sie auch noch so lange dauern.

Keine Provinz entspricht genau diesem karikierten Bild, aber alle neigen entweder zur einen oder zur anderen Seite. Aufgrund von steuerlichen Überlegungen und Bedenken in Bezug auf Langzeitabhängigkeit von der Sozialhilfe (Kapitel 5) bewegte sich das Sozialhilfesystem in *Alberta*, soweit es sich um vermittelbare Klienten handelt, im Anschluss an eine Reform in Richtung des zweiten Ansatzes. Vor der Reform hatten die Mitarbeiter Anweisung, Klientenanfragen zu beantworten. Der Erfolg wurde daran gemessen, wie schnell die Klienten ihre Zahlungsanweisungen bekamen. Kürzlich wurden auf administrativer Ebene einschneidende Veränderungen vorgenommen: enger gefasste Zugangsbedingungen, Einschränkung der Berufungsverfahren, weniger Informationsverbreitung über die Beantragung von Sozialhilfe sowie eine veränderte Einstellung der Mitarbeiter. Ein besonders markantes Beispiel für das neue Konzept ist die Tatsache, dass Klienten, deren Antrag bei Eingang mit dem Vermerk „sollte eine Berufstätigkeit aufnehmen“ versehen wurde, erst nach 2 Wochen zu einem Gespräch bestellt werden. In dieser Zeit sollen sie alle anderen Unterstützungsmöglichkeiten wie Familie, Freunde und weitere mögliche Hilfequellen der Gemeinde ausschöpfen. Viele erscheinen nicht zum anschließenden Gespräch.

Dieser strenge Umgang mit neuen vermittlungsfähigen Antragstellern hatte zweifellos Auswirkungen auf die Zahl neuer Anträge (siehe Kasten). Fragen der statistischen Erfassung verunmöglichen

allerdings einen eindeutigen Vergleich der Klientenneuaufnahmen vor und nach der Reform²⁶. Nach Ansicht der Behörden von *Alberta* müssen Personen, die nicht mehr auf ihre Anträge zurückkommen, andere Unterstützungsmöglichkeiten gefunden haben und waren somit nicht anspruchsberechtigt. Dies gilt somit als Strategie, die ihren Zweck voll erfüllt. Nach Ansicht der Interessenvertreter von Sozialhilfeempfängern haben diese Praktiken zur Folge, dass Personen die nötige Hilfeleistung vorenthalten wird.

Kasten 4.2: Umgang mit Klienten in Alberta

Eine Umfrage unter ehemaligen Sozialhilfeklienten in *Alberta* ergab eine breite Palette von Beobachtungen über die Beamten, mit denen sie in ihrem Programm zu tun hatten (Canada West Foundation, 1997). Hier einige Beispiele:

„Sie sind autoritär und völlig uninteressiert. Sie sind gemein zu Leuten, die ich als entrechtet bezeichnen würde. Sie sind völlig verantwortungslos.“

„Sie haben mir sehr geholfen und waren sehr fair. Ich habe vier Mal in meinem Leben Sozialhilfe bezogen, und immer waren sie sehr hilfsbereit.“

Die Teilnehmer an der Erhebung fällten über den stigmatisierenden Effekt des Sozialhilfesystems ein einhelliges Urteil:

„Man wird sofort abgewertet, wenn man jemandem erzählt, dass man Sozialhilfe bekommt. Man ist dann völlig auf dem absteigenden Ast. Als einige Leute erfuhren, dass ich Sozialhilfe beziehe, beachteten sie mich kaum noch. Ich war froh, als ich keine Unterstützung mehr bekam.“

„In meiner Zeit als Sozialhilfeempfänger war ich nie glücklich. Es war die Hölle, und dementsprechend war der Umgang. Ehrliche Menschen werden wie Dreck behandelt, und wer so mit ihnen umspringt, wird nie kontrolliert.“

Das Berufungsverfahren wurde auch revidiert. Vor der Reform des Sozialhilfesystems wurde häufig mit Erfolg Berufung eingelegt, was einen grosszügigeren Umgang der Mitarbeiter mit den Anträgen zur Folge hatte. Durch die Reform wurden strengere Regeln eingeführt, so dass sich jetzt die Zahl der Berufungen in Grenzen hält.

Obwohl Fallbeispiele für das Gegenteil angeführt werden, kann kaum nachgewiesen werden, dass erfolglose Antragsteller in *Alberta* scharenweise nach British Columbia abwanderten (Boessenkool, 1997 und Canada West Foundation, 1997). British Columbia versuchte trotzdem, Anspruchsbeschränkungen für Zuzüger einzuführen. Dies wurde für illegal befunden. Die Gesundheits- und Sozialbeiträge der kanadischen Bundesregierung (CHST) werden unter der Bedingung geleistet, dass die Provinzen im Zusammenhang mit Sozialhilfeleistungen keine Mindestwohndauer vorschreiben dürfen.

Im Rahmen kürzlich erfolgter Reformen wurden in *Ontario* strengere Anspruchskriterien eingeführt. Antragstellern mit guten Einstellungsmöglichkeiten wird in *Ontario* nicht wie in *Alberta* gesagt, sie sollen nach Hause gehen und noch einmal darüber nachdenken, während man sie gleichzeitig an eine Stellenvermittlungsstelle verweist. Abgesehen davon sieht die Regelung über das Vorgehen beim Aufnah-

²⁶ Vorher wurden Mehrfachklienten definiert als Klienten, die in einem Zeitraum von 2 Jahren mehr als einmal Sozialhilfe bezogen. Jetzt wird der Definition ein 6-Jahres-Zeitraum zugrunde gelegt. Der ausgewiesene Rückgang von 14'000 auf 4'000 neue Klienten liegt höher als die tatsächliche Abnahme.

meinterview ähnliche Einschränkungen vor. Im Vergleich zu anderen Provinzen wird für das Aufnahmegespräch viel Zeit aufgewendet. Jede Einzelheit des Antrags wird gründlich überprüft und hinterfragt, damit niemand auch nur einen Cent zu viel bekommt. In der Provinz wird immer wieder betont, die ganze administrative „Schikane“ habe zur Folge, dass die Klienten ihren Sozialhilfebezug nicht als angenehmen Zustand erleben. In *Ontario* besteht dementsprechend eine Spannung zwischen dem doppelten Ziel, strenge Auswahlkriterien anzuwenden und unter den Klienten ein vermehrtes Bewusstsein für ihre Verpflichtungen zu schaffen sowie auf der anderen Seite dem Einsetzen von Mitteln für Reaktivierungsmassnahmen. Auch letzteres wird als wesentliches Ziel deklariert (Kapitel 5).

Die Aufnahmeverfahren in *Alberta* und *Ontario* unterscheiden sich stark von denjenigen in *New Brunswick* und in geringerem Mass auch von denjenigen in *Saskatchewan*. In *New Brunswick* wird bei neuen Sozialhilfeanträgen die Frage der Einkommensbeihilfen zunehmend telefonisch abgewickelt. Nicht anspruchsberechtigte Antragsteller werden heraus gefiltert. Einzelheiten zu den Einkommensbeihilfen können anhand anderer Datenbanken überprüft werden, so dass sich die für die Aufnahme zuständigen Mitarbeiter vermehrt Hausbesuchen widmen können (bei bis zu 40 Prozent der Fälle nach der ersten Vorauswahl), wenn dies angemessen erscheint oder Anträge einen zweifelhaften Eindruck machen. Die Einkommensbeihilfe für einkommensschwache Eltern in *Saskatchewan* (Employment Supplement; ein Sonderprogramm neben der Sozialhilfe) wird ausschliesslich telefonisch verwaltet. Eine Telefonzentrale nimmt die Anrufe entgegen, wobei für einen Antrag 10 Minuten und für die monatliche Aktualisierung ein bis zwei Minuten aufgewendet werden. Einzelne Angaben werden anhand der Unterlagen der Erwerbsversicherung, Betriebsunfallentschädigung und der kanadischen Pensionsversicherung überprüft. Es wird nur ein einziges Formular als Bescheinigung ausgestellt, dass die Angaben im Erstantrag korrekt sind. Während man in *Saskatchewan* eine Ausweitung des Telefonzentralen-System auf das Sozialhilfeprogramm nicht in Erwägung zieht, befasst sich *Ontario* mit der Einführung automatisierter Verfahren für die Klientenaufnahme und die weitere Betreuung nach dem Vorbild von *New Brunswick*.

In allen Provinzen herrscht Einigkeit darüber, dass eine strenge Betrugskontrolle durchgeführt werden muss. Es wurden Telefonlinien zur Entgegennahme anonymer Informationen über Anträge mit möglicherweise falschen Angaben eingerichtet. Dadurch konnten Erfolge erzielt werden. In *New Brunswick* beispielsweise führten 30 Prozent dieser Anrufe zur Aufdeckung gefälschter Anträge, was beträchtliche Einsparungen zur Folge hatte. Bei den Täuschungen handelt es sich vielfach um nicht deklariertes Einkommen, nicht deklariertes Einkommen von Ehegatten sowie Antragsteller, die nicht mehr an der früher angegebenen Adresse wohnhaft waren. Im Rahmen der Sozialhilfereform in *Ontario* wurden ebenfalls eine Reihe von Anti-Täuschungs-Massnahmen eingesetzt: Einrichtung einer Hotline zum Anzeigen falscher Angaben, Vereinbarungen über Informationsaustausch mit anderen Bundesprogrammen, neue Gesetze zur Erweiterung der Machtbefugnisse der mit der Überprüfung beauftragten Mitarbeiter, die Einführung von Strafen bei nachgewiesenem Betrug, die Einrichtung einer Datenbank über betrügerische Anträge für die ganze Provinz mit Angaben über die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen (Tabelle 4.4). Diese Resultate sollen nach offiziellen Angaben für die Steuerzahler beträchtliche Einsparungen zur Folge gehabt haben (MCSS Ontario, 1998).

Tabelle 4.4: **Betrugskontrolle in Ontario, 1997/98**

	Anzahl Fälle	Prozentsatz
Quelle des Hinweises		
Hotline Sozialhilfebetrug	7 910	13
Vereinbarungen über Informationsaustausch	12 514	20
Lokale Provinz-/Gemeindeämter	41 229	67
Total	61 653	100
Ergebnis der durchgeführten Überprüfungen		
Streichung oder Kürzung der Sozialhilfeleistung	14 771	27.6
Kein Betrug oder Fehler festgestellt	38 681	72.4
Total	53 452	100
Gründe für Bestrafung		
Gefängnisinsasse	3 136	21.2
Ehegatte nicht angegeben	3 107	21.0
Nicht deklariertes Einkommen	2 559	17.3
Nicht deklarierte Einnahmen	1 743	11.8
Nicht an der angegebenen Adresse	1 504	10.2
Miete zu hoch angegeben	719	4.9
Kind lebt nicht beim Empfänger ¹	504	3.4
Scheckduplikationen	326	2.2
Nicht angegebene Vermögenswerte	309	2.1
Anderes	864	5.9
Total	14 771	100

Quelle: Ministry of Community and Social Services, Fact Sheet "Welfare Fraud Control Report 1997-98", Ontario

¹ Versorgungspflichtiges Kind lebt nicht wie angegeben beim Sozialhilfeempfänger oder versorgungspflichtiges Kind ist 16 Jahre alt oder älter und geht nicht wie angegeben zur Schule.

Insgesamt wird deutlich, dass die zwischen den Provinzen bestehenden Unterschiede vielfach eher rhetorischer als inhaltlicher Natur sind. Alle Provinzen führen beispielsweise strenge Anti-Täuschungs-Massnahmen durch, um den Steuerzahlern eine gewisse Sicherheit zu geben. Die rhetorische Darstellung fällt jedoch sehr unterschiedlich aus: während in *Saskatchewan* von einer „mitfühlenden“ Haltung die Rede ist, heisst es in *Ontario*, die Klienten sollten „für die Sozialhilfe arbeiten“ (Kapitel 5). Teil der Wahlkampagne des Premiers von *Ontario* ist eine Politik der absoluten Nichtduldung von Sozialhilfebetrug, vermehrte obligatorische Stellenzuweisungen, die Einführung von Drogenabhängigkeitstests für Sozialhilfeempfänger sowie die obligatorische Behandlung bei festgestellter Drogenabhängigkeit (Blueprint, 1999).

Schlussbemerkungen

In diesem Kapitel wurden drei Aspekte des Sozialhilfesystems behandelt: die Angemessenheit von Einkommensbeihilfen in Form von Barleistungen, die Verfahrensregelungen bei der Entscheidung über die Anspruchsberechtigung sowie die Frage der Wahrung der Privatsphäre und der Einstellung des Personals im Umgang mit Sozialhilfeklienten.

In der *Schweiz* soll dem Klienten durch die Unterstützungsleistungen ein angemessener Lebensstandard ermöglicht werden. Wie in allen anderen Ländern, wo dies der Ausgangspunkt für die Festsetzung

der Leistungshöhe ist (siehe OECD 1998, 1998a), sind die Sätze im Verhältnis zum Einkommen, das auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden kann, hoch. Wie sich dies bezüglich Anreizen zur Stellensuche auswirkt, wird in Kapitel 5 erörtert. Die Auswirkungen des hohen Leistungsniveaus gehen jedoch darüber hinaus. So wird insbesondere die politische Unterstützung für dieses hohe Niveau durch die strenge Handhabung des übrigen Systems erkaufte. Dies gilt auch für andere Länder, in denen die Vermögensgrenzen unter Umständen sehr niedrig angesetzt sind und sich die Sozialarbeiter im Laufe des Verfahrens intensiv einsetzen. Das Schweizer System weist jedoch in diesem Zusammenhang drei Besonderheiten auf, die über die Regelungen in anderen Ländern hinaus gehen:

- Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe,
- Verantwortlichkeit der Familienmitglieder zum Beitrag an die Sozialhilfekosten,
- Rolle der Lokalpolitiker im Entscheidungsprozess.

Die meisten professionellen Sozialarbeiter betonen, dass die eben genannten Aspekte in der Praxis fast keine Bedeutung haben: Schulden werden in der Regel nicht zurückgezahlt; meist wird kein Kontakt mit den Familienangehörigen aufgenommen; die Lokalpolitiker bestätigen eigentlich nur noch die Ansicht der Fachleute. Einige Kantone, darunter *Graubünden*, *Tessin*, *Waadt* und teilweise auch *Zürich* arbeiten darauf hin, die Rolle der Gemeinden im Vollzug einzuschränken. Die drei Aspekte haben jedoch offensichtlich eine grundlegende Auswirkung: Sie vermitteln die Botschaft, dass Sozialhilfe *kein Recht* darstellt. Die Tatsache, dass man sich verschuldet und die Familienangehörigen kontaktiert werden können, wirkt in bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe stark demotivierend. In sehr kleinen Gemeinden herrscht keine Anonymität. Antragsteller können ihre finanzielle Notlage vor den Nachbarn nicht geheim halten. Dementsprechend gibt es wenige Neuzugänge. Groben Schätzungen zufolge beläuft sich der Anteil der bewilligten Anträge durchschnittlich auf 50 Prozent, und in den kleineren Gemeinden geht man allgemein von etwa 20 Prozent aus.

Das *Schweizerische* System ist offensichtlich in der Lage, einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten und die Leistungen entsprechend dem Bedarf und der Familiengrösse festzusetzen. Dies muss auf dem Hintergrund der niedrigen Bezugsquote gesehen werden. Da die Leistungen je nach Region unterschiedlich hoch sind und somit die Abwanderung gefördert wird, bietet das System, da es keine nennenswerte steuerliche Angleichung gibt, den Klienten und Steuerzahlern kaum horizontale Gleichheit. Soziale Ausgrenzung und Armut geben zunehmend Anlass zu Besorgnis.

In den *kanadischen* Provinzen kommt ein völlig anderes Konzept zum Tragen. Die Festsetzung der Leistungshöhe erfolgt aufgrund der öffentlichen Finanzlage und der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Die Frage der ‚Angemessenheit‘, d.h. einer objektiven Einschätzung des Bedarfs für einen bestimmten Lebensstandard, spielt bei der Leistung von Einkommensbeihilfen nicht die entscheidende Rolle. Hier lässt sich mit Recht fragen, ob dies nicht in manchen Fällen kontraproduktiv sein kann. In *New Brunswick* beispielsweise erhalten Alleinstehende, die vorübergehend unterstützt werden, Beträge unterhalb des Existenzminimums. Dies könnte die Betroffenen in Versuchung führen, das System zu manipulieren. Die aufgrund von Fallbeispielen erkennbare Zunahme der Obdachlosigkeit und Inanspruchnahme von Nahrungsmittel-Verteilzentren in einigen Provinzen sollte als Zeichen dafür, dass das System zu kurz greift, ernster

genommen werden als dies möglicherweise zur Zeit der Fall ist. Sie deutet darauf hin, dass für potentielle Sozialhilfeklienten das Überleben im Vordergrund steht und sie ihre Kräfte gar nicht für eine Wiedereingliederung einsetzen können.

Demgegenüber erweist sich die Strategie, Familien mit Kindern durch die nationale Kinderzulage mehr Mittel zukommen zu lassen, als erfolgreich.

Während das Sozialhilfeverfahren in der *Schweiz* zum Teil potentielle Klienten von der Antragstellung abhält, obwohl dies kein erklärtes Ziel des Systems ist, wird in *Alberta* die eingeschränkte Aufnahme von Klienten, die eine Berufstätigkeit aufnehmen könnten, offen deklariert. Die Antragsteller sollen sich Gedanken über sämtliche alternativen Unterstützungsmöglichkeiten machen und sich auch fragen, ob sie mit ihren eigenen Mitteln, selbst wenn diese unter den Sozialhilfebeträgen liegen, auskommen können. In *Alberta* und *Ontario* werden die Klienten systematisch an ihre Verpflichtungen erinnert. Man sorgt somit dafür, dass sie sich in ihrer Situation nicht allzu wohl fühlen. Sozialhilfeempfänger sollen nicht in ‚bequemer Armut‘ leben. Das Sozialhilfesystem wird über Beiträge der Steuerzahler finanziert. Der Steuerzahler hat das Hauptinteresse an der Sozialpolitik. Dies zeigt sich deutlich in New Brunswick, aber auch in Alberta und in Ontario. Diese Strategie hat jedoch ihren Preis. Finanzmittel müssen von der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abgezogen und in die Erarbeitung von Regelungen für Einkommensbeihilfen investiert werden. Im folgenden Kapitel wird jedoch deutlich, dass eine verschärfte administrative Kontrolle und eine Mittelverlagerung im Blick auf eine aktivere Sozialhilfepolitik dazu beitragen, die Anzahl der Fälle zu senken.

Kapitel 5: Vermeidung von Langzeitabhängigkeit

Einführung

Wie in Kapitel 3 dargelegt, weichen die Charakteristika der Sozialhilfebedürftigen in Kanada und in der Schweiz voneinander ab. In der Schweiz sind viele Langzeitarbeitslose von der Arbeitslosenversicherung gedeckt; die Struktur der Sozialfälle ist somit nicht sehr anfällig auf kurzfristige Fluktuationen bei der Arbeitslosigkeit. Während den Achtziger Jahren fiel die Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen nicht ins Gewicht und die Arbeitslosenquoten waren die tiefsten im gesamten Gebiet der OECD: Gesuchsteller für Sozialhilfe hatten im Allgemeinen andere Probleme als solche, die mit dem Arbeitsmarkt zu tun hatten. Wie jedoch Grafik 5.1 zeigt, nahm mit dem Auftreten einer anhaltenden Arbeitslosigkeit die Zahl der Sozialfälle kontinuierlich zu (die Häufigkeit von Langzeitarbeitslosigkeit erreichte im Jahr 1997 32.8 Prozent; OECD 1998c).

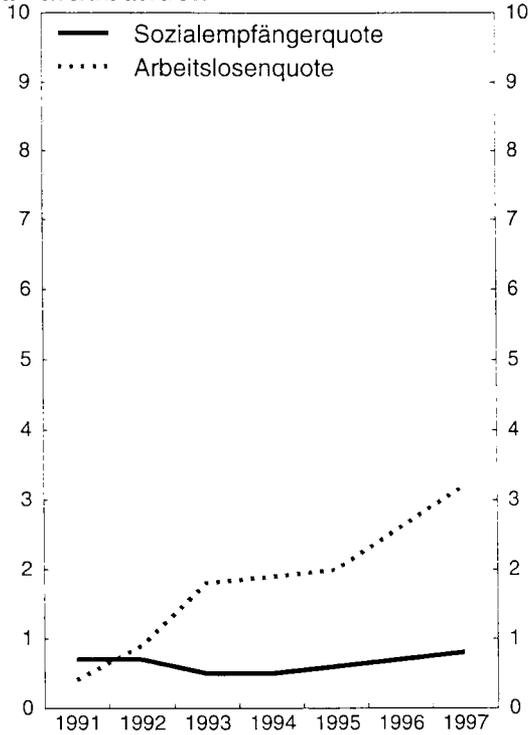
In der *Schweiz* sind die regionalen Unterschiede in Bezug auf die Sozialfälle nicht wesentlich verschieden vom Gefälle bei der Arbeitslosigkeit: Die Kantone *Tessin* und *Waadt* haben Arbeitslosenquoten, die über dem Landesdurchschnitt liegen, während *Graubünden* mit 2.8 Prozent immer noch eine äusserst tiefe Arbeitslosenquote hat. In *Zürich* ist die Zahl der Sozialfälle höher, als man aufgrund der gegenüber anderen Kantonen bestehenden Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit erwarten würde. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass *Zürich* im Inland als Magnet für den Zuzug von Sozialhilfeklienten wirkt (Kapitel 4 und 6)²⁷.

In *Kanada* deckt das Erwerbsversicherungssystem keine Langzeitarbeitslose ab, da die maximale Leistungsdauer ungefähr 42 bis 45 Wochen beträgt. Infolgedessen haben sich hier die Unterstützungsfälle als anfälliger auf arbeitsmarktliche Entwicklungen erwiesen. In den Achtziger Jahren schnellte die Zahl der Unterstützungsfälle in die Höhe, erreichte in den Jahren 1993/4 ihren Höhepunkt und ist seither wieder am Fallen (Grafiken 5.2a und 5.2b).

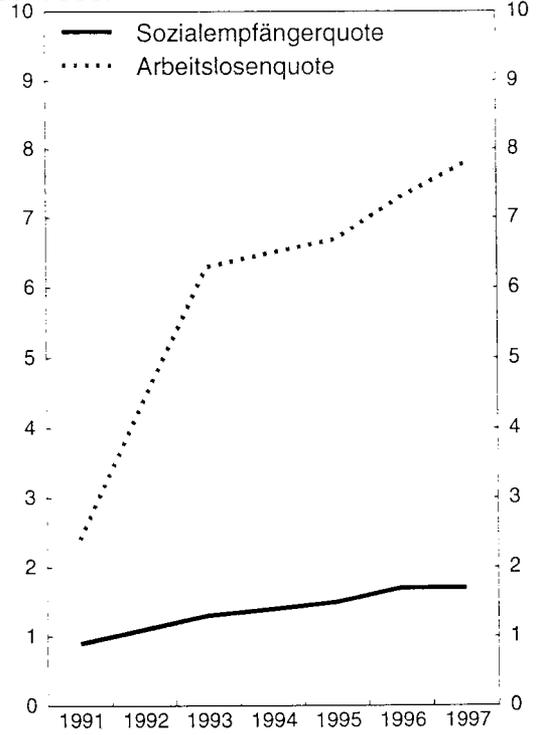
²⁷ Bis 1992 lag in der *Stadt Zürich* die Anzahl Sozialfälle beträchtlich über der Anzahl Arbeitsloser; 1983 gab es zum Beispiel fast 4'700 Sozialfälle und ungefähr 2'000 Arbeitslose. 1997 war die Zahl der Sozialhilfeempfänger auf 10'900 angestiegen, während die Zahl der Arbeitslosen mehr als 14'000 betrug (die Zahlen stammen vom Jugend- und Sozialdepartement der Stadt Zürich).

Grafik 5.1: Entwicklung der Sozialfälle¹ und der Arbeitslosigkeit in den Kantonen, 1991–97

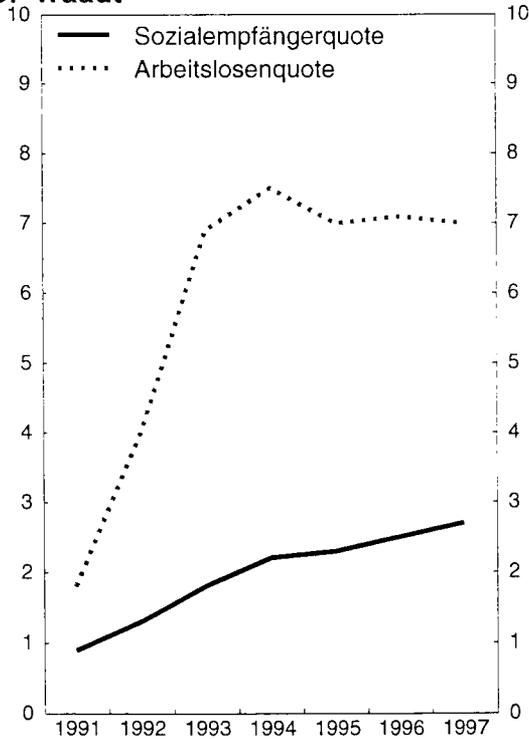
A. Graubünden



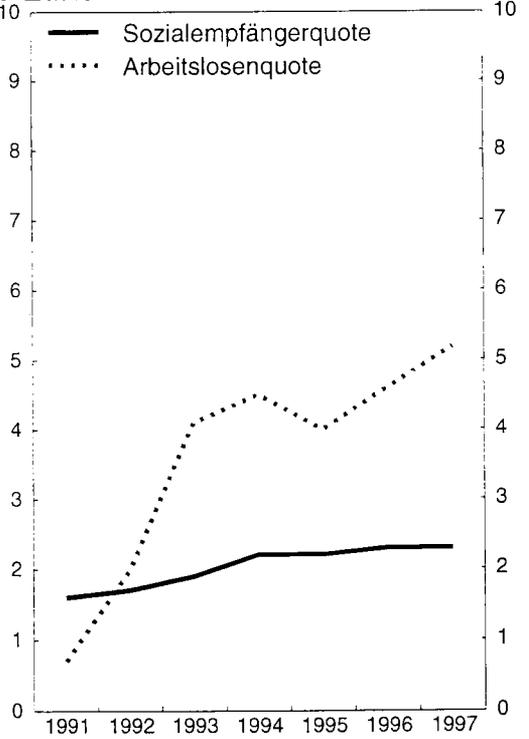
B. Tessin



C. Waadt



D. Zürich

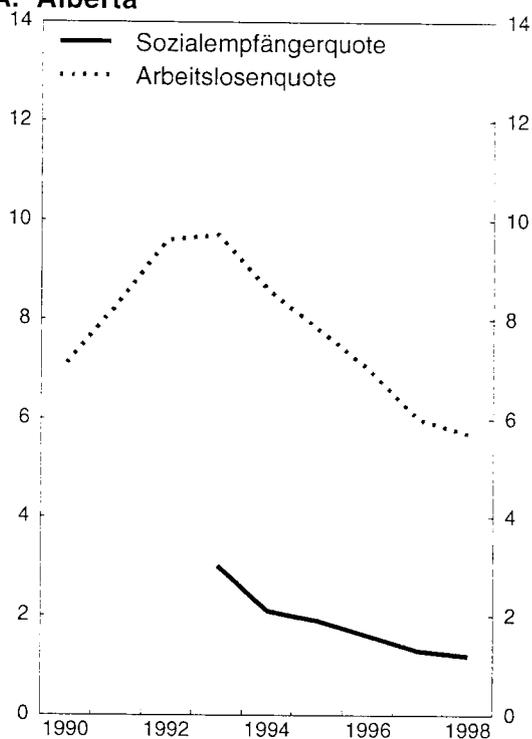


¹ Jährliche Anzahl der Fälle im Verhältnis zur Bevölkerung

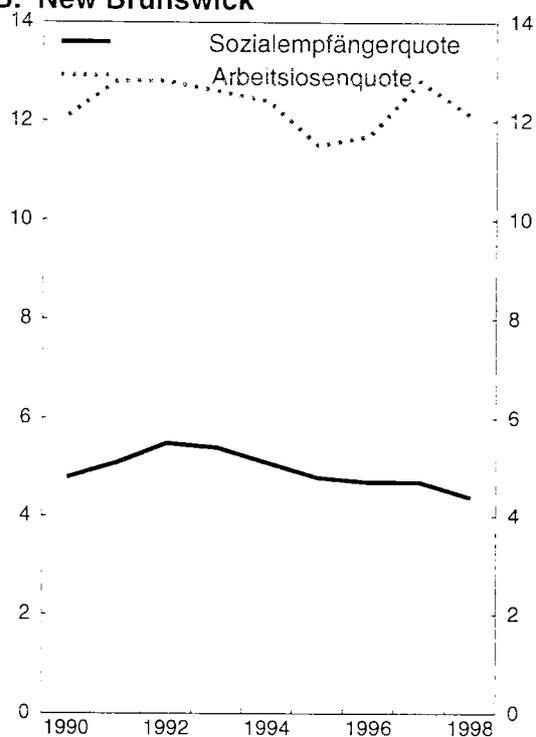
Quelle: OEDC

Grafik 5.2a: Entwicklung der Sozialfälle¹ und der Arbeitslosigkeit in den Provinzen, 1991-97

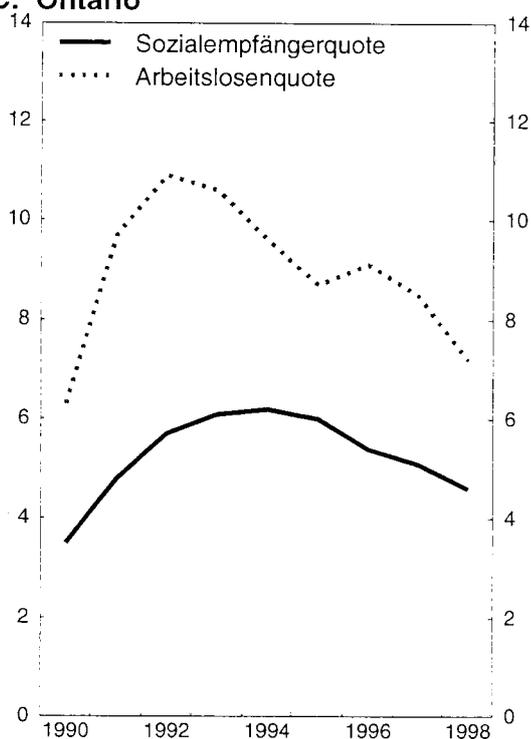
A. Alberta



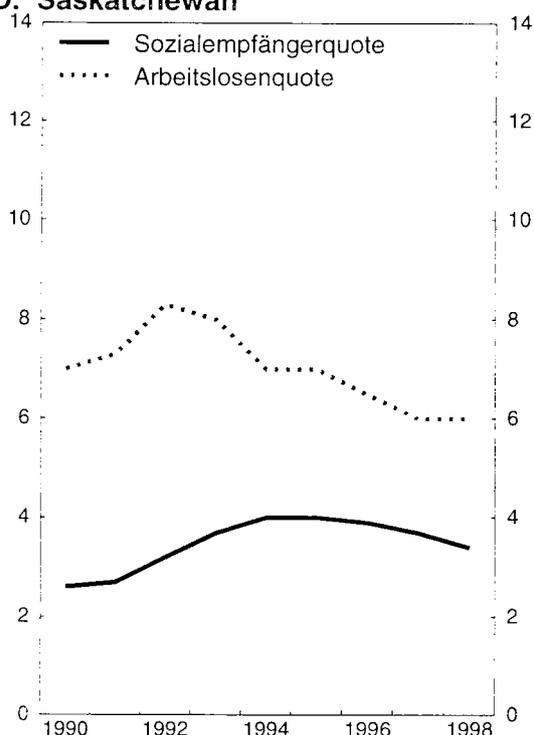
B. New Brunswick



C. Ontario



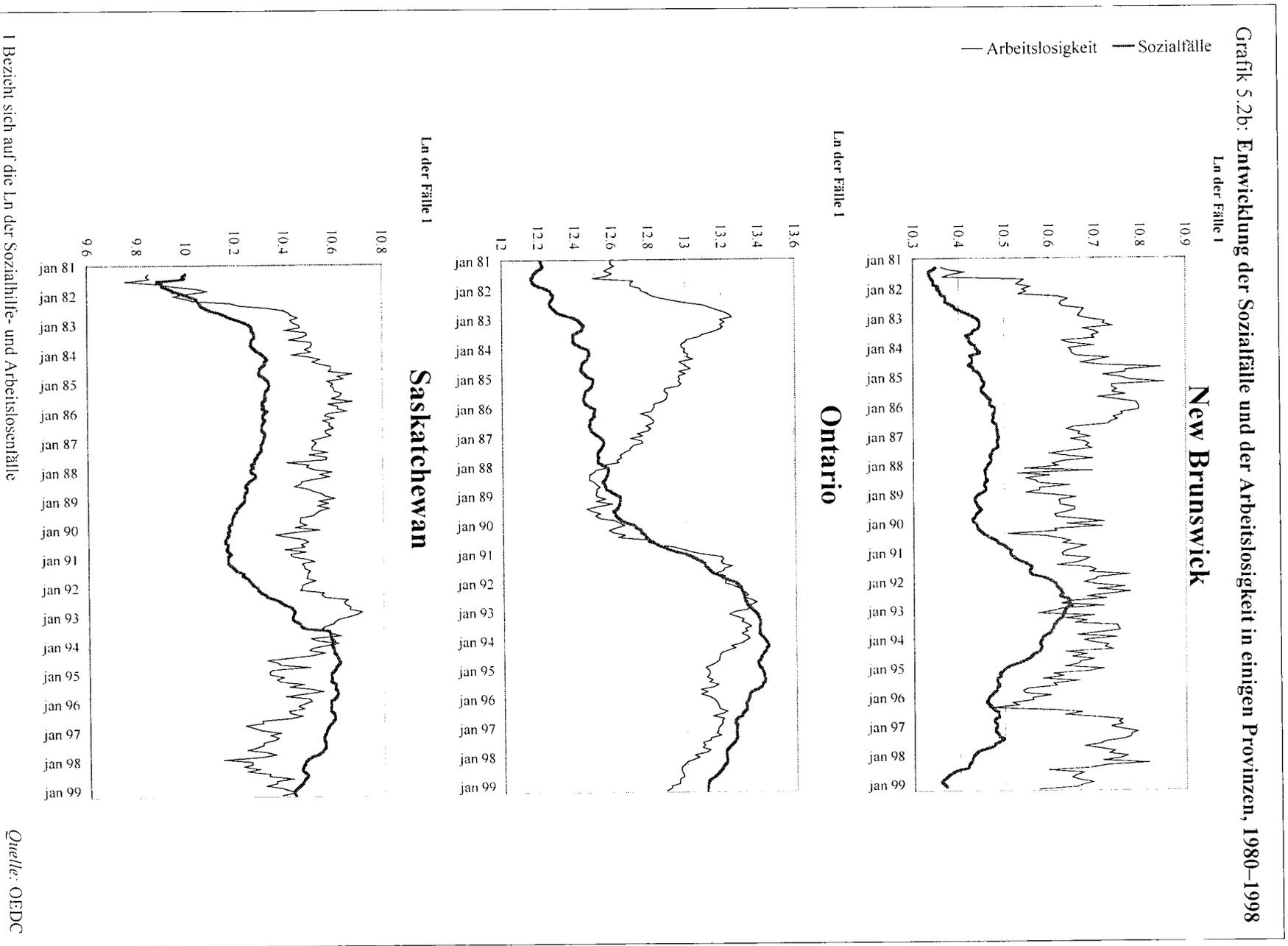
D. Saskatchewan



¹ Jährliche Anzahl der Fälle im Verhältnis zur Bevölkerung

Quelle: OEDC

Graphik 5.2b: Entwicklung der Sozialfälle und der Arbeitslosigkeit in einigen Provinzen, 1980–1998



Die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfänger weist von Provinz zu Provinz beträchtliche Unterschiede auf und folgt nicht notwendigerweise der Arbeitslosensituation. Beispielsweise nahmen in den Achtziger Jahren die Unterstützungsfälle in Ontario zu, während die Arbeitslosigkeit ab 1983 abnahm; dagegen deckten sich zwischen 1990 und 1993 die stark steigenden Unterstützungszahlen mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Allgemeiner ausgedrückt:

- Achtziger Jahre: Die Entwicklung der Unterstützungsfälle folgte der Entwicklung der Arbeitslosigkeit: markante Anstiege zu Beginn der Achtziger Jahre, eine leichte Abnahme danach (ausser in Ontario, wo die Zahl der Sozialfälle trotz sinkender Arbeitslosigkeit zunahm). Man nimmt an, dass die 25-prozentige Zunahme bei den realen Sozialhilfeleistungsquoten in Ontario in der Zeit von 1985–1994 einen bedeutenden Anstieg der Anzahl Sozialhilfeempfänger bewirkt hat (Fortin und Crémieux, 1998);
- 1989–1993: die Unterstützungsfälle stiegen markant an, verbunden mit einer anhaltenden und zunehmenden Arbeitslosigkeit; und,
- Seit 1993: die Sozialfälle gingen in Alberta²⁸ und in New Brunswick bedeutend zurück (um 25 Prozent). In Ontario nahmen sie ab März 1994 um 27 Prozent ab und in Saskatchewan ab August 1994 um 17 Prozent.

Die Provinzbehörden haben verständlicherweise ein grosses Interesse daran, die jüngste Verminderung der Unterstützungsfälle als Beweis ihrer erfolgreichen Politik zu interpretieren. Jedoch spielte auch die Stärke der *kanadischen* Wirtschaft eine massgebliche Rolle (Grafik 5.2a). Um in Erfahrung zu bringen, ob die Abnahme der Anzahl Sozialhilfeempfänger dem entspricht, was angesichts der Verbesserung der Arbeitsmarktlage erwartet werden durfte, kann man das Verhältnis zwischen der Arbeitslosigkeit und den Sozialfällen analysieren. Mit Hilfe statistischer Testes lässt sich klären, ob die Entwicklung der Unterstützungsfälle von strukturellen Änderungen begleitet war und wenn ja, ob letztere im Zusammenhang mit einem veränderten Verhältnis zu der Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit stehen. Die Parameter-Konstanzprüfungen lassen darauf schliessen, dass es bei diesem Verhältnis strukturelle Änderungen gab, die mit politischen Reformen einhergingen:

- In New Brunswick: Mitte 1990 und gegen Ende 1994.
- In Ontario: Mitte 1990 und zu Beginn des Jahres 1996.
- In Saskatchewan: Mitte 1992.

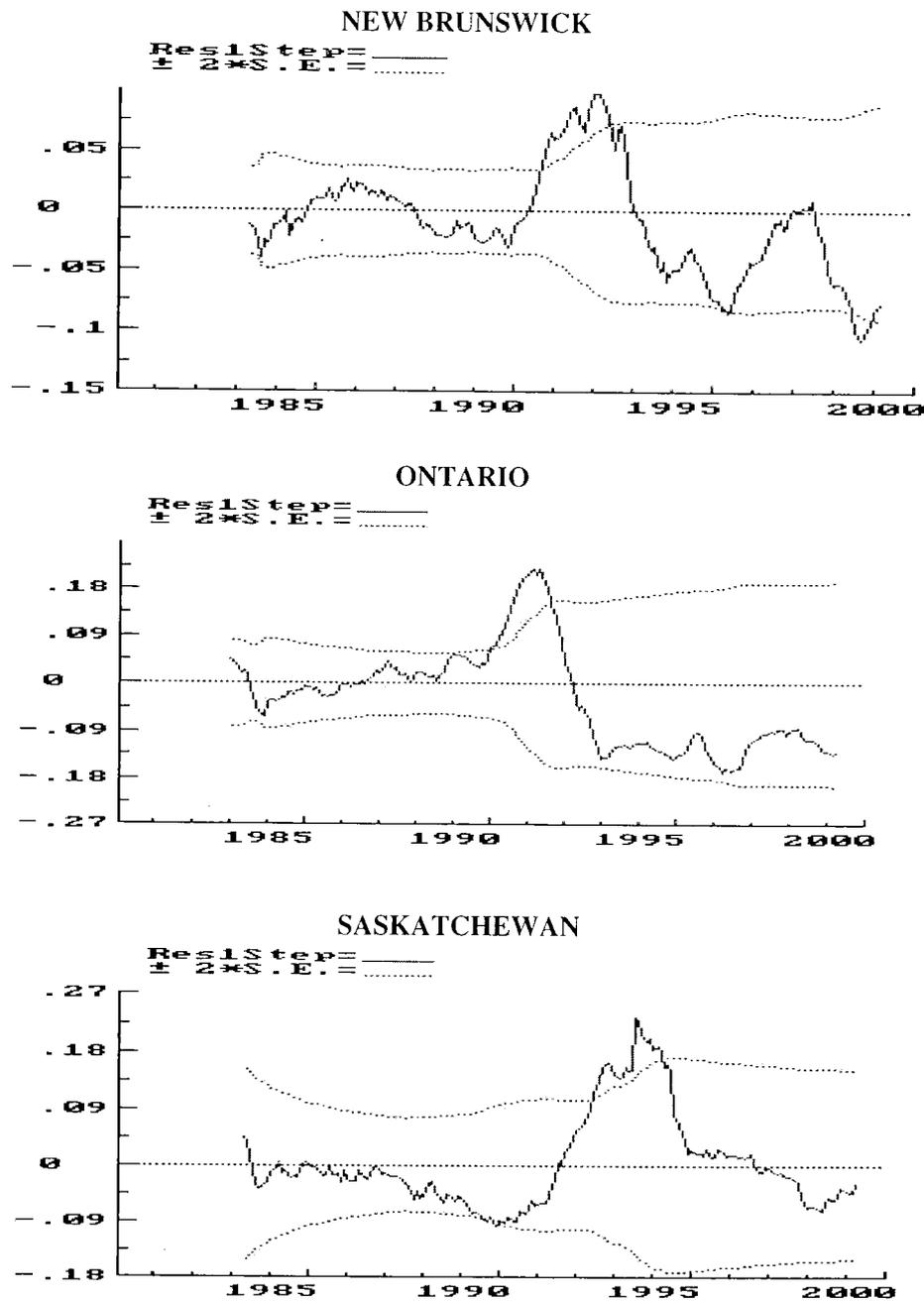
²⁸ Die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Alberta macht lediglich einen Drittel ihres Höchststands aus. Dieser Rückgang lässt sich jedoch teilweise darauf zurückführen, dass einige Kategorien von Leistungsempfängern in andere Systemen als der Sozialhilfe umgeteilt worden sind. Dennoch war die Verminderung beträchtlich – nämlich ungefähr 45 Prozent.

Kasten 5.1: Überprüfung der Auswirkung von politischen Reformen

Die Grafiken 5.2a und 5.2b zeigen, dass die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfänger in den Provinzen nicht strikt der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu folgen scheint. Es ist jedoch offensichtlich, dass zumindest ein *gewisser* Zusammenhang besteht, zumindest zeitweise. Um zu prüfen, ob Änderungen in den erkennbaren Verhältnissen zufällig sind, oder ob es "Wendepunkte" gibt, wo sich dieses Verhältnis grundsätzlich verändert, wurden eine Serie von statistischen Tests durchgeführt. Zunächst wurde in *New Brunswick*, *Ontario* und *Saskatchewan* (wo für die Zeit von 1980 bis 1998 monatliche Daten erhältlich sind) eine autoregressive Modellspezifikation für die Anzahl Sozialhilfeempfänger getestet, bei der saisonal bereinigte Daten verwendet wurden. Als Zweites wurden die geschätzten Restwerte in die autoregressive Modellspezifikation aufgenommen. Die Modellspezifikation umfasste auch die verzögerten Werte der abhängigen Variable mit einer variablen Anzahl Beobachtungen, die bei Null festgelegt wurden (ausgehend vom Beginn der Testperiode). Dieses Verfahren wurde wiederholt, während die Anzahl der Nullbeobachtungen in der verzögerten abhängigen Variabel erhöht wurde, wobei die zugrundeliegende Logik lautete, dass die Hypothese einer strukturellen Änderung beim Parameter der Leistungsempfänger solange verworfen werden kann, als der t-Wert in dieser Variable nicht signifikant ist. Der Punkt, an dem der Koeffizient in der verbleibenden Variabel signifikant wird, könnte auf einen strukturellen Umschwung hinweisen. Diese Ergebnisse wurden durch die aus dem ersten Schritt resultierenden Restwerte der autoregressiven Modellspezifikation bestätigt, die von *Recursive Least Squares* geschätzt worden waren (siehe Grafik 5.2c). Drittens wurde zwecks Überprüfung der Verlässlichkeit der Ergebnisse die autoregressive Modellspezifikation mit einer direkteren Methode erneut geschätzt, dieses Mal aber unter Einbezug von Hilfsvariablen zur Angabe von strukturellen Änderungen, worauf dieselben signifikanten Parameter gefunden wurden. Diese Ergebnisse scheinen durch laufende Prognosen und Chow-Tests erhärtet zu werden, indem die Test- und Prognoseperioden aneinander angepasst werden (Doornik und Hendry, 1994). Nach den augenfälligen strukturellen Umwälzungen zu Beginn der 90er Jahre wurde dieses Vorgehen für eine kürzere Testperiode wiederholt, um die später auftretenden strukturellen Änderungen zu überprüfen.

Die Ergebnisse zeigen eine eindeutige Veränderung des Verhältnisses zwischen der Anzahl Sozialhilfeempfänger und der Arbeitslosigkeit in der Mitte der 90er Jahre in *Ontario*. Auf ähnliche Weise fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1995/96 zeitlich mit einer flachen Entwicklung bei den Sozialfällen zusammen; anschliessend nahmen die beiden Vergleichswerte ab. In *Saskatchewan* scheint sich das Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und Anzahl Unterstützungsfälle gegen Mitte des Jahres 1992 geändert zu haben. In der Mitte des Jahres 1990 und vermutlich auch gegen Ende 1994 (als die Trends bei den Unterstützungsfällen ziemlich abflachten) fand auch in *New Brunswick* eine strukturelle Änderung bei den Sozialfällen statt. Jedoch wird dieses Ergebnis nicht durch sämtliche statistischen Tests bestätigt.

Grafik 5.2c: Strukturelle Veränderung der Unterstütztenbestände in New Brunswick, Ontario und Saskatchewan



Quelle: OECD

Die Grafiken zeigen die Residuen 1. Ordnung innerhalb einer Bandbreite von zwei Standardabweichungen (Chow-Test mit kritischem Wert von 0.05) der saisonbereinigten Monatsdaten eines autoregressiven Modells für die Beobachtungsperiode 1981(4)–1999(3). Beobachtungen ausserhalb der Fehlerbandbreite sind als Ausreisser zu interpretieren; zudem – darauf deuten die Veränderungen in der Fehlerbandbreite hin – sind in den Zeitreihen Strukturbrüche vorhanden (Doornik und Hendry, 1994). Die Grafiken zeigen deutlich, dass solche Strukturbrüche Mitte 1990 in New Brunswick und in Ontario sowie Mitte 1992 in Saskatchewan aufgetreten sind. Dies bestätigen auch die anderen, im Text beschriebenen Tests (Hinweis: Die Qualität des autoregressiven Modells (einfache Lag-Struktur von 12 Monaten) wird beeinträchtigt durch das Auftreten von Autokorrelation und Heteroskedastizität; solche Probleme könnten durch Verbesserungen der Modellspezifikation (z.B. eine veränderte Lag-Struktur) behoben werden; dies würde allerdings über das hier verfolgte Ziel, allenfalls vorhandene Strukturbrüche aufzuzeigen, hinausführen.

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, wie die Sozialhilfepolitik und die diesbezüglichen Programme und Verwaltungsstellen sich bemühen, eine Langzeitabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen zu verhindern und zu verringern. Es setzt sich mit den unmittelbaren finanziellen Anreizen für die Aufnahme einer Arbeit und gegen die Sozialhilfeabhängigkeit auseinander. Danach werden die breit angelegten Massnahmen zur Förderung der Integration von Personen erläutert, die Sozialhilfe oder gleichwertige Leistungen erhalten, um sodann die Effekte der jüngsten Reformen im Bereich der Sozialhilfe sowie die Wirkungen von anderen Programmen zur Förderung der Selbständigkeit aufzuzeigen.

Finanzielle Anreize für die Erwerbstätigkeit

Die Kluft zwischen den Leistungen und dem Verdienst: Netto-Ersatzquote

Je höher eine Leistung ist, desto geringer ist der finanzielle Anreiz, wieder eine Arbeit aufzunehmen. Es ist klar, dass Menschen die langfristigen Auswirkungen ihrer Teilnahme am Arbeitsmarkt auf das Einkommen mit berücksichtigen, und dass auch andere Faktoren wie die Selbstachtung und die Befolgung von sozialen und rechtlichen Normen von Bedeutung sind. Nichtsdestoweniger würde es überraschen, wenn finanzielle Faktoren *keine* Auswirkungen auf die Entscheidungen der Menschen hätten. Einige in vielen Ländern und für die unterschiedlichsten Familienformen durchgeführte Studien gelangen zum Schluss, dass finanzielle Anreize einen gewissen, wenn auch oftmals beschränkten Einfluss darauf haben, wie intensiv die Leute eine Arbeitsstelle suchen (siehe z. B. OECD, 1994 und 1997d).

Ein häufig verwendeter Indikator für finanzielle Anreize ist die Netto-Ersatzquote *NEQ* (*net replacement rate*) – das Verhältnis des Sozialleistungs-Einkommen eines Haushalts nach Steuerabzug gegenüber dem Erwerbseinkommen (ebenfalls nach Abzug der Steuern) eines Haushalts (mit Berücksichtigung allfälliger Zulagen). Die Tabelle 5.1. gibt die in den vier Provinzen und Kantonen für alleinstehende Sozialhilfeempfänger geltenden NEQ an²⁹.

²⁹ In dieser Tabelle ist die NEQ wie folgt definiert:

$$NEQ = \frac{(SH - IT_b - SSC_b + RA_b + CB_b + CCB)}{(GE - IT_w - SSC_w + CB_w + IWB)}$$

IT steht für *Income Tax* (=Einkommenssteuer); SSC für *Social Security Contributions* (=Sozialversicherungsbeiträge); RA für *Rent Assistance* (=Wohnzulagen); CB für *Child Benefits* (=Kinderzulagen); CCB für *Child Care Benefits* (=Kinderbetreuungszulagen); Ge steht für *Gross Earnings* (=Bruttoeinkommen) und IWB für *In-Work Benefits* (=Arbeitszulagen). Der Buchstabe b gibt an, dass die Steuer oder Leistung berechnet wird, wenn die betreffende Person nicht arbeitet, wogegen der Buchstabe w für eine arbeitende Person steht.

Um die Höhe der Sozialhilfeleistung (SH) zu ermitteln, wird etwa auf die vermutlichen Wohnkosten abgestellt. Obwohl diese von Gebiet zu Gebiet variieren, wird hier für Kanada ein Betrag von jährlich C\$ 3'600 und für die Schweiz von jährlich SFr. 6'000 angenommen.

Tabelle 5.1: Netto-Ersatzquoten für Alleinstehende¹

Höhe der Einkommen	SH	Mind.- lohn ²	LICO/EL	D1	2/3 Durch.- lohn	Durch.- lohn
Kanada						
Alberta	100	63	40	41	27	19
New Brunswick ³	100	69	77	50	32	23
Ontario	100	63	50	51	33	24
Saskatchewan	100	66	41	43	28	20
Schweiz⁴						
Graubünden	100	67	119	52	54	38
Tessin	100	83	119	66	68	48
Waadt	100	83	119	64	67	45
Zürich	100	78	119	61	63	43

Quelle: Die Schätzungen des Sekretariats basieren auf den Angaben der regionalen Behörden

- 1 Die Netto-Ersatzquote berechnet sich aus dem Nettoeinkommen im Verhältnis zur Sozialhilfe. Das Nettoeinkommen wird auf der Grundlage der in der ersten Zeile angegebenen Bruttolöhne bestimmt. Eine Ausnahme bilden die schweizerischen Ergänzungsleistungen (EL), die bereits auf dem Konzept des Nettoeinkommens beruhen.
- 2 Der angegebene Mindestlohn ist der durchschnittliche Mindestlohn der jeweiligen Provinz in den ersten beiden Quartalen von 1998 (HRDC); für die Schweiz wird statt dessen der kollektiv vereinbarte Mindestlohn in der Hotellerie verwendet.
- 3 Obwohl die den Familien effektiv ausbezahlten Beträge unterschiedlich sein können, geht die Berechnung der Netto-Ersatzquote von der Annahme aus, dass in den Sozialhilfeleistungen ein Mietzuschuss in Höhe von SFr. 6'000 bzw. C\$ 3'600 pro Jahr enthalten ist. Private Mieter in *New Brunswick* können einen saisonalen Zuschuss erhalten, der von Mai bis Oktober C\$ 60 pro Monat und in der restlichen Zeit des Jahres C\$ 90 beträgt. Diese Zuschüsse wurden nicht einbezogen. Würde man sie berücksichtigen, würde die Ersatzquote in Bezug auf den Durchschnittsarbeitslohn um 4 Prozentpunkte und in Bezug auf den Mindestarbeitslohn um 8 Prozentpunkte erhöht.
- 4 In der Schweiz können die Arbeitseinkommen theoretisch mit der Sozialhilfe ergänzt werden, wobei in diesem Fall die Ersatzquote höchstens 100 Prozent betragen darf.

Die NEQ in Tabelle 5.1 sind für verschiedene Erwerbseinkommensstufen berechnet worden. Die entsprechenden Anteile der Sozialleistungen werden oftmals auf der Grundlage von Durchschnittsgehältern berechnet (im vorliegenden Fall ist dies die Höhe des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns (*Average Production Worker [APW] level*; siehe die Definition in OECD 1998 e.). In der Praxis können jedoch nur wenige Sozialhilfeempfänger mit einem Durchschnittslohn rechnen³⁰, so dass verschiedene Massstäbe von "typischen" Löhnen am unteren Ende des Arbeitsmarktes verwendet werden: Mindestlohn³¹; die Bruttoeinkommensschwelle (Armutsschwelle), unter der die Menschen oft als arm bezeichnet werden (LICO in *Kanada*, Einkommensgrenzen bei den EL in der *Schweiz*); die Einkommenshöhe des ersten Dezils (Zehntelwerts)³²; und zwei Drittel des APW. Weil die Einkommensverteilung in *Kanada* viel breiter ist als in der

³⁰ Eine Studie in Calgary, *Alberta*, über Sozialhilfeabgänger kommt auf einen durchschnittlichen Anfangslohn von C\$ 8 pro Stunde. Dieser Lohn liegt gut über dem Mindeststundenlohn von C\$ 5.40 (Canada West Foundation, 1997), beträgt aber etwas weniger als die Einkommen des ersten Dezils.

³¹ In *Kanada* wird der Mindestlohn auf Provinzebene festgelegt. In der *Schweiz* gibt es keine gesetzlichen Mindestlöhne. Somit wurde auf den für das Hotelgewerbe von den Sozialpartnern in einem Gesamtarbeitsvertrag ausgehandelten Mindestlohn abgestellt. Ungefähr 45 Prozent sämtlicher Lohnempfänger im Privatsektor sind durch Gesamtarbeitsverträge gedeckt, die auch Mindestlohnvereinbarungen vorsehen können (OECD 1996). In einigen Wirtschaftssektoren, inklusive der Maschinen- und Ausrüstungsindustrie, beinhalten die Gesamtarbeitsverträge keine Mindestlohnregelungen.

³² Der Punkt bei der Einkommensverteilung, an dem 10 Prozent der Aktivbevölkerung weniger und 90 Prozent mehr verdienen. Die Einkommensziffern betreffen das gesamte Land, nicht nur bestimmte Kantone oder Provinzen.

Schweiz, ist eine Entschädigung in Höhe von zwei Dritteln der Durchschnittslohnes bedeutend höher als die Einkommenshöhe des ersten Dezils. Dagegen liegt in der *Schweiz* eine Entschädigung in Höhe von zwei Dritteln des Durchschnittslohnes leicht unter dem ersten Dezil.

Die Leistungen sind im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen tief bemessen. In der *Schweiz* würde eine alleinstehende Person, die eine Arbeitstätigkeit mit einem durchschnittlichen Gehalt aufnehmen würde, ihr Einkommen nach Abzug der Steuern wenigstens verdoppeln; in *Kanada* würde die entsprechende Zunahme noch weitaus mehr betragen. Im Vergleich zu den verschiedenen Richtwerten für niedrige Einkommen sind dagegen die Sozialhilfeleistungen für alleinstehende Personen etwas höher; sie liegen in *Kanada* oftmals zwischen einer Hälfte oder zwei Dritteln des Arbeitseinkommens und in der *Schweiz* etwas darüber. Die Struktur der Netto-Erwerbsquoten in den Provinzen entspricht derjenigen der in Kapitel 3 dargelegten Leistungen. In der *Schweiz* sind die NEQ in *Graubünden* tiefer, weil die Erwerbstätigen dort steuerlich günstiger veranlagt werden als anderswo.

Tabelle 5.2 zeigt die NEQ für ein Paar mit zwei Kindern³³. Für Familien liegen die NEQ im Allgemeinen höher als für Alleinstehende. Die Einkommen von Paaren, die Sozialhilfe beziehen, sind wegen höheren Grundleistungssätzen höher; es gibt höhere Höchstwohnzulagen (im Falle von *Kanada*); ebenso existieren Kinderzulagen. Auch das Erwerbseinkommen ist aufgrund von Kinderzulagen und Steuerabzügen ein wenig höher, wobei der Unterschied proportional weniger ausmacht. Daher sind die NEQ für Paare erheblich höher. Tatsächlich entspricht in der *Schweiz* das Einkommen aus der Sozialhilfe demjenigen der unteren Einkommen. Überdies berücksichtigen die Netto-Ersatzquoten, wie sie in den Tabellen 5.1 und 5.2 berechnet werden, weder die Leistungen für ausserordentliche Ausgaben noch die Unkosten im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit (Erwerbsunkosten). Daher ergibt sich aus Arbeitstätigkeit offenbar kaum ein oder gar kein finanzieller Vorteil.

³³ Es wird angenommen, dass die Kinder zwischen 11 und 10 Jahre alt sind und keine Tagesschule besuchen. Das Arbeitseinkommen wird aufgrund der Annahme berechnet, dass ein Elternteil arbeitet, währenddem der andere ohne Anstellung bleibt und keinerlei Leistungen bezieht. Die NEQ wird neudefiniert, indem Kinderzulagen im Zähler und im Nenner miteinbezogen werden.

Tabelle 5.2: Netto-Ersatzquoten für ein Paar mit zwei Kindern¹

Höhe der Einkommen	SH	Mind.- lohn ²	LICO/EL	D1	2/3 Durch.- lohn	Durch.- lohn
Kanada						
Alberta	100	62	47	55	49	44
New Brunswick ³	100	76	76	76	58	46
Ontario	100	64	54	62	58	48
Saskatchewan	100	73	74	71	69	57
Schweiz⁴						
Graubünden	100	106	83	85	88	65
Tessin	100	135	83	83	83	71
Waadt	100	137	83	106	110	73
Zürich	100	112	83	97	101	69

Quelle: Die Schätzungen des Sekretariats basieren auf den Angaben der regionalen Behörden.

- 1 Die Netto-Ersatzquote berechnet sich aus dem Nettoeinkommen im Verhältnis zur Sozialhilfe. Das Nettoeinkommen wird auf der Grundlage der in der ersten Zeile angegebenen Bruttolöhne bestimmt. Eine Ausnahme bilden die schweizerischen Ergänzungsleistungen (EL), die bereits auf dem Konzept des Nettoeinkommens beruhen.
- 2 Der angegebene Mindestlohn ist der durchschnittliche Mindestlohn der jeweiligen Provinz in den ersten beiden Quartalen von 1998 (HRDC); für die Schweiz wird statt dessen der kollektiv vereinbarte Mindestlohn in der Hotellerie verwendet.
- 3 Obwohl die den Familien effektiv ausbezahlten Beträge unterschiedlich sein können, geht die Berechnung der Netto-Ersatzquote von der Annahme aus, dass in den Sozialhilfeleistungen ein Mietzuschuss in Höhe von SFr. 6'000 bzw. C\$ 3'600 pro Jahr enthalten ist. Private Mieter in *New Brunswick* können einen saisonalen Zuschuss erhalten, der von Mai bis Oktober C\$ 60 pro Monat und in der restlichen Zeit des Jahres C\$ 90 beträgt. Diese Zuschüsse wurden nicht einbezogen. Würde man sie berücksichtigen, würde die Ersatzquote in Bezug auf den Durchschnittsarbeitslohn um 4 Prozentpunkte und in Bezug auf den Mindestarbeitslohn um 8 Prozentpunkte erhöht.
- 4 In der Schweiz können die Arbeitseinkommen theoretisch mit der Sozialhilfe ergänzt werden, wobei in diesem Fall die Ersatzquote höchstens 100 Prozent betragen darf.

Kombination von Arbeit und Sozialhilfeleistungen

In ihrer einfachsten Form ist die Sozialhilfe eine Mindesteinkommensgarantie. Ist das Einkommen gering und sind auch die übrigen Kriterien erfüllt, so wird es bis zur Höhe der Sozialhilfeleistungen ergänzt. Dies bedeutet, dass Einzelpersonen *keinen* unmittelbaren finanziellen Anreiz für eine Erwerbstätigkeit haben, solange sie nicht so viel verdienen, dass das Nettoeinkommen die Höhe der Sozialhilfeleistungen übersteigt.

Es wird oft kritisiert, dass dies ein ungeeignetes Leistungssystem sei. Diejenigen Sozialhilfeempfänger, die alternative Einkommensquellen finden, sollten belohnt werden, indem ihnen erlaubt wird, (einen Teil) dieses Einkommen(s) zu behalten. Diese Regelung wäre fairer und würde die Leistungsempfänger ermutigen, mit dem Arbeitsmarkt in Kontakt zu bleiben (unter der Annahme, dass dies ihre volle Integration begünstigen wird). Darin liegt jedoch ein Dilemma, zumal die Möglichkeit eines nicht anrechenbaren Einkommens und die geringere Degression der Leistungen bedeuten würden, dass die Haushalte, die von dieser Regelung profitieren, über noch höhere Löhne verfügen müssen, um gänzlich aus der Sozialhilfe auszuschneiden (siehe Kasten).

Kasten 5.2: Nicht anrechenbares Einkommen und Arbeitsanreize

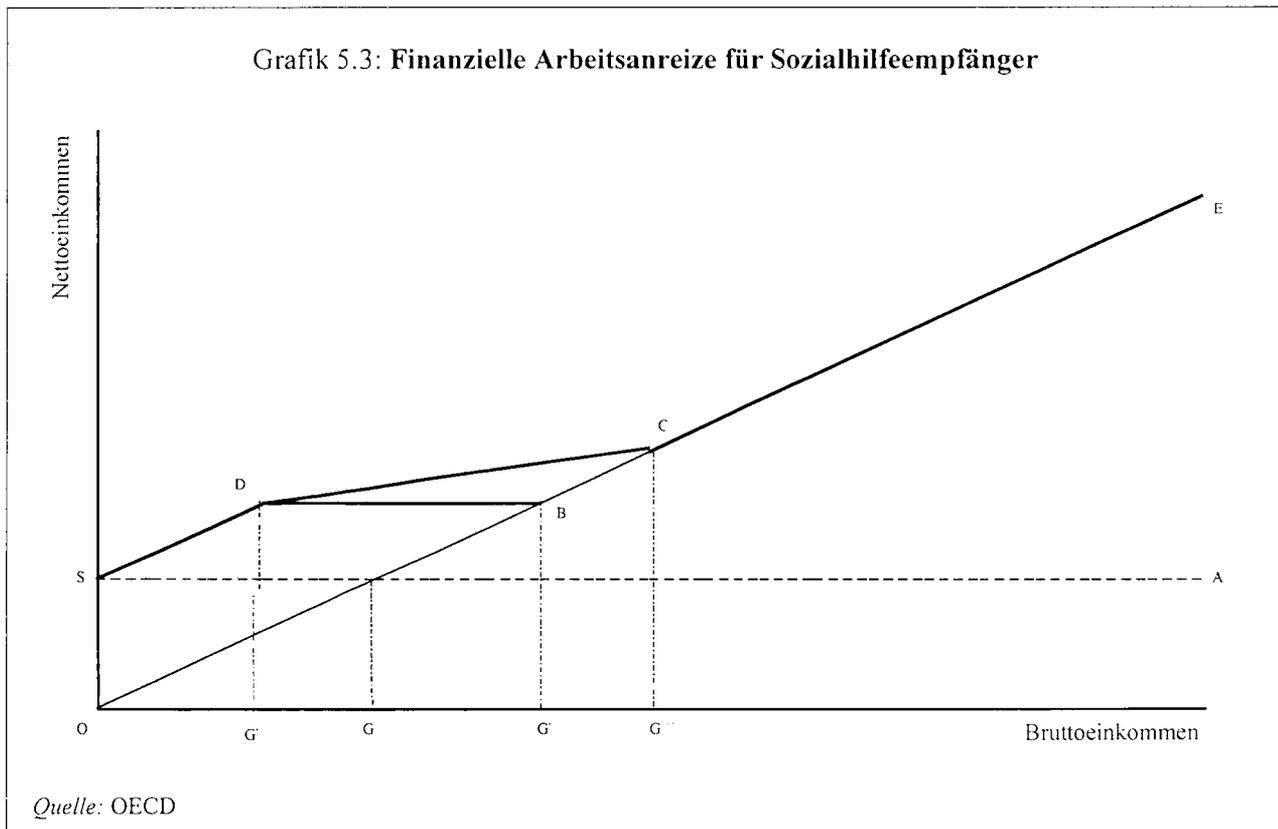
Die mit nicht anrechenbarem Einkommen verbundenen Arbeitsanreize für die Sozialhilfeempfänger werden in der Grafik 5.3 illustriert. Diese Grafik zeigt das Netto-Einkommen (vertikale Achse) einer Familie, die zu arbeiten beginnt, während sie noch Sozialhilfe erhält, und wie sich ihr Bruttoeinkommen entsprechend erhöht (horizontale Achse). Die horizontale Linie S-A (= Linie der Sozialhilfe) bezeichnet das Gesamtnettoeinkommen, das diese Familie von der Sozialhilfe erhalten würde. Die Linie O-E (= Linie der Arbeit) bezeichnet das Netto-Erwerbseinkommen (sie weist einen Winkel von unter 45 Grad auf, da eine proportionale Besteuerung angenommen wird). Die Rentabilitätsschwelle, bei der das Einkommen nach Abzug der Steuern der Sozialhilfe entspricht, ist als G auf der horizontalen Achse gekennzeichnet. Daher bietet nur ein den Punkt G überschreitendes Bruttoeinkommen einen finanziellen Anreiz, um zu arbeiten. Dies ist die Situation in der Schweiz im Jahre 1998; Erwerbsunkosten werden zwar berücksichtigt, weitere Abzüge gibt es aber nicht.

Das Vorhandensein eines festen nicht anrechenbaren Einkommensbetrags kann durch die Linie S-D-B dargestellt werden. Ein Bruttoeinkommen bis zum Wert X schmälert den Leistungsanspruch nicht. Das Einkommen nach Abzug der Steuern wird zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen entrichtet und erhöht das Haushaltseinkommen. Überschreitet jedoch das Einkommen diese Grenze, so vermindert sich die Sozialhilfe im gleichen Verhältnis, wie das Einkommen zunimmt, und es kommt zu keiner Erhöhung des Haushaltseinkommens, bis dass das Bruttoeinkommen mehr als Y ausmacht. Feste nicht anrechenbare Einkommensbeträge fördern somit die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit, bieten aber keinen Anreiz für eine Einkommenserhöhung. Wie in Kapitel 3 erklärt wurde, hat Kanada nicht anrechenbare Einkommensbeträge und darüber hinaus auch einen nicht anrechenbaren Prozentsatz des Einkommens festgelegt, der über diesen Fixbeträgen liegt. Dies wird durch die Linie S-D-C ausgedrückt.

Das Vorhandensein eines nicht anrechenbaren Einkommens und die verminderte Degression der Leistungen bedeutet, dass Haushalte, die unter dieser Regelung sparen, höhere Löhne erzielen müssen, um unabhängig zu werden. Ohne die Festsetzung eines nicht anrechenbaren Einkommens liegt die Rentabilitätsschwelle bei G und nur Haushalte, deren Einkommen darunterliegt, kommen in den Genuss von Sozialhilfe. Mit der Festsetzung eines nicht anrechenbaren Einkommens muss das Einkommen den Wert Y oder Z übersteigen, damit keine Sozialhilfeabhängigkeit mehr besteht. Wegen des Freibetrags wird der völlige Ausstieg aus dem System erschwert; zudem können auch Personen mit einem Einkommen, das nur wenig über den Sozialhilfeleistungen liegt, in das Leistungssystem hineingezogen werden.

Freibeträge und/oder nicht anrechenbares Einkommen sind jüngst in allen vier in diesem Bericht behandelten Provinzen eingeführt oder ausgeweitet worden (Kapitel 3). In *New Brunswick* ist das nicht anrechenbare Einkommen ein Pauschalbetrag, währenddem es in anderen Provinzen im Allgemeinen ein Fixbetrag zuzüglich 25 Prozent Zusatzverdienst ist (Tabelle 3.8).

Grafik 5.3: Finanzielle Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger



Von diesen Provinzen hat *Ontario* für Sozialhilfeklienten das mit Abstand höchste nicht anrechenbare Einkommen, wobei dies gewissermaßen eine Abnormalität darstellt. Als die Leistungssätze um 21.6 Prozent gekürzt wurden, gab man bekannt, dass es den Unterstützten gestattet würde, dies ungestraft mit Verdienst auszugleichen, was eine entsprechende Erhöhung des nicht anrechenbaren Einkommens bedeutete (obwohl dessen proportionaler Bestandteil sich mit der Zeit allmählich erschöpft). Jedoch bezweifeln die Behörden stark, dass die Erzielung eines Verdienstes bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfe die Zahl der aus dem Leistungssystem ausscheidenden Sozialhilfeempfänger auch *tatsächlich* erhöht. In ihren Augen besteht dabei vielmehr das Risiko, dass man einer Reihe von Sozialhilfeempfängern einen annehmbaren Lebensstandard sichert und nur wenig Ansporn zu einer weiteren Steigerung des Arbeitsverdienstes gibt. Im Jahre 1995 erzielten etwa 90'000 Personen einen Arbeitslohn und empfingen gleichzeitig Sozialhilfe. Um zu verhindern, dass Personen mit einem geringen Arbeitslohn, die vor der 1995er-Reform keinen Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hatten, einen Leistungsanspruch erwerben, wird die kompensatorische Aufbesserung der kumulierbaren Einkommen nur jenen Personen gewährt, die wenigstens während drei vorangehenden Monaten Sozialhilfe bezogen haben, wobei die Leistungen innerhalb einer fünfjährigen Frist stufenweise abnehmen.

Verringert man den Anteil des anrechenbaren Verdienstes, so erhöht dies bei Leistungsempfängern nicht nur den Anreiz, überhaupt zu arbeiten, sondern ändert auch die finanzielle Gegenleistung aus einem Mehrverdienst. Die Linie S-D-C in der Grafik 5.3 verläuft um einiges weniger steil als 45 Grad – was bedeutet, dass die Haushalte bei einer allfälligen Erhöhung des Verdienstes lediglich einen relativ geringen Betrag behalten. Man spricht hier von einem erhöhten effektiven "Grenzsteuersatz" GSTS (*marginal effective tax rates*), der sich durch das Zusammentreffen von der Degression der Leistungen, den Einkom-

menssteuern und den auf den Löhnen lastenden Sozialversicherungsbeiträgen erklärt. Die Tabelle 5.3 liefert einige Beispiele von Einkommensklassen, bei denen Sozialhilfeempfänger mit einem GSTS von nahezu (oder gelegentlich über) 100 Prozent rechnen müssen. In diesem Bereich der Einkommensskala entsteht kaum ein oder gar kein unmittelbarer finanzieller Nutzen aus einem Mehrverdienst infolge längerer Arbeitszeiten oder eines Wechsels in ein etwas besser entlohntes Arbeitsverhältnis.

Für *Alleinstehende* in *Kanada* trägt der von der Sozialhilfe angesetzte anrechenbare Verdienstanteil gemeinsam mit dem Einkommenssteuersatz und den Sozialversicherungsbeiträgen zu einer Anhebung des GSTS auf ungefähr 80 Prozent bei. In der Grafik 5.3 sind diese Personen auf der Linie D-C zu finden. Bei *Familien* erreicht der GSTS ebenfalls ungefähr 80 Prozent, aber die Einkommensschwelle, bei der die Abhängigkeit von der Sozialhilfe endet, liegt viel höher als bei Alleinstehenden, da Familien mit Kindern Anspruch auf einkommensabhängige Zulagen haben. Die Steuervergünstigung für Kinder in Kanada (Canada Child Tax Benefit; CCTB) wird ab einem Netto-Familieneinkommen von jährlich C\$ 20'921 degressiv und bei einem Netto-Familieneinkommen von C\$ 25'921 gestrichen (das sind ungefähr C\$ 2'500 über der nach der Bevölkerung gewichteten LICO-Armutsschwelle für zwei Erwachsene mit zwei Kindern). Der Steuerabzug für Güter und Dienstleistungen (The Goods and Services Tax Credit; GSTC) wird ab einem Jahreseinkommen von C\$ 34'148 gestrichen, welches nahe beim Durchschnittsverdienst liegt. Für grössere Familien ist der Steuerabzug höher und somit auch die Einkommensschwelle, ab welcher der Anspruch auf den Abzug erlischt.

Bei der *Schweizer* Sozialhilfe beträgt die Abnahmerate 100 Prozent: bei der Einkommensprüfung wird das gesamte Einkommen berücksichtigt (Linie S-A in Grafik 5.3). Diese Situation wird oft als Armutsfalle bezeichnet: Auch mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gelingt es den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nicht, sich aus ihrer Armut zu befreien. Bis zu einem Nettoeinkommen von SFr. 19'332 für Alleinstehende und SFr. 34'512 für Paare mit zwei Kindern bringt eine Zunahme des Verdienstes kein zusätzlich verfügbares Einkommen. (Das mittlere Nettojahreseinkommen betrug 1998 für Alleinstehende ungefähr SFr. 45'190 und für Familien mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern SFr. 50'300.) Im Kanton *Tessin* ist die Armutsfalle bei Familien mit sehr jungen Kindern sogar noch tiefer, da die Familienzulagen das Familieneinkommen bis zur EL-Einkommengrenze ergänzen können. Dementsprechend zahlt sich eine Arbeit nur dann aus, wenn der Nettoverdienst SFr. 41'525 übersteigt.

Tabelle 5.3: Einkommensklassen, für die der effektive Grenzsteuersatz erhöht ist

Alleinstehende		Familien	
Einkommens- klasse	Grund für den erhöhten Grenz- steuersatz	Einkommens- klasse	Grund für den erhöhten Grenzsteuersatz
Alberta C\$1'563 bis C\$6'613 (75%) C\$6'613 bis C\$8'297 (82%)	Summiert sich aus den Abnahme- raten der SH, dem Einkommens- steuersatz und den Sozialbeiträge; eine höhere Steuerklasse bewirkt, dass der GSTS auf über 80% steigt	Alleinerziehende: C\$6'733 bis APW (>80%) Paare: C\$29'651 bis C\$34'002 (>80%)	Summiert sich aus den Abnahmeraten der SH, der Einkom- mensabhängigkeit der Steuervergünstigung zugunsten Kinder ab C\$ 20'921 und der stufenweisen Reduktion des Steuer- abzugs für Güter und Dienstleistungen zwischen C\$ 26'699 und ca. C\$ 34'148. Für Paare steigt mit einem Wechsel in eine höhere Einkommenssteuerklasse der GSTS auf über 80%
Saskatchewan C\$505 bis C\$6304 (>80%)	Hauptfaktor ist die SH-Bedürftig- keitsprüfung, wodurch der GSTS auf über 100% steigt, wenn die Freibetragsgrenze für Einkommen erreicht wird.	C\$10'028 bis C\$15'511	Hauptgrund ist die Bedürftigkeitsprüfung der Sozialhilfe; der Effekt der progressiven Einstellung des SES-Leistungssystems fällt mit der Bedürftigkeitsprüfung zusammen und erhöht den GSTS auf über 100%; bei Einelfamilien ist die Konfiguration ähnlich
Ontario C\$6'637 bis C\$11,110(>80%)	Abnahmeraten der Sozialhilfe plus Einkommenssteuersatz und Sozial- beiträge bewirken, dass der GSTS über 80% steigt	Alleinerziehende: C\$6'637 bis C\$24'601 (>80%)	Summiert sich aus folgenden Faktoren: den Abnahmeraten der SH, der Einkommensabhängigkeit der Steuervergünstigung zugunsten Kinder von C\$ 20'921 bis ca. C\$ 24'601, von wo an die SH gestrichen wird. Für Paare steigt infolge der Streichung der Steuervergünstigung für Kinder zwischen C\$ 20'921 und C\$ 25'755 der GSTS über 87%
New Brunswick C\$6,673 bis C\$10,966(>80%)	Abnahmeraten der Sozialhilfe plus Einkommenssteuersatz und Sozial- beiträge bewirken, dass der GSTS über 80% steigt	Alleinerziehende: C\$6'637 bis C\$17'747 (>80%)	Summiert sich aus der Abnahme der SH, den Einkommens- steuern und den Sozialbeiträgen, so dass der GSTS über 80% steigt; die Sozialhilfe wird ab C\$ 17'747 schrittweise redu- ziert..
Schweiz bis zu SFr. 21'763 (100%)	Die Abnahmerate der SH erreicht 100%.	Paare mit zwei Kindern: C\$29'651 bis APW (>80%) bis zu SFr. 47'855 (100%)	Der Steuerabzug für Güter und Dienstleistungen und die Steuervergünstigung zugunsten Kinder nimmt ab etwa durch- schnittlichem Einkommensniveau ab, zusammen mit den den Einkommenssteuern, den Sozialbeiträgen und den Abnahme- raten der SH erhöht sich dadurch der GSTS auf über 80%.

Quelle: OECD Database for Benefit Systems and Work Incentives

Anmerkung: Der effektive Grenzsteuersatz (GSTS) wird definiert als die Summe des Grenzeinkommenssteuersatzes, des Grenzlohnsteuersatzes und der Abnahmerate der Sozial-
hilfe, auf die der betreffende Haushaltstyp Anspruch hätte.

Jedoch lässt sich annehmen, dass bei einer gleichzeitigen Arbeitstätigkeit die Sozialhilfe nur geringfügig in Anspruch genommen wird. Dies trifft eher für diejenigen Personen zu, die aufgrund ihres geringen Verdienstes einen Leistungsanspruch erwerben können, als für jene, die von der Sozialhilfe in eine schlecht bezahlte Arbeit überwechseln. In der *Schweiz* widerstrebt es vielen, eine gesellschaftlich stigmatisierende Leistung zu beanspruchen, sich damit zu verschulden und die Familie mit der Zahlung von Unterstützungsbeiträgen zu konfrontieren (siehe Kapitel 4). Im Allgemeinen erfordert die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe eine Überprüfung der Vermögenslage und verlangt auch einen erheblichen persönlichen Aufwand. In *Saskatchewan* wurde durch das Sonderprogramm Saskatchewan Employment Supplement versucht, die Bedeutung all dieser Faktoren zu vermindern, indem die telefonische Einreichung von Gesuchen ermöglicht wurde, womit der Zeitaufwand für die Formulierung eines Gesuches reduziert werden konnte. Die Aufklärung der Öffentlichkeit über ihre Rechte ist intensiviert worden. Die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen lassen darauf schliessen, dass die über das Leistungssystem ausgerichteten Unterstützungsleistungen sich beharrlich auf tiefem Niveau halten, also wenig in Anspruch genommen werden (ein Überblick über die gegenwärtige Situation in Irland geben z.B. Callan und Nolan, 1997). In dem einen Land, wo diese Leistungen stark in Anspruch genommen werden (nämlich in Grossbritannien), hat man zuvor mehrere Jahre entsprechend darauf hin gearbeitet.

Weitere Hindernisse für die Arbeitstätigkeit in Zusammenhang mit dem Sozialhilfesystem

Weitere Faktoren im Zusammenhang mit dem Vollzug des Sozialhilfesystems haben einen Einfluss auf die finanziellen Konsequenzen eines Übergangs von der Sozialhilfeabhängigkeit ins Erwerbsleben.

Die *Gesundheitszulagen* zur Deckung von Haushaltsausgaben können bei Personen, die nicht mehr durch das Sozialhilfesystem gedeckt sind, weniger grosszügig ausfallen. Dies ist bis vor kurzem in *Kanada* der Fall gewesen, wo Beschäftigte keine Gesundheitskarten erhielten. Mitarbeiter der Sozialdienste haben diesen Umstand häufig als eines der Haupthindernisse für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bezeichnet (z.B. für Alleinerziehende mit grossen Familien – der Verdienst kann zwar bedeutend höher als die Leistungen ausfallen, aber das Risiko im Falle einer Krankheit in der Familie ist einfach zu hoch). Gegenwärtig bieten *Alberta*, *Ontario* (das OHIP-Programm) und *Saskatchewan* eine stark prämienerduzierte oder -befreite Krankenversicherung für sämtliche einkommensschwachen Familien an, bei der aber nicht immer sämtliche Arten von Kosten gedeckt sind (z.B. Zahnpflege und verschriebene Medikamente). Im Rahmen des NCB-Programms haben viele Provinzen ihre Gesundheitsleistungen für einkommensschwache Familien ausgeweitet. Zum Beispiel gewährt in *Saskatchewan* das Gesundheitssicherungsprogramm für Familien (Family Health Benefits Programme) im Rahmen der Strategie für das Wiedererlangen der Selbständigkeit (Building Independence Strategy) die volle Leistung für Kinder von Familien, die Kinderzulagen und/oder einen Lohnausgleich erhalten und beinhaltet auch eine teilweise Deckung für Eltern oder Vormunde (Tabelle 5.4). Die Krankheitsversicherung für Kinder von *Alberta* (The Alberta Child Health Benefit; ACHB) deckt voll oder teilweise die Kosten für verschriebene Medikamente, zahnärztliche, ambulante oder augenärztliche Leistungen an Kinder aus einkommensschwachen Familien sowie an solche, die aus dem SFI-Sozialhilfeprogramm ausscheiden. In ähnlicher Form führte *Ontario* das sogenannte "Trillium Drug Programm" ein, wo die Krankenversicherungsleistungen für gewisse Personen von einer variablen Selbstbeteiligung in Höhe von etwa C\$ 400 pro Jahr abhängen. Im Allgemeinen haben in *New Brunswick* einkom-

menschswache Personen, die kein Gesuch um Sozialhilfe stellen, *keinen* Anspruch auf eine Gesundheitskarte und/oder auf besondere Gesundheitszulagen für einkommensschwache Familien mit Kindern (obwohl unter gewissen Umständen eine erweiterte Gesundheitskarte [*Extended Health Card*] erhältlich ist³⁴). In der *Schweiz* werden die Krankenversicherungsbeiträge teilweise durch einen Sonderbeitrag an Erwerbstätige gedeckt. Der Sozialhilfe verbleibt allenfalls die Bezahlung des Selbstbeteiligungsbetrags ihrer Klienten.

Tabelle 5.4: **Zusätzliche Gesundheitsfürsorge für einkommensschwache Familien in Saskatchewan: Das Gesundheitsprogramm für Familien (Family Health Benefits)**

	Kinder	Eltern oder Vormund
Zahnpflege	Die meisten Leistungen sind gedeckt	nicht gedeckt
Arzneimittel	Keine Kosten für verschriebene Medikamente	C\$100 alle 6 Monate abziehbar; danach Selbstbeteiligung von 35%. Sonderbeitrag für Arzneimittelkosten unter Umständen erhältlich (erfordert einen entsprechenden Antrag)
Optometrie	Augenuntersuchung einmal jährlich Standard-Korrekturgläser	Augenuntersuchung einmal in zwei Jahren
Notfallkrankentransport	Gedeckt	nicht gedeckt
Medizinisches Zubehör	Zubehör muss ärztlich verschrieben und im Voraus bewilligt werden	nicht gedeckt
Chiropraktik	Gedeckt	Gedeckt

Quelle: Regierung von Saskatchewan

Erwerbsunkosten, insbesondere die Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung, können oftmals ein Hindernis für die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit bilden. In *Kanada* gibt es in mehreren Provinzen Leistungen zur Deckung der Ausgaben für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung, wobei sich der Zugang zu diesen Leistungen verbessert hat. In *Alberta* gibt es für einkommensschwache Familien einen Erwerbssteuerabzug (Family Employment Tax Credit) von bis zu C\$ 1000 pro Familie und Jahr; in *Ontario* wurden die durch das NCB-Programm erzielten Einsparungen grösstenteils in rückzahlbare Steuergutschriften für die Kinderbetreuung von einkommensschwachen Familien investiert sowie (ungeachtet der Kinderbetreuung) in die Einführung eines zusätzlichen nicht anrechenbaren Einkommens bei der Bedarfsprüfung für Sozialhilfe. In der *Schweiz* empfiehlt die SKOS, dass ein Freibetrag für die Erwerbsunkosten von Personen,

³⁴ Eine erweiterte Gesundheitskarte ist erhältlich für die sich in Weiterbildung befindenden oder arbeitenden Sozialhilfeklienten des Programms *Target and Active*, die allenfalls keinen ordentlichen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben. Die erweiterte Gesundheitskarte kann für eine Dauer von bis zu 12 Monaten ausgestellt werden, um Klienten in dieser Übergangsphase zu helfen. Überdies können auch einkommensschwache Einzelpersonen, die keinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben, eine Gesundheitskarte erwerben, wobei der Anspruch anhand einer Bedarfsprüfung ermittelt wird.

die einen Arbeitsverdienst plus Sozialhilfe haben, gewährt werden sollte. Oft sind es die Gemeinden und Kantone, die bedarfsabhängige Zulagen für die Betreuung von Kleinkindern ausrichten.

Sozialhilfeempfänger geniessen *Schuldnerschutz*, was wiederum die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit unattraktiv macht, weil ein Ausscheiden aus der Sozialhilfe bedeutet, dass die betreffende Person nicht mehr länger vor ihren Gläubigern geschützt wird. In *Saskatchewan* werden beispielsweise alle ungetilgten Schulden (für Strom, Gas usw.) gestundet, solange der betreffende Klient Sozialhilfe erhält. Ungefähr 20 Prozent der Sozialhilfeklienten fallen in diese Kategorie. In der *Schweiz* kann das Arbeitseinkommen von den Gläubigern gepfändet werden (dem Betroffenen verbleibt noch etwas "Taschengeld" für den Lebensunterhalt), wogegen Sozialhilfeleistungen nicht pfändbar sind. Einige lokale Sozialhilfestellen gehen sogar soweit, dass sie überprüfen, ob ihre Klienten ihre Leistungen für die Schuldentilgung verwenden. Tun sie dies, so ist dies ein Zeichen dafür, dass die Sozialhilfe, die ja bloss das Allernötigste zum Leben decken soll, nicht mehr benötigt wird, da die betreffende Person mit weniger auszukommen scheint. Bis vor kurzem hatte die Zahl der stark verschuldeten Sozialhilfeempfänger stetig zugenommen. In jüngster Zeit haben nun aber die Banken ihre Kreditpolitik verschärft und es wurden gesetzliche Bestimmungen gegen die Mehrfachverschuldung erlassen. Diese restriktivere Politik hat einem weiteren Anwachsen der Verschuldung Einhalt geboten.

Mit Ausnahme von Quebec und British Columbia, wo es Teilfreibeträge gibt, werden in *Kanada* *Alimentenzahlungen* voll von der Sozialhilfe abgezogen, so dass viele Alleinerziehende keine Veranlassung haben, Alimentenansprüche geltend zu machen. Jedoch beharren sämtliche Provinzen darauf, dass ihre Sozialhilfeklienten ausstehende Alimentenzahlungen eintreiben, wobei sie ihnen helfen, ihre Ansprüche geltend zu machen. Werden diese Unterhaltsbeiträge ohne gültigen Grund nicht eingefordert, so können die Behörden eine Leistungskürzung vornehmen. In *New Brunswick*³⁵ verunmöglicht die Weigerung eines Klienten, mit den Angestellten der Familiengerichte zusammenzuarbeiten, eine Bedarfsprüfung vorzunehmen und folglich können auch keine Leistungen ausgerichtet werden. Auch *Saskatchewan* sieht Anreize für die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen vor, indem diese in die Grundlage für die Berechnung der Zusatzleistungen (SES) einbezogen werden.

Finanzielle Anreize und deren Auswirkungen auf die berufliche Wiedereingliederung

Dieser Abschnitt vermittelt einen Überblick über die Arbeitsanreize, wobei zugleich darauf hingewiesen wird, dass nicht geldbezogene Faktoren für die Förderung der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben gleich wichtig oder sogar noch wichtiger sein können. Dennoch bleiben für einige Menschen die finanziellen Anreize wichtig und diese werden auch weiterhin einen Einfluss auf das Verhalten der meisten von ihnen haben – siehe Kasten. Zudem muss bei der Konzeption von Programmen die Tatsache berücksichtigt werden, dass einige Eltern (vor allem bei Grossfamilien) nur einen geringen Anreiz für die Verrichtung einer Arbeit haben, und zwar nicht nur wegen der Höhe der Leistungen, sondern auch weil sie den zusätzlichen sozialen Schutz verlieren, sobald sie ins Arbeitsleben eintreten. Man müsste die Arbeitsbemü-

³⁵ In *New Brunswick* obliegt der HRD-NB die Aushandlung von freiwilligen Unterstützungsvereinbarungen (Voluntary Support Agreements) im Namen der sorgeberechtigten und Sozialhilfe beziehenden Eltern.

hungen stärker überwachen und womöglich sogar Zwang ausüben, wenn man von den Betroffenen verlangen wollte, eine Beschäftigung anzunehmen, selbst wenn sie dadurch schlechter gestellt würden.

Kasten 5.3: Arbeitsanreize für Alleinerziehende: das Selbsthilfeprojekt

Angaben über die Auswirkungen von Änderungen der Höhe der Sozialhilfeleistungen gibt es nur beschränkt. Fortin und Crémieux (1998) bemerken, dass die Änderungen der Leistungssätze in *Alberta* und in *Ontario* beträchtlich waren. Kapsalis (1997) analysierte die Auswirkungen von grosszügigeren Leistungen für Alleinerziehende in *Ontario* in den späten 80er Jahren sowie die Auswirkungen von Leistungskürzungen im Jahre 1995. Man kam zum Schluss, dass eine jährliche Leistungserhöhung von C\$ 1'000 zu einer Verminderung der Beschäftigungsquote von Alleinerziehenden um 1.9 Prozentpunkten führt.

Um die Wirkung von Anreizen besser auszuleuchten, lancierten die *kanadischen* Behörden in British Columbia und in *New Brunswick* ein Selbsthilfeprojekt (*Self Sufficiency Project*) für Alleinerziehende. In der letztgenannten Provinz wurde das Programm von November 1992 bis März 1995 durchgeführt (Greenberg, *et al.*, 1995, und SDRC, 1998). Da man bei Alleinerziehenden, die Sozialhilfe erhielten, davon ausging, dass bei ihnen die finanziellen Anreize für die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit gering ist, bot das Selbsthilfeprojekt den in Frage kommenden Alleinerziehenden eine Ergänzungsleistung zu ihrem Verdienst an, wenn sie eine Vollzeitstelle (mit über 30 Wochenarbeitsstunden) annehmen und aus der Sozialhilfe ausscheiden würden.

Wie die Grafik 5.4 zeigt, erhöhte das Selbsthilfeprojekt in allem Untergruppen die Wahrscheinlichkeit für Sozialhilfeklienten, eine Vollzeitstelle zu finden (oftmals mit 30 bis 40 Wochenarbeitsstunden). Die Zahl der Teilnehmenden, deren Haushaltseinkommen unter der LICO-Armutsschwelle lag, wurde um 12 Prozent reduziert und das Selbsthilfeprojekt führte zu einer Zunahme der Transferzahlungen (SDRC, 1998). Jedoch reichte die Erhöhung der Teilnehmerzahl nicht aus, um die gesamthaft ausgerichteten Transferzahlungen zu vermindern.

Strategien der beruflichen Wiedereingliederung

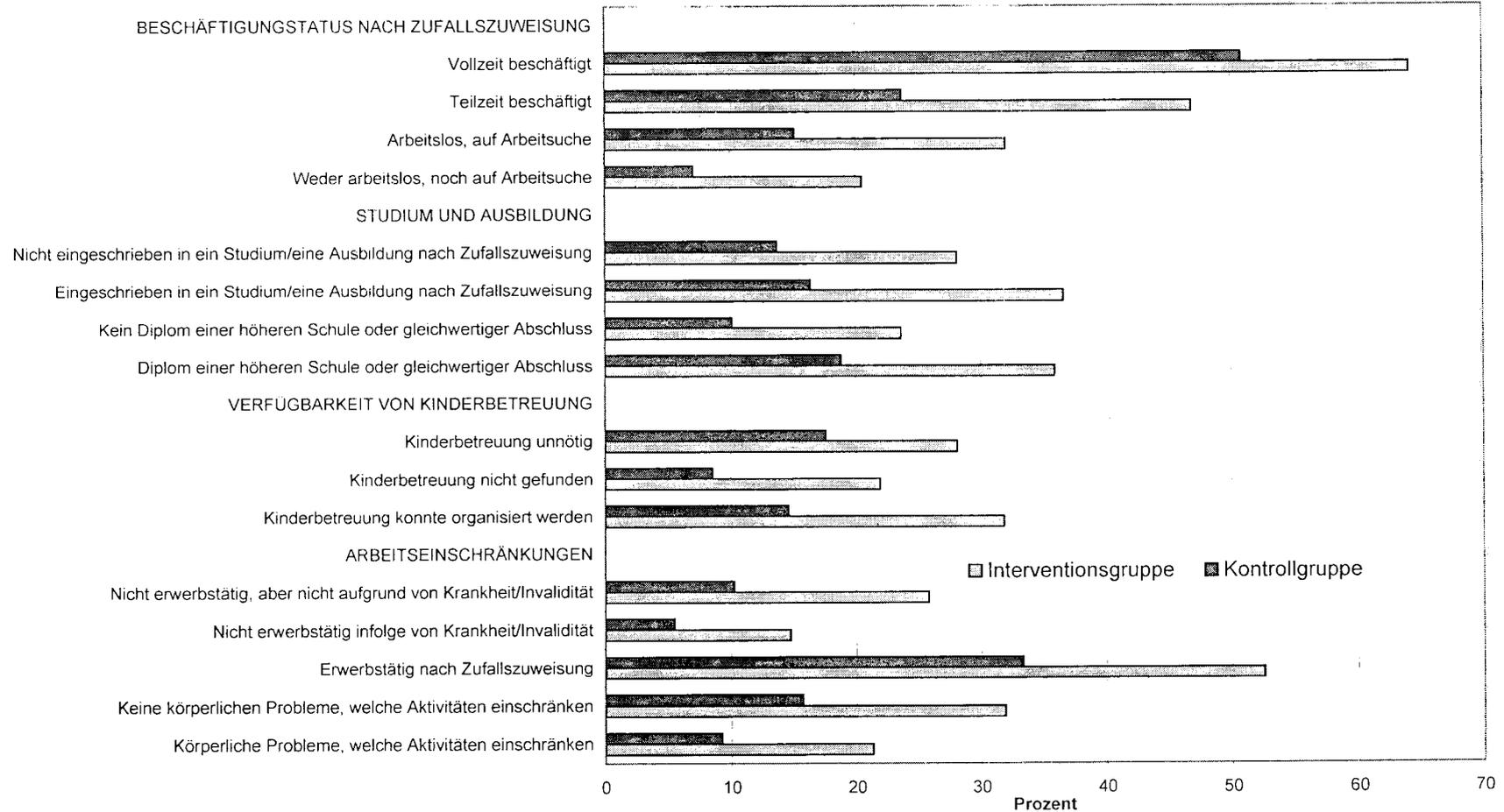
In beiden hier behandelten Ländern wird das Ziel verfolgt, die Sozialhilfepolitik weg von einer passiven Einkommenssicherung hin zu aktiveren Lösungsansätzen zu führen. Dies erfordert eine Neuorientierung der Politik, wobei das Schwergewicht auf folgende Aspekte zu legen ist: Verbesserung von Stellensuchaktivitäten, Angebot von Stellenvermittlungs- und Berufsberatungsdiensten, Weiterbildungsprogramme, Lohnzuschüsse sowie die direkte Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Grafik 5.4: **Beschäftigungsquoten nach Massnahmen**

(Vollbeschäftigungsquote 5 Quartale nach einer zufälligen Einteilung in eine Interventions- oder Kontrollgruppe im Rahmen des "Selbsthilfeprojektes")

Status der Personen, die in der Interventionsgruppe oder Kontrollgruppe eingeteilt sind

Erwerbsquote nach fünf Quartalen



Quelle: SDRC (1998), *When Financial Incentives Encourage Work*, Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa

Anmerkung: Die durchschnittliche monatliche Vollbeschäftigungsquote im 5. Quartal ist der Durchschnitt des Prozentsatzes der Vollzeitangestellten im 13.-15. Monat. "Vollzeitbeschäftigung" wird definiert als eine Arbeitszeit von 30 oder mehr Stunden pro Woche während wenigstens einer Woche im Monat.

In *Kanada* nimmt die Human Resources Development Canada (HRDC, die Bundesstelle zur Förderung der Humanressourcen) gegenüber Empfängern von Leistungen der Erwerbsversicherung eine Stellenvermittlungsfunktion wahr, indem sämtliche Stellensuchenden über offene Stellen informiert werden. *Ontario* bietet den Empfängern der Erwerbsversicherung sowie den Klienten, die ihre Erwerbsversicherungsansprüche vor kurzem aufgebraucht haben (ausgesteuerte Arbeitslose), auch eine aktive Unterstützung auf dem Arbeitsmarkt an. Die anderen drei Provinzen haben Arbeitsmarktförderungs-Abkommen (Labour Market Development Agreements) geschlossen, gemäss denen sie arbeitsmarktliche Dienste für die Klienten der Erwerbsversicherung (EI) zu erbringen haben. Die Provinzen waren bereits für die Organisation von arbeitsmarktlichen Diensten für Sozialhilfeklienten zuständig, so dass diese Abkommen die Möglichkeit bieten, das Angebot solcher Dienste für alle Klientengruppen zusammenzulegen. Unabhängig von bestehenden institutionellen Unterschieden gibt es *de facto* eine gemeinsame arbeitsmarktliche Angebotsstruktur für Sozialhilfeklienten. Alle Provinzen (und in *Ontario* auch die Gemeinden) kaufen Dienstleistungen vom Privatsektor ein, anstatt sämtliche Programme selber durchzuführen.

In der *Schweiz* brachte die Zunahme der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 90er Jahre die Mängel des alten Systems der öffentlichen Arbeitsämter zum Vorschein. 150 durch den Bund finanzierte und von den Kantonen organisierte Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) wurden eröffnet. Wie in *Kanada* stehen allen Personen, die sich bei einem RAV anmelden, Informationen über freie Stellen zur Verfügung. Die durch die RAV finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen stehen hingegen nur den Empfängern von Arbeitslosenentschädigung zu. Der Kanton *Tessin* hat die RAV und die Sozialhilfestelle auf der kantonalen Ebene zusammengeführt, während sich die regionalen Strukturen der RAV und die Sozialhilfestellen in den Kantonen *Waadt* und *Zürich* weitgehend ähnlich sind, was die Zusammenarbeit erleichtert und dann und wann zu einer örtlichen Zusammenlegung der Stellen führt (Kapitel 6). Die Sozialhilfestellen bieten ihren Klienten oftmals eigene aktive Arbeitsmarktprogramme an. Die Inanspruchnahme von privaten Gesellschaften zwecks beruflicher Wiedereingliederung von Sozialhilfeklienten ist nicht so weit verbreitet wie in *Kanada*: Die meisten Programme werden direkt durch die RAV oder die Sozialhilfestellen durchgeführt (z.B. in der Stadt *Zürich*).

Unterstützung bei der Stellensuche

Ausnahmeregelungen

Im Allgemeinen sind in *Kanada* sämtliche Empfänger von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfeleistungen verpflichtet, nach Arbeit zu suchen. Ausgenommen vom Erfordernis der Arbeitssuche sind einzig Behinderte (sofern diese von der Sozialhilfe gedeckt sind) und Alleinerziehende. Die Haltung gegenüber den Alleinerziehenden ändert sich jedoch zur Zeit: Neuerdings ist die Befreiung von der Pflicht zur Stellensuche in *Alberta* auf 6 Monate nach der Geburt eines Kindes beschränkt, früher waren es 2 Jahre. Die Behörden in *Alberta* glauben, dass in Anbetracht der hohen Beschäftigungsquote von Frauen, der guten Einrichtungen für die Kinderbetreuung und der hohen Erfolgsquoten bei der Wiedereingliederung von Alleinerziehenden ins Erwerbsleben eine langdauernde Befreiung von der Pflicht zur Stellensuche nicht angebracht wäre. *Ontario* ist zur Zeit dabei, die Leistungen im Rahmen des Familienhilfeprogramms auslaufen zu lassen und die Klienten (oftmals Alleinerziehende) in das allgemeine Sozialhilfeprogramm von *Ontario Works* einzugliedern. Dadurch werden diese verpflichtet, sich stärker um eine Stelle zu bemühen.

Einige Provinzen (vor allem *Alberta*) haben entschieden, dass sich der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Verpflichtung älterer Arbeitsloser zur Arbeitsuche kaum lohnt. In der *Schweiz* besteht für Sozialhilfeklienten keine allgemeine Pflicht, sich bei den RAV anzumelden und eine Stelle zu suchen. Die Sozialarbeiter ermutigen aber ihre Klienten (wobei sie manchmal auch etwas Druck ausüben), sich bei einem RAV anzumelden. Eine Registrierung bei dem RAV erfordert jedoch, dass die Sozialhilfeklienten regelmässig über ihre Arbeitsbemühungen Bericht erstatten. Es überrascht daher nicht, dass sich Sozialhilfeklienten in der Regel nicht registrieren lassen, sofern sie nicht zu einer Arbeit motiviert sind.

Obwohl die Mitarbeiter der Sozialhilfestellen in den Provinzen formell nicht befugt sind, ihre Klienten von der Verpflichtung zur Stellensuche zu befreien, so tun sie dies manchmal *de facto*. Sie setzen natürlich ihre beschränkten Mittel nur dann für einen Klienten ein, wenn eine Aussicht auf Erfolg besteht; daher werden schwer vermittelbare Klienten nicht oft zu einem persönlichen Gespräch aufgeboten. Im Allgemeinen wird die Verpflichtung zur Stellensuche in *Alberta* und *Ontario* strikter ausgelegt als im übrigen *Kanada* oder in der *Schweiz*.

In der Regel werden in *Kanada* Sozialhilfeklienten in zwei Kategorien eingeteilt: in arbeitsfähige Personen und in (formell oder informell) vorübergehend als nicht arbeitsfähig eingestufte Personen. Die letztere Kategorie betrifft oftmals Personen, die verschiedene Handikaps für eine Arbeitstätigkeit aufweisen und denen häufig die grundlegendsten Fähigkeiten für die Bewältigung des Alltagslebens abgehen (Suchtmittelmissbrauch, Unfähigkeit, ein Budget aufzustellen, und Spielsucht).

Oftmals beruht die Kategorisierung auf Informationen, die anlässlich des ersten persönlichen Gespräches gesammelt werden. In der *Schweiz* verwenden die RAV für diese Kategorisierung fünf Profile. Eine Einteilung in Kategorie 1 oder 2 (insgesamt etwa 10 Prozent der gesamten Versicherten) bedeutet, dass der Klient fähig ist, ohne grössere Hilfe innerhalb von drei Monaten eine Arbeitsstelle zu finden. Zu Kategorie 3 zählen jene Klienten, bei denen ein Bedarf für die Teilnahme an einem aktiven Arbeitsmarktprogramm besteht, um wieder eine Arbeit zu finden (60 bis 70 Prozent sämtlicher RAV-Klienten). Kategorie 4 enthält Personen, die nur schwer vermittelbar sind, und in Kategorie 5 befinden sich die nicht vermittelbaren Klienten. In den beiden letzten Kategorien findet man vor allem die über 55-Jährigen, Personen mit geringer Schul- und Berufsbildung und Personen, die schon seit längerem arbeitslos sind.

In *Alberta* scheinen die für die Aufnahme zuständigen Angestellten mit "geübtem Blick" eine erste Triage in vermittelbare und nicht vermittelbare Personen vorzunehmen. Vermittlungsfähigen Klienten wird gesagt, sie mögen sich in zwei Wochen nochmals melden. Dann werden sie zur Teilnahme an einer Informationsveranstaltung eingeladen und allenfalls an ein privates Stellenvermittlungsunternehmen weiter verwiesen. Die danach von der Aufnahmestelle vorgenommene Kategorisierung kann gegebenenfalls vom zuständigen Sachbearbeiter geändert werden. Das Arbeitsmarktförderungs-Abkommen in *New Brunswick* überträgt die Zuständigkeit für das Angebot von Stellenvermittlungsdiensten für Leistungsempfänger der Erwerbsversicherung an die Provinz (Kapitel 6)³⁶. Die Kategorisierung von arbeitslosen Klienten dient dazu, für den Klienten die passenden Unterstützungsmassnahmen bei der Stellensuche (und die geeigneten

³⁶ Die Mitarbeiter der HRDC, die früher für die Stellenvermittlung zuständig waren, sind nun bei den Provinzen angestellt.

Fachleute) ausfindig zu machen. Das genaue Vorgehen unterscheidet sich je nach den individuellen Bedürfnissen und je nach örtlicher Stelle. Tabelle 5.5 präsentiert das Beispiel von Fredericton.

Tabelle 5.5: Kategorisierung von arbeitslosen Klienten in Fredericton, New Brunswick

Stufe	1	2	3	4	5
Ziel	Persönliche Entwicklung	Karriereentscheid	Förderung der Qualifikationen	Arbeitsuche	Arbeitsplatzsicherung
Aktivität	Sozialisierung	Zielsetzungen für den Klienten	Angleichung der Qualifikationen an die Ziele	Klient erfüllt die Kriterien 2 + 3 (und vielleicht auch 1, aber nicht mit Bestimmtheit)	Klient kann infolge Problemverhalten Stelle nicht behalten: Verweis an die Kategorie 1.
Fachkraft	NGO: John Howard Society: 8-wöchiger Sozialisierungskurs	Karriereberater	Schulung/Ausbildung	Vermittlungsdienst	Dienste gemäss Kategorie 1 verfügbar

Quelle: OECD-Sekretariat

Individuelle Aktionspläne

In vielen der hier behandelten Kantone und Provinzen werden individuelle Aktionspläne ausgearbeitet, die jeweils den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Diese Aktionspläne haben oft die Form eines "Vertrags" zwischen dem Leistungsempfänger und der Sozialhilfestelle. Darin verpflichten sich die Leistungsempfänger, sich um eine Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit zu bemühen, und die staatliche Behörde verpflichtet sich, entsprechende Hilfeleistungen zu erbringen. Im Verlaufe des ersten Gesprächs und bevor der Aktionsplan unterzeichnet wird, geben sich die Behörden in *Alberta* und in *Ontario* viel Mühe, den Klienten über den Inhalt seiner Verpflichtungen aufzuklären und ihn auch darauf hinzuweisen, wie er sich zu verhalten hat, solange er Sozialhilfe bezieht. Oft wird erst in späteren Gesprächen das Schwergewicht auf Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung gelegt. In *New Brunswick* helfen Berufsberater den Gesuchstellern bei der Definition von Berufszielen und den nötigen Zwischenschritten auf dem Weg dorthin. Die Klienten führen eine Reihe von persönlichen Unterredungen (durchschnittlich 6 bis 8 innerhalb von 3 Monaten), die der Erstellung des gewünschten (und realisierbaren) Karriereplans des Klienten dienen. Der letztlich vereinbarte Karriereplan wird in den Aktionsplan aufgenommen.

In der *Schweiz* legt ein typischer Aktionsplan eines RAV das künftige Vorgehen bei der Stellensuche, allfällige Verbesserungsmöglichkeiten bei den beruflichen Qualifikationen und die berufliche Weiterbildung fest. Oftmals enthalten die Aktionspläne "Zwischenziele", welche die Klienten anstreben müssen, bevor sie das nächste Gespräch mit ihrem Sachbearbeiter haben. In sämtlichen hier behandelten *kanadi-*

schen Provinzen müssen die Sozialhilfeklienten ihre Aktionspläne unterschreiben³⁷; dies gilt im Allgemeinen auch für das *Tessin* und den Kanton *Waadt*.

Zahl der betreuten Fälle

Überall in der *Schweiz* ist die Zahl der von einem Sachbearbeiter des Arbeitsvermittlungszentrums betreuten Fälle oder Dossiers mit den internationalen Normen vergleichbar (Pearson, 1999, *erscheint demnächst*): jeder Sachbearbeiter betreut etwa 125 Dossiers. In *Kanada* kann es jedoch vorkommen, dass Sachbearbeiter viel mehr Dossiers bearbeiten: in *Saskatchewan* beträgt das Verhältnis durchschnittlich 1 zu 170, kann aber in der Provinzhauptstadt Regina³⁸ bei gewissen Sachbearbeitern sogar 1 zu 260 erreichen; in *Fredericton, New Brunswick*, liegt es im Schnitt bei 1 zu 300. Diese hohen Fallbelastungen lassen sich teilweise damit begründen, dass die betreffenden Fallmanager einen geringen Anteil an vermittlungsfähigen Klienten haben. Aber selbst mit vermittlungsfähigen Klienten nehmen die Fallmanager kaum häufiger als alle 3 Monate Kontakt auf (durchschnittlich sogar nur einmal alle 6 Monate). Soll die Aufgabe eines Fallmanagers die eines Ratgebers sein, der über die den Gesuchstellern zur Verfügung stehenden Programme informiert, dann dürfte dieser unregelmässige Kontakt ausreichen. Deren Aufgabe wird jedoch gewöhnlich umfassender definiert. Sie beinhaltet eine Identifikation der einer Wiedereingliederung hinderlichen Probleme; auch sollte bei den Klienten eine Stärkung des Selbstvertrauens bewirken und sie dazu ermutigen, sich für ihre Wiedereingliederung realistische Ziele zu setzen. Die Wahrnehmung solcher Funktionen setzt voraus, dass ein Fallmanager das Vertrauen seiner Klienten gewinnen kann. Es darf bezweifelt werden, ob ein alle 3 Monate erfolgreicher Kontakt dazu ausreicht; ziemlich gewiss ist jedoch, dass diese Zielsetzung bei nur zwei Treffen pro Jahr nicht erreicht werden kann.

Kontrollmassnahmen

Arbeitslose Personen, die Versicherungsleistungen erhalten, haben bei dem Arbeitsvermittlungszentrum ihre Kontrollkarte einzureichen, die Informationen über Aktivitäten bei der Stellensuche enthält. In *Kanada* hat eine Person, die zu den vermittlungsfähigsten Klienten gehört, ein- oder zweimal im Monat über ihre Arbeitsbemühungen Bericht zu erstatten, muss sich aber nicht unbedingt persönlich bei dem Arbeitsvermittlungszentrum zeigen, wogegen in der *Schweiz* monatlich ein persönliches Gespräch mit den Empfängern von Arbeitslosenentschädigung stattfindet.

³⁷ In einigen Fällen wird von der Praxis der Unterzeichnung von Aktionsplänen vielleicht etwas *übermässig* Gebrauch gemacht. In *Saskatchewan* können Klienten bis zu 3 Aktionspläne bei 3 verschiedenen Organisationen haben: bei der Sozialhilfestelle, bei der Stellenvermittlung (die früher eine private Organisation war, jedoch kürzlich in die Provinzverwaltung eingegliedert wurde) sowie bei einer öffentlichen Organisation (Crown Corporation), die ein "Zentrum zur Beruflichen Vorbereitung" (*Work-Preparation Centre*) betreibt, wo den Klienten Fähigkeiten für die Alltagsbewältigung vermittelt wird. Mit der Unterzeichnung des Arbeitsmarktförderungs-Abkommens und der Eröffnung von neuen Stellenvermittlungszentren "CanSask job centres" (Januar 1999) reduzierte sich die Zahl der Aktionspläne.

³⁸ Die Region Regina hat in ihrer Dienstangebots-Struktur eine spezielle Aufnahme/Antrags-Einheit eingefügt. Sachbearbeiter in dieser Einheit betreuen eine unterdurchschnittliche Anzahl Fälle, was zur Folge hat, dass andere Sachbearbeiter eine überdurchschnittliche Anzahl Fälle verwalten.

Erfüllen die *kanadischen* Erwerbsversicherungsklienten die erwähnte Berichterstattungspflicht nicht oder bleiben sie einem Beratungsgespräch fern, so wird dies nur selten geahndet. In der *Schweiz* beträgt die Dauer der Arbeitslosenentschädigung bis zu 2 Jahren, wobei sich jedoch die passive Phase des Taggeldbezugs auf die ersten 7 Monate beschränkt³⁹. Danach müssen sich die Arbeitslosen an die in ihrem persönlichen Aktionsplan vereinbarten Zwischenziele halten, wobei unkooperatives Verhalten sanktioniert wird. So ist es beispielsweise nicht zulässig, eine Stelle abzulehnen mit der Begründung, dass der Lohn tiefer ist als die Arbeitslosenentschädigung (in diesem Fall können Ausgleichszahlungen beansprucht werden). Zudem hat ein Arbeitsloser jede Art von Arbeit anzunehmen, sofern der Arbeitsweg nicht über 2 Stunden pro Weg beträgt. Manchmal werden Sanktionen fast automatisch verhängt: Wenn ein Klient zu einem persönlichen Gespräch nicht erscheint, können bis zu 10 Taggelder gestrichen werden. Die Verweigerung der Teilnahme an einem arbeitsmarktlichen Programm kann Sanktionen von bis zu 60 Arbeitslosentaggeldern nach sich ziehen. Bei der Verhängung solcher Strafen kommt es jedoch stark auf das einzelne regionale Arbeitsvermittlungszentrum an. Die Kantonsbehörden von *Zürich* sprechen beispielsweise dreimal häufiger Sanktionen aus als die Stadtbehörden.

Gemäss den SKOS-Richtlinien dürfen allfällige Sanktionen nicht zu einer Kürzung der Sozialhilfeleistungen unter das Existenzminimum führen (Kapitel 4). Die in diesem Bericht berücksichtigten 4 Kantone befolgen allesamt die SKOS-Richtlinien und die Fachleute kritisieren die Versuche, Klienten zur Annahme von "schlechten" Stellen zu zwingen, wie es angeblich in ländlichen Gebieten der *Schweiz* vorkommen soll.

Die zusammen mit den "vermittelbaren" Sozialhilfeklienten erstellten individuellen Aktionspläne in *Kanada* formulieren "Zwischenziele", welche die Klienten vor dem nächsten Termin mit ihrem Sachbearbeiter erreichen sollten. Halten sie sich nicht daran, so kann dies für vermittlungsfähige Sozialfürsorgeempfänger in *Alberta*, *Ontario* und *Saskatchewan* folgende Konsequenzen haben: Leistungen können ausgesetzt werden, bis ein "neuer" individueller Aktionsplan vereinbart wird und der Betreffende sich verpflichtet, diesen zu befolgen. Zum Beispiel wollen in *New Brunswick* die Leiter von Stellensuchprogrammen ihre Zeit und Energie nicht für unmotivierte Klienten verschwenden und verweisen diese wieder an den Fallmanager zurück. Eine Leistungskürzung kommt jedoch nur für junge, ledige Anspruchsberechtigte in Frage, die mit Einbussen von C\$ 50 bis 300 pro Monat rechnen müssen, falls sie die Bestimmungen in ihrem Aktionsplan nicht befolgen. In sämtlichen übrigen Fällen bleibt den Angestellten nur "Druck und Überzeugung".

Wiedereingliederung von Empfängern von Arbeitslosenentschädigung

In beiden Ländern gestalten die Empfänger von Arbeitslosenentschädigung zu Beginn des Leistungsbezugs (3 Monate in *Kanada*, 7 Monate in der *Schweiz*) ihre Stellensuche nach eigenem Ermessen. Danach werden sie vom Arbeitsvermittlungszentrum zu einem eingehenderen Berufsberatungsgespräch vorgeladen. Der zuständige Fallmanager wird nun versuchen, seine Klienten in ein Arbeitsmarktprogramm zu integrieren, sofern es scheint, dass dies ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern könnte (siehe

³⁹ Ausnahmen betreffen Arbeitslose über 50 Jahren und anspruchsberechtigte Personen, die ein Gesuch für den Bezug von Invaliditätsleistungen gestellt haben.

Kasten). In diesem Verfahrensstadium befinden sich die Klienten in der Halbzeit ihrer maximalen Anspruchsdauer auf Arbeitslosenentschädigung (siehe unten). Ist eine beträchtliche Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten von Nöten, so kann die Zeit der Weiterbildung auch über die verbleibende Leistungsperiode hinausgehen.

In der *Schweiz* beträgt die Dauer der Arbeitslosenentschädigung 2 Jahre, wobei diese nach 7 Monaten von der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen abhängt. Das RAV lädt den Anspruchsberechtigten zu Beginn der Arbeitslosigkeit zu einem vertieften Berufsberatungsgespräch ein. Dabei wird ein überarbeiteter Aktionsplan mit Zwischenzielen erstellt, die bis zum nächsten Gespräch zu erreichen sind. Entspricht dies den Bedürfnissen eines Klienten, so bietet das RAV die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen an. Während der Dauer dieser Programm bezieht der Betreffende besondere Taggelder (abhängig von der Programmart), Entschädigungen für Reisekosten und Ausgleichszahlungen, wenn der Lohn tiefer ist als der Betrag der Arbeitslosenentschädigung (BIGA [BWA], 1997). Das Fernbleiben von solchen Programmen hat Sanktionen zur Folge.

Kasten 5.4: Bundesausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Kanada und in der Schweiz

In Kanada sanken die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik (inklusive Erwerbsversicherung) in den 90er Jahren, insbesondere nach 1993 (als die Arbeitslosigkeit ihren Höchststand erreichte und 1996/97 1.7 Prozent des BIP ausmachte) rasch. In der *Schweiz* verzeichnen die Ausgaben seit 1990 eine steigende Tendenz, wenn auch mit Unterbrechungen (Tabelle 5.6 und Tabellen A.1 und A.2 im Anhang). 1997 gab die *Schweiz* trotz einer relativ geringen Arbeitslosenquote 2.2 Prozent des BIP für die Arbeitslosenversicherung inkl. arbeitsmarktliche Massnahmen aus. Die passive Einkommenssicherung macht 65 Prozent der *schweizerischen* und 70 Prozent der *kanadischen* Gesamtausgaben aus. Der wichtigste Punkt ist, dass der Anteil der aktiven Ausgaben markant angestiegen ist: von ungefähr 22.5 Prozent im Jahre 1990 auf ungefähr 31 Prozent in *Kanada* (1997) und auf 35 Prozent in der *Schweiz* (1997).

In der *Schweiz* gehen die meisten Gelder für aktive Arbeitsmarktprogramme in die Weiterbildung und in die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor (siehe Text). Die Ausgaben für die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen haben in der *Schweiz* kontinuierlich zugenommen und machen inzwischen 50 Prozent der Ausgaben für aktive arbeitsmarktliche Massnahmen aus. In den Jahren 1997 und 1998 ist in der ganzen *Schweiz* die Zahl der Personen in Weiterbildung insgesamt zurückgegangen, mit Ausnahme von *Zürich* (Tabelle 5.A3 im Anhang).

In der Vergangenheit hatten die Arbeitsmarktprogramme in Kanada einigen Erfolg (die für Langzeitarbeitslose bestimmten Lohnzuschüsse zur Förderung ihrer beruflichen Wiedereingliederung im Privatsektor erwiesen sich als erfolgreich), aber auch viele Misserfolge (ein Steuerabzug für Arbeitgeber, die Arbeitslose anstellten, erbrachte folgende Bilanz: 67 Prozent blieben später weiterhin arbeitslos, eine Fluktuationsrate von 13 Prozent, und nur 5 Prozent der Programmteilnehmer behielten ihre Stelle [Marchildon, 1995]). Die Einführung der Erwerbsversicherung im Jahre 1996 wurde als Gelegenheit genutzt, das Angebot von Arbeitsmarktprogrammen neu zu beleben. Klienten der HRDC-Behörde können nun von den folgenden langfristigen Beschäftigungs- und Unterstützungsmassnahmen profitieren (Employment Benefits and Supports Measures: EBSM): gezielte Lohnzuschüsse bei einer Anstellung im Privatsektor, Weiterbildung, subventionierte Stellen im öffentlichen oder gemeinnützigen Sektor und Unterstützung von Projekten für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit. In den Jahren 1997/98 wurden ungefähr C\$ 2 Milliarden für EBSM ausgegeben, dies im Vergleich zu C\$ 1.8 Milliarden in den Jahren 1995/96 (inklusive Einkommenssicherung an Erwerbsversicherungsempfänger, die sich weiterbildeten). Kurzfristige Interventionen (Vermittlung von gemeinnütziger Arbeit, individuelle Beratung und Angebot von Gruppenprogrammen) machten 1997/98 11.4 Prozent des Gesamtausgaben für die EBSM aus, dies gegenüber 4.4 Prozent in den Jahren 1995/96. Von den in diesem Bericht behandelten Provinzen scheint sich Alberta am stärksten auf Beschäfti-

Kasten 5.4: **Bundesaussgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Kanada und in der Schweiz** (Folge)

gungsprogramme lokaler gemeinnütziger Träger zu stützen. Ontario macht gelegentlich Gebrauch von Gruppenprogrammen, während Saskatchewan und New Brunswick das Schwergewicht auf die individuelle Beratung legen (HRDC, 1998a). Durch die Bevorzugung von weniger kostspieligen kurzfristigen Interventionen können eine grössere Anzahl Klienten bedient werden. Erleichternd wirkt sich zudem der Umstand aus, dass die Erwerbsversicherungsempfänger stärker mit dem Arbeitsleben verbunden bleiben als Sozialhilfeklienten und eine weniger kostenintensive arbeitsmarktliche Unterstützung benötigen.

In beiden Ländern wird dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit grosse Aufmerksamkeit gewidmet. Die 1997 in Kanada eingeführte Beschäftigungsstrategie für Jugendliche (The Youth Employment Strategy) verhilft jungen Menschen mittels Lohnzuschüssen und Praktika zu Arbeitserfahrung und Berufsausbildung und erleichtert ihnen den Zugang zu Informationen über Stellen und Ausbildungsplätze. Im Jahre 1997 machten in Ontario 5'300 Personen ein Praktikum und 11'400 Studenten fanden mit Hilfe der Stellenvermittlung nach dem Studienabschluss eine Beschäftigung (HRDC Ontario Region, 1998). 3'000 Jugendliche aus Ontario nahmen an Programmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit und der Förderung der Persönlichkeitsentwicklung teil (Youth Service Canada). Die Teilnehmenden haben ein grosses Interesse daran, das Programm zu beenden, da sie dann einen Zuschuss erhalten und über eine Bestätigung verfügen, dass sie für den Übergang ins Berufsleben oder in ein Studium bereit sind. Dieses Programm wirkt sich sehr positiv für die Teilnehmenden aus: 50 Prozent hatten innerhalb eines Jahres nach der Beendigung des Programms eine Stelle, während weitere 20 Prozent ihre Ausbildung fortgesetzt hatten (HRDC, 1997). Auch in der Schweiz verzeichnet man bei jungen Teilnehmenden an Arbeitsmarktprogrammen hohe Vermittlungsquoten (bis zu 80 Prozent), insbesondere wenn diese Programme so beschaffen sind, dass sie eine zusätzliche Berufsausbildung vorsehen, während der die Teilnehmenden auch Arbeitserfahrungen im Privatsektor erwerben können (KIGA, Zürich, 1998).

Dieses aktivere Konzept für die Arbeitslosigkeit wurde in der Schweiz erst 1997 eingeführt, als man im Zuge der Reformen nicht nur die Gemeindearbeitsämter in eine regionale Stellenvermittlung umfunktionierte (OECD, 1996), sondern auch die Vermittlungskapazitäten erhöhte. Die Bundesbehörden verpflichteten die Kantone, 25'000 Arbeits- und Berufsbildungsstellen zu schaffen (sogenannte "Jahresplätze"), worauf 1997 tatsächlich auch 28'000 solche Stellen entstanden. Jede dieser Stellen entspricht einer Beschäftigung während eines vollen Jahres. Da aber die Platzierungen jeweils nur von kurzer Dauer waren, konnten an die 210'000 Personen mitmachen.

Trotz des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen erschöpfen viele Menschen ihren Leistungsanspruch, ohne eine Arbeitsstelle gefunden zu haben. In der *Schweiz* gehen solche ausgesteuerten Personen sämtlicher Dienstleistungen der RAV verlustig – ausser der Stellenvermittlung. Einige kantonale Behörden führen eigene Arbeitslosenprogramme und haben einigen Arbeitslosen (vorwiegend Ausgesteuerten der Arbeitslosenversicherung, aber auch ehemaligen Selbständigerwerbenden) Zugang zu Jahresplätzen verschafft. Jedoch liegt der für solche Massnahmen aufgewendete Betrag beträchtlich unter den Ausgaben für die Empfänger von Arbeitslosenentschädigung. Beispielsweise macht der im Kanton *Waadt* je RMR-Empfänger ausgegebene Betrag etwa 10 Prozent der für Empfänger von Arbeitslosenentschädigung aufgewendeten Mittel aus. In der Stadt *Zürich* sind 450 der zur Verfügung stehenden 1'200 kantonalen Arbeits- und Berufsbildungsstellen den Sozialhilfeempfängern vorbehalten. Die Stadtbehörden glauben, dass 4'000 Sozialhilfeempfänger von aktiven Massnahmen profitieren könnten.

Tabelle 5.6: Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in Kanada und der Schweiz, in Prozent des BIP¹

Programme	Kanada			Schweiz		
	1990	1996	1997	1990	1997	1998
Öffentliche Arbeitsvermittlung und Administration	0.23	0.19	0.18	0.07	0.15	0.14
Berufliche Ausbildung der Arbeitskräfte	0.26	0.17	0.15	0.01	0.23	0.19
<i>Ausbildung von erwachsenen Arbeitslosen und Beschäftigten, die von einem Stellenverlust bedroht sind</i>	0.23	0.16	0.15	0.01	0.23	–
<i>Ausbildung von beschäftigten Erwachsenen</i>	0.04	–	0.00	0.00	0.00	–
Massnahmen zugunsten von Jugendlichen	0.02	0.02	0.03	0.02	–	0.01
<i>Massnahmen zugunsten von jungen Arbeitslosen und Benachteiligten</i>	0.02	0.01	0.02	0.02	–	0.01
<i>Beiträge für Berufslehren und weitere Ausbildungsarten allgemeiner Natur für Jugendliche</i>	–	0.01	0.01	–	–	0.00
Subventionierte Arbeitsplätze	0.02	0.06	0.08	0.00	0.23	0.21
<i>Beiträge an die dauerhafte Beschäftigung im Privatsektor</i>	–	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01
<i>Unterstützung von Arbeitslosen bei der Gründung von Unternehmen</i>	–	0.02	0.02	–	0.00	0.01
<i>Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen (im öff. Sektor oder Non-Profit-Organisationen)²</i>	0.02	0.02	0.05	0.00	0.22	0.19
Massnahmen zugunsten von Behinderten	–	0.03	0.03	0.17	0.15	0.15
<i>Berufliche Wiedereingliederung</i>	–	0.03	0.03	0.12	0.15	0.15
<i>Arbeitsplätze für Behinderte</i>	–	–	0.00	0.05	0.00	0.00
Arbeitslosenentschädigung	1.89	1.16	1.02	0.93	1.41	1.07
Frühpensionierung aus arbeitsmarktlichen Gründen	–	–	–	–	–	–
Total	2.42	1.64	1.49	1.23	2.16	1.77
Aktive Massnahmen	0.53	0.48	0.47	0.29	0.75	0.70
<i>Arbeit als soziales Ziel</i>	0.02	0.02	0.05	0.05	0.22	0.19
<i>nicht zielorientierte Ausbildung</i>	0.04	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
<i>Andere (ohne die Arbeitsvermittlung und die Administration)</i>	0.25	0.24	0.29	0.14	0.39	0.37
Passive Massnahmen	1.89	1.16	1.02	0.93	1.41	1.07

Quelle: OECD-Datenbank über die aktiven Arbeitsmarktmassnahmen

1 Für Kanada, Zeitraum bezieht sich auf das Steuerjahr vom 1. April bis zum 31. März.

2 einschliesslich der Aufwendungen zur Förderung von "Partnerschaften".

Zum Schicksal der 25-30'000 Arbeitslosen, die in der Schweiz jedes Jahr ihren Leistungsanspruch erschöpfen, sind einige Informationen verfügbar (Aeppli, 1998). Nach ungefähr einem Jahr waren 43 Prozent dieser Ausgesteuerten wieder beschäftigt (von den verbleibenden 57 Prozent hatten 15 Prozent eine Stelle angetreten, diese später aber wieder verloren). Nur 15 Prozent erhielten Sozialhilfe. Zwei Drittel der Personen, die eine Arbeitsstelle gefunden hatten, verdienten weniger als früher und 40 Prozent der beschäftigten Personen erhielten einen Lohn, der unter der vormaligen Arbeitslosenentschädigung lag – was vermuten lässt, dass sie eine solche Stelle wohl kaum angenommen hätten, wenn sie ihren Anspruch auf

Arbeitslosenentschädigung nicht erschöpft hätten. Aeppli (1998) geht davon aus, dass eine Wiedereinstellung von "Ausgesteuerten" sicherlich möglich sei und daher das ungenügende Angebot an Unterstützungsmassnahmen für diese Gruppe ein politischer Fehler sei.

In *Kanada* werden ausgesteuerte Personen zu ehemaligen Klienten, die "wiederaufnahmefähig" sind ("*Reachback*" clients). Sie können die von den Stellenvermittlungsdiensten angebotene Unterstützung während bis zu 3 Jahren in Anspruch nehmen (in einigen Fällen bis zu 5 Jahren). Da diese Initiative erst kürzlich lanciert wurde, lässt sich derzeit noch nichts über ihre Wirkung und den Erfolg sagen.

Berufliche Wiedereingliederung von Sozialhilfeklienten: Der kurze Weg ins Erwerbsleben?

In Kapitel 4 wurde gesagt, dass die "Einstellungen" von staatlichen Behörden gegenüber Sozialhilfeklienten zwischen den Provinzen und den Ländern beträchtlich voneinander abweichen. Unterschiedliche Einstellungen zeigen sich etwa bei der Ausrichtung der vorherrschenden Strategien für die berufliche Wiedereingliederung. Sowohl die Regierung von *Alberta* als auch diejenige von *Ontario* verfolgen politische Zielsetzungen, die auf eine kurzfristige Beschränkung der Zahl der vermittlungsfähigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, abzielt. Die gegenüber vermittlungsfähigen Sozialhilfeklienten verfolgte Politik will diese Menschen so rasch als möglich ins Erwerbsleben zurückbefördern, wobei "irgendeine Arbeit" ausreicht. "Der kürzeste Weg ins Erwerbsleben" rechtfertigt die starke Gewichtung der unmittelbaren Unterstützung bei der Stellensuche. Arbeit an sich wird als der beste Lösungsansatz für die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten von Klienten erachtet und zwar über die Entwicklung von arbeitsbezogenen Fertigkeiten. Daher geht in *Alberta* die Hilfe bei der Stellensuche der Behandlung des Gesuchs um Einkommenssicherung voraus (in *Ontario* ist die Situation wegen der Rolle der Gemeinden etwas komplexer).

Natürlich vernachlässigen weder *Alberta* noch *Ontario* Massnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen⁴⁰. Gerade der grosse Erfolg, den *Alberta* bei der Verminderung der Anzahl Unterstützungsfälle erzielt hat, hinterlässt in zunehmendem Masse einen harten Kern von Klienten, für deren Wiedereingliederung eine Interventionsstrategie mit weit grösserem Mitteleinsatz erforderlich wäre. Die dank der Reduktion der Anzahl unterstützter Personen und der Kürzung der Ausgaben für besondere Leistungen erzielten Einsparungen hat in *Alberta* zu einer Verlagerung der Mittel hin zu Ausbildungsprogrammen und arbeitsorientierten Programmen geführt. Zwischen 1993 und 1996 profitierten mehr als 35'000 Menschen von solchen Programmen (Boessenkool, 1996). *Alberta* hat sich ausdrücklich von einer Gegenleistung distanziert (siehe unten), führt aber Programme, welche die Stellenvermittlung im Non-Profit-Sektor fördern (wie etwa das Programm "*Alberta Job Corps*"). Damit eine Verlagerung in Richtung Aktivierung vorgenommen werden kann, haben die AFSS und die Laufbahnberatungsstelle (Career Development Services) (*Alberta Advanced Education and Career Development [AECD]*) ihre Beschäftigungsfördermassnahmen koordiniert (die Programme zur Berufsvorbereitung und für die Stellenvermittlung werden von der AFSS angeboten und die langfristigen arbeitsorientierten Berufsbildungsprogramme von der AECD). Die AFSS gibt zur Zeit ungefähr C\$ 10 Millionen für Ausbildungs- und Beschäf-

⁴⁰ Zum Beispiel wird 1999 in *Ontario* stufenweise ein spezielles Programm (*LEAP*) eingeführt, um Teenagereltern zu ermöglichen, in der Schule zu bleiben, Elternausbildungskurse zu besuchen und ihre langfristigen Perspektiven auf wirtschaftliche Unabhängigkeit zu verbessern.

tigungsprogramme aus, die hauptsächlich für – potentielle – Sozialfürsorgeklienten bestimmt sind, und C\$ 312 Millionen für die Einkommenssicherung. Dies deutet auf eine relativ "aktive" Steuerung der Sozialausgaben hin.

Die übrigen Provinzen und die verschiedenen Kantone verfolgen nicht dem Kurs des "kürzesten Weges". Vielmehr werden die Hindernisse für eine Anstellung und für eine Ausbildung ermittelt und entsprechende Gegenmassnahmen ergriffen. Zum Beispiel haben die Behörden in *New Brunswick* das Hauptaugenmerk der Sozialpolitik neu auf die Beschäftigungsförderung ausgerichtet, vertreten jedoch den Standpunkt, dass der kürzeste Weg ins Erwerbsleben nicht *immer* der beste sei. Je nach den Qualifikationen des Klienten, wird das Augenmerk eher auf eine Wiedereinstellung oder aber auf eine Ausbildung gelegt. In der Tat konzentriert sich *New Brunswick* vermehrt auf eine Verbesserung seines in der Vergangenheit ungenügenden Bildungssystems.

NB Works war ein Pilotprogramm, das eine kontinuierliche Beratung, Ausbildung und Arbeitserfahrung für Sozialhilfeklienten vorsah, die schon längere Zeit oder wiederholt von der Sozialhilfe abhängig waren (das Programm wurde im Herbst 1997 eingestellt⁴¹). Es diente auch als Grundlage für die Ausgestaltung eines neuen Programms, welches die Vorzüge eines Fallmanagements und der Langzeitbetreuung von Klienten auf ihrem Weg ins Erwerbsleben aufweist. Die Bundesregierung bezahlte 20 Beschäftigungswochen, was den Teilnehmenden erlaubte, einen Anspruch auf Leistungen der Erwerbsversicherung zu erwerben und somit Zugang zu Bundesmitteln zu erhalten. Danach setzen die Programtteilnehmenden ihre Ausbildung fort, um die High School zu beenden und um allenfalls mit einer längeren Berufsausbildung zu beginnen, gefolgt von Berufsberatung und nötigenfalls auch Lohnzuschüssen. Über 50 Prozent der ursprünglichen Teilnehmer beziehen inzwischen keine Sozialhilfe mehr.

Die kürzlich eingeführte "Ausbildungsstrategie von Saskatchewan" (*Saskatchewan Training Strategy*) verfolgt ebenfalls das Ziel, das Humankapital der Provinzen zu fördern. Die Ausbildung (auch für Sozialhilfeklienten) richtet sich nach den Bedürfnissen der Arbeitgeber, wie sie im Laufe der Beratungen und der Konsensbildung unter Gewerkschaften, Unternehmen und Studenten zum Ausdruck gebracht werden. Das Programm "*Quick response training*", welches allen arbeitslosen Personen offensteht, ist ein kurzes Ausbildungsprogramm, das dazu dient, rasch auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber einzugehen.

Mittelfristig wird das Ziel verfolgt, dass die Einkommenssicherung für die sich in Aus- oder Weiterbildung befindenden Personen nicht länger auf den Charakteristika des Betreffenden, sondern auf der Art der Ausbildung beruht. Zur Zeit erhalten in *Saskatchewan* wie auch in anderen Provinzen einige Kursteilnehmer Sozialhilfe, andere beziehen Arbeitslosenunterstützung und wiederum andere Studiendarlehen. In Zukunft wird das Gleichgewicht zwischen den beiden Elementen "Zuschuss" und "Darlehen" anzeigen, ob das betreffende Bildungsprogramm eher dem Einzelnen oder der Gesellschaft einen Nutzen bringt. Folglich werden Sozialhilfeklienten, die an einem Computer-Programmierungskurs teilnehmen, mehr Unterstützung in Form von Darlehen erhalten als diejenigen, die Kurse mit geringerem "Marktwert" besuchen.

⁴¹ Die Bundes- und Provinzbehörden finanzierten *NB Works* im Verhältnis 70/30. Infolge von Änderungen des Erwerbsversicherungsrechts und der Streichung des Kanadischen Unterstützungsplans (*Canada Assistance Plan*) kann *NB Works* nicht mehr in seiner ursprünglichen Form fortgesetzt werden.

Dies wirft einige komplexe Probleme auf. So kann vor allem die Rentabilität eines Kurses nur gemessen werden, wenn man die künftigen Verdienstmöglichkeiten berücksichtigt. Da die an einzelnen Programmen Teilnehmenden später über unterschiedliche Einkommen verfügen werden, dürfte auch die Rentabilität ein und desselben Kurses unterschiedlich ausfallen. Sozialhilfeklienten, die zwangsläufig nicht viel Geld haben, werden voraussichtlich längere Abzahlungsfristen anwenden als andere Gruppen und somit kann das Unterstützungsangebot in Form von Darlehen eine Schranke für die Inanspruchnahme dieser Leistung bilden.

In der *Schweiz* konzentriert man sich bei Sozialhilfeklienten zuerst auf die Hindernisse für eine Beschäftigung, bevor man die Betroffenen drängt, eine Stelle anzunehmen. Durch die Regionalisierung wird die Spezialisierung des Dienstleistungsangebots begünstigt (siehe Kapitel 6). SKOS-Richtlinien, die sich mit der Politik der beruflichen Wiedereingliederung befassen, sind in Vorbereitung (SKOS, 1998). Die Mitarbeiter der Sozialhilfe möchten die Situation ihrer Klienten nicht noch dadurch verschlimmern, dass sie diese zur Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen oder zur Annahme von "schlechten" Arbeitsstellen zwingen. Die Programme für Sozialhilfeklienten in der *Schweiz* befassen sich somit in erster Linie mit der sozialen und der beruflichen Wiedereingliederung. Beispielsweise richtet sich das Programm "Soliwork" der Stadt Zürich an Langzeitarbeitslose, die häufig Leistungen der Sozialhilfe empfangen; es strebt die Spezialisierung durch Arbeit an (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997a).

Aktivierungsmassnahmen sind auch in den Kantonen *Waadt* und *Tessin* ergriffen worden (Radeff, 1998). In der *Waadt* sollte die Einführung des RMR-Programms mittels sozialer und arbeitsmarktlicher Programme den Klienten Anregungen vermitteln. Bisher hat das Konzept der beruflichen Wiedereingliederung des RMR die Erwartungen der Personen, die dessen Einführung unterstützt hatten, noch nicht erfüllt. Zum Teil weil es schwierig war, geeignete Stellen für die Vermittlung zu finden (siehe unten). Dabei ist der Begriff der Wiedereingliederung weit ausgelegt worden, so dass er auch die soziale Aktivierung umfasst. Nur wenige würden bestreiten, dass eine soziale Aktivierung auch denjenigen Klienten nützlich sein könnte, die nicht arbeiten können. Im Kanton *Waadt* wie auch anderswo, wo die Anwendung dieser Strategie versucht wurde (siehe OECD, 1998a), liegt das Problem in der Definition einer geeigneten Zielgruppe und eines angemessenen Ziels. Tatsache ist, dass einige Kurse wenig Wirkung zeigten.

Beschäftigung im primären und im sekundären Arbeitsmarkt

Der Anspruch, eine Konkurrenz mit dem primären Arbeitsmarkt zu vermeiden, schränkt die arbeitsmarktlichen Massnahmen in der *Schweiz* erheblich ein. Die subventionierte Beschäftigung arbeitsloser Menschen im Privatsektor stösst auf grossen Widerstand, weil viele befürchten, dass dies andere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von ihren Arbeitsplätzen verdrängen könnte⁴². Natürlich stellt sich dieses Problem auch in vielen anderen Ländern (OECD, 1998a). Ähnliche Befürchtungen gibt es in *Kanada*, wo es dem *Alberta Job Corps* untersagt ist, mit dem Privatsektor zu konkurrieren, und in *Ontario* haben die Gewerkschaften kein Verständnis für die von der Provinz finanzierten Lohnzuschüsse an den

⁴² Um sich mit dem Problem der Konkurrenz zwischen dem primären und dem sekundären Arbeitsmarkt zu befassen, bildete der Kanton *Waadt* eine Kommission mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Gemeinden und des Kantons, die über sämtliche Angebote entscheidet. Fachpersonen haben den Eindruck, dass die Kommission ihre Praxis zur Frage, wie viel Konkurrenz akzeptierbar sei, mit der Zeit etwas gelockert hat.

Privatsektor. Befürchtet werden Verdrängungseffekte, welche sowohl die Lohnzuschüsse im Privatsektor wie auch die Zwangsplatzierungen in Nonprofit-Projekten haben könnten. Jedoch wird in der *Schweiz* noch wesentlich stärker als anderswo darauf geachtet, die Verdrängung von Arbeitnehmern zu vermeiden. Da eine *vollständige* Vermeidung dieser Effekte nicht möglich ist, hat dies dazu geführt, dass sich die *Schweizer* Programme für den Erwerb von Berufserfahrung auf den staatlichen und nicht auf den privaten Sektor konzentrieren und dazu tendieren, eher simple, inhaltslose "Arbeitsbeschaffungsprogramme" zu sein. Typische Arbeiten sind das Aussortieren von elektronischem Müll und Waldsäuberungsaktionen. Der offensichtliche Nachteil dabei ist, dass bei diesen Programmen kaum die Chance besteht, die künftigen Arbeitsplatzperspektiven der so beschäftigten Personen zu verbessern.

Historisch gesehen hatte die *Schweiz* nur wenig Erfahrung mit hohen Arbeitslosenzahlen gemacht, was der Grund für das grosse Misstrauen von Arbeitgebern/Gewerkschaften gegenüber dem Problem der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sein könnte. Die Kantone und die Gemeinden können die Beschäftigung im Privatsektor unterstützen – einige Kantone bezahlen während 6 Monaten 40 Prozent der Löhne (und manchmal sogar mehr) oder richten Sozialleistungen aus – aber im Allgemeinen spielt dieses Element innerhalb der Palette der arbeitsmarktlichen Massnahmen nur eine nebensächliche Rolle.

Im Gegensatz dazu führte 1998 *Saskatchewan* zwei Lohnsubventionierungsprogramme für Sozialhilfeempfänger ein: das "*Community Works Programme*" für eine Beschäftigung im staatlichen und Non-Profit-Sektor und das "*Work Placement Programme*", das Lohnzuschüsse im gewerblichen Privatsektor vorsieht (insgesamt 1'650 Stellen). Dies war ein Bruch mit der Vergangenheit, da zuvor nur eine Beschäftigung im staatlichen und im Non-Profit-Sektor erlaubt war. Die Rechtfertigung dafür war die Hoffnung, dass eine Beschäftigung im Privatsektor die Langzeitabhängigkeit von Leistungsbezügen vermindern würde.

Zwangsteilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen und Gegenleistung

Von Menschen zu verlangen, dass sie arbeiten, um weiterhin in den Genuss einer Einkommenssicherung zu kommen, wird in einigen Ländern der OECD immer üblicher (Pearson, 1999, *erscheint demnächst*). In einigen *Kantonen der Schweiz* besteht für Sozialhilfeklienten eine solche Verpflichtung, für die Empfänger von Arbeitslosenentschädigung besteht sie in der ganzen *Schweiz*. In *Ontario* wurde die Vorschrift eingeführt, entweder zu arbeiten oder an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen. Um diese Pflicht zur Gegenleistung zu rechtfertigen, gibt es vier ganz unterschiedliche (sich aber nicht gegenseitig ausschliessende) Argumente:

- Sozialhilfeleistungen sollten bis zu einem gewissen Ausmass reziprok sein: Diejenigen, die eine Stelle haben, müssen arbeiten, um dafür ein Entgelt zu erhalten, was auch für Sozialhilfeempfänger gelten sollte. Diese Idee findet bei der Wählerschaft einen gewissen Anklang.
- Die Gegenleistung hilft vermeiden, dass Personen Leistungen beanspruchen und gleichzeitig in der Schattenwirtschaft arbeiten. Dieses Argument fand Anklang in den Ländern, wo eine Arbeitspflicht eingeführt wurde, selbst wenn es nur eine geringe Zahl von Sozialhilfeempfängern betrifft (OECD, 1998a);

- Einzelne Menschen handeln nicht immer in ihrem eigenen Interesse und weigern sich oftmals, an Programmen teilzunehmen, sogar wenn diese ihnen auf längere Sicht Vorteile bringen.
- Wird von allen Sozialhilfeempfängern eine Gegenleistung verlangt, so müssen die Behörden selbst für die schwierigsten Fälle nach Massnahmen suchen, die andernfalls (notgedrungen) von den unter Finanzknappheit leidenden Behörden vernachlässigt würden.

In der *Schweiz* wird von Sozialhilfeempfängern manchmal verlangt, bei Projekten mitzuarbeiten, wie etwa bei der Errichtung und beim Unterhalt von Wanderwegen für Touristen. Dahinter scheint die Idee zu stecken, dass die Gesellschaft etwas im Austausch für das Geld, das sie gibt, erhalten soll. Auch will man die Sozialhilfe zu einer noch unangenehmeren Erfahrung machen, als sie dies sonst sein würde.

Wie bereits bemerkt nehmen (als Ergebnis der Arbeitsmarktreformen im Jahre 1997) nach 7 Monaten Arbeitslosigkeit die RAV eine aktivere und *manchmal* mit Zwang verbundene Haltung gegenüber den Arbeitslosen ein, um diese in Arbeitsmarktprogramme zu integrieren. Die Betroffenen werden nicht in jedem Fall zur Teilnahme an den Programmen verpflichtet; dies liegt im Ermessen des Personals der RAV. Man will den Leuten das Leben nicht schwer machen (schliesslich geht es ja hier um eine *Versicherungsleistung*, für die die Anspruchsberechtigten Beiträge entrichtet haben). Es geht bei dieser Massnahme auch nicht darum, die Verwaltung systematisch zu zwingen, die Pläne bei sämtlichen Anspruchsberechtigten durchzusetzen. Daher scheint der grundsätzliche Zweck vorwiegend ein paternalistischer zu sein – man will die Klienten dazu bringen, in ihrem eigenen besten Interesse zu handeln. Jedoch variiert die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Im *Tessin* bedient das RAV ungefähr 11'200 Programmteilnehmer pro Jahr (60 Prozent in Kursen, 30 Prozent in Arbeitsprojekten und 10 Prozent bei anderen Massnahmen). Es stehen hierzu aber nur wenige Informationen zur Verfügung: Insgesamt 21.6% der Teilnehmer sind 2 Monate nach Beendigung ihres Kurses nicht mehr bei dem RAV angemeldet⁴³. Die wirkungsvollsten Programme sind die Ausbildungspraktika und die gezielten Weiterbildungskurse, wogegen Beschäftigungsprogramme als weniger wirksam erachtet werden. Es sind keine Vergleichsdaten verfügbar, anhand denen sich sagen liesse, ob dies nun als Erfolg zu werten ist oder nicht. Die allgemeine Meinung zeigt sich über diese Massnahmen eher enttäuscht. Die Programmverantwortlichen versuchen, das Angebot für die berufliche Weiterbildung zu erweitern, wobei sie sich auf die Feststellung stützen, dass es sich hierbei um die erfolgreichste Art von Hilfe handelt: berufliche Weiterbildung für Jugendliche und die Vermittlung von Stellen im Privatsektor, um Berufserfahrung zu sammeln. So konnten in *Zürich* Vermittlungsquoten von über 80 Prozent erreicht werden.

In *Ontario* steckt noch eine Reihe von anderen Absichten hinter der Einführung einer Teilnahmepflicht an Arbeitsmarktprogrammen für Sozialhilfeempfängern. Die Entwicklung von einer passiven zu einer aktiven Sozialhilfe zog Änderungen bezüglich der Rechte, Pflichten sowie der Möglichkeiten der einzelnen Personen und der staatlichen Behörden nach sich. Wie dies auch in anderen Ländern zu beobachten war, werden arbeitsmarktliche Massnahmen aufrechterhalten oder sogar verstärkt, wobei aber die Leis-

⁴³ Das einzige Mass für die Wirksamkeit, das für das erste Jahr verfügbar ist, ist eine Umfrage darüber, wie viele Klienten 2 Monate nach der Beendigung des Programms bei dem RAV registriert sind. Dies ist ein mangelhaftes Mass, da Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung mehr haben, auch nicht unbedingt mehr bei dem RAV angemeldet sind.

tungsempfänger die Aufgabe haben, die ihnen gebotenen Möglichkeiten zu nutzen. Wer dies unterlässt, zeigt damit, dass er nicht so rasch wie möglich von der Sozialhilfe wegkommen will, und unterminiert folglich die Legitimität eines wie auch immer gearteten Anspruchs auf fortgesetzte soziale Unterstützung. Das Programm *Ontario Works* beabsichtigt eine Förderung der Selbständigkeit durch Beschäftigung, bietet Personen, die es am nötigsten haben, finanzielle Hilfe an und verpflichtet gleichzeitig die Anspruchsberechtigten, eine Arbeitsstelle anzunehmen und zu behalten. *Ontario Works* unterstützt Hilfsbedürftige auf wirksame Weise und ist den Steuerzahlern von *Ontario* gegenüber verantwortlich. Eine strenge Haltung gegenüber den Sozialhilfeempfängern, inklusive die Einführung der obligatorischen Teilnahme an Arbeitsprogrammen, arbeitsmarktlichen Massnahmen oder an strukturierten Stellensuchprogrammen, wie auch eine hartes Vorgehen gegen das betrügerische Erschleichen von Leistungen bildeten einen der Schwerpunkte im Wahlprogramm der Regierung. Dabei ist den Lokalstellen ein grosser Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung der Programme belassen worden, was ihnen bis zu einem gewissen Grad erlaubt, den individuellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. *Ontario Works* (OW) verlangt von sämtlichen vermittlungsfähigen Klienten die Teilnahme an folgenden Massnahmen:

- Unterstützung bei der Stellensuche (strukturierte Stellensuchprogramme)
- Gemeinnützige Arbeit (Förderung von beruflichen Fertigkeiten und Arbeitserfahrung durch die Platzierung im staatlichen oder gemeinnützigen Sektor)
- Stellenvermittlung (Lohnzuschüsse für Anstellungen im Privatsektor und Unterstützung an Selbständigerwerbende).

Rund 40 Prozent der Personen, die am Programm *Ontario Works* teilnehmen, sind weniger als vier Monate von der Sozialhilfe abhängig. Diese Klientengruppe kommt in den Genuss von Stellensuchprogrammen. Es scheint jedoch gewisse operationelle Unterschiede zu geben, zumal die Stellensuchprogramme stark variieren und manchmal nur eine Art Orientierungskurs beinhalten, gefolgt von einer individuellen, unstrukturierten Stellensuche, wie es dies bereits vor der Einführung des OW-Programms der Fall gewesen war⁴⁴.

Bei dem im Mai 1998 eingeführten Programm *Ontario Works* gilt es noch eine Reihe von Problemen zu lösen, wovon einige womöglich für eine Reform solchen Ausmasses unvermeidbar sind:

- Die Verantwortlichkeit der Gemeinden bei der Umsetzung von OW ist in einem "Business Plan" festgelegt, der zwischen den Provinzen und den Gemeinden ausgehandelt wird. Die in diesem Plan enthaltenen Zielsetzungen orientieren sich an Mindeststandards, die die Provinzen für das Dienstangebot fördern, sowie an den örtlichen Verhältnissen für jede der drei Hauptkategorien. Dennoch sind einige der Gemeinden der Auffassung, dass dieses Vorgehen die örtlichen Verhältnisse zu wenig berücksichtigt, und bekunden – unabhängig von ihrer Kompetenz und ihren Anstrengungen – Mühe, die gesteckten Ziele zu erreichen. So lautet zum Beispiel ein Ziel, 15 Prozent der Klienten in einem Programm für gemeinnützige Arbeit unterzu-

⁴⁴ So kann zum Beispiel die Unterstützung bei der Stellensuche aus der Vermittlung einer Arbeitsstelle durch ein Temporärbüro bestehen; findet die Agentur keine passende Arbeit, so sind die betroffenen Personen sich selbst überlassen.

bringen. Einer der Gründe, dass die Ziele nicht immer erreicht werden können, ist der Umstand, dass die Fluktuationsrate bei den gemeinnützigen Arbeitsprojekten höher ist als erwartet, weil Programmteilnehmer Stellen finden. Ausserdem hat das Misstrauen der nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaften gegenüber OW die Erreichung der Zielsetzungen erschwert.

- Die Gewerkschaften haben mit Erfolg den Standpunkt vertreten, dass die Teilnehmer des Programms für gemeinnützige Arbeit den Mindestlohn erhalten sollen. Teilt man aber den Betrag der Einkommensbeihilfe durch den Mindestlohn, können monatlich maximal 70 Arbeitsstunden in diesem Programm geleistet werden. So haben die betreffenden Personen neben der gemeinnützigen Arbeit Zeit, andere arbeitsbezogene Tätigkeiten wie etwa die Stellensuche zu unternehmen. Doch die 70-Stunden-Höchstgrenze mindert auch den Nutzen einer solchen gemeinnützigen Tätigkeit als diejenige einer "echten" Arbeitserfahrung.
- Im Jahre 1998 war die Stellenvermittlung auf die am besten vermittelbaren Klienten ausgerichtet. Die Stellenvermittlung bestand aus einem Stellenangebot im Privatsektor (verbunden mit Lohnzuschüssen) oder eine Unterstützung für eine selbständige Erwerbstätigkeit. Doch nicht alle Gemeinden erreichten ihre Zielsetzungen. Nach Meinung der Regierung von Ontario dürfte dies dadurch begründet sein, dass einige Gemeinde Mühe hatten, das Programm gegen den Widerstand von Interessengruppen und Gewerkschaften gegen gewisse Aspekte des Programms voranzutreiben. Nebst dem Misstrauen der Gewerkschaften gegenüber dem Programm werden von den lokalen Behörden noch zwei weitere mögliche Gründe für den Misserfolg vorgebracht. Erstens ziehen es die Arbeitgeber vor, Personen mit einem Anspruch auf Leistungen der Erwerbsversicherung zu beschäftigen, die ihnen Anrecht auf höhere Lohnzuschüsse geben (Kapitel 6). Zweitens ist man der Ansicht, dass die Sozialhilfeklienten nicht immer die richtige Einstellung haben und es ihnen auch an Motivation fehlt.
- Die Beitragsleistungen an die bei OW beteiligten Gemeinden hängen von den Dienstleistungseinheiten jeder der 3 Hauptkategorien ab (wie dies im Business Plan festgelegt ist). Einige Gemeinden würden ein ergebnisorientiertes (gemessen an der Reduktion der Klientenzahl) Beitragssystem vorziehen. Es ist schwierig zu sagen, ob eine Gemeinde als Ganzes besser oder schlechter wegkommt, wenn ein Klient wieder ins Erwerbsleben einsteigt – die Kosten für die Einkommenssicherung werden mit den Behörden der Provinz geteilt (letztere tragen 80 Prozent der Kosten, wobei die Verwaltungskosten 50 zu 50 aufgeteilt werden). Ein Wechsel zu einer Pauschalbeitragsregelung (Kapitel 6), eventuell verbunden mit ergebnisorientierten Anreizen, könnte in Erwägung gezogen werden. Aber nach den verschiedenen Reformen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und auch Sozialfürsorge könnten die Gemeinden an einer gewissen Reformmüdigkeit leiden.

Kritischer Faktor für die Umsetzung von *Ontario Works* ist die Frage, wie gut die lokalen Behörden in der Lage sind, die gemeinnützigen Arbeitsprojekte und die Stellenvermittlungsprogramme in ihrer Gemeinschaft, also bei den örtlichen Arbeitgebern, zu "verkaufen". Die Sozialhilfereform in *Ontario* erforderte eine rasche Umorientierung des Personals innert kürzester Frist. Solch ein radikaler Wechsel führt fast unausweichlich zu Umsetzungsproblemen. Trotz dieser Probleme betonen die Fallmanager, dass die Ein-

führung von *Ontario Works* das Personal dazu gebracht hat, sich um Wiedereingliederungsmöglichkeiten für *alle* ihre Klienten zu bemühen, nicht nur für die leicht vermittelbaren.

Die Praxis von *Ontario Works* unterscheidet sich ziemlich von seiner politischen Rhetorik. Das Programm ist so beschaffen, dass nur ein kleiner Teil der Klientenschaft eine gemeinnützige Arbeit zugebilligt erhält. Gerade in dieser Hinsicht hat sich gegenüber früher nicht so viel verändert, wie es geplant war (Morrison, 1998). Zudem ist es zur Zeit so, dass die gemeinnützige Arbeit überwiegend aufgrund der freiwilligen Initiative der Klienten verrichtet wird, die die entsprechenden Aktivitäten oft selber organisieren. Dennoch wird in der Politik weiterhin dieser Bereich des Programms gegenüber den Steuerzahlern als Beweis dafür vorgebracht, dass von den Klienten verlangt wird, "für ihr Sozialgeld zu arbeiten"⁴⁵. Lokalstellen werden verpflichtet, von der "Option Unterstützung bei der Stellensuche" Gebrauch zu machen, vor allem weil dies eine *billige* und wirksame Lösung ist. Es ist aber klar, dass die Klienten in einigen Fällen nur eine theoretische Unterstützung erhalten. Diese Probleme widerspiegeln teilweise Vollzugsprobleme, lassen sich aber auch auf mangelnde Finanzmittel zurückführen. *Ontario* plant die für OW bestimmten Mittel zu erhöhen und hat bereits zusätzliche Mittel freigemacht, um *Ontario Works* auf alleinstehende Teenagereltern auszuweiten (MCSS, 1999).

Die anderen untersuchten Provinzen und Kantone kennen kein Gegenleistungsprinzip. Gewiss gibt es auch dort einige Vorkehrungen, die auf einer ähnlichen Philosophie beruhen. Hinter dem RMR-Programm im Kanton *Waadt* steht die Idee, dass Klienten etwas tun sollten, was ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder in die Gesellschaft förderlich ist, wobei es die Aufgabe des Staates ist, dafür zu sorgen, dass seine Bürger und Bürgerinnen nicht ausgegrenzt werden. Aber das RMR ist vor allem ein positives Signal an die Klienten, ihre Aktivitäten zur beruflichen Wiedereingliederung zu intensivieren. Falls dies nicht gelingt, gibt es aber keine Sanktionen. Auch in *Graubünden*, *New Brunswick*, *Saskatchewan*, im *Tessin* und in *Zürich* wird kein Zwang geübt: Wenn einige Personen nicht von den Angeboten Gebrauch machen wollen, aber solange sie ihren Pflichten bei der Stellensuche nachkommen, lautet die offizielle Meinung, dass der Zwang zur Teilnahme an Programmen kontraproduktiv wäre. Dieser Ansicht ist man auch in *Alberta*, wo trotz der Ähnlichkeit der politischen Argumentation mit *Ontario* die Behörden immer wieder betonen, dass es in der Provinz kein Gegenleistungskonzept gebe.

In einigen Kantonen und Provinzen, wo *kein* Zwang ausgeübt wird, befürworten die Mitarbeiter der Sozialhilfestellen einen paternalistischen Lösungsansatz. Eine freiwillige Programmteilnahme wäre sicherlich ideal; wenn diese Bereitschaft aber fehlt, so hätte die Möglichkeit, Druck auszuüben, eine stark motivierende Wirkung bei einer Minderheit der Fälle, wenn Klienten ihre Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessern wollen.

Eine der Lehren, die aus den Erfahrungen mit der Arbeitspflicht in der *Schweiz* und in *Ontario* gezogen werden können, ist, dass man beträchtliche Mittel aufwenden muss, wenn man wirklich eine ganze Schicht von Leistungsempfängern erreichen will. Geschieht dies nicht, so wird die Arbeitspflicht unweigerlich nur teilweise oder minderwertig umgesetzt oder administrativ schlecht betreut. In diesem Fall ist es unwahrscheinlich, dass sie ihre Zwecke erfüllt.

⁴⁵ Die Befürworter des Prinzips "Arbeit für Sozialfürsorge" schlagen eine Ausweitung der Arbeitspflicht auf "Programme für den Unterhalt von Parks und Strassen" vor (Blueprint, 1999).

Die Auswirkung von politischen Reformen auf die Fallbelastung

Die Auswirkung von Reformen der Sozialhilfepolitik

Seit 1990 lassen sich die politischen Reformen grob durch eine oder mehrere politische Strategien charakterisieren. Jede Klassifizierung bedeutet gleichzeitig auch eine Vereinfachung, und dies ist auch hier so. Sämtliche Provinzen haben die Aktivierungsmassnahmen ausgebaut und überprüfen allesamt die Voraussetzungen für den Eintritt ins Sozialhilfesystem äusserst gründlich. *New Brunswick* und *Saskatchewan* haben zwar in letzter Zeit die Leistungssätze nicht gekürzt, dies jedoch zum Teil deshalb, weil diese Sätze bereits tief waren. *Alberta*, *Ontario* und *Saskatchewan* haben die Leistungen bei Krankheit für Einkommensschwache ausgeweitet, nicht jedoch *New Brunswick*. *Saskatchewan* hat die sich in Weiterbildung befindenden Klienten aus der Sozialhilfe herausgenommen, und – wie weiter oben beschrieben – auch in einigen Kantonen werden gewiss Elemente einer Gegenleistungsstrategie angewendet. Es lassen sich drei Hauptkategorien von Strategien ausmachen:

- *Eine Strategie der Leistungskürzung.* In den Jahren 1993 und 1995 haben *Alberta* und *Ontario*⁴⁶ die Leistungssätze gekürzt (Kapitel 4). Die Vermögensgrenzen wurden herabgesetzt und der Leistungsanspruch viel intensiver kontrolliert. Diese Politik wurde insbesondere in *Alberta* mit neuen kategoriellen Leistungen kombiniert, etwa für die sich in Aus- oder Weiterbildung befindenden Klienten (was in *Alberta* eine Reduktion der Sozialfälle um 15'000 und in *Ontario* um 8'000 bewirkte). Behinderte beziehen keine Sozialfürsorge, sondern werden von besonderen Programmen versorgt (23'000 Fälle in *Alberta*). Zudem wurden verschiedene weitere Änderungen eingeführt, beispielsweise für Personen, die einen Leistungsantrag stellen, obschon sie eine Arbeit haben usw.
- *Eine Strategie der Gegenleistung.* Klienten werden dazu verpflichtet, Aktivitäten zu unternehmen, die zu einer raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt führen. Obwohl die obligatorischen Arbeitsplätze in *Ontario* zur Zeit beschränkt sind, so erzeugt dieses Prinzip doch eine gewisse Unsicherheit und dient nur schon aufgrund seiner Existenz als Abschreckung. In einigen Regionen der *Schweiz* trägt die Möglichkeit, dass die Berater der Gemeinden auf eine Gegenleistung beharren könnten, zur geringen Inanspruchnahme der Sozialhilfe bei.
- *Eine langfristige Strategie der beruflichen Wiedereingliederung.* Vor allem in *Saskatchewan* und in *New Brunswick* versuchen die Sozialarbeiter, die Vermittlungsfähigkeit ihrer Klienten zu verbessern, anstatt diese zu drängen, irgendeine Arbeit anzunehmen, egal zu welchem Lohn. Man kann sagen, dass die meisten Schweizer Kantone die gleiche Art von Strategie ver-

⁴⁶ In *Ontario* hatten die Leistungskürzungen eine unmittelbare Wirkung auf die Zahl der Leistungsempfänger: im Oktober 1995 nahm deren Zahl um 18'000 ab. Diese Zahl wird jedoch dadurch verwässert, dass gleichzeitig eine beträchtliche Anzahl Alleinerziehender aufgrund von verschärften Anspruchskriterien betreffend Konkubinatsverhältnisse ihren Anspruch auf Sozialhilfe verloren.

folgen, sowohl für das Sozialhilfesystem als auch für Programme wie das RMR-Programm im Kanton *Waadt*⁴⁷.

Die Regierungsbehörden benötigen Kenntnisse darüber, welches die wirkungsvollsten Strategien zur Verminderung der Zahl der Sozialhilfeempfänger sind. Das bis heute verfügbare Informationsmaterial ist spärlich und unschlüssig. Die weitreichenden politischen Reformen in *Alberta* und deren Erfolg – die Anzahl der Empfänger wurde um zwei Drittel des Höchstbestands verringert – hat das Interesse der Forscher geweckt. Diese versuchten zu ermitteln, ob diese Verminderung auf eine verminderte *Inanspruchnahme* des Systems oder auf zunehmende *Austritte* aus dem System zurückzuführen ist.

- *Canada West (1997)* schätzt, dass 53 Prozent der Klienten aus der Sozialfürsorge ausgetreten sind, weil sie eine Stelle gefunden haben. Diese Studie erfasst jedoch nicht die Zeitspanne unmittelbar nach den Reformen (Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und Leistungskürzungen), als die Zahl der Sozialhilfeempfänger am markantesten abnahmen.
- *Boychuk (1998b)* ist der Ansicht, dass die wichtigste Änderung beim Angebot der Sozialhilfe in *Alberta* nicht die Umorientierung von einer passiven zu einer aktiven Programmgestaltung gewesen ist, sondern schlicht die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungskürzungen.
- *Boessenkool (1996)* gelangt zum Schluss, dass die Inanspruchnahme der Sozialhilfe deshalb stark abgenommen hat, weil dieses durch die neue Haltung gegenüber Gesuchstellern weniger attraktiv gemacht wurde. Er räumt aber auch ein, dass die Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen eine enorm positive Wirkung hatten.
- *Fortin und Crémieux (1998)* führen die Verminderung der Zahl der Unterstützten auf die geringere Grosszügigkeit bei den Leistungen sowie auf strengere Verfahrensregeln und den leichten Wirtschaftsaufschwung zurück (eine Schlussfolgerung, die auch für *Ontario* gezogen wird).

Die in der Einleitung zu diesem Kapitel erwähnten statistischen Tests liefern einige Hinweise über den Einfluss der politischen Änderungen in *Ontario*. In dieser Provinz hat sich das Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und Unterstützungsfällen im Jahre 1990 offenbar geändert. Dies fällt zeitlich mit einer grosszügigeren Regelung der Einkommenssicherung zusammen. Es hat sich erneut in den Jahren 1995/96 geändert, in Verbindung mit der Leistungskürzung und der Änderung der Verfahrensregeln. Auch die in *Saskatchewan* gemachten Erfahrungen geben Aufschluss über die Auswirkungen der Reform. Im Mai 1984 führte *Saskatchewan* die Unterscheidung zwischen voll- und teilvermittelbaren Klienten ein und kürzte die Leistungen der ersteren um 16.9 Prozent. Der Unterschied zwischen den Leistungssätzen der beiden Kategorien blieb bis ins Jahr 1992 bei ungefähr 30 Prozent. Dann wurde die Unterscheidung in diese beiden

⁴⁷ Die Richtlinien von 1999 empfehlen den Kantonen, ihre Klienten zur Unterzeichnung eines Vertrages anzuhalten, der die Rechte und Pflichten hinsichtlich der Leistungen regelt, wie Zweck und Höhe der finanziellen Unterstützung, die Ziele der Integrationsaktivitäten und die möglichen Folgen der Nichteinhaltung des Vertrages.

Kategorien aufgehoben und die Leistungen für Vermittelbare wurden um 39 Prozent erhöht⁴⁸. Diese Erhöhungen der Grundleistungssätze und die klientenfreundlichere Anwendung von gesetzlichen Bestimmungen widerspiegeln einen Gesinnungswechsel hin zu einer wohlthätigeren Sozialpolitik in *Saskatchewan*. Wie Grafik 5.2b zeigt und es durch statistische Erhebungen in den Jahren 1992 bis 1994 bestätigt wird, hat die Zahl der Sozialhilfeempfänger in *Saskatchewan* im Vergleich zur Arbeitslosigkeit rasch zugenommen, was darauf hindeutet (aber natürlich nicht beweist), dass dies eine Folge des politischen Umschwungs war⁴⁹. In der Zeitspanne von 1990 bis 1993 stieg in *New Brunswick* die Zahl der Sozialhilfeempfänger rascher als die Zahl der Arbeitslosen, und zwar vorwiegend bei den temporären Leistungsempfängern (insbesondere junge alleinstehende Männer): Der durchschnittliche jährliche Bestand war im Jahre 1993 ungefähr 50 Prozent höher als 1989. Abgesehen von dem sich verbessernden wirtschaftlichen Klima, könnte der anschliessende Rückgang der Sozialfälle in *New Brunswick* in den Jahren 1993 bis 1995/96 mit den Wirkungen der Stellensuchprogramme wie dem *NB Works* und dem Selbsthilfeprojekt (*Self-Sufficiency Project*), wie auch mit den strengeren Anspruchsvoraussetzungen zusammenhängen. Hätte es diese Änderung bei der Erwerbsversicherung nicht gegeben, so wäre nach Einschätzung der Behörden der Bestand der Sozialhilfeempfänger zurückgegangen.

Die Auswirkungen der Reformen bei der Arbeitslosenversicherung

In *Kanada* wie auch in der *Schweiz* haben bei den vom Bund betriebenen Arbeitslosenversicherungssystemen regelmässige Änderungen stattgefunden, die Auswirkungen auf die Anspruchsvoraussetzungen und auf die Leistungsdauer hatten. Die Reichweite der Versicherungsdeckung für Arbeitslose ist ein wichtiger Faktor für das Verständnis der Entwicklung bei den Sozialhilfefällen (OECD, 1998a).

Im Jahre 1996 wurde der Zugang zur *Schweizer* Arbeitslosenversicherung erschwert. Folgende Änderungen wurden eingeführt: Strafen bei "nicht kooperativem" Verhalten; eine Wartefrist von 5 Tagen; Schulabgänger ohne erfüllte Beitragszeit müssen 120 Tage warten, bevor Leistungen ausbezahlt werden; die Höchstdauer für Kurzarbeiter und für die Schlechtwetterentschädigung wurde jeweils von 12 auf 6 Monate halbiert (OECD, 1997b). Auf der anderen Seite – dies obwohl für Anspruchsberechtigte unter 50 Jahren der anfängliche Leistungsempfang auf 150 Tage begrenzt war⁵⁰ – wurde die Höchstdauer der Arbeitslosenentschädigung (inklusive der Zeit der obligatorischen Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen) auf 520 Tage und zwar für sämtliche Klienten mit einer Beitragszeit von über 6 Monaten in den

⁴⁸ Im Mai 1984 führte *Saskatchewan* bei den Grundleistungssätzen eine Unterscheidung zwischen voll vermittlungsfähigen (C\$ 123 im Monat) und teilvermittlungsfähigen (C\$ 178 im Monat) ein. Der Anwendungsbereich dieser Unterscheidung wurde 1992 eingeschränkt, als die Grundleistungen der vermittlungsfähigen Klienten denjenigen der teilvermittlungsfähigen Klienten angeglichen wurden. Der einzig verbleibende Unterschied betrifft die Wohnzulage für alleinstehende vermittlungsfähige und teilvermittlungsfähige Klienten.

⁴⁹ 1993 nahm die Zahl der Sozialhilfeempfänger ebenfalls zu, da *Saskatchewan* die finanzielle Verantwortung für 4'000 Angehörige der Kanadischen Urvölker während des ersten Jahres ausserhalb ihrer Reservate übernahm.

⁵⁰ Die Gesuchsteller können die Arbeitslosenentschädigung während 520 Tagen beziehen, aber unter der Bedingung, dass Personen unter 50 Jahren ab dem 150. Tag an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen. Für Personen zwischen 50 und 60 Jahren wird diese Teilnahme ab dem 250. Tag gefordert und für die über 60-Jährigen ab dem 400. Tag. Wer eine Voll- oder Teilrente der Invalidenversicherung erhält oder wessen Anspruch auf eine Invalidenrente in Bearbeitung ist, kann bis zu 520 Arbeitslosentaggelder erhalten.

letzten 2 Jahren (oder 12 Monaten, wenn der Gesuchsteller innerhalb den letzten 3 Jahren Arbeitslosenentschädigung bezogen hatte). Obwohl hierfür keine Belege erhältlich sind, so ist es doch wahrscheinlich, dass die Verlängerung der Entschädigungsdauer und die Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen während der Rahmenfrist der Arbeitslosenentschädigung den Zustrom von Empfängern der kantonalen Arbeitslosenhilfe und letztendlich auf die Zahl der Sozialhilfeempfänger gebremst haben.

Auch in *Kanada* wurden die Anspruchsvoraussetzungen für die Erwerbsversicherung (*Employment Insurance*) verschärft und – im Gegensatz zur *Schweiz* – die Entschädigungsdauer verkürzt (siehe Kasten). Die Zahl der entschädigten Arbeitslosen hatte in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich abgenommen. Dafür gibt es zwei Gründe: die kumulative Auswirkung von sukzessiven Reformen der Erwerbsversicherung und Änderungen in der Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit. Überall in *Kanada* macht die letztgenannte Auswirkung etwas mehr als die Hälfte des Rückgangs aus, der anhand des Verhältnisses zwischen ordentlichen Leistungsempfängern der Erwerbsversicherung und der mittels Umfragen ermittelten Arbeitslosigkeit gemessen wird (siehe Anmerkungen zu Tabelle 5.7), wobei dies aber von Provinz zu Provinz stark variiert (Tabelle 5.7). Die Arbeitslosigkeit trifft Personen, deren Deckung das Erwerbsversicherungsprogramm nie zu garantieren beabsichtigt hat (HRDC, 1998)^{51, 52}.

⁵¹ Die Arbeitslosigkeit betrifft zu einem grossen Teil Personen, die weder durch die Erwerbsversicherung noch durch die davor bestehende Arbeitslosenversicherung je gedeckt worden wären. 1997 waren 51.7 Prozent der Arbeitslosen Personen, die noch nie oder in den letzten 12 Monaten nicht erwerbstätig waren, die zur Schule zurückgekehrt waren, vor ihrer Arbeitslosigkeit eine selbstständige Tätigkeit ausgeübt oder unbezahlt im Familienbetrieb mitgearbeitet hatten oder die ihre letzte Arbeitsstelle unfreiwillig und ohne stichhaltigen Grund aufgeben mussten. 1997 hatten 78 Prozent der Arbeiter, die aufgrund Streichung der Stelle entlassen wurden oder die aus stichhaltigem Grund gekündigt hatten, einen Anspruch auf Erwerbsversicherungsleistungen.

⁵² Die übrigen 22 Prozent dieser Personengruppe hatten keinen Anspruch auf Leistungen der Jobversicherung, da sie die Mindestbeitragszeit (420 Arbeitsstunden im letzten Jahr) oder die regionalen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllten. In Regionen mit relativ geringer Arbeitslosigkeit muss eine Person zusätzliche Arbeitsstunden verrichtet haben, um einen Anspruch auf die Erwerbsversicherung zu erwerben.

Tabelle 5.7: Reduktion des Anteils der durch die Erwerbsversicherung gedeckten Arbeitslosen in Kanada nach Provinz, 1989–1997.

	Alberta	Ontario	New Brunswick	Saskatchewan
Ordentliche Erwerbsentschädigungsempfänger im Verhältnis zur Arbeitslosenquote, in Prozentpunkten ¹				
1989	0.68	0.59	1.25	0.68
1997	0.32	0.30	0.80	0.36
Veränderung	-0.36	-0.29	-0.45	-0.32
Anteil der Faktoren für den Rückgang (in %)				
Veränderte Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung	8	63	37	10
Reformprogramme ²	83	27	54	79
Andere	9	10	9	11

Quelle: HRDC (1998b)

- 1 Die Verhältniszahl Erwerbsversicherungsempfänger, einschliesslich derjenigen, die einen Verdienst erzielen, zu Arbeitslosen ist ein unzulänglicher Indikator für die Messung der Anzahl Arbeitslosen, die durch die Erwerbsversicherung gedeckt sind. Dabei werden weder die Personen berücksichtigt, die Krankheits- und Mutterschaftsleistungen der Erwerbsversicherung erhalten, noch die Fischer und die Personen in Ausbildung. Die Zahl der Arbeitslosen (der Nenner der Verhältniszahl) wird aus der Umfrage über die aktive Bevölkerung der Kanadischen Statistik entnommen und enthält daher viele Personen, die keine Leistungen der Erwerbsversicherung erhalten: Neue Versicherte, Personen, die nur einige wenige Wochen gearbeitet haben, Wiedereingeschriebene, die in den letzten 12 Monaten keine Arbeit hatten, Selbständigerwerbende und Personen, die ihre Stelle freiwillig aufgegeben haben. Der von der Arbeitskräfteerhebung ermittelte Arbeitslosenbestand schliesst sogar zahlreiche Personen ein, die Erwerbsversicherungsleistungen erhalten. Das betrifft vor allem Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit wie *New Brunswick*, wo viele Leistungsbezüger der Erwerbsversicherung, die sonst einer Saisonarbeit nachgehen, bei der Arbeitslosenumfrage angeben, dass sie nicht auf Arbeitssuche sind. Dies hat dazu beigetragen, dass die Verhältniszahl 1989 in *New Brunswick* auf über 1 gestiegen ist.
- 2 Darin eingeschlossen sind folgende Komponenten: einen *politischen Kurswechsel*, der sich auf reglementarische Änderungen an den Erwerbsversicherungs-/Arbeitslosenprogrammen bezieht, sowie eine *induzierte Programmkomponente*, die sich auf die im Erwerbsversicherungsprogramm enthaltenen Kriterien bezieht, welche die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungsdauer mit der Höhe der regionalen Arbeitslosenquote verbinden.

Infolge der sich verändernden Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit und der aufeinanderfolgenden Reformen der Erwerbsversicherung ist der durch dieses System gedeckte Bevölkerungsanteil viel kleiner als zu Beginn der 90er Jahre. Letztlich ist das Bundesprogramm für Personen konzipiert, die Vollzeit arbeiten und einen starken Bezug zur Arbeitswelt haben, nicht aber für solche, die grössere Schwierigkeiten oder die nicht so eng mit der Arbeitswelt verbunden sind. Wegen der strengen Überprüfung der Vermögenslage gelangt ein relativ kleiner Teil der Anspruchsberechtigten nach der Erschöpfung ihres Anspruchs auf die Erwerbsversicherung in die Sozialhilfe. Obwohl dies zur Zeit noch weiter untersucht wird, deuten erste Schätzungen darauf hin, dass die Restriktionen der Erwerbsversicherung in den 90er Jahren kumulativ zu einer Zunahme der Sozialhilfeempfänger von 10 auf 25 Prozent der von der Sozialhilfe der Provinz unterstützten Bevölkerung bewirkt hat (Fortin und Crémieux, 1998)⁵³. Somit ist die Abnahme der Anzahl So-

⁵³ Fortin und Crémieux (1998) haben in einer erste Studie geschätzt, dass bis zu 25 Prozent der kumulativen Zunahme der Unterstützungsfälle auf die Reform der Erwerbsversicherung zurückzuführen sei. Jedoch werden diese Untersuchungen weitergeführt, um die Methodologie zu verfeinern und damit die Interaktion der Variablen besser bestimmen zu können und die Studie auf sämtliche Provinzen auszuweiten. Die HRDC geht davon aus, dass die kumulative Wirkung der Erwerbsversicherungsreform auf die Zunahme der Unterstützungsfälle wahrscheinlich näher bei rund 10 Prozent liegt.

zialhilfeempfänger, die in einigen Provinzen zu verzeichnen war, *trotz* der seit 1990 durch die Erwerbsversicherungsreformen bewirkten Änderungen erfolgt. Am deutlichsten zeigt sich dies in *Saskatchewan* (Grafik 5.2), wo nach Einschätzung der Behörden die Hälfte der kumulativen Zunahme durch die Reformen der Erwerbsversicherung erklärt werden kann (dies entspricht ungefähr 7'000 Fällen). Darüber hinaus wird die Unterbrechung in der Abnahme der Unterstützungsfälle in New Brunswick in den Jahren 1995/96 von den Provinzbehörden ebenfalls dem Einfluss der Reformen der Erwerbsversicherung zugeschrieben.

Kasten 5.5: Die Reform des kanadischen Arbeitslosenversicherungssystems

Seit 1990 haben beim kanadischen Arbeitslosenversicherungssystem bedeutende Änderungen stattgefunden. Dieser Reform lag teilweise die Erkenntnis zugrunde, dass die Industriebetriebe, insbesondere in den Küstenprovinzen, das System missbräuchlich als eine Art Subvention für die Saisonarbeit benutzten. Die Reform änderte die Anspruchsvoraussetzungen, die Entschädigungsdauer, die Klauseln für wiederholte Arbeitslosigkeit. Zudem basiert die Berechtigung nicht länger auf einer Anzahl Arbeitswochen, sondern einer Anzahl Arbeitsstunden (Tabelle 5.8). Die Anspruchsvoraussetzungen und die Entschädigungsdauer hängen von regionalen Indikatoren der Arbeitslosigkeit ab. Beispielsweise benötigt bei einer regionalen Arbeitslosenquote von 7 Prozent eine Person 665 Arbeitsstunden, um einen Leistungsanspruch zu erwerben und zwar für höchstens 15 Wochen. Bei einer regionalen Arbeitslosenquote von 10.5 Prozent würde dieselbe Person 525 Arbeitsstunden benötigen, um eine Höchstentschädigungsdauer von 23 Wochen zu erwerben (HRDC, 1998, S. 23).

Tabelle 5.8: Änderungen bei der Erwerbsversicherungsordnung¹

Jahr	Erlass	Art der reglementarischen Änderung(en)
1990	C21	Verlängerung der minimalen Beitragsdauer von 10 bzw. 14 Wochen (je nach Beruf/Arbeitskategorie) auf 10 bzw. 20 Wochen; höhere Sanktionen für Personen, die ihre Arbeitsstelle freiwillig aufgegeben haben.
1993	C113	Abgesehen von Ausnahmefällen sind Personen, die ihre Stelle freiwillig aufgegeben haben, nicht mehr anspruchsberechtigt für die Erwerbsversicherung.
1994	C17	Änderung der Leistungsstruktur: Senkung des Leistungssatzes von 60 auf 55 Prozent des letzten Verdienstes; Änderung der Anspruchsvoraussetzungen: Verlängerung der Beitragsdauer, die Anspruch auf Leistungen verleiht, von 10 auf 12 Wochen in Gebieten mit erhöhter Arbeitslosigkeit.
1996	C12	Anspruch wird neu aufgrund der Stunden und nicht mehr der Arbeitswochen bestimmt (eine durchschnittliche Arbeitswoche umfasst 35 Stunden). Damit wurde die Deckung der Erwerbsversicherung auf eine grössere Zahl von Teilzeitarbeitenden ausgedehnt. Verringerung der Entschädigungsdauer von 50 auf 45 Wochen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit. Strengere Anspruchsvoraussetzungen für Neu-Eintretende und "Wiedereinsteiger". Einführung eines Familieneinkommenszuschusses für Bezüger mit Kindern. Diese Bezüger unterstehen nicht der "Intensivitätsregel", die bei wiederholter Inanspruchnahme von Leistungen zur Anwendung kommt (siehe Anmerkung).

Quelle: Human Resources Development Canada

¹ Die geltende "Intensivitätsregel" im Falle einer wiederholten Inanspruchnahme von Leistungen sieht eine Reduktion des Einkommens um 1 Prozent vor (je erneutem Gesuch), bis hinunter auf 50 Prozent des letzten Verdienstes. Die Regelung für Einkommen aus einer Teilzeiterwerbstätigkeit wurde ebenfalls verschärft: Früher konnte ein Bezüger Einkünfte bis zur Höhe von 25 Prozent des Entschädigungsbetrags erzielen. Beträge, die diese Grenze überstiegen, mussten nach dem "Dollar für Dollar"-Prinzip zurückbezahlt werden; gegenwärtig liegt diese Grenze bei C\$ 50.

Werden die ehemaligen Sozialhilfeempfänger wieder ins Erwerbsleben integriert?

Die zunehmende Beachtung, die der Sozialhilfe in der *Schweiz* gewidmet wird, und die Sozialreformen in *Kanada* haben die mangelhaften Statistiken über die gegenwärtigen und ehemaligen Klienten zum Vorschein gebracht. Das Fehlen von relevanten Paneldaten erschwert eine Analyse und Evaluationen beschränken sich meist auf Mikrostudien über ein bestimmtes Programm oder einen seiner Aspekte. Zur Zeit wird die statistische Basis in beiden Ländern verbessert: *New Brunswick* hat seine administrative Datenbank reorganisiert, die mit der Zeit eine äusserst reiche Paneldatenquelle bilden wird. Die HRDC hat eine Datenbank entwickelt, die Interventionen und deren Ergebnisse verfolgt. Gegenwärtig wird die SOMSDatenbank vor allem für die Erstellung von Klientenprofilen und für die Ermittlung der geeignetsten arbeitsmarktlichen Massnahmen verwendet. Es ist möglich, diese Daten mit den Daten über die Sozialhilfeempfänger zu vergleichen, womit man eine Fülle an Daten für die Untersuchung der jüngsten Entwicklung (ab 1992) der Sozialfälle und ihrer soziodemographischen Merkmale sowie über die Verbindungen zur Erwerbsversicherung, den Ausgesteuerten oder zu anderen Programmen der HRDC erhält. In der *Schweiz* hat das Bundesamt für Statistik ein Projekt in die Wege geleitet, das die Datenbasis für die Bewertung der Sozialhilfe enorm ausweiten wird.

Trotz der dürftigen Natur der vorhandenen Statistiken haben einige Studien etwas Licht auf die Austritte aus der Sozialhilfe geworfen. Die Stiftung *Canada West (1997)* untersucht eine beschränkte Stichprobe von Personen, die in *Alberta* aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind (die Studie deckt nicht die erste Zeit nach den Reformen von 1994, als die Zahl der Unterstützten zu sinken begann). Obwohl sie einige konzeptuelle Mängel und durch die Auswahl der Stichprobe bedingte Verzerrungen aufweist (Boyчук, 1998b), zeigt die Studie, dass das Finden einer Arbeit bei 53.3 Prozent der an dieser Umfrage beteiligten Personen der Hauptgrund für den Austritt aus der Sozialfürsorge war. Andere wichtige Gründe waren: Beginn eines stipendienunterstützten Studiums (7.8 Prozent), Zugang zur Erwerbsversicherung oder einer anderen Arbeitnehmerentschädigung usw. (7.8 Prozent) sowie Streichung der Sozialhilfeleistungen (7.3 Prozent). Die für *Ontario*⁵⁴ (EKOS 1998) erhältlichen Daten weisen ein ähnliches Muster auf. Über 50 Prozent der Personen, die aus der Sozialhilfe ausgetreten sind, taten dies aufgrund einer Rückkehr ins Erwerbsleben, wenn auch dieser Prozentsatz bei den Alleinerziehenden bedeutend tiefer liegt (28 Prozent). Die meisten Austretenden nahmen eine Vollzeitstelle an, obwohl bei den Alleinerziehenden Teilzeitarbeit die Regel ist (Tabelle 5.9). Weitere allgemeine Gründe für ein Ausscheiden aus dem System waren veränderte Lebensumstände (20 Prozent) sowie ein Zuwachs des Vermögens und des Einkommens (11 Prozent).

⁵⁴ Informationen über die Austritte im Grossstadtgebiet von Toronto zeigen, dass 43 Prozent der aus der Sozialhilfe ausscheidenden Personen wieder ins Erwerbsleben zurückgekehrt sind. Bei 27 Prozent der Austritte gegenüber lediglich 7 Prozent in der Provinz war der Bezug von anderen staatlichen Leistungen der Grund (Talcon Corporation, 1997).

Tabelle 5.9: Hauptgrund für den Austritt aus der Sozialhilfe in Ontario, 1996–1997¹
 (in Prozent)

	Mai 1996		November 1997		
	Total	Total	Haushaltstyps		
			Vermittlungsfähige alleinst. Person	Vermittlungsfähige Familie	Alleinerziehende
Grösse der Stichprobe	(2 159)	(2 041)	(549)	(557)	(273)
Rückkehr ins Erwerbsleben					
neue Stelle / Rückkehr an früheren Arbeitsplatz	57	50	62	52	28
Bessere Stelle gefunden/mehr Arbeitsstunden an der früheren Stelle	2	6	4	6	8
Ehegatte/Partner hat Stelle gefunden	3	2	0	12	2
Ehegatte/Partner hat bessere Stelle gefunden	0	0	0	1	1
Subtotal: Rückkehr ins Erwerbsleben	62	58	66	71	39
Andere Gründe					
Geänderte Lebensumstände	11	11	5	3	18
Beginn Ausbildung/Studium	2	11	7	7	21
Erfüllt Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr	1	8	9	7	10
Erhält Einkommen, die nicht aus einer Arbeitstätigkeit herrühren	11	7	8	8	9
Freiwilliger Rückzug	3	4	4	2	2
Andere Gründe	10	1	1	2	1
Subtotal: andere Gründe	38	42	34	29	61
Total	100	100	100	100	100

Quelle: EKOS (1998)

¹ Die beiden Umfragen wurden in den beiden Untersuchungsjahren nicht im selben Monat durchgeführt, was wegen saisonaler Schwankungen zu einer leichten Verfälschung des Vergleichs führen kann. Zudem fällt der Monat November mit dem Beginn des akademischen Jahres zusammen, was die Angaben bezüglich den Personen, die ein Ausbildungsprogramm begonnen haben, verfälschen kann.

Die Daten der Stadt *Zürich* zeigen, dass der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben weniger häufig als Grund für das Ausscheiden aus der Sozialhilfe angegeben wird als in *Kanada*. Nur ungefähr 25 Prozent der Austretenden (6 Prozent des Gesamtbestands) traten aus der Sozialhilfe aus, weil sie eine Arbeit gefunden hatten (Tabelle 5.10, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997a). Der relativ hohe Prozentsatz der Austretenden, die einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erwerben (15 Prozent) und Invaliditätsleistungen beziehen (14.2 Prozent) weist darauf hin, dass eine Kostenverlagerung auf andere staatliche Anbieter von sozialer Unterstützung häufiger erfolgt als in *Kanada* (Kapitel 6). Die Wahrscheinlichkeit, dass Klienten die Sozialhilfe aufgrund der Rückkehr ins Erwerbsleben verlassen werden, sinkt nach einer Periode des Sozialhilfebezugs von über 2 Jahren (Tabelle 5.11). Der Bezug von Arbeitslosenentschädigung wird von den Personen, die innerhalb von 6 Monaten aus der Sozialhilfe austreten, sehr häufig als Grund angegeben.

Tabelle 5.10: Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs nach Alter des Unterstützten für die Stadt Zürich, 1993–1995
(in Prozent)

	Altersgruppe				Total
	20–29	30–39	40–49	50–64	
<i>Grösse der Stichprobe</i>	(1 341)	(1 726)	(1 039)	(836)	(4 942)
Total	100	100	100	100	100
Grund für den Austritt					
Rückkehr ins Erwerbsleben	27.8	28.6	26.3	14.1	25.4
Verbesserung der wirtschaftlichen Lage	15.1	14.6	15.4	14.0	14.8
Arbeitslosenentschädigung	17.4	16.1	15.8	10.5	15.4
Invalidität/Ergänzungsleistungen	5.1	11.6	16.8	30.7	14.2
Abreise	12.8	9.4	6.4	4.7	8.9
Tod	2.5	4.5	5.7	9.2	5.0
Andere	19.2	15.2	13.6	16.7	16.2

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (1997a)

Tabelle 5.11: Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs nach Bezugsdauer für die Stadt Zürich, 1993–1995
(in Prozent)

	Dauer des Sozialhilfebezugs bis zum Austritt							Total
	Monate							
	<1	1–3	3–6	6–12	12–24	24–60	60>	
<i>Grösse der Stichprobe</i>	(295)	(557)	(644)	(847)	(856)	(997)	(711)	(4 907)
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Grund für den Austritt								
Rückkehr ins Erwerbsleben	23.7	28.5	27.0	31.5	29.3	22.7	13.8	24.5
Verbesserung der wirtschaftlichen Lage	27.5	15.3	14.1	14.3	14.1	15.4	10.7	14.9
Arbeitslosenentschädigung	20.3	31.6	25.9	17.9	12.0	6.8	4.5	15.4
Invalidität/Ergänzungsleistungen	2.4	2.5	5.0	6.4	11.9	23.1	36.1	14.2
Abreise	5.1	6.6	8.1	10.4	11.8	9.6	7.0	8.9
Tod	1.0	1.8	2.8	3.4	3.7	6.3	12.7	5.0
Andere	20.0	13.6	17.1	16.1	17.1	16.0	15.2	16.2

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (1997a)

Informationen über die Wirksamkeit von arbeitsmarktlichen Interventionen beschränken sich gewöhnlich auf "Erfolgsquoten"– d.h. die Anzahl Personen, die aus der Sozialfürsorge ausscheiden. Doch diese Daten weisen durch die Auswahl der Stichproben bedingte Verzerrungen auf und es existieren keine brauchbaren Gegenuntersuchungen. Dennoch sind diese Daten nützlich, da sie das Ausmass der Austritte aus der Sozialfürsorge anzeigen. In *Alberta* erreicht der Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktlichen Programmen, die nicht mehr auf Sozialfürsorge angewiesen sind, beeindruckende Werte: 60 bis 80 Prozent (Tabelle 5.12). Dies muss im Lichte der 65 Prozent der Teilnehmer an der Umfrage *Canada West Survey*,

die sich negativ über das Sozialfürsorgeprogramm von *Alberta* und die dazugehörigen Beschäftigungsfördermassnahmen geäussert haben, interpretiert werden (Grafik 5.5).

Tabelle 5.12: **Erfolgsraten der Initiativen zur Beschäftigungs- und Bildungsförderung in Alberta, 1996/97***

Programme	Anzahl Vermittlungen	Vollständig ausgetreten (in Prozent der Austretenden)	Erwerbstätig mit Lohnzuschuss	
			In Prozent der Austretenden	Durchschnittsmonatslohn, C\$ ¹
Gemeinnützige Arbeiten	2 551	74	8	658
Berufsbildungsprogramm	430	70	12	634
Alberta Job Corps	1 168	75	7	608
Grundqualifikation (Förderung) ²	3 399	56	11	604
Qualifizierung (nach der höheren Schule, Dauer unter 2 Jahren) ³	2 447	69	10	558
Berufsbegleitende Ausbildung ⁴	25	64	16	515
Alternative Beschäftigungsprogramme ⁴	5 850	70	10	611
Arbeitsvermittlung ⁴	3 985	83	5	603
Integrierte Ausbildung ⁴	545	68	17	630
Workshop (Kurse veranstaltet durch AECD) ⁴	1 569	73	8	571
Dienste zugunsten der Urbevölkerung ⁴	589	81	5	594

Quelle: Regierung von Alberta

* Situation 12 Monate nach der Teilnahme am Programm; Daten extrahiert aus der Teilnehmer-Datenbank.

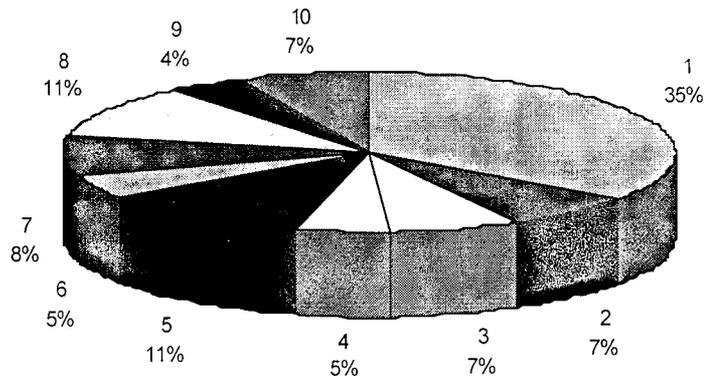
1 Diese Durchschnittslöhne beziehen sich auf jene, die einen Zuschuss der Sozialhilfe erhalten. Es sind keine aussagekräftigen Informationen über die Löhne sämtlicher Austretenden verfügbar.

2 1996/97 nahmen 7'634 Sozialhilfeempfänger an diesem Programm teil, wovon 55 Prozent ihren Schulbesuch in den Jahren 1997/98 fortsetzten.

3 1996/97 nahmen 4'884 Sozialhilfeempfänger an diesem Programm teil, wovon 50 Prozent ihren Schulbesuch in den Jahren 1997/98 fortsetzten.

4 Angaben für 1996/97 erfasst im Monitoringsystem der Integrationsprogramme (Employment Program Tracking System) des AECD (Advanced Education and Career Development).

Grafik 5.5: Inwieweit half Ihnen das Sozialhilfeprogramm von Alberta, unabhängig zu werden? Skala 1 bis 10 (1 = gar nicht, 10 = sehr viel)



Quelle: Canada West Foundation (1997)

Die Teilnehmer am Projekt *Soliwork* der Stadt *Zürich*, welches sich eher auf die soziale als auf die arbeitsmarktliche Wiedereingliederung konzentriert, äusserten sich weit positiver zu den für sie bestimmten Aktionen: 88 Prozent von ihnen fühlten sich an ihrem Arbeitsplatz gut integriert. Jedoch konnten nur 27 Prozent der Projektteilnehmer ihre Stelle auch tatsächlich behalten. Die verbleibenden Klienten blieben von der Sozialhilfe abhängig oder erwarben einen Anspruch auf Arbeitslosen- oder Invaliditätsleistungen (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997).

Wie man anhand Tabelle 5.13 feststellen kann, liegt der Durchschnittslohn der Personen, die wieder eine Arbeitsstelle gefunden haben, klar unter den Armutsgrenzen der Provinzen: In *Ontario* beträgt der Durchschnittslohn von aus der Sozialhilfe ausgeschiedenen Personen ungefähr C\$ 16'923 (im Vergleich dazu: in einer Stadt mit über 500'000 Einwohnern betragen im Jahre 1997 die Armutsschwellen C\$ 17'409 für Alleinstehende und C\$ 32'759 für eine 4-köpfige Familie). Auch eine Untersuchung von Aeppli zeigt (1998), dass in der *Schweiz* diejenigen, die nach Erschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung eine Arbeitsstelle finden konnten, tiefe Löhne hatten.

Tabelle 5.13: **Arbeitsstunden und Löhne der zum Zeitpunkt der Befragung beschäftigten Interviewten in Ontario, nach Haushaltstyp, November 1997 (in Prozenten)**

	Haushaltstyp				
	Total ¹	SH Einzel- person vermitt- lungsfähig	SH Familie vermitt- lungsfähig	SH Allein- erziehende	FBA Allein- erziehende ⁴
<i>Grösse der Stichprobe</i>	(882)	(240)	(248)	(113)	(281)
Arbeitspensum					
Vollzeit (30 und mehr Wochenstunden)	77	78	86	74	68
Teilzeit (unter 30 Wochenstunden)	23	22	14	26	32
Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit	36.0	36.1	39.3	36.0	33.3
Status (Erststelle)					
Dauerstelle	71	67	74	23	12
Befristete Stelle	17	20	15	62	77
Gelegenheitsarbeit	11	12	8	12	11
weiss nicht/keine Antwort	1	1	3	3	0
Verdienst³					
Durchschnittlicher Stundenlohn C\$	9.04	8.30	10.10	10.00	9.60
Durchschn. Bruttowochenlohn C\$	325	300	397	360	320
Durchschn. Bruttojahreslohn ² C\$	16 923	15 581	20 640	18 720	16 623

Quelle: EKOS (1998)

1 Angaben der erwerbstätigen Befragten über die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und den in der betreffenden Woche erhaltenen Lohn.

2 Auf der Basis von 52 ununterbrochenen Arbeitswochen zu den von den Befragten angegebenen Lohnsätzen.

3 Dabei handelt es sich meist um Nettolöhne.

4 Alleinerziehende können Grundleistungen der Sozialhilfe oder Familienzulagen aus dem Familienunterstützungsprogramm FBA erhalten.

Schlussfolgerungen

In der *Schweiz* konzentriert sich die Sozialhilfepolitik darauf, einen würdigen Lebensstandard zu sichern. Dies ist historisch bedingt: schon seit jeher war die Zahl der Sozialhilfeabhängigen gering und die Gründe für die Inanspruchnahme der Sozialhilfe waren oft sozialer und nicht arbeitsbezogener Natur. Erst kürzlich hat die ständig steigende Arbeitslosigkeit das Interesse an einer Politik der Wiedereingliederung geweckt. Auch in *Kanada* begann die Zahl der Sozialhilfeempfänger anzuwachsen und führte in den 80er und frühen 90er Jahren zu einer Neuausrichtung der Ziele auf das Thema Beschäftigung.

Die positiven Lehren aus den jüngsten Reformen in *Kanada* und in der *Schweiz* sind:

- Was auch immer die sozialen Kosten sind, einer der Gründe für die tiefe Zahl der Sozialfälle in der Schweiz liegt darin, die Klienten von der Erhebung ihrer Leistungsansprüche abzubringen. Wo in Kanada die Erhebung eines Leistungsanspruchs schwieriger und unangenehmer gemacht wurde, ging die Zahl der neuen Sozialfälle zurück.

- Die Höhe der Leistungen beeinflusst die Zahl der Unterstützten. In Alberta und in Ontario scheinen Leistungskürzungen zur Abnahme der Sozialfälle beizutragen. Auch hier gilt es die sozialen Kosten dieser Politik zu berücksichtigen.
- Einigen Provinzen gelang es, den Eintritt ins Erwerbsleben zu erleichtern, indem sie den Personen, die eine schlecht bezahlte Beschäftigung hatten, die gleiche Palette an Unterstützungsmassnahmen anboten wie den Arbeitslosen.
- Den Behörden beider Länder ist es gelungen, die bei der Sozialhilfe und ähnlichen Diensten herrschende Verwaltungskultur so zu verändern, dass die Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung ein viel grösseres Gewicht erhielten. In der *Schweiz* fiel der Kurswechsel bei der Führung der Arbeitslosenversicherung sogar noch markanter aus. Heute nimmt ein enorm hoher Anteil der Arbeitslosengeldempfänger an Aktivierungsmassnahmen teil.

Folgende Aspekte sollten neu überdenkt werden:

- In der *Schweiz* gibt es für die berufliche Wiedereingliederung von Menschen, die Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe erhalten, zu wenig konzertierte Aktionen. Zum Teil liegt dies an den im folgenden Kapitel dargelegten institutionellen Schwächen. Einige bestehende Reaktivierungsprogramme konzentrieren sich zu sehr auf die gesellschaftliche Wiedereingliederung und haben oftmals keine klaren Zielsetzungen.
- In der *Schweiz* wird die Wirksamkeit der Stellenvermittlung durch die übermässige Sorge eingeschränkt, eine Konkurrenz mit dem ordentlichen Stellenmarkt zu vermeiden. Dieses Problem sollte zwar ernst genommen werden, aber damit werden die Leistungsempfänger zur Teilnahme an praktisch nutzlosen "Arbeitsbeschaffungsprogrammen" genötigt.
- Der Beizug von Fallmanagern für die Unterstützung von Sozialhilfeklienten wird dadurch gerechtfertigt, dass man sich Zeit nehmen kann, um die Probleme auszumachen und die Klienten bei ihrer Stellensuche zu begleiten. Dies erfordert aber einen regelmässigen Klientenkontakt. In einigen Gebieten in *Kanada* ist die Zahl der Dossiers, die jeder einzelne Mitarbeiter betreut, zu hoch, damit ein solcher Kontakt möglich wäre, was dazu führt, dass einigen Fällen nicht die nötige Aufmerksamkeit gewidmet wird.
- In den beiden Ländern und sogar innerhalb der Länder werden mit der obligatorischen Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen nicht die gleichen Absichten verfolgt. Wird die Durchsetzung dieser Pflicht dem Ermessen der Sozialdienste überlassen, dann kann dies ohne zusätzliche Mittel geschehen. In *Ontario* sollte zwar die Pflicht zu einer Gegenleistung allgemein gelten, aber in der Realität wird sie nur von einer kleinen Gruppe von Klienten – im Gegensatz zur gängigen Rhetorik – eingehalten und dies erst noch auf freiwilliger Basis. Das Programm *Ontario Works* ist so gestaltet, dass viele Klienten in strukturierte Stellensuchprogramme eingebunden sind (die "Option Unterstützung der Stellensuche"). Intensive arbeitsmarktliche Massnahmen zugunsten eines grossen Teils der Klienten, bei denen zahlreiche Hürden für einen Eintritt ins Erwerbsleben bestehen, erfordern einen beträchtlichen finanziellen Aufwand.

1999 machte *Ontario* Mittel frei, um solche Interventionen zugunsten von Teenagereitern zu finanzieren; zusätzliche Mittel werden nötig sein, um die intensiven Massnahmen auf eine Klientengruppe auszuweiten, die – da die leichtesten Fälle bereits ausgeschieden sind – zunehmend auf eine derartige Unterstützung bei der Arbeitsuche angewiesen ist.

Kapitel 6: Kohärenz der Politik

Einführung

Eine wirksame Sozialhilfe bedingt, dass die notwendigen Mittel zur Deckung des Grundbedarfs beschafft werden und dass Sozialleistungen, die den sozialen Problemen gerecht werden und diese beheben, sowie arbeitsmarktliche Unterstützungsmassnahmen angeboten werden, damit die betroffenen Einzelpersonen und Familien unabhängig werden. In den vorangehenden Kapiteln wurde dargelegt, wie die Behörden und Regierungsebenen an der Gestaltung und der Umsetzung der Sozialhilfepolitik beteiligt sind. Dies wirft die Frage auf, wie sichergestellt werden kann, dass diese unterschiedlichen Institutionen dafür sorgen können, den Klienten im geeigneten Moment die richtige Form von Hilfe zukommen zu lassen.

Dies ist allemal eine knifflige Aufgabe, besonders in *Kanada* und in der *Schweiz* wegen der föderalistischen Struktur dieser Länder. Die Kompetenzaufteilung zwischen den Regierungsebenen und die Finanzmittelströme, die zwischen diesen Ebenen vertikal und auf jeder Ebene horizontal fließen, sind politisch umstritten, und die Geschichte der Einführung der aktuellen Systeme würde sehr viel Platz beanspruchen. Nichtsdestoweniger hat die Aufgabenteilung einen Einfluss auf die gegenwärtige politische Debatte in beiden Ländern. In groben Zügen lassen sich hier folgende Elemente ausmachen:

- *Subsidiarität*. Innerhalb eines Landes variieren die Prioritäten erheblich, woraus gefolgert werden kann, dass sich das allgemeine Wohlbefinden verbessert, wenn man die substaatlichen Exekutivbehörden die politischen Abwägungen selber machen lässt. Dies spricht für eine Dezentralisierung der Macht auf die unteren Regierungsebenen.
- *Mobilität*. Eine effiziente Mittelzuteilung setzt voraus, dass der Wohlfahrtsstaat nicht allzu stark Einfluss nimmt auf die Wahl des Ortes, an dem die Menschen leben und arbeiten. Man hat daraus geschlossen, dass auf sub-staatlicher Ebene keinerlei Art von Wohnsitzbedingung auferlegt werden dürfe, und sogar, dass im ganzen Land der gleiche minimale Versorgungsstandard gewährleistet werden müsse.
- *Anreize für Kosteneffizienz*. Je mehr die Vollzugsorgane die finanziellen Folgekosten einer uneffizienten Verwaltung zu spüren bekommen, desto weniger wird Ineffizienz toleriert.
- *Skaleneffekte (economies of scale)*. Wenn die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen zu klein sind, sind sie nicht in der Lage, die gesamte Palette an Leistungen anzubieten; sie können ihr Personal nicht spezialisieren und sie können übermässig anfällig sein in Bezug auf finanzielle Risiken, die sie nicht meistern.

- *Politischer Wettbewerb.* Unterschiedliche Institutionen haben eher als die schwerfälligen Verwaltungsapparate die Möglichkeit zu experimentieren, wie bessere Leistungen zu tieferen Kosten erbracht werden können. Hat eine Stelle mit ihrer Politik Erfolg, so können es ihr andere nachmachen.

In *Kanada* wie auch in der *Schweiz* haben interessierte Kreise nach Lösungswegen gesucht:

- um einer heterogenen Klientel angemessene Leistungen anzubieten und Spezialisierung und Professionalität zu gewährleisten und zugleich eine umfassende Deckung beizubehalten, damit die Menschen nicht "zwischen die Stühle" bzw. die verschiedenen Stellen fallen, und
- um die politischen Funktionen und die finanziellen Mittel besser zwischen den verschiedenen Regierungsebenen aufzuteilen.

In beiden Ländern wurden weitreichende Reformen durchgeführt, welche die Natur der Sozialhilfepolitik entweder direkt oder über die Änderung des Leistungs- und Dienstangebots verändert haben. Es gibt aber immer noch gravierende konzeptionelle Mängel, die eine erfolgreiche Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft erschweren.

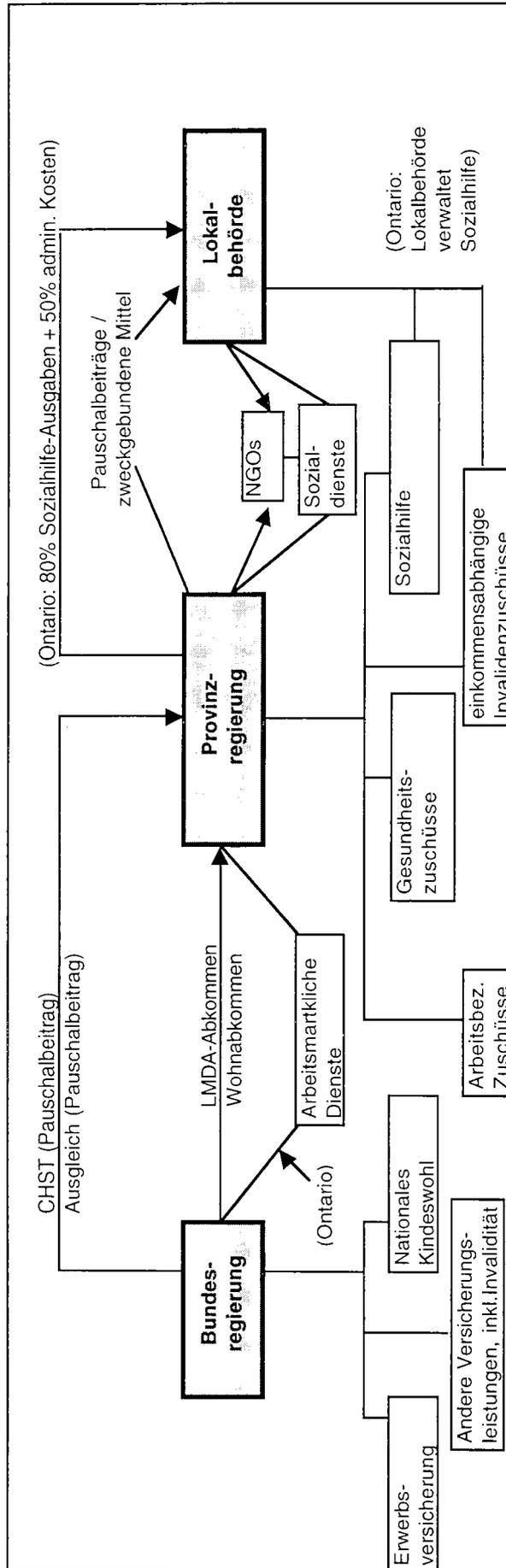
Dieses Kapitel behandelt zunächst die in Kapitel 3 kurz angesprochenen Verantwortlichkeitsbereiche der verschiedenen Regierungsebenen und ihrer Organe im Bereich der Sozialhilfe. Danach werden die Entwicklungen in der Aufgabenteilung aufgezeigt, wobei beurteilt wird, wie die beiden Länder die zuweilen widersprüchlichen Subsidiaritätsansprüche und Mindeststandards in Einklang zu bringen versuchen. Abschnitt 4 befasst sich mit den finanziellen Beziehungen zwischen zentralen, intermediären und lokalen Staatsmächten und mit der Wirksamkeit von Regeln, die verhindern sollen, dass die Verwaltungseinheiten Kostenposten aus ihren Budgets auf andere Behörden verschieben. In Abschnitt 5 werden die besonderen Probleme behandelt im Zusammenhang mit der Frage, wie sichergestellt werden kann, dass den Sozialhilfeempfängern geeignete arbeitsmarktliche Hilfeleistungen angeboten werden.

Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe

Kanada

Für das Sozialversicherungssystem ist die Bundesregierung zuständig (Grafik 6.1). Die Modalitäten der Erwerbsversicherung variieren von Provinz zu Provinz, wobei höhere Arbeitslosenquoten zu einer Verlängerung der maximalen Bezugsdauer führen. Zudem hat die Bundesregierung das Steuersystem für die Verfolgung von Sozialzielen benutzt. So kamen einkommensschwache Familien in den Genuss von rückzahlbaren Steuerermässigungen (tatsächlich handelte es sich hierbei um durch das Steuersystem finanzierte Kinderzulagen) und erhielten zudem einen Zuschuss, für den eine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt wurde und der die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben begünstigte. Im Zuge von Verhandlungen mit den Provinzen ist dieses System nun durch eine nationale Kinderzulage (NCB) ersetzt worden, die wiederum über das Steuersystem ausgerichtet wird. Die Gründe dafür und die Folgen dieser Änderung werden weiter unten erläutert.

Grafik 6.1: Organisation der Sozialhilfe und verwandter Bereiche in Kanada



Quelle: OECD

Die Provinzregierungen sind verantwortlich für die Erbringung von Fürsorgeleistungen – Sozialhilfe, Zuschüsse an Alleinerziehende und einkommensabhängige Invaliditätsleistungen. Die Provinzen stellen ebenfalls sicher, dass medizinische Kosten (die durch die Sozialversicherung nicht gedeckt sind) nicht zur Verarmung führen. Mehrere Provinzen richten von einer Arbeitstätigkeit abhängige Zuschüsse an Erwerbstätige aus, die ein geringes Einkommen erzielen, um zu verhindern, dass diese Fürsorgeleistungen in Anspruch nehmen müssen.

Die Existenz und die finanziellen Mittel der Gemeinden werden durch die Gesetzgebung der Provinz bestimmt. In einigen Provinzen wurden ihnen gewisse sozialpolitische Bereiche übertragen. Von den in diesem Bericht untersuchten Provinzen hat *Ontario* diesen Weg am konsequentesten beschritten, da es Gemeinden für die Versorgung mit Sozialhilfe zuständig erklärt hat, wobei die entsprechenden Kosten aufgeteilt werden (die Provinzbehörden tragen 80% der Kosten für die Einkommenssicherung; die Verwaltungskosten werden im Verhältnis 50/50 aufgeteilt). Die Gemeinden sind häufig mit der Abwicklung der Sozialdienste betraut, obwohl die Provinzregierungen solche Dienste auch direkt anbieten können. Zahlreiche Sozialdienste sind nichtstaatlichen Organisationen überantwortet worden; sowohl die Lokal- als auch die Provinzregierungen können die Erfüllung bestimmter Aufgaben vertraglich an private Profit- und auch Non-Profit-Organisationen übertragen. In *Alberta* basiert der Betrieb verschiedener Sozialdienste auf der Kostenteilung; das Familien- und Gemeinschaftsunterstützungsprogramm (Family and Community Support Services Program) wird zu 80 Prozent durch die Provinz und zu 20% durch die Gemeinde finanziert.

Die Bundesregierung und auch die Provinzregierungen haben eine hohe Steuerkraft. Von den gesamten Steuereinkünften des Jahres 1996 (C\$ 252 Milliarden) flossen 47,8% zu den Bundesbehörden, 41.1% zu den Provinzen und 11.1% zu den lokalen Behörden (OECD, 1998f). Allgemein gilt die Regel, dass die Lokalregierungen als direkte Steuern lediglich die Vermögenssteuern erhalten. Die Provinzregierungen erheben die Steuern auf das Einkommen von Privatpersonen, gewöhnlich aufgrund von Vereinbarungen über die gemeinsame Steuereinzahlung mit der Steuerbehörde des Bundes (Revenue Canada).

Bis 1996 beteiligte sich die Bundesregierung zusammen mit den Provinzregierungen an der Finanzierung des Sozialhilfesystems. Für jeden Dollar, der aufgrund einer mit dem kanadischen Sozialhilfefplan (Canada Assistance Plan, CAP) vereinbarten Gesetzgebung ausgegeben wurde, erhielten die Provinzen 50 Cents. Um die Bundesausgaben einzudämmen, wurde jedoch zu Beginn der 90er Jahre eine Ausgabenlimite für dieses System eingeführt, die den Finanztransfer an die reicheren Provinzen einschränkte. Dieses System und der grössere Pauschalbeitrag mit der Bezeichnung "Established Programme Financing" wurden durch das "Kanadische Gesundheits- und Sozialtransferprogramm" ("Canada Health and Social Transfer Programme"; CHST) ersetzt. Hier geht es nicht um ein Verfahren zur Kostenteilung: Die Provinzen erhalten Pauschalbeiträge⁵⁵, um Programme in den Bereichen Sozialpolitik und Gesundheit zu finanzieren. Die Verwendung der CHST-Gelder durch die Provinzen unterliegt weitaus weniger Bedingungen als unter dem CAP-System. Wie Tabelle 6.1 zeigt, ist die im Rahmen des CHST-Programms überwiesene

⁵⁵ Der Pauschalbeitrag erfolgt nur teilweise in bar. Er umfasst auch den Transfer von "Steuerpunkten", der den Nominaltransfer der Steuerkraft ausdrückt. Mit anderen Worten: die Bundesregierung senkt ihre Steuern, so dass die Provinzen die ihrigen ohne zusätzliche Nettokosten für den Steuerzahler erhöhen können. Der CHST-Fonds betrug 1998-99 C\$ 25.8 Milliarden; der gegenwärtige Bartransfer beträgt C\$ 12.5 Milliarden.

Geldsumme bedeutend geringer (ungefähr C\$ 150 pro Kopf) als im letzten Jahr der Anwendung des CAP-Systems.

Tabelle 6.1: Hauptbundestransfers an die Provinzen, 1993–1998^{1,2}

		CAP-Ära			CHST-Ära		
		1993	1994	1995	1996	1997	1998
Absoluter Wert der Transferzahlungen (Total, C\$ Millionen)							
Alberta		2 583	2 512	2 574	2 314	2 236	2 324
New Brunswick		1 519	1 610	1 564	1 585	1 633	1 619
Ontario		10 320	10 536	10 739	9 651	9 253	9 453
Saskatchewan		1 349	1 293	1 166	1 009	854	1 151
Kanada		37 433	38 345	38 992	36 005	35 519	35 775
Pro-Kopf-Wert der Transferzahlungen (C\$)							
Alberta	EPF/CAP, CHST ³	963	925	940	833	790	800
	Ausgleich ⁴	–	–	–	–	–	–
	Total Haupttransfers	963	925	940	833	790	800
New Brunswick	EPF/CAP, CHST ³	1 007	1 004	1 020	917	859	862
	Ausgleich	1 105	1 224	1 155	1 313	1 450	1 431
	Total Haupttransfers ⁵	2 012	2 126	2 068	2 110	2 168	2 152
Ontario	EPF/CAP, CHST ³	956	964	978	871	824	830
	Ausgleich ⁴	–	–	–	–	–	–
	Total Haupttransfers	956	964	978	871	824	830
Saskatchewan	EPF/CAP, CHST ³	958	973	990	885	831	837
	Ausgleich	481	408	261	220	115	398
	Total Haupttransfers ⁵	1 334	1 278	1 151	994	835	1 123
Kanada	Durchschnitt	1 003	1 005	1 017	908	857	860
	EPF/CAP, CHST ³						
	Durchschnitt	1 295	1 312	1 318	1 215	1 185	1 241
	Haupttransfers ^{5,6}						

Quelle: Finance Canada. 1999. *Major Federal Transfers to Provinces, Annex B* (Internet: <http://www.fin.gc.ca>)

1 1998 belief sich das Total der Bundestransferzahlungen auf C\$ 36.4 Milliarden, wovon die Transfers zwischen Regierungen rund 95 Prozent ausmachten.

2 Die Zahlen beziehen sich auf das entsprechende Budgetjahr; z.B. 1993 bezieht sich auf das Budgetjahr 1. April 1993 – 31. März 1994. Die angegebenen Beträge für 1996 und 1997 könnten noch berichtigt werden, die Angaben für 1998 sind Schätzungen.

3 Das Kanadische Gesundheits- und Sozialtransferprogramm (CHST) ersetzte im April 1996 den Kanadischen Sozialhilfeplan (CAP) und das "Established Programs Financing" (EPF). EPF ist in den Zahlen für 1993–94; 1994–95 und 1995–96 enthalten.

4 Nach der geltenden Ausgleichsformel erhalten *Alberta* und *Ontario* keine Bundestransferzahlungen.

5 Der mit dem CHST verbundene Ausgleich wird sowohl unter dem CHST wie unter dem Ausgleich erfasst. Die Totalbeträge wurden angepasst, um Doppelzählungen zu vermeiden.

6 Die Totalbeträge enthalten die Transferzahlungen im Rahmen der Territorialfinanzierungsformel, welche die Bundestransfers an das Yukon- und Nord-West-Territorium regelt.

Hinzu kommt, dass im Rahmen des Finanzausgleichs die Gelder zwischen den Provinzen umverteilt werden. Damit soll der relativen Steuerkraft der einzelnen Provinzen Rechnung getragen werden, damit alle Provinzen in der Lage sind, in etwa dasselbe Angebot an öffentlichen Diensten bereitzustellen,

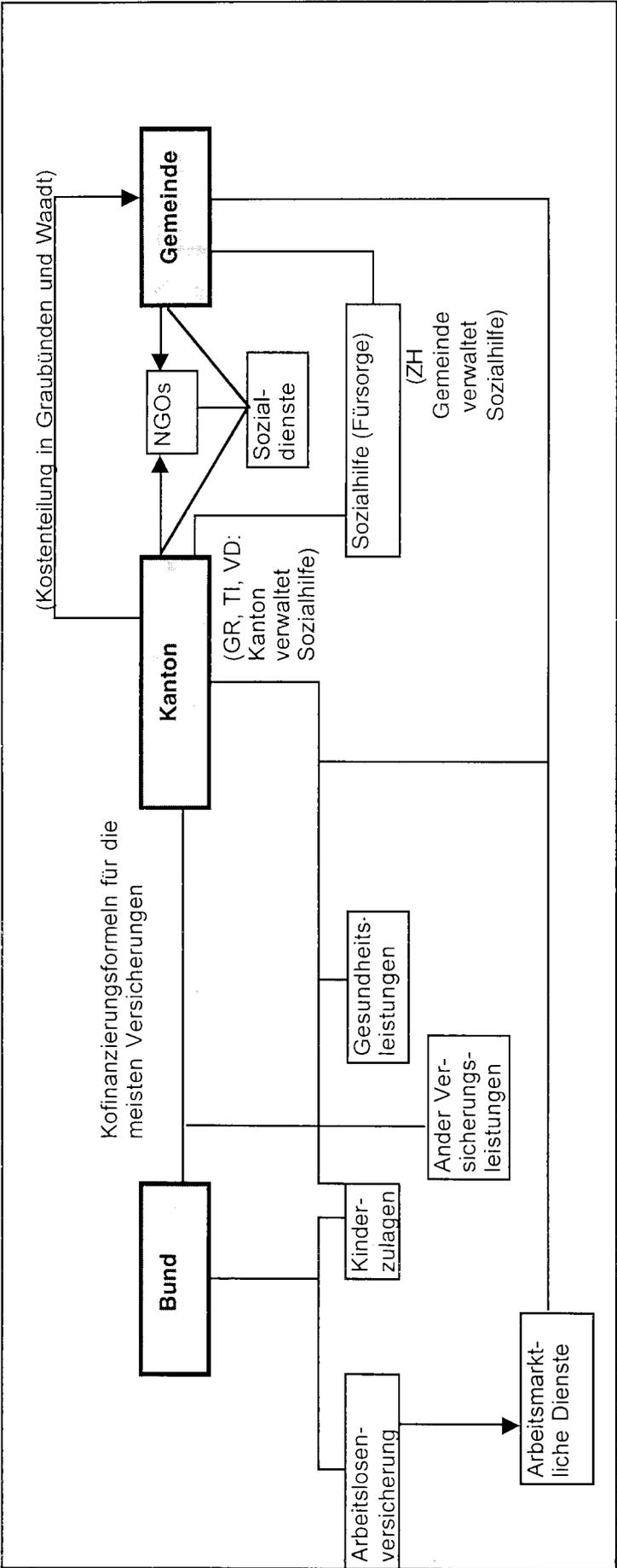
wie wenn sie einen gleich hohen Steuerertrag hätten. Im Allgemeinen erhalten *Alberta*, *British Columbia* und *Ontario* (die "wohlhabenden" Provinzen) keine Mittel aus dem Finanzausgleich; die Küstenprovinzen (die "mittellosen" Provinzen) erhalten relativ hohe Beiträge, wobei *Saskatchewan* eine mittlere Position einnimmt. Während die Kürzungen bei den CHST-Leistungen (im Vergleich zum früheren CAP-System) gleichmässig auf die einzelnen Provinzen verteilt wurden, so kamen die "mittellosen" Provinzen in einigen Fällen in den Genuss von höheren Finanzausgleichszahlungen. Dies hat dazu geführt, dass etwa im Fall von *New Brunswick* die Bundesbeiträge insgesamt annähernd konstant geblieben sind. Seit April 1995 ist der Gesamtbundestransfer an die Provinzen generell um fast C\$ 3.2 Milliarden zurückgegangen: Das bedeutet im *kanadischen* Durchschnitt eine jährliche Verminderung der Pro-Kopf-Transferausgaben um 3.4 Prozentpunkte bei sämtlichen grösseren Transfers gegenüber einer jährlichen Verminderung der CHST-Pro-Kopf-Ausgaben von 5.2 Prozent. Nichtsdestoweniger machen die Bundesbeiträge zwischen 14 und 42 Prozent der Provinzeinkommens aus (*Finance Canada*, 1999).

Schweiz

Wie in *Kanada* ist auch in der *Schweiz* die Bundesregierung für die Sozialversicherungen zuständig, inklusive Arbeitslosenversicherung und Ergänzungsleistungen (Grafik 6.2). Die Kantone, auf der mittleren Regierungsebene, sind für die Sozialhilfe, deren Gesetzgebung und Organisation verantwortlich. Die Gemeindegewalt ist gewöhnlich (aber nicht generell) verantwortlich für den Vollzug und die Finanzierung der Sozialhilfe. Von den in diesem Bericht untersuchten Kantonen betreiben jedoch die Kantone *Tessin* und *Graubünden* ein kantonales System und der Kanton *Vaud* ein System auf einer vierten Regierungsebene – der Region – welche zwischen dem Kanton und der Gemeinde liegt und eigens für den Vollzug der Sozialhilfe geschaffen wurde. Im Kanton *Zürich* haben sich mehrere Gemeinden freiwillig zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen, um so ihre Politik besser umsetzen zu können.

Die kantonale und kommunale Befugnis Steuern zu erheben, basiert auf dem Einkommenssteuersystem und ist umfassend. Trotz eines umfangreichen zweckgebundenen Subventionssystems sind die unteren Regierungsebenen für die Finanzierung ihrer Tätigkeiten nicht in starkem Masse von den Beiträgen des Bundes abhängig. Die Kofinanzierung von staatlichen Tätigkeiten ist weitverbreitet, insbesondere im Sozialversicherungsbereich. Obwohl dem Bund die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungen obliegt, leisten die Kantone je nach ihrer Finanzkraft grosse Beiträge (und ziehen manchmal auch einen entsprechenden Nutzen daraus) – siehe Tabelle 6.2. Zudem steht es den Kantonen frei, andere Sozialleistungen einzuführen, die ihnen angebracht erscheinen.

Grafik 6.2: Organisation der Sozialhilfe und verwandter Bereiche in der Schweiz



Quelle: OECD

Tabelle 6.2: **Kantonale Beiträge an die Sozialversicherungen**

Sozialversicherungszweig	Art des kantonalen Beitrags	Berechnung des kantonalen Beitrags
Invalidenversicherung	Die Kantone zahlen 12.5 Prozent; der Bund 37.5 Prozent. Der Rest stammt aus den Beiträgen.	Der Gesamtbeitrag wird unter den Kantonen aufgeteilt, wobei für jeden Kanton die effektiv bezahlten und auf die Finanzkraft des Kantons abgestimmten Leistungen berücksichtigt werden.
Alters- und Hinterlassenenversicherung	Die Kantone zahlen 3 Prozent und der Bund 17 Prozent des Jahrestotals (diese Beiträge wurden für einen befristeten Zeitraum, als "Stabilisierungsmassnahme" geändert: 3.64 Prozent bzw. 16.36 Prozent).	Wie bei der Invalidenversicherung
Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	Jeder Kanton finanziert die Auszahlung der Ergänzungsleistungen an seine Wohnbevölkerung. Doch die Bundesbeiträge decken einen Teil der Kosten.	Bundesbeiträge betragen zwischen 10 und 35 Prozent der Ausgaben, je nach der Finanzkraft des Kantons (10% = finanzkräftig, 35% = finanzschwach).
Krankenversicherung	Die Krankenversicherung ist obligatorisch und wird von privaten Non-Profit- oder öffentlichen Institutionen verwaltet, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Die Kantone subventionieren die Prämien von einkommensschwachen Personen. Dazu erhalten sie Beiträge des Bundes, die sie mit einem minimalen Beitrag zu ergänzen haben. Falls ein Kanton seinen Beitrag reduziert, werden auch die Bundesbeiträge entsprechend gekürzt; etwa die Hälfte der Kantone erbitten den Bund um einen kleineren Betrag als den ihnen zustehenden Höchstbetrag der Bundessubventionen.	Die Berechnung der Bundes- und Kantonsbeiträge erfolgt anhand der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft des Kantons sowie der Höhe der kantonalen Prämien.

Quelle: Schweizer Behörden

Anmerkung:

Die Finanzkraft der Kantone wird anhand einer aus vier Koeffizienten bestehenden Skala ermittelt: kantonales Pro-Kopf-Einkommen, Steuerkraft (Steuereinkünfte pro Einwohner, gewichtet), Steuerbelastung (sämtliche Kantons- und Gemeindesteuern) und ein Index, der der Kulturläche in den Bergregionen Rechnung trägt. Die Finanzkraft wird unverändert übernommen oder nach den Anwendungsbestimmungen des betreffenden Versicherungszweigs gewichtet.

Wenn die Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt, tragen diese gewöhnlich die finanzielle Last. In *Graubünden* wurde jedoch zwischen den Gemeinden ein Lastenausgleichssystem eingeführt. Andere Kantone greifen auf verschiedene Mittel, wie etwa die Regionalisierung und die kantonale Finanzierung, um eine zu starke Belastung der Gemeinden zu verhindern.

Die Dienste im Sozialbereich werden entweder von den Kantonen oder von den Gemeinden, manchmal aber auch von nichtstaatlichen Organisationen geführt. Die meisten arbeitsmarktlichen Dienstleistungen werden von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) angeboten, die aus dem Fonds der

Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Nur einige wenige RAV-Dienstleistungen, wie etwa die Hilfe bei der Stellensuche, stehen auch Sozialhilfeklienten offen. Hier sind oftmals die Gemeinden und die Kantone in die Bresche gesprungen und haben manchmal unabhängig von, meist aber in Zusammenarbeit mit den Arbeitsvermittlungszentren, Dienstleistungen angeboten (siehe Abschnitt 6.5 unten).

Abwägen von Subsidiarität und Mindeststandards

Die Struktur der Sozialpolitik in der *Schweiz* beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip – der Bundesgesetzgeber kann nur in den in der Bundesverfassung genannten Gebieten legislieren; in allen übrigen Fällen sind die Kantone zuständig. Das Ergebnis davon ist im besten Fall ein System, das zwar den lokale Bedürfnissen entgegenkommt, aber mit einem "kreativen Chaos" verbunden ist, bei dem andere Instanzen erfolgreiche Neuerungen übernehmen können und die Fehlgriffe von den Initianten rasch fallen gelassen werden. Die Durchführung dieses politischen Experiments wird durch die relativ geringe Grösse der Kantone und Gemeinden begünstigt.

Das kanadische System beruht nicht ausdrücklich oder einzig auf der Subsidiarität. Die Bundesregierung hat in der Sozialpolitik eine zentrale Rolle gespielt, oftmals über die Ausrichtung von mit Auflagen verbundenen Beiträgen. Zwei Gründe stehen hinter diesem Konzept. Erstens den Provinzen soll die Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlicher Verantwortung erleichtert werden, Sozialprogramme einzuführen oder auszubauen. Zweitens, Personen, die von einer Provinz in die andere umziehen, sollen ihrer Deckung nicht verlustig gehen. Wenn sie auch nicht direkt *Mindeststandards* sicherte, so hatte diese Intervention des Bundes einen gemeinsamen Rahmen für die Struktur dieser Programme und ein vergleichbares Dienstangebot zur Folge, wobei gleichzeitig ein Finanztransfer von Mitteln zu den ärmeren Provinzen ermöglicht wurde, damit diese die Standards erfüllen konnten.

Die verfassungsmässigen Grundlagen haben sich in beiden Ländern weiterentwickelt, sowohl durch die ausdrückliche Regelung der auf jeder Regierungsebene stehenden Staatsgewalten als auch durch die implizite Art und Weise, in der diese Gewalten tatsächlich ausgeübt werden. Ausgehend von verschiedenen Positionen, hat sich der für Sozialhilfeklienten entscheidende politische Trend in *Kanada* in Richtung einer verstärkten Gewichtung der Subsidiarität und in der *Schweiz* in Richtung einer einheitlichen Praxis entwickelt. In *Kanada* ist dieser Prozess augenfälliger gewesen, weil er markante Änderungen in der Bundespolitik mit sich brachte, obwohl die gewissermassen weniger spektakulären Änderungen in der *Schweiz* von gleicher Bedeutung gewesen sind.

Der Trend in *Kanada* läuft in Richtung einer vermehrten Dezentralisierung der Sozialhilfepolitik⁵⁶, der Arbeitsvermittlungszentren und in einem gewissen Sinne sogar der Erwerbslosenversicherung auf die Provinzebene. Für eine weitere Dezentralisierung auf die Lokalebene lassen sich weit weniger Anzeichen erkennen. Die Regierung von Ontario plant die Beseitigung des in ihren Augen kostspieligen und veralteten zweistufigen Leistungssystems (*MCSS*, 1999). Seit April 1999 sind die fast 300 lokalen Sozialhilfestellen in 47 Gemeindedirektionen zusammengelegt worden. Wo die Rolle der Gemeinden in Kanada an

⁵⁶ Für die Gesundheitspolitik bestehen keine weiteren Voraussetzungen.

Bedeutung gewonnen hat, ist dies deshalb geschehen, weil die übergeordneten Gemeinwesen ihre Beiträge auf diesem Gebiet gekürzt haben (so zum Beispiel für Wohnprojekte).

In der *Schweiz* ist eine "Entflechtung" der sozialpolitischen Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen im Gange. Dieser Prozess hat u.a. komplexe Formeln für die Festsetzung von Versicherungsbeiträgen und gemeinsame Zuständigkeiten bei den Ergänzungsleistungen an Betagte und an Behinderte sowie bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien zur Folge. Die mittlere Regierungsebene – welche in der Sozialhilfepolitik autonom ist – hat jedoch die Verantwortung im Bereich der Gestaltung der Sozialhilfepolitik *de facto* an einen nationalen nichtstaatlichen Fachverband (die SKOS) übertragen.

Die neue Sozialunion

Das kanadische System befindet sich in einer Entwicklungsphase. Die Zeit gegen Ende der CAP-Ära war von Verbitterung und Misstrauen in den Beziehungen Bund/Provinz gekennzeichnet. Die beiden Schlüsselfaktoren für das verbesserte Klima sind:

- Die stärkere Bereitschaft der Bundesregierung zu akzeptieren, dass Unterschiede auf Provinzebene zumindest nicht so schwerwiegend sind und bestenfalls sogar gefördert werden sollten.
- Ein bemerkenswerter Konsens quer durch die bundesstaatlichen und politischen Fronten hindurch, dass das wichtigste zu behandelnde soziale Problem die Stellung der Kinder ist.

In erster Linie mündete die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Regierungen in die Einführung des Programms "Nationales Kindeswohl" ("*National Child Benefit*"; *NCB*). Dieses Programm wurde im Juli 1998 mit der Absicht eingeführt, dass mit der Erhöhung der Bundeszulagen an Familien mit Kindern (den sogenannten *CCTB*) die Provinzen entsprechende Mittel freimachen und in Projekte zur Verbesserung der Stellung von Kindern investieren konnten, wie etwa bessere Kinderpflege und Projekte zur Kleinkinderbetreuung (Kapitel 4). Von den Vertretern der beteiligten Regierungen äussert sich praktisch niemand negativ über das *NCB*-Programm, das sowohl für seine politische Stossrichtung, aber auch für den Prozess, der dorthin geführt hat, gelobt wird.

Die positive Erfahrung mit dem *NCB*-Programm verbesserte das Klima in den Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungen, was im Februar 1999 zur Unterzeichnung der "Sozialunion" durch sämtliche beteiligte Regierungen ausser der von Quebec führte. Die Sozialunion bezweckt die Verbesserung der Fairness und der Chancengleichheit für alle Kanadier, indem angemessene, zahlbare, stabile und beständige Sozialprogramme und -dienste von vergleichbarer Qualität sichergestellt werden, zu denen alle Kanadier Zugang haben sollen. Neue sozialpolitische Initiativen sollen der Mobilität zwischen den Provinzen keine neuen Schranken setzen (Kanadische Regierung, 1999). Die Vereinbarung setzt den Rahmen für die Sozialpolitik in *Kanada* fest. Sie wertet die Rolle der Provinzen auf und bewahrt gleichzeitig die Rolle der Bundesregierung in den nationalen Sozialprogrammen, was von Quebec in Frage gestellt wird. Die Gesundheits- und *Human Resource*-Minister der Bundesregierung werden ohne die Zustimmung der Provinzen kein neuen nationalen Ausgabeprogramme, welche durch ein finanzielles Verteilsystem finanziert sind,

beschlossen⁵⁷ und die Konferenz der Bundes- und Provinzgesundheits- und -sozialminister wird sich regelmässig treffen, um die *Sozialunion* umzusetzen.

Obwohl dies nicht Gegenstand der Diskussionen im Zusammenhang mit der neuen Sozialunion bildet, so bestehen auch Anzeichen dafür, dass eines der komplexesten Themen in der Sozialpolitik *Kanadas* – die Bereitstellung von Unterstützung für die Urvölker – auch behandelt werden könnte. Alle Regierungen anerkennen, dass die verschiedenen Regierungsebenen bis heute wenig Interesse daran gezeigt haben, die Verantwortung für die Sozialhilfepolitik in den Gebieten der Urvölker zu übernehmen. Daraus ergaben sich für diese Völker ausgesprochen nachteilige Folgen (siehe Kasten).

Kasten 6.1: Sozialhilfe an die Urvölker Kanadas

Die Urbevölkerung in Kanada zählt zwischen 800'000 und 1 Million Menschen (die Probleme bei der Zählung stehen im Zusammenhang mit den persönlichen Aussagen in Umfragen: 30- bis 40'000 *Inuit*, 600'000 *Indianer* und ungefähr 350'000 *Métis* (Ureinwohner mit indianischen und europäischen Vorfahren). Über das Departement für indianische und Nördliche Angelegenheiten (*Department of Indian and Northern Affairs; DIAND*) fördert die Bundesregierung das Wohlbefinden der Inuit-Bevölkerung und der ungefähr 350'000 *Status-Indianer* (d.h. die zu einer Gruppe gehören, die von einem Häuptling und einem Rat angeführt wird), die in Reservaten leben. Sie beobachtet auch die Situation der nicht in Reservaten lebenden Indianer und der *Métis*-Bevölkerung.

Die wirtschaftliche Situation in den Reservaten der Urvölker (*First Nation; FN*) ist schlecht. Die Arbeitslosenquoten liegen zwischen 30 und 32 Prozent. Die Abhängigkeit von der Sozialhilfe ist gross, im Mittel sind es 46 Prozent, wobei sie in abgegrenzten Reservaten oftmals sogar bis zu 70 oder 80 Prozent beträgt. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt lediglich C\$ 6'542 (im Vergleich zu C\$ 9'905 bei den nicht in Reservaten lebenden Ureinwohnern und C\$ 19'320 für *Kanada* insgesamt). Diese Armut lässt sich wohl am besten mit dem UNO-Humanentwicklungsindex (*UN index of human development*) aufzeigen. Nach diesem Massstab ist *Kanada* die am höchsten entwickelte Nation der Welt. Würden die Urvölker in den Reservaten wie ein Land behandelt, so würde dieses laut Berechnungen des DIAND auf dem gleichen Rang wie Brasilien stehen: Rang 63 unter 173 Ländern.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass für die Sozialhilfe an die in Reservaten lebenden Urvölker (*Social Assistance to First Nations; FNSA*) die Provinzen zuständig sein sollte. Dagegen sind die Provinzen der Meinung, dass diese Verantwortung der Bundesregierung obliegt. Zur Zeit ist das DIAND für die Bezahlung der FNSA gemäss den einschlägigen Bestimmungen der Provinzen verantwortlich. Eine Ausnahme bildet *Ontario*, wo im Zuge einer Vereinbarung aus dem Jahre 1965 die Provinz die Sozialhilfe verwaltet, oftmals indem die Reservate wie Gemeinden behandelt werden, die dann ihrerseits die Verantwortung für die Verwaltung des Systems übernehmen können. Über 90 Prozent der öffentlichen Beiträge stammen aus Bundesmitteln. 1997/8 gab das DIAND C\$ 671 Millionen für die FNSA aus.

Diese Vereinbarung stellt wenigstens sicher, dass die Urbevölkerung Sozialhilfeleistungen erhält. Dies bedeutet aber auch, dass die Provinzen in ihrer Sozialhilfepolitik den besonderen Bedürfnissen der Urvölker nicht Rechnung tragen (weil sie deren Zuständigkeit für die Reservate der Urvölker verneinen), ebensowenig das DIAND (weil es andernfalls die Position

⁵⁷ Ein Beispiel für das Gerangel, das zwischen den Provinzen und dem Bund um ihre jeweilige Rolle stattgefunden hat, sind die "Jahrtausend-Stipendien" für Studierende. Das Stipendienwesen ist normalerweise eine Angelegenheit der Provinzen; die Provinzen haben geltend gemacht, dass die einseitige Ankündigung eines Bundesprogramms ihnen nicht mehr erlauben würde, frei über den Inhalt und das Schwergewicht ihrer eigenen Programme zu entscheiden.

Kasten 6.1: Sozialhilfe an die Urvölker Kanadas (*Folge*)

der Provinzen akzeptieren würde). Die Verlierer dabei sind die Urvölker. Die Sozialhilfepolitik hat deren traditionelle soziale Strukturen unterminiert, so etwa durch die Betonung von Einzelpersonen oder Kernfamilien zum Nachteil des Familienverbandes, indem junge Menschen zum Verlassen des Elternhauses ermutigt werden (die Leistungen für Alleinstehende sind höher als diejenigen für einen zusätzlichen Erwachsenen in einem Mehrerwachsenenhaushalt) und durch die Leistung höherer Geldsummen, als sie durch traditionelle Gruppenaktivitäten erarbeitet werden können. Diese Abhängigkeit, die sich nach so vielen Jahren der Ausrichtung von passiven Sozialhilfeleistungen in wirtschaftlich unterentwickelten Gebieten entwickelte, überrascht kaum.

Drei Entwicklungen tragen zur Erkenntnis bei, dass eine Reform des FNSA-Systems trotz der Kontroverse zwischen dem Bund und den Provinzen notwendig ist: Die Tatsache der hohen und steigenden Quoten der sozialen Abhängigkeit, das Streben der Führer der Urvölker nach mehr Autonomie und eine sich vergrößernde Disparität zwischen den Verhältnissen in- und ausserhalb der Reservate. Das DIAND hat den „Aktionsplan für Kanadas Ureinwohner“ (*'Canada's Aboriginal Action Plan'*) entwickelt, dies als Antwort auf einen Bericht der Königlichen Urvölkerkommission (*Royal Commission on Aboriginal Peoples*) aus dem Jahre 1996. Ähnlich den Reformen der Provinzen im Zuge der Einführung des CHST-Systems bezweckt die Einkommenssicherungsreform (*Income Security Reform; ISR*) die Neuausrichtung des Augenmerkes der FNSA weg von einer passiven Einkommenssicherung hin zu aktiven Massnahmen sowie zu einer Senkung der Gesamtausgaben.

Selbst wenn davon ausgegangen werden könnte, dass die Häuptlinge und Räte der Urvölker für diese Politik gewonnen werden können, so bleibt die politische Herausforderung erschreckend gross. Reservate im dichtbevölkerten Süden mögen eine gewisse wirtschaftliche Lebensfähigkeit haben, da deren Einwohner in der Lage sind, ausserhalb der Reservate nach Stellen zu suchen. In einigen dieser Reservate, sind mit gewissen Erfolgen Programme entwickelt worden, die einen ganzheitlichen Lösungsansatz beinhalten, welcher der Behandlung von Themen im Bereich der Massenverarmung (geringer Bildungsgrad, schlechte Gesundheit, Alkoholismus und andere Formen von Drogenabhängigkeit) gegenüber der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt eine vorrangige Stellung einräumt.

Ein Beispiel eines solchen Programmes ist das Programm *"Innovations"*, wie es im Six Nations Reservat (das eine der grössten Bevölkerungsgruppen der Ureinwohner *Ontarios* umfasst) durchgeführt wird. Das Programm beinhaltet: Stabilisierung der Abhängigkeit und Aufbau von Selbstvertrauen, Entwicklung von Fähigkeiten für die Lebensplanung, Ausbildung, praktisches Training und Arbeitsvermittlung. Bis ein Ergebnis erreicht wird, kann es 4 bis 5 Jahre dauern. Das Programm, das durch drei Beamte betreut wird, hat 522 registrierte Klienten. Es hat im Verlauf von 6 Monaten 70 Personen eine Stelle verschafft und 43 eine Zweitausbildung ermöglicht. Wie die OW-Sozialhilfe legt das Projekt das Schwergewicht auf die Arbeitsbeschaffung, ist jedoch nicht obligatorisch und zielt nicht vorderhand auf eine "so-rasch-wie-nur-mögliche Stellenbeschaffung" ab und steht auch nicht immer im Einklang mit der neuen politischen Ausrichtung der Provinzen.

Eine Vorevaluation eines Projektes in Prince Albert im Norden von *Saskatchewan*, das sich an junge Menschen richtet, von denen 80 Prozent den Urvölkern oder den Métis angehören, liefert ähnliche Schlussfolgerungen. Das von der Provinz finanzierte Programm zeichnet sich durch breite Konsultationen aus, um so die Unterstützung von lokalen Gemeinschaften zu gewinnen. Die Klientenberatung ist intensiv und die Fallbearbeitung erstreckt sich über eine lange Zeit. Die Vermittlung von Stellen erfolgt über kontinuierliche Kontakte mit dem ansässigen Gewerbe, findet jedoch ihre Grenzen an der Wirtschaftskraft in diesem Gebiet.

Kasten 6.1: Sozialhilfe an die Urvölker Kanadas (*Folge*)

Im Norden gibt es wenig solche Erfolgsgeschichten, anhand derer sich die Politik darstellen liesse. Es wurden wiederholt Ausbildungsprogramme versucht, mit dem Ergebnis, dass die Bewohner zwar oft geschult sind, jedoch für die Anwendung ihrer Fertigkeiten gezwungen sind, die Reservate zu verlassen. Daher dürfte eine Aktivierungsstrategie, die das Schwergewicht auf die individuelle Entwicklung legt (wie es in der kanadischen Sozialhilfepolitik zunehmend der Trend ist) nicht geeignet sein. Zum Beispiel könnten sich die Versuche (wie etwa in Ontario mit der OW-Sozialhilfe), ein Obligatorium für Aktivierungsmassnahmen umzusetzen, als untauglich erweisen. Für die Menschen in den Reservaten mangelt es an sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten. Sogar im Süden wäre die Vermittlung von Stellen ausserhalb der Reservate notwendig, was bei den Gruppen zu Befürchtungen über eine Zwangsassimilierung hervorruft. Gruppenhäuptlinge und -räte befürworten oft das Konzept einer Stellenbörse, aber viele von ihnen sind der Meinung, dass die OW-Sozialhilfe, so wie sie derzeit konzipiert ist, nicht funktionieren kann. Die Behörden in den Provinzen arbeiten auch weiterhin mit den Urvölkern zusammen, um sicherzustellen, dass bei der Sozialhilfe ein aktiver Lösungsansatz entwickelt wird, der für die Gemeinschaften der Urvölker geeignet ist.

Die kanadischen Urvölker sind der Ansicht, dass sie bei der Entwicklung dessen, was sie gemäss den Verträgen mit der Britischen Krone als ihr Land betrachten, mehr Mitsprache haben sollten. Langfristig beabsichtigen sie eine grössere Kontrolle bei der Ausbeutung der Wälder und der übrigen natürlichen Rohstoffe und bauen damit auf den in den *Northwest Territories* gemachten Erfahrungen auf, die am 1. April 1999 in zwei Gebiete aufgeteilt worden sind, wovon das eine (*Nunavut*) von den Urvölkern verwaltet wird. Die Wahl der geeigneten finanziellen Lösungen in anderen Bereichen bleibt jedoch nach wie vor umstritten. Experimente, die darauf basieren, dass den Häuptlingen und den Räten ein besserer Zugang zu Geldern verschafft wird, um diese für die wirtschaftliche Entwicklung anstelle für Sozialhilfeleistungen zu verwenden, sind bereits durchgeführt worden. Wie bei ähnlichen Vereinbarungen mit der Urbevölkerung in anderen Ländern, besteht auch in Kanada die Schwierigkeit darin, diesen Gruppen die von ihnen geforderte genügende Autonomie zu gewähren und gleichzeitig der Forderung der Steuerzahler nach Wahrnehmung der Rechenschaftspflicht nachzukommen.

In der *Schweiz* waren die Diskussionen über die Kompetenzaufteilung weniger heftig und haben sich weniger auf unmittelbare politische Prioritäten wie das NCB-Programm in Kanada konzentriert. Gegenwärtig ist jedoch eine Debatte über die Frage im Gang, wie Kompetenzen und Finanzmitteln besser in Einklang gebracht werden könnten. Die Zuständigkeit für Leistungen der Sozialhilfe an Betagte und Behinderte (und zwar sowohl für direkte Leistungen, als auch für Beitragszahlungen an andere Organisationen) ist inzwischen eindeutig den Kantonen zugeteilt worden. Wo man sich für eine gemeinsame Zuständigkeit von kantonalen und Bundesbehörden entschieden hat, wurde die Finanzordnung entsprechend angepasst.

Subsidiarität und Mindeststandards in der Sozialhilfepolitik

Die Kantone schöpfen ihre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Sozialhilfe nur selten aus. Fast sämtliche Parameter (Vermögensgrenzbeträge, nichtanrechenbares Einkommen, finanzielle Verantwortung für Familien, Rückzahlung von Leistungen usw.) stimmen mit den SKOS-Richtlinien überein. Tatsächlich unterliegt die Leistungshöhe der richterlichen Überprüfung, dies aufgrund eines Entscheids des Schweizerischen Bundesgerichts, wonach es ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht auf Existenzsicherung gibt. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass entsprechende Leistungen zur Deckung dieses Bedarfs ausgerichtet werden, wobei die Kantone in der Regel ein gesetzliches Mindesteinkommen gemäss den SKOS-Richtlinien festlegen. Zusätzlich zur Rechtsprechung des Bundesgerichts, die bei einer fehlenden kantona-

len Gesetzesregelung ihre Geltung entfaltet, haben auch die folgenden Faktoren die einheitliche Regelung begünstigt:

- Die Auswirkungen der Migration innerhalb des Landes: Die Zuwanderungskantone und -gemeinden möchten verhindern, allzu "grosszügig" zu sein, um die Zuwanderung von armen Menschen zu minimieren. Auch die Herkunftsgemeinden und -kantone möchten eine zu starke "Armutsmigration" verhindern, zumal das System, dass die Zuwanderungsgemeinden ermächtigt, sich die Unterstützungsbeträge von den Herkunftsgemeinden zurückerstatten zu lassen, zur Folge hat, dass sie ihre finanziellen Verpflichtungen behalten, jedoch die operative Kontrolle verlieren.
- Die politische Kultur: Dadurch, dass Gesetzesvorlagen durch ein Referendum abgelehnt werden können, weichen Politiker nur dann von nationalen Normen ab, wenn sie glauben, dass diese Massnahme in der Volksabstimmung eine Chance haben wird. Es wird angenommen, dass nationale Richtlinien unterstützt werden, während eine Abkehr davon kritischer betrachtet wird, was zu einer Vereinheitlichung der Systeme führt.

Die Behauptung, dass vor den 90er Jahren Sozialhilfepolitik nirgendwo in *Kanada* ein wichtiges politisches Thema war, wäre nur leicht übertrieben. Dass es zu einem wurde (zumindest in einigen Provinzen), hat drei Hauptgründe:

- In der Vergangenheit waren Bundesbeiträge an die Provinzen an Auflagen geknüpft. Mit dem Wechsel zu einem Pauschalbeitragssystem sind diese Auflagen bis auf eine verschwunden – nämlich dass Leistungen nicht einem Wohnsitzerfordernis unterliegen dürfen. Sogar für die Zeit vor diesem Wechsel kann nicht einfach behauptet werden, dass die Bundesgesetzgebung für die Provinzen sehr verpflichtend war⁵⁸. Nichtsdestoweniger herrschte der Eindruck, dass die Sozialhilfepolitik in Kanada eine ganz bestimmte Struktur aufweisen sollte, d.h. eine einzige Leistung vorzusehen hatte, die sowohl vermittlungsfähige wie auch nicht vermittlungsfähige Personen abdecken sollte. Der Wechsel zu den Pauschalbeiträgen betonte den politischen Freiraum, den die Provinzen in diesem Bereich haben. Vielleicht genauso wichtig sind die Kürzungen bei den Ausgleichszahlungen. Die Endkosten der Provinzen für die Sozialhilfe – und auch die Vorteile von erfolgreichen Reformen – haben zugenommen.
- Die Zunahme der Sozialfälle zu Beginn der 90er Jahre war ein klarer Hinweis dafür, dass etwas ziemlich schief lief.
- Das zunehmende Interesse an die schliesslich erfolgten Reformen im "Wohlfahrtsbereich" in den Vereinigten Staaten verstärkten die Bedeutung der Sozialhilfe in Kanada. Zwar unterscheiden sich die verschiedenen kanadischen Programme in ihrem Geltungsbereich stark von den US-Wohlfahrtsprogrammen, aber die Rhetorik und in einigen Fällen auch die Reformen sind sich ähnlich.

⁵⁸ Die CAP-Ausgabenlimite galt für den Finanztransfer an einige Provinzen, so dass geringfügige Änderungen in den Sozialhilfeausgaben keine Änderungen beim Bundestransfer zur Folge hatten.

Anders als in der *Schweiz* gibt es in Kanada wenig Anzeichen für zentripetale Kräfte, die auf eine Konvergenz zu einem einheitlichen System hindeuten. Der Prozentsatz der Sozialhilfeempfänger variiert weniger stark als noch vor einigen Jahren, was aber lediglich auf eine Provinz – nämlich *Ontario* – zurückzuführen ist, wo sich der Prozentsatz massiv auf das Durchschnittsniveau der übrigen Provinzen reduziert hat. In anderen Bereichen der Sozialhilfepolitik besteht bei den Lösungsansätzen keine offensichtliche Konvergenz.

Folgen der finanziellen Vereinbarungen

Steuervereinbarungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten

In beiden Ländern besteht der Lösungsansatz der Sozialpolitik darin, die politische Verantwortung auf die verschiedenen Regierungsebenen gemäss der Verfassung aufzuteilen, um alsdann Vereinbarungen über den Mitteltransfer zwischen diesen Ebenen zu schliessen und so der unterschiedlichen Steuerkraft Rechnung zu tragen (so dass Regierungen keine grossen Geldbeträge von einer beweglichen oder auf andere Weise instabilen Steuerbasis zu beziehen brauchen). Dieser Lösungsansatz ist unter zwei Voraussetzungen erfolgreich. Erstens muss die Definition und die Praxis hinsichtlich der Frage, wer welche Leistungen bezieht, klar formuliert sein und straff gehandhabt werden, so dass eine Regierungsinstanz nicht versuchen kann, einzelne Personen in eine Lage zu manövrieren, in der sie unter die finanzielle Verantwortung anderer Gemeinwesen fallen. Zweitens muss das System dazu fähig sein, mit den Auswirkungen eines Kurswechsels der einen Regierung auf die finanzielle Situation der anderen Regierungen fertig zu werden.

In der Schweiz ist man der Ansicht, dass die Auswirkungen eines Kurswechsels auf die Finanzen der verschiedenen Gemeinwesen berücksichtigt und dass die Finanzströme nötigenfalls entsprechend angepasst werden sollten. Würde zum Beispiel die Bundesregierung einen Versicherungszweig so ändern, dass sich die Sozialausgaben erhöhen, so würde in der Regel der Ruf nach einer entsprechenden Anpassung der Finanzströme laut werden. Der Vorteil einer solchen "Grundregel" ist, dass sich die grundsätzliche Politik leichter vom Streben der staatlichen Körperschaften nach eigenen Vorteilen trennen lässt, was in einem Bundesstaat mit 26 Kantonen und mehreren Tausend Gemeinden eine Katastrophe wäre. Statt dessen können die aus der Sicht der Stimmbürger und der Leistungsempfänger besten Verfahrensweisen angestrebt werden. Ein solcher Lösungsansatz verhindert nicht das Abwälzen von Kosten: Gelingt es einer bestimmten Gemeinde, einem Sozialhilfeempfänger erneut einen grundsätzlichen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verschaffen, oder hilft sie diesem, Zugang zu Invaliditätsleistungen zu erhalten, dann reduzieren sich die kommunalen Auslagen auf Kosten des Versicherungssystems (siehe unten). Aber man ist sich einig, dass ein Kostentransfer auf andere Verwaltungsinstanzen *als Verfahrensweise* zu vermeiden ist.

Die Realität vermag niemals ganz diesem Ideal zu entsprechen, weil der schweizerische Bundesstaat ein komplexes Gebilde ist. Versuche, dieses Ideal umzusetzen, haben zu einem komplizierten und undurchsichtigen System von Geldströmen geführt. Es existieren über 100 zweckgebundene Beiträge (z.B. für die Sozialversicherungsbereiche, die sich auf die Anzahl Leistungsempfänger beziehen, die Polizeiausgaben usw.), nach denen sich die Geldströme zwischen den Kantonen und dem Bund richten (keiner dieser Beiträge bezieht sich direkt auf Sozialhilfeausgaben, da der Bund für dieses Gebiet nicht zuständig ist). Ein

ähnlich kompliziertes finanzielles Verteilsystem innerhalb jedes Kantons legt die Geldströme zwischen den Gemeinden fest. Daraus ergibt sich, dass die Anpassungen nach jedem einzelnen Kurswechsel einen unzumutbaren Streit unter den Gemeinwesen hervorrufen würden.

Über dieses System herrscht grosse Unzufriedenheit. Ihm wird nachgesagt, dass es Innovationen unterdrücke, kaum den unterschiedlichen Bedürfnissen gerecht werde und einen hohen Verwaltungsaufwand verursache. So ist eine Kommission gebildet worden, die untersuchen soll, ob die zweckgebundenen Beiträge in ein System von Pauschalbeiträgen umgewandelt werden könnten. Abgesehen davon, dass die Beiträge der Kantone an die verschiedenen Sozialwerke auf der Basis ihrer Steuerkraft berechnet werden, gibt es noch ein Finanzausgleichssystem zwischen den reicheren und den ärmeren Kantonen, wobei die umverteilten Mittel gegenüber den zweckgebundenen Beiträgen weniger ausmachen. Die Alternativen – ein ineffizienter Status quo oder eine verstärkte Steuerkompetenz des Bundes und verminderte Gemeindekompetenzen – könnten bei den reicheren Kantonen hinreichend Besorgnis hervorrufen, um diese von der Notwendigkeit der damit einhergehenden beträchtlichen Kapitalabflüsse zu überzeugen. Die Gewinne könnten beachtlich sein; die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren spricht von bis zu 10 Prozent des Gesamtumfangs der Geldströme zwischen den Gemeinwesen, die für Verwaltungskosten und für unzweckmässige Kostenverlagerungen verschwendet werden.

Im Gegensatz dazu gibt es in *Kanada* nur zwei Arten von Bundesbeiträgen an die Provinzen (CHST und Finanzausgleich) sowie die besonderen Regelungen für Territorien, die 95 Prozent sämtlicher dieser Gelder ausmachen. Anders als in der *Schweiz* ist man hier jedoch nicht der Meinung, dass grössere politische Änderungen, die eine Verlagerung der Kosten auf andere Gemeinwesen bewirken, notwendigerweise zu einer entsprechenden Anpassung der Geldströme führen sollten. Ein aktuelles Beispiel für die Spannungen, die auftreten können, sind die Änderungen bei der Erwerbsversicherung (*employment insurance scheme*) die eine Verringerung des Anteils Arbeitsloser, die Versicherungsleistungen erhielten, zur Folge gehabt hatten. 1989 betrug das Verhältnis der ordentlichen Leistungsempfänger der Erwerbsversicherung zu den Arbeitslosen 83 Prozent. Der aktuelle Anteil beträgt nur 42 Prozent (siehe Kapitel 5)⁵⁹, aber die Unterschiede zwischen den Provinzen sind beträchtlich, so etwa 79.2 Prozent in *New Brunswick*, im Vergleich zu nur 29.5 Prozent in *Ontario*, 32.2 Prozent in *Alberta* und 35.7 Prozent in *Saskatchewan* (HRDC, 1998). Der sich implizit aus der Reform ergebende Finanztransfer zwischen den Provinzen ist inzwischen umstritten (siehe Boothe, 1998).

Dieser Wechsel bei der Versicherungsdeckung hat weitreichendere Auswirkungen als eine Änderung der Geldströme zwischen den Provinzen; er hat die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen verändert. Wie bereits in Kapitel 5 dargelegt, hat die Gesamtdeckung der Arbeitslosigkeit durch die Erwerbsversicherung abgenommen, weil sich die Struktur der Arbeitslosigkeit verändert hat und die aufeinanderfolgenden Reformen dieser Versicherung den Leistungszugang und die Leistungsperiode beschränkten. Mittlerweile ist die Bundesregierung für einen im Vergleich zu früher kleineren Teil der erwerbstätigen Bevölkerung zuständig, nämlich für diejenigen Personen, die stark in der Arbeitswelt

⁵⁹ Die Erwerbsversicherung erzeugt einen hohen Überschuss (Ertrag C\$ 19 Milliarden; Aufwand C\$ 11 Milliarden). Diesen Überschuss hat der Bundesfinanzminister für die Sanierung des Staatshaushaltes verwendet, wo es zu einem Budgetüberschuss von C\$ 3.5 Milliarden gekommen ist. Beitragskürzungen im Umfang von C\$1 Milliarde wurden gegen Ende 1998 angekündigt.

verankert sind⁶⁰. Wegen strengen Bedarfsprüfungen kommt nur ein relativ kleiner Anteil von Erwerbsversicherungsberechtigten unmittelbar nach dem Auslaufen der Erwerbsversicherung in den Genuss von Sozialhilfe. Das NCB-Programm richtet gewisse Grundleistungen an Familien mit Kindern aus (und wird auch vermehrt Beiträge an die von der Rezession stark betroffenen Provinzen ausrichten). Jedoch wird, wenn sich die wirtschaftliche Lage wieder verschlechtern sollte, ein beträchtliche Teil der Aktivbevölkerung mittellos dastehen und zudem werden auch die Sozialhilfeausgaben der Provinzen ansteigen.

Die Rolle der Lokalregierungen

Kostenteilung und Vereinbarungen über den Finanzausgleich

In der *Schweiz* sind die Kantone befugt, im Bereich der Sozialhilfe zu legiferieren. Wie aber bereits in den vorangehenden Kapiteln dargelegt, übernehmen viele Gemeinden eher Aufgaben im Bereich des Vollzugs. Die Gemeinden spielen auch eine Rolle bei der Finanzierung des Systems. In *Zürich* bezahlen die Gemeinden sämtliche Sozialhilfekosten (wobei aus unterschiedlichen Gründen, wie etwa wegen der Einführung des Prozederes für die Hilfe an die jüngst eingewanderten Menschen siehe unten)), in der Praxis ungefähr ein Viertel der Sozialhilfeausgaben über den Kanton finanziert wird [Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, 1998]. *Zürich*, die grösste Stadt der *Schweiz*, hat eine hohe Konzentration von Sozialhilfeempfängern. Dies widerspiegelt teilweise die allgemeine Tendenz, dass Städte mehr Bedürftige zählen als die übrigen Gebiete eines Landes, wobei in *Zürich* noch eine hohe Konzentration von Einwanderern hinzukommt⁶¹. Wie bereits in Kapitel 4 dargelegt, wird in einer grossen Stadt, wo sich die Menschen weniger für die Angelegenheiten ihrer Nachbarn interessieren, der Mangel an Privatsphäre und die dem Schweizer Sozialhilfesystem inhärente Stigmatisierung gemildert. Häufig ist die Meinung zu hören, dass *Zürich* Sozialhilfeempfänger anzieht, die glauben, dort besser als anderswo behandelt zu werden, weil in Zürich eine weniger energische Durchsetzung von Rückzahlungen praktiziert wird. Bedarfsleistungen an Eltern von Kleinkindern ausgerichtet werden und das System der Sozialdienste besser ausgebaut ist.

Die Gemeinde der Stadt *Zürich* hat viel höhere Ausgaben als die sie umgebenden Gemeinden – ungefähr die Hälfte sämtlicher Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenbetreuung leben in der Stadt, die nur 30 Prozent der Kantonsbevölkerung ausmacht (Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, 1998). Bisher haben sich diese Gemeinden jeglichen Massnahmen für eine gleichmässige Verteilung der Finanzlast der Sozialhilfe widersetzt.

In *Zürich* zeigt man ein reges Interesse an der Lastenverteilung zwischen den Gemeinden in *Graubünden*. Grundlage dieses Systems bildet eine *gegenseitige Versicherung*. 15 Prozent der Gemeinden in *Graubünden* haben weniger als 100 Einwohner und die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei weniger als 400 Einwohnern. Die finanziellen Folgen – etwa einer Scheidung – welche die Unterstützung einer

⁶⁰ Diese neue *de facto*-Kompetenzaufteilung zwischen Bundes- und Provinzbehörden ist nie ausdrücklich erfolgt.

⁶¹ Über 26 Prozent der Bevölkerung der Stadt *Zürich* stammt nicht aus der *Schweiz*, dies im Vergleich zu 17 Prozent im restlichen Kanton. Bei den ausländischen Aufenthaltlichen in *Zürich* ist die Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, doppelt bis dreimal so hoch wie bei der schweizerischen Bevölkerung (Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, 1998).

grossen Familie durch die Gemeinde zur Folge hat, könnte leicht zu einer Erhöhung des Gemeindesteuerfusses führen. Während Gemeindepolitiker soweit als möglich die wirtschaftliche Unabhängigkeit aufrecht erhalten möchten, so muss dies gegen die Verwundbarkeit der Gemeinde im Falle eines finanziellen Schocks abgewogen werden. Von der Gesamtleistung werden⁶²:

- 1/3 von der Wohnsitzgemeinde bezahlt;
- 40 Prozent von dem, was übrig bleibt, vom Kanton bezahlt;
- Der Rest wird auf einer Pro-Kopf-Basis auf sämtliche Gemeinden Graubündens verteilt; und
- Hat eine Gemeinde mehr als 5 Prozent ihres Budgets für diese Zahlungen aufzuwenden, so bezahlt der Kanton den Überschuss. Im Jahre 1997 war dies bei 30 der 213 (überwiegend ländlichen) Gemeinden der Fall. Dabei hatte man anfangs angenommen, dass die betreffenden Beträge bei den meisten Gemeinden unter dieser 5-Prozent-Grenze liegen würden.

Ob dieser Lösungsansatz ein Lastenausgleichsmodell bietet, das allgemein zur Anwendung gelangen kann, darf aus zwei Gründen bezweifelt werden. Den ersten Grund bilden die distributiven Auswirkungen der Änderung. Das System wurde zu einer besonders günstigen Zeit eingeführt, als nämlich die Sozialhilfekosten relativ tief waren und es nicht offensichtlich war, dass Finanztransfers notwendigerweise von ländlichen an städtische Gebiete oder von grossen an kleine Gemeinden stattfinden würden (tatsächlich gehen die Transferzahlungen vorwiegend von ländlichen an städtische Gebiete, weil letztere eine Zunahme der Leistungsansprüche verzeichnen). In anderen ? Kantonen, insbesondere im Kanton *Zürich*, weiss man nicht genau, in welche Richtung die Geldströme gehen werden.

Der zweite Grund ist folgender: während in *Graubünden* die Gemeinden für die Sozialhilfe aufkommen, führt der Kanton die gesamte Verwaltung und bietet insbesondere auch die Massnahmen für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt an. Dies bietet Gewähr für ein ausreichendes Mass an Professionalität bei der Organisation von Dienstleistungen (siehe unten), hat aber auch den Vorteil, dass so die Abschreckungseffekte der Kostenteilung auf die Investitionen in Präventivmassnahmen oder Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung gemildert werden. Angenommen, eine Massnahme der beruflichen Wiedereingliederung (oder eine Investition in die Betrugskontrolle usw.) kostet 100 Einheiten. Würde sich eine Gemeinde *nur* um ihre eigene Finanzlage kümmern, so nähme sie eine solche Investition nur dann vor, wenn sie mit einer mindestens gleichwertigen Verminderung ihrer künftigen Kosten (angemessen aktualisiert) rechnen könnte. Je mehr die Gemeinde Kosten gemeinsam mit anderen Gemeinwesen (z.B. dem Kanton oder anderen Gemeinden) zu tragen hat, desto weniger wird eine erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung ihre eigene Kosten reduzieren. Folglich wäre der Anreiz, sich bei solchen Aktivitäten zu engagieren, geringer.

Gemeinden verfolgen nicht nur finanzielle Zwecke, im Gegenteil: die Aufgabe, durch Wiedereingliederung Armut zu verhindern, rechtfertigt den Gebrauch von staatlichen Mitteln, selbst wenn streng finanzielle Erwägungen zum Schluss führen, dass netto eine Ausgabe resultiert. Es wäre jedoch eine höchst

⁶² Die Kostenteilungsvereinbarungen umfassen Sozialhilfe und Alimentenzahlungen. Die Gemeinden garantieren Alimentenzahlungen, indem sie anstelle eines abwesenden Elternteils Leistungen erbringen.

eigenartige Organisationsform, wenn die finanziellen Einkünfte bei der Festlegung der insgesamt für die berufliche Wiedereingliederung oder für die Betrugskontrolle aufgewendeten Mittel überhaupt nicht berücksichtigt würden. In *Graubünden* werden die Kosten aufgeteilt, so dass es für die Gemeinden weniger Anreize für kostenreduzierende Ausgaben gibt. Es ist aber der Kanton, der die Wiedereingliederungsmassnahmen durchführt⁶³, so dass der Umstand, dass Einkünfte auf die Gemeinden verteilt werden, irrelevant wird⁶⁴.

Von den in diesem Bericht untersuchten vier Provinzen behält nur noch *Ontario* den Lokalregierungen gewisse Aufgaben vor⁶⁵. Als dieser Bericht verfasst wurde (also im Oktober 1998), gab es ungefähr 300 Gemeinden, die unter *Ontario Works* Dienstleistungen anboten. Seit April 1999 ist das Dienstleistungsangebot der Gemeinden restrukturiert worden und erfolgt inzwischen durch 47 Gemeindedirektionen. 80 Prozent der Sozialhilfekosten für die Einkommenssicherung werden von der Provinz getragen und 20 Prozent durch die Gemeinde⁶⁶. Leistungen für Alleinerziehende sind bis vor kurzem vollumfänglich durch die Provinzregierung finanziert worden. Die Kosten werden nun gleichmässig zwischen den beiden Regierungsebenen aufgeteilt.

Die durch diese finanzielle Struktur bewirkten Anreize können dazu verleiten, nach finanziellen Vorteilen zu suchen. Ein Beispiel: Lokale Stellen waren motiviert, Geldmittel für die rasche Abwicklung von Leistungsansprüchen zu verwenden, damit potentielle Klienten so rasch als möglich ihre Leistungen erhielten, wodurch die Kosten der Provinz anfallen würden. Die Provinz erkannte das Problem und beschränkte den von ihr übernommenen Anteil der mit dem Schalterbetrieb entstehenden Verwaltungskosten. Diese Anordnung birgt ihrerseits das Risiko, andere Verzerrungen zu verursachen, da lokale Behörden sich weigern werden, diese Grenze übersteigende Ausgaben zuzulassen, selbst wenn der gesamthafte finanzielle Gewinn (zum Beispiel infolge weniger Betrugsfälle) dies rechtfertigen würde, weil sie dabei nur 20 Prozent der sich daraus ergebenden Kosten für die Einkommenssicherung einsparen würden.

Allgemeiner ausgedrückt bestehen in *Ontario* für Lokalregierungen nur geringe Anreize, mehr Menschen den Anspruch auf Sozialhilfeleistungen zu entziehen, indem nach Betrugsfällen gefahndet wird

⁶³ Grundsätzlich behalten die Gemeinden das Recht, eine bestimmte Integrationsmassnahme gutzuheissen oder abzulehnen. In der Praxis aber setzen sich eher die Ansichten der kantonalen Behörden durch.

⁶⁴ Andererseits wird es zumindest möglich, dass andere Formen der Ineffizienz eingeführt werden – etwa zuviel oder zuwenig Investitionen in bestimmten Fällen, was die Sorge der Kantone um eine gute geographische Verteilung ihrer Leistungen oder die Auswirkungen von Kapazitätsengpässen in anderen Bereichen widerspiegelt, usw.

⁶⁵ Im Vergleich zu heute hatten früher die Lokalregierungen in *Kanada* eine viel bedeutendere Rolle in der Sozialpolitik. Beispielsweise verwalteten in Saskatchewan Lokalregierungen die Sozialhilfe bis in die Dreissiger Jahre. Im März 1994 waren Manitoba, Nova Scotia und *Ontario* die einzigen *kanadischen* Provinzen, die mehrschichtige Sozialhilfesysteme betrieben. Inzwischen hat Nova Scotia sein System vereinheitlicht und auch in Manitoba arbeitet man auf dieses Ziel hin.

⁶⁶ Die Gemeindemittel stammen von zweckgebundenen Beiträgen (30%), Benutzergebühren (30%) und von der Vermögenssteuer (40%). Neben den zweckgebundenen Beiträgen gibt es keinen ausdrücklichen Finanzausgleich, ausser im Grossraum von Toronto, wo zwischen den Vorstadtgebieten und der Stadt ein Poolssystem besteht. Jedoch sind die Gebiete mit blühenden Industrie- und Gewerbebetrieben auch jene mit vielen sozialen Problemen, was zu einer annähernd gerechten Verteilung führt.

oder arbeitsmarktliche Massnahmen finanziert werden, weil der von den Lokalregierungen zu tragende Kostenanteil gering ist. Die Provinz hat sicherzustellen, dass die Verwaltungsverfahren durch Richtlinien und klare Erfordernisse gestrafft werden. Die Provinz ist für die Finanzierung von arbeitsmarktlichen Massnahmen unmittelbar oder über Vereinbarungen mit den Lokalregierungen verantwortlich – Zuschüsse sind an *Business Plans* gemäss *Ontario Works* gekoppelt – anstatt derartige Entscheidungen lokalen Entscheidungsträgern zu überlassen. Eine grössere lokale Kontrolle hat Nachteile: die Heterogenität des Dienstangebots in den Provinzen oder sogar das Fehlen von Massnahmen in gewissen Gebieten. Das gewählte Vorgehen birgt aber auch Nachteile: Wegen des Prinzips "Eine Grösse passt zu Allem" werden zu wenig oder zuviel Mittel für bestimmte Aktivitäten in einem bestimmten Gebiet aufgewendet; die Kosten der Verwaltung für die Einhaltung der Regelungen sind hoch und es gibt nur wenige Anreize für die Suche nach neuen Ansätzen.

Bei Kostenteilungsvereinbarungen kann eine Verminderung der zentralen Kontrolle nur durch eine gleichzeitige Zunahme der Anfälligkeit von Lokalregierungen auf Finanzkrisen erfolgen⁶⁷. Alternativ dazu könnte innerhalb der Provinzen ein System von Pauschalbeiträgen (welches die Steuerkraft und den Bedarf von Lokalregierungen berücksichtigen würde) in Erwägung gezogen werden. Dagegen wendet jedoch *Ontario* ein, dass der Finanzausgleich zwischen den Provinzen begrenzt sein sollte und eine Pro-Kopf-Umverteilung vorzuziehen sei (*Ontario* ist eine der reicheren Provinzen). In Anbetracht dieser Tatsache dürfte es schwierig sein, innerhalb der Provinz einen Finanzausgleich einzuführen.

Regionalisierung

Eine andere Lösung besteht in der Fusion von kleinen lokalen Körperschaften, damit spezialisierte Dienste eingerichtet und die finanziellen Risiken vermindert werden können.

Im Kanton *Tessin* hat man versucht, die Verantwortung für die Sozialhilfe auf die Kantonsebene zu übertragen. Die Kosten werden mit den Gemeinden geteilt (Letztere bezahlen 30 Prozent der in ihre Zuständigkeit fallenden Sozialhilfe), aber die Administration konzentriert sich vermehrt auf der Kantonsebene. Den Gemeinden bleibt der Ermessensspielraum bei der Gewährung von besonderer Hilfe und bei den Gesuchstellern besteht die zunehmende Tendenz, die Gemeinden zu übergehen und sich direkt an den Kanton zu wenden. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeinden und dem Kanton (zum Beispiel in der Frage, ob eine bestimmte Auszahlung vorzunehmen sei) werden bilateral geregelt.

Im Kanton *Waadt* und in einigen Gebieten des Kantons *Zürich*, wird der Lösungsansatz der "Regionalisierung" verfolgt. Anstatt den kleinen Gemeinden das Risiko der Sozialhilfe ohne Unterstützung zu überlassen, sind im Kanton *Waadt* (auf Druck des Kantons) und in *Zürich* (freiwillig) für die Verwaltung und für die Finanzierung der Sozialhilfe Gemeinden zusammengeschlossen worden. Die Rechtfertigung für die im Kanton *Waadt* erzwungene Regionalisierung lautet, dass es 384 Gemeinden gibt, von denen viele

⁶⁷ Die Provinzbehörden in *Ontario* schlugen auch eine Aufteilung sämtlicher im Zusammenhang mit der Sozialhilfe stehenden Kosten im Verhältnis 50:50 vor, was eine Verminderung der zentralen Kontrolle ermöglicht hätte. Dies fand bei den Lokalregierungen kaum Zustimmung, zumal dies deren finanzielle Risiken beträchtlich erhöht hätte. Bis vor kurzem bezahlte die Provinz eher 90 als 80 Prozent des durch einen Klientenbestand der Sozialhilfe von mehr als 4 Prozent der Bevölkerung verursachten Kostenüberschusses.

schlicht zu klein sind, um Sozialhilfe wirkungsvoll anzubieten (fast 60 Prozent dieser Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner). Die regionalen Sozialdienste vereinen unter einem Dach Sozialversicherung, Sozialhilfe, Arbeitsvermittlungszentren, Jugendprogramme, Wohnprojekte und auch private und nichtstaatliche Anbieter von Sozialhilfe. Das macht die Koordination viel einfacher und wirkungsvoller. Einige Sozialdienste (namentlich für Asylbewerber, Drogenabhängige, Alleinerziehende, Ex-Häftlinge sowie Frauen und Obdachlose) sind den zentralisierten kantonalen Strukturen vorbehalten. Die regionalen Behörden haben eigene Strukturen der politischen Verantwortlichkeit⁶⁸. Die Regionalisierung von Sozialdiensten wird von einigen Gemeinden immer noch bedauert, da diese der Ansicht sind, mehr Autonomie als nötig aufgeben zu haben.

Auch in *Zürich* gibt es ausserhalb der Stadt viele sehr kleine Gemeinden (es existieren insgesamt 171 Gemeinden, aber 380'000 der 1.1 Millionen Einwohner des Kantons leben in der Stadt *Zürich*). Jedoch wurden kantonale Initiativen für eine Regionalisierung mit der Begründung abgelehnt, dadurch würde die Gemeindeautonomie bedroht. Der Kanton ist zwar damit einverstanden, dass die Lasten der Stadt *Zürich* breiter verteilt werden, verfügt jedoch nicht über genügend finanzielle Mittel, um die entsprechenden Kosten zu übernehmen; die Rolle des Kantons beschränkt sich daher auf Koordination und Beratung. Jedoch haben sich einige Gemeinden freiwillig zusammengetan, um die Sozialhilfe und ähnliche Dienste gemeinsam zu verwalten. Zum Beispiel stimmten in Affoltern am Albis die Vertreter von 14 Gemeinden einer Regionalisierung zu, die auch einem unter den 40'000 betroffenen Personen abgehaltenen Referendum standhielt. Damit die demokratische Verantwortung für einen politischen Entscheid übernommen wird, müssen sich 10 von 14 Gemeinden dafür aussprechen. Die Kosten des Regionalen Zentrums werden nach Massgabe des Steuerfusses unter den Gemeinden aufgeteilt. Nebst Sozialhilfe betreut das Regionale Zentrum auch Flüchtlinge, ein Arbeitsvermittlungszentrum, Wohnprojekte, Drogenabhängige usw. Aber die Regionalisierung wird nicht überall als geeignete Lösung angesehen. Eine Gemeinde mit 28'000 Einwohnern wie Uster betrachtet sich für eine einträgliche Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden als zu gross.

Die der Regionalisierung in den Kantonen *Waadt* und *Zürich* allgemein zugeschriebenen Vorteile sind:

- Skaleneffekte (economies of scale). Kleinere Gemeinden haben in der Regel nur einige wenige Sozialfälle pro Jahr. Die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen kann sogar noch geringer sein. Wären die Gemeinden auf sich allein gestellt, so könnten sie zahlreiche für die gesellschaftliche und arbeitsmarktliche Wiedereingliederung notwendige Dienstleistungen nicht erbringen.
- Vermehrtes Know-how und grössere Professionalität. Aus denselben Gründen (geringe Grösse der Gemeinden) sind bei den bestehenden Diensten die zuständigen Gemeindeangestellten oftmals zu wenig qualifiziert.

⁶⁸ Jede der Regionalbehörde angeschlossene Gemeinde entsendet eine Person in das Entscheidungsgremium, wobei auf 500 Gemeindeglieder eine Stimme entfällt, was den grösseren Gemeinden mehr (wenn auch nicht ganz proportionale) Mitsprache einräumt.

- Anonymität und Vertraulichkeit. Der Willkür in den Gemeinden wird eine Schranke gesetzt und die Information sowie die Sachkenntnis hinsichtlich der Leistungsvoraussetzungen wird verbessert. Diese Auswirkungen tragen gemeinsam zu weniger Stigmatisierung und zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Leistungen bei. Die Meinungen darüber, ob dies eine positive Entwicklung ist, gehen auseinander.

Diesen Punkten müssen die Nachteile gegenübergestellt werden:

- Die Schaffung einer zusätzlichen Entscheidungsebene und Verwaltungsstruktur;
- Die Gemeinden bedauern den Verlust ihrer Autonomie und Kontrolle; und
- Der Schritt hin zu einer professionellen Entscheidungsfindung vermindert das politische Interesse an sozialen Problemen.

Möglichkeiten für eine Kostenverlagerung

Eine Kostenverlagerung auf der Verwaltungsebene erfolgt dann, wenn eine Verwaltungsstelle Massnahmen ergreifen kann, die sicherstellen sollen, dass eine andere Verwaltungseinheit für einen Fall die finanzielle Verantwortung übernimmt, ohne sich dabei den grundsätzlichen Problemen des betroffenen Klienten anzunehmen. Dieses Problem der Kostenverlagerung ist in Bundesstaaten besonders brisant, zumal es dort schwieriger ist, sich über eine gemeinsame Agenda über die für die Klienten beste Politik zu einigen. In den verschiedenen Ländern herrschen vor allem zwei Arten der Kostenverlagerung (siehe OECD 1998, 1998a): die Verlagerung auf Invaliditäts- und auf Arbeitslosenleistungen. Varianten beider Kostenverlagerungsarten existieren in *Kanada* und in der *Schweiz*; das Verhältnis zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe wirft eher allgemeine Fragen auf, die im folgenden Abschnitt untersucht werden. In Bundesstaaten können auch andere Formen der Kostenverlagerung stattfinden, wenn die Kompetenz für die Ausrichtung von Leistungen auf verschiedene Budgetinstanzen entfällt, insbesondere bei der Aufnahme von Einwanderern, bei der innerstaatlichen Migration und bei der Bereitschaft einer öffentlichen Instanz, den anderen Instanzen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Invaliditätsleistungen

In der *Schweiz* werden die für die Prüfung eines Anspruchs auf Invaliditätsleistungen notwendigen ärztliche Untersuchungen von der Invalidenversicherung bezahlt. Diese Regelung dient dem Zweck, den Zugang zu Invaliditätsleistungen eng an medizinische Kriterien und nicht an gesellschaftliche und arbeitsmarktliche Umstände zu knüpfen. In der *Schweiz* gibt es aber zahlreiche Anekdoten über Ärzte, die bei der Abklärung der Arbeitsunfähigkeit weniger strenge Massstäbe anlegen, sobald die Arbeitslosigkeit hoch ist. Zudem könnte die gegenwärtige rasche Zunahme bei den Leistungen der Invalidenversicherung (nämlich um real 50 Prozent zwischen 1990 und 1995) teilweise auch durch entsprechende Handlungen von Beamten der Sozialhilfe mitverursacht worden sein. In einigen Gebieten ist es beispielsweise eine gängige Praxis, einen Sozialhilfeempfänger nach zwei Bezugsjahren ärztlich untersuchen zu lassen, um die Möglichkeit eines Anspruchs auf Invaliditätsleistungen zu prüfen. Als Folge davon wechselten in der Stadt

Zürich 30.7 Prozent der aus der Sozialhilfe ausgetretenen Personen im Alter zwischen 50 und 64 Jahren in die Invalidenversicherung (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 1997).

Weil die kanadischen Provinzen sowohl für die Sozialhilfe als auch für die Ausrichtung von einkommensabhängige Leistungen an behinderte Personen zuständig sind, hat es bisher keinen Anreiz für eine Kostenverlagerung gegeben, durch die Personen von einer Leistungsart in eine andere verschoben worden wären. Tatsächlich bezahlten bis vor kurzem die Provinzen gewöhnlich an beide Arten von Anspruchsberechtigten denselben Betrag an Einkommenssicherung. Interessanterweise haben die jüngst in *Ontario* erfolgten Änderungen unbeabsichtigterweise Anreize für eine Kostenverlagerung in die im Vergleich zu der normalerweise anzutreffenden Entwicklung *entgegengesetzte* Richtung, geführt, nämlich zu einer Verdrängung von Invalidenrentnern in die Sozialhilfe⁶⁹.

6.4.3.2. Armutsmigration

Anekdoten von Gemeinden, welche die Umzugskosten von Sozialhilfeempfängern bezahlten, wenn diese sich anderswo niederliessen, werden über das *Schweizer* System immer noch erzählt (siehe Eardley et. al. 1996). Es gibt dafür aber keine Beweise, aber es ist in der Tat so, dass Menschen, die in kleinen Gemeinden wohnen, in grössere Gemeinden abwandern, um der fehlenden Privatsphäre, der finanziellen Belastung ihrer Nachbarn und dem ungenügenden Leistungsangebot zu entkommen. Zum Beispiel beträgt die Zuwanderung von Sozialhilfeklienten in die Stadt *Zürich* das Dreifache der Abwanderung. Die Aufnahmegemeinden – die grossen Städte – hätten eine schwere Finanzlast zu tragen, müssten sie für sämtliche Sozialfälle auf ihrem Gebiet die volle finanzielle Verantwortung übernehmen.

Bis 1995 war es so gewesen, dass, wenn ein Gesuchsteller weniger als zwei Jahre in der Gemeinde gelebt hatte, diese Gemeinde von der früheren Wohnsitzgemeinde die Gelder für die ersten beiden Jahre des Leistungsbezugs zurückforderte. Für die folgenden 8 Jahre sind dann die Kosten gleichmässig auf die Aufnahme- und die Herkunftsgemeinde aufgeteilt worden. Seit 1995 ist die Herkunftsgemeinde für die ersten beiden Jahre voll kostenpflichtig, danach ist die Aufnahmegemeinde vollumfänglich für den Anspruchsberechtigten verantwortlich. Die dabei zu übernehmenden Kosten beinhalten nicht nur Unterstützungsleistungen, sondern auch die Kosten für die berufliche Wiedereingliederung.

Dieses System ermöglicht es den Aufnahmegemeinden, ihr Sozialhilfesystem beizubehalten und mit den für jeden Einzelnen geeigneten Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung auf eine Weise fortzufahren, wie es ohne derartige Finanzströme unmöglich gewesen wären. Dieses System ist jedoch administrativ aufwendig, erfordert eine Benachrichtigung des Kantons durch die Gemeinde, eine Benach-

⁶⁹ Im Zuge der jüngsten Reformen übernehmen die Gemeinden 20 Prozent der für die einkommensabhängigen Invaliditätsleistungen (ODSP) und für die Sozialhilfe (OW) aufgewendeten Kosten. Das Invaliditätsprogramm besteht aus einer Monatsrente von C\$ 930. Der Anteil der Gemeinden beträgt C\$ 187. Die entsprechenden Zahlen für OW sind C\$ 520 und C\$ 104. Jeder OW-Empfänger verursacht eine Leistung der Provinzen für die Bezahlung von arbeitsmarktlichen Massnahmen von ungefähr C\$ 250 pro Jahr. Die Lokalregierungen haben einen Anreiz, Menschen anstelle der Ausrichtung von Invaliditätsleistungen in der Sozialhilfe zu behalten und die Integrationsbemühungen fortzusetzen. Dies ist eine denkbar einmalige Struktur von Anreizen, zumal die in den anderen OECD Staaten bestehenden Anreize für eine Kostenverlagerung praktisch immer in die entgegengesetzte Richtung tendieren.

richtung des Herkunftskantons durch den Aufnahmekanton sowie der Herkunftsgemeinde durch den Herkunftskanton. Dieses Erfordernis gilt für jede Änderung der Verhältnisse.

Immigration

Wie in Kapitel 2 aufgezeigt wurde, leben sowohl in Kanada als auch in der *Schweiz* eine beträchtliche Anzahl Immigranten. In beiden Ländern gibt es Massnahmen zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit der Immigranten. In der *Schweiz* hängt die Niederlassung von einem gültigen Arbeitsvertrag ab. Bei einem Verlust der Arbeitsstelle und somit auch des Einkommens (während der ersten zehn Jahre nach der Immigration) sind die Niederlassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt und die betroffenen Personen haben theoretisch das Land zu verlassen. In den Fällen, in denen dies (aus welchen Gründen auch immer) nicht möglich ist, übernimmt die Bundesregierung die volle finanzielle Verantwortung und erstattet den Kantonen die nach Massgabe der dort geltenden Kriterien vorgeschossenen Kosten zurück.

In *Kanada* erhält man die Niederlassung teilweise aufgrund des Konzepts der "Familienunterstützten Immigration" (*'family class sponsored immigration'*) (dies im Gegensatz zur unabhängigen oder geschäftlichen Einwanderung). Erklärt sich ein kanadischer Bürger damit einverstanden, einen Immigranten (normalerweise ein Familienmitglied) finanziell zu unterstützen, dann hat der Betreffende sehr viel bessere Chancen, als Aufenthaltler aufgenommen zu werden. Der Bürge ist für den Immigranten während 10 Jahren verantwortlich. Folglich sollten gegenüber dem Sozialhilfesystem keine Ansprüche erhoben werden. Häufig werden jedoch diese Verpflichtungen nicht eingehalten. Die statistischen Zahlen 1993/94 für *Ontario* (Thomas, 1996) – einer Zeit mit einer hohen Anzahl Sozialfälle – lassen darauf schliessen, dass:

- 10–12.5 Prozent aller Sozialfälle unterstützte Immigranten betrafen, die in Toronto C\$ 200–300 Millionen kosteten (C\$ 250–350 Millionen in Ontario insgesamt);
- bei 13.9 Prozent der Immigranten die Bürgerschaftspflicht nicht eingehalten wurde.

Zahlreiche Vereinbarungsbrüche ereignen sich in den ersten drei Monaten des Aufenthalts in *Kanada*, was vermuten lässt, dass die Bürgen kaum je beabsichtigt haben, ihre Verantwortung ernsthaft wahrzunehmen⁷⁰. Jedoch sollte das Ausmass des Problems der säumigen Bürgen nicht übertrieben werden; in der untersuchten Zeitspanne unterschied sich der Anteil der von Bürgen unterstützten Immigranten (13.9 Prozent) kaum von demjenigen Anteil der Bevölkerung, der in diesem Jahr Sozialhilfe erhielt (14.3 Prozent). Das Thema bleibt jedoch umstritten, zumal in Einwanderungssachen der Bund zuständig ist⁷¹. Befindet sich ein Bürge im Zahlungsverzug, so benachrichtigt die Provinz die Bundesbehörden. Seitens der Provinzen wird behauptet, dass bis sich die allgemeine Haltung im Jahre 1996 änderte, nur wenig getan worden war, um diese Fälle weiterzuverfolgen und es den Provinzen überlassen wurde, die Rechnung

⁷⁰ Zum Beispiel wurde es Sozialhilfeklienten (im Allgemeinen) untersagt, sich für neue Einwanderer finanziell zu verbürgen. So schieden einige von ihnen freiwillig aus der Sozialfürsorge aus, verbürgten sich für jemanden und ersuchten dann erneut um Unterstützung, um so die übernommenen Garantieverpflichtungen zu umgehen. Um dies zu verhindern, kann eine solche Garantie nur noch von Personen abgegeben werden, die während wenigstens 12 vollen Monaten keine Sozialhilfe bezogen haben.

⁷¹ Für die Einwanderung nach *Quebec* gelten andere Regelungen.

zu bezahlen. Inzwischen sind verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Zwangsvollstreckung von Unterstützungspflichten ergriffen worden (siehe Tabelle 6.3). Es bestehen finanzielle Anreize dafür, dass sich einige Provinzen an dieser Zwangsvollstreckung beteiligen (mittels Löschung oder Beschlagnahmung des Fahrausweises usw.).

Tabelle 6.3: Änderungen bei der Gesetzgebung über die "familienunterstützte Immigration"

Gegenstand	Vor April 1997	Nach April 1997
1. Situation des Bürgen im Hinblick auf die Sozialhilfe	Darf nicht Sozialhilfebezüger sein im Zeitpunkt der Gesuchstellung	Darf in den 12 vorangehenden Monaten keine Sozialhilfeleistungen bezogen haben (ausgenommen Bürgschaften für Ehegatten/Kinder, der grössten Gruppe von unterstützten Immigranten)
2. Einkommen des Bürgen	Muss über der Armutsschwelle (LICO) liegen	Muss über der Armutsschwelle (LICO) liegen (einige technische Änderungen – Schwelle bleibt recht tief)
3. Mitunterschrift des Ehegatten	Nicht erforderlich	Wird unter gewissen Umständen verlangt
4. Einkommensberechnung	Willkürlich	Basierend auf den 12 Vormonaten
5. Dauer der Bürgschaft	Bis zu 10 Jahren	Genau 10 Jahre
6. Berücksichtigung eines früheren Zahlungsverzugs	Nicht präzisiert	Ja, ausser für Ehegatten/ Kinder (aber siehe 1)
7. Berücksichtigung eines Zahlungsverzugs des Ehegatten	Nicht präzisiert	Ja, ausser für Ehegatten/ Kinder (aber siehe 1)
8. Verbindliche Zusage des Bürgen, nicht gegen seine Verpflichtungen zu verstossen	Nicht präzisiert	Verlangt, und der Bürge muss anzeigen, dass Schulden kein Faktor sind
9. Bürge hat Wohnsitz in Kanada	Nicht präzisiert	Klarere Formulierung dieser Bestimmung
10. Ausweisungsentscheid für den Bürgen	Nicht präzisiert	Nicht als Bürge zugelassen
11. Inhaftiert	Nicht präzisiert	Nicht als Bürge zugelassen
12. Hängige Verfahren	Nicht präzisiert	Bürgschaft verschoben bis zum Urteil.

Quelle: Aus einem Brief von Frau Robillard, Minister of Citizenship and Immigration Kanada, 6/12/96

Datenaustausch

Die *kanadische* Bundesregierung verfügt über Datenbanken (z.B. Steuerdossiers⁷²), die für die Wahrung der Integrität des Sozialhilfesystems von Nutzen sind. Jedoch hat *Revenue Canada* mit dem System der Selbsteinschätzung der persönlichen Einkommenssteuer einer Beibehaltung der freiwilligen Regelfolgung den Vorzug gegeben. Zudem sind die Vertraulichkeitsbestimmungen streng. Ein Austausch von Daten mit anderen Datenbanken ist dann möglich, wenn seitens des Datenanbieters eine "informierte Einwilligung" erfolgt. *Revenue Canada* legt dies so aus, dass diese Einwilligung auf einem besonderen Formular ausdrücklich festgehalten wird. *Alberta, New Brunswick* und *Saskatchewan* haben im Allgemeinen ebenfalls die Möglichkeit, die von ihnen benötigten Daten nachzuprüfen, was in *Ontario* noch nicht der Fall ist, da die Debatten über Fragen zur Einwilligung und zur Privatsphäre noch nicht abgeschlossen sind.

Arbeitsvermittlungszentren und Sozialhilfe

In zahlreichen Ländern wird der Wiedereingliederung von Sozialhilfeklienten in das Erwerbsleben nicht genügend Beachtung geschenkt (OECD, 1998, 1998a). Die Gründe hierfür stehen – trotz deren Verschiedenartigkeit – in einem unveränderlichen Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen den Institutionen und/oder der Finanzstruktur von Sozialhilfe- und Arbeitsvermittlungszentren. Beispiele:

- Die Aufteilung der Kosten für die Einkommenssicherung zwischen den Regierungsebenen vermindert für diese den finanziellen Anreiz der Bemühungen zur Wiedereingliederung.
- Die für arbeitsmarktliche Dienstleistungen verantwortlichen Behörden bemühen sich manchmal mehr darum, dem Sozialhilfeempfänger einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung zu verschaffen, statt sich für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt einzusetzen.
- Eine Behörde kann für den Betrieb eines Arbeitsvermittlungszentrums verantwortlich sein, vernachlässigt aber die Interessen von Sozialhilfeklienten, sei es, weil die Behörde selbst über das Versicherungssystem finanziert wird, so dass ihre Klienten eine Vorzugsbehandlung erhalten, oder sei es, weil die Prioritäten der Wiedereingliederung anderswo liegen (gewöhnlich bei leichter vermittelbaren Klienten).

Die *Schweiz* kennt solche Probleme. In *Kanada* ist die Situation etwas anders; dort sind Massnahmen ergriffen worden, um sicherzustellen, dass der Zugang zur Arbeitsvermittlung auf eine vernünftige Weise allgemein gehalten ist. Dies ist jedoch nicht durch eine klare Kompetenzzuweisung an eine oder mehrere bestimmte Behörden erfolgt. Vielmehr beschäftigen sich verschiedene Stellen und mehr als nur eine Regierungsebene mit der Erbringung und der Finanzierung von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen. Das Ergebnis hiervon ist ein komplexes System.

Dieser Abschnitt beschreibt zunächst die strukturellen Reformen des Angebots von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen und wie diese durch die Aufteilung der Zuständigkeiten für die Einkommenssiche-

⁷² Sozialhilfeklienten müssen eine Steuererklärung ausfüllen, selbst wenn sie kein steuerbares Einkommen haben, weil dies für die Beanspruchung von rückzahlbaren Steuerermässigungen notwendig ist.

zung zwischen den Regierungen beeinflusst wurden. Der zweite Teil dieses Abschnitts befasst sich mit der Wirkungsanalyse der Versuche zur Förderung der Kohärenz bei der Leistungserbringung.

Wer bietet Dienstleistungen an?

In einer fiktiven Situation, in der man Entscheidungen treffen könnte, ohne sich dabei um die jeweiligen Kompetenzbereiche zu kümmern, würde man ganz einfach damit beginnen, von den Instanzen, welche die Mittel für die Einkommenssicherung verwalten, auch die Finanzierung des arbeitsmarktlichen Angebots zu verlangen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil eine erfolgreiche Wiedereingliederung sich finanziell lohnen würde, da weniger Leistungen ausgerichtet werden müssten (was eine Steuersenkung zur Folge hätte). Es würden keine übermässigen Investitionen in die berufliche Wiedereingliederung stattfinden, da dies zu keinen Kostenersparnissen führen würde; dagegen könnten zuwenig Investitionen in Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung mit der Zeit zu höheren Leistungen bei der Einkommenssicherung und zu höheren Steuern führen.

In dieser Argumentationslinie steckt genügend Überzeugungskraft, um Reformen in beiden Ländern bewirkt zu haben. Aber die reale Welt (oder zumindest die *Kanadischen* und *Schweizer* Gebiete davon) schafft es immer wieder, Komplexitäten zu offenbaren, die das theoretische Gegenstück nicht vorsieht:

- Die Gemeinden der Schweiz sind klein; zu klein um ein umfassendes Dienstleistungsangebot zu führen. Die erwähnte Regionalisierung ist eine Antwort darauf, wobei diese Antwort noch nicht allgemein genug gehalten ist, um eine totale Änderung der sozialpolitischen Landschaft bewirkt zu haben;
- Die Bundesregierung mag wohl letztendlich in beiden Ländern für die Arbeitslosenversicherung zuständig sein, aber die arbeitsmarktlichen Dienstleistungen müssen lokal angeboten werden, um wirksam zu sein. Die untergeordneten Gemeinwesen behaupten, dass sie mit den lokalen Gegebenheiten besser vertraut sind als eine zentrale Stelle, selbst wenn diese lokale Zweigstellen hat; und,
- Optimal angepasste finanzielle Anreize und Zuständigkeiten für die berufliche Wiedereingliederung maximieren ebenfalls die Anreize für eine Kostenverlagerung (siehe oben). Einige Sozialhilfestellen sorgen dafür, dass aktive arbeitsmarktliche Massnahmen mit einem Mindestlohn entschädigt werden. Dauert eine Anstellung auf diesem Lohnniveau genügend lang (im Falle der Schweiz ist dies ein Jahr), dann reichen die Beiträge aus, um einen Wechsel von der Sozialhilfe zum System der Arbeitslosenversicherung zu ermöglichen⁷³.

⁷³ Diese Vorgehensweise wurde aus verschiedenen Gründen nicht überall befolgt. Die Vorschussgelder für die Bezahlung der Löhne und diverser Auslagen überstiegen manchmal die Mittel von kleineren Gemeinden. Zudem vertraten einige Gemeinden den Standpunkt, dass der Übertritt ins Erwerbsleben und nicht in eine andere Leistungskategorie das politische Ziel sei.

Reformen, die das Leistungsangebot mit der finanziellen Verantwortung verknüpfen.

Als Antwort auf den Anstieg der Arbeitslosenquote in den frühen 90er Jahren führte die Schweizer Bundesregierung die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ein. Die RAV sind Einrichtungen des Bundesrechts und werden von der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die Rechtfertigung für die Einführung der RAV war, dass eine relativ bescheidene Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit zu Einsparungen bei den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung führten. Die 1996 in Betrieb genommenen RAV haben die Aufgabe, dieses Ziel zu erreichen, *nicht* aber, die Bezugsdauer der Sozialhilfeleistungen zu verkürzen. Tatsächlich sind von der Arbeitslosenversicherung finanzierte arbeitsmarktliche Massnahmen von Gesetzes wegen den Empfängern von Leistungen der Arbeitslosenversicherung vorbehalten. Arbeitsvermittlung kann auch an Personen geleistet werden, die keine Arbeitslosenentschädigung beziehen, dies aber nur, wenn sie sich bei einem Arbeitsvermittlungszentrum anmelden. Im Allgemeinen auferlegen die Sozialhilfestellen ihren Klienten keine entsprechende Verpflichtung (obwohl sie dies empfehlen können, wie es in einigen Kantonen geschieht). Ein beim Arbeitsvermittlungszentrum angemeldeter Arbeitsloser ist verpflichtet, regelmässig Auskunft über seine Bemühungen bei der Stellensuche zu erteilen; es überrascht kaum, dass nur wenige sich diese Last aufbürden wollen und sich damit selbst von der Unterstützung für ihre Stellensuche ausschliessen.

Relativ wenig Beachtung wurde der Frage geschenkt, wie gut sich die Sozialhilfestellen und ihre Klienten in diese RAV-Struktur einfügen. Anfänglich gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden fast überall schwierig. Radeff (1998) vermutet, dass dies sowohl die bei der Konstituierung der RAV durch diese selbst gesetzten internen Prioritäten, als auch die zwischen diesen beiden Behörden bestehenden unterschiedlichen Kulturen widerspiegelt. In einigen kleineren Kantonen kennen die Angestellten der RAV und der Sozialhilfestellen einander und tauschen Informationen auf einer zwar informellen, aber effizienten Grundlage aus (Wyss, 1997). In einigen wenigen Fällen werden gegenwärtig Schritte unternommen, um Schnittstellen zwischen diesen beiden Behörden herzustellen (oder zu verbessern), so zum Beispiel mit wöchentlichen Treffen zwischen den Stellenleitern (Radeff, 1998). In einigen Gebieten informieren RAV-Mitarbeiter ihre Klienten über die Existenz und die Aufgaben der Sozialhilfestellen, wenn sich diese dem Ende ihres Leistungsanspruchs bei der Arbeitslosenversicherung nähern.

Mangels eines koordinierten Vorgehens hängt der Zugang des typischen Sozialhilfeempfängers zu arbeitsmarktlichen Dienstleistungen von der für ihn zuständigen Sozialhilfestelle ab. Viele, jedoch keinesfalls alle, gehen dementsprechend vor. Es besteht kein rechtlicher Grund dafür, weshalb es einem Mitarbeiter der Sozialhilfe verwehrt sein sollte, im Namen des Kantons oder der Gemeinde die Dienstleistungen der RAV gegen Entgelt zu beanspruchen. In der Praxis kommt dies jedoch nur selten vor. Es ist nicht klar, welche Faktoren ein solches Vorgehen verhindern. Mögliche Gründe hierfür sind die relative Neuheit und die bisher unbeanspruchten Strukturen der RAV, die Vorschusskosten kleinerer Gemeinden und der Eindruck, dass, nachdem so viele Mittel für die Beschaffung von Arbeitsplätzen für Empfänger von Arbeitslosenunterstützung (siehe Kapitel 5) eingesetzt worden sind, ein weiterer Mitteltransfer an die RAV nicht wünschenswert ist.

Obwohl die Kontakte zwischen den Sozialhilfestellen und den RAV manchmal zu wünschen übrig lassen, haben in einigen Kantonen die Arbeitslosenhilfsprogramme die Rahmenbedingungen für eine besser strukturierte Ordnung geschaffen. Der Kanton kann die RAV oder deren Vertragspartner finanzieren,

um auch gewissen Empfängern von Arbeitslosenhilfe Dienstleistungen zugänglich zu machen. In *Zürich* gibt es beispielsweise einen durch die kantonalen Behörden verwalteten Fonds, der auch einige Projekte für Sozialhilfeklienten finanziert⁷⁴. Im Kanton *Waadt* können RMR-Sozialhilfeempfänger auch einige der von der RAV angebotenen Dienstleistungen für versicherte Arbeitslose nutzen⁷⁵.

In *Kanada* finanziert die Bundesregierung die Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen für Klienten der Erwerbsversicherung über ein Netzwerk von Lokalstellen. Da die Bundesregierung auch die finanzielle Verantwortung für die Leistung von Einkommenssicherung an diese Klienten hat, ist dies ein Beispiel für die enge Verbindung eines Dienstleistungsangebots mit der Einkommenssicherung. Inzwischen ist die Zuständigkeit des Bundes über diese Klientenschaft hinaus ausgeweitet worden. Da die Anspruchsvoraussetzungen bei der Erwerbsversicherung gestrafft worden sind, hat sich der Anteil der Leistungsempfänger markant verkleinert (siehe oben). Einige der Personen, welche die Anspruchsvoraussetzungen der Erwerbsversicherung nach der neuen Regelung nicht erfüllen, haben sich an die Sozialhilfe gewandt und fallen somit in die Zuständigkeit der Provinzen (sowohl für die Einkommenssicherung als auch für die arbeitsmarktlichen Dienstleistungen). Andere, welche die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen konnten, haben allenfalls – je nach Provinz – Hilfe auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Diese Änderung der Erwerbsversicherungsregelung hätten die Ausgaben der Provinzen erhöht und einem Teil der Arbeitslosen den Zugang zu arbeitsmarktlichen Dienstleistungen versagt. Man kann daher annehmen, dass eine Politik, die die Verwendung von Bundesgeldern für Unterstützungsmassnahmen an Ausgesteuerte ermöglicht, einen Ausgleich zwischen den finanziellen Kosten eines Kurswechsels und den Kosten schafft, die diesen Kurswechsel verursacht haben (obwohl die finanziellen Hauptnutznießer dieser Aktion nicht die Bundesbehörden sondern vielmehr die Provinzen sein werden, da künftig die Zahl der Gesuche um Sozialhilfe zurückgehen wird).

Reformen, welche die Verknüpfung zwischen dem Dienstleistungsangebot und der finanziellen Verantwortung schwächen.

So wie die Last der Sozialhilfeempfänger in den frühen 90er Jahren zunahm, so entwickelte sich auch die Organisation für die Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen auf provinzieller Ebene (siehe Kapitel 5). Ein Überschneiden der Aktivitäten des Bundes und der Provinzen wurde deutlich. Folglich wurde zusätzlich zu der von der Bundesregierung übernommenen finanziellen Verantwortung für arbeitsmarktliche Dienstleistungen an diejenigen Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung abgelaufen war (siehe oben), die Zuständigkeit für die Verwaltung solcher Leistungen teilweise auf die Provinzen übertragen. Zur Zeit ist die Bundesregierung von *Kanada* dabei, sich vom Einkauf von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen zu entbinden, indem mit sämtlichen Provinzen ausser *Ontario* Arbeitsmarktförderungs-Abkommen (*Labour Market Development Agreements; LMDA*) geschlossen werden. Diese umfassen:

⁷⁴ Dieser Fonds wird demnächst abgeschafft, aber durch einen neuen Finanzierungsmechanismus abgelöst.

⁷⁵ Dies wird nicht als ideale Situation betrachtet. Wenn den Betroffenen, nachdem sie das zweijährige Kursangebot für Empfänger von Arbeitslosenentschädigung absolviert haben, als RMR-Empfänger nun das gleiche Programm vorgeschlagen wird, wirkt das etwas entmutigend. Das RMR-Programm ist relativ neu und es wird in Erwägung gezogen, ob massgeschneiderte Programme ausgearbeitet werden sollten.

- Ein "Übertragungsabkommen": Die Provinzen übernehmen die volle Zuständigkeit für das System, wobei sich die Rolle des Bundes auf den Mitteltransfer beschränkt. Übertragungsabkommen sind mit Alberta, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan und mit den North West Territories abgeschlossen worden. Die Verhandlungen mit der Provinz Ontario sind noch nicht abgeschlossen. Das Personal der arbeitsmarktlichen Dienste des Bundes wird im Allgemeinen in ein Anstellungsverhältnis mit der Provinz umgeteilt.
- Eine "Ko-Management" Option, die den Provinzbehörden Befugnisse einräumt, während die Bundesbehörden die Programme durchführen. Man geht davon aus, dass Ko-Management-Vereinbarungen sich ganz besonders für kleine Provinzen eignen.

Die angebotenen Programme müssen den durch die HRDC-Behörde betreuten "vergleichbar" sein. Dies soll sicherstellen, dass Massnahmen wirklich aktiver Natur sind, ohne dabei einen bevorzugten Typ von aktiven Massnahmen festzulegen. Um den Gang der Vereinbarungen zu beurteilen, stützen sich die Bundesbehörden auf folgende "Kontrollindikatoren":

- Anzahl bedienter Klienten;
- Anzahl Klienten, die nach der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen eine Stelle gefunden haben; und,
- Budgeteinsparungen bei der Erwerbsversicherung.

Das Nicht-Erreichen dieser Ziele wird finanziell nicht bestraft. Bei einem Misserfolg würde die Vereinbarung sicherlich neu ausgehandelt. Für eine Neuverhandlung ist kein bestimmter Zeitpunkt festgelegt – die Arbeitsmarktförderungs-Abkommen sind unbefristet. Die Vereinbarungen erstrecken sich auch auf die Ausgesteuerten. Das Ziel ist es, 65 Prozent der aktiven Gesuchsteller und 35 Prozent der Ausgesteuerten zu vermitteln. Diese Prozentsätze widerspiegeln sich jedoch nicht in den Kontrollindikatoren (British Columbia ist die einzige Provinz, die für die ausgesteuerten Klienten eine spezifizierte Zielsetzung verfolgt).

Die Bedingung, wonach die unter einer solchen Vereinbarung durchgeführten aktiven Arbeitsmarktprogramme in allen Provinzen analog zu sein haben, und die Anwendung der Kontrollindikatoren sollen für nationale Mindeststandards sorgen. Man kann sich nicht recht vorstellen, wie die Bundesbehörden die nationalen Standards in der Praxis durchsetzen wollen, zumal sie künftig keine Ausbildungsprogramme in den Provinzen mehr durchführen werden (wo ein Übertragungsabkommen besteht). Dies wirft die Frage auf, warum der Mitteltransfer an die Provinzen diese Gestalt angenommen hat statt die der einfacheren und transparenteren Pauschalbeiträge. Letzteres lässt die Gesetzgebung über die Erwerbsversicherung jedoch nicht zu, indem diese klarstellt, dass keine entsprechenden Gelder an die Provinzen verteilt werden dürfen. Folglich besteht der einzige Weg, der sich für den Transfer von Geldern bietet, in einer Art "Auftragsvergabe an Zulieferer" – die Bundesbehörden behalten theoretisch die Verantwortung, delegieren diese jedoch in der Praxis. Das Ergebnis davon ist, dass die Anbieter von Arbeitsmarktprogrammen eine getrennte Rechnung über die Ausgaben und Einnahmen von Geldern des Bundes und der Provinzen zu führen haben. Wie weiter unten gezeigt wird, ist dies mit Kosten verbunden.

Auch in der *Schweiz* wurden Änderungen am System vorgenommen, die die öffentlichen Arbeitsämter bewusst von den Instanzen trennen, die finanziell für die Einkommenssicherung zuständig sind. Wie in Kapitel 5 erwähnt, verpflichteten im Jahre 1997 die Bundesbehörden die Kantone zur Schaffung von 25'000 Arbeits- und Ausbildungsstellen für Empfänger von Arbeitslosengeldern, einer Leistung des Bundes. Die Kantone haben einen Beitrag von bis zu 3'000 Schweizer Franken pro Stelle zu leisten. Um die Kantone zusätzlich zu "ermutigen", den Arbeitslosen diesen Dienst anzubieten, wird der Leistungsanspruch eines Arbeitslosen um 80 Tage verlängert, wenn diesem nicht innerhalb von 150 Tagen eine Stelle vermittelt werden kann, wobei der Kanton 20 Prozent der entsprechenden Kosten zu übernehmen hat.

Verbesserung der Kohärenz beim Angebot von Arbeitsmarktprogrammen

In beiden Ländern wird die örtliche Fusion von verschiedenen den Sozialhilfeklienten angebotenen Dienstleistungen aktiv verfolgt. Die mit dieser Fusion verfolgten Ziele lauten wie folgt:

- Verminderte Kosten (Mieten und Material werden geteilt). Die Kostenteilung steigt mit einem klaren Bekenntnis zu einer starken lokalen Präsenz zwangsläufig, was direkt zu Einsparungen geführt hat.
- Ein integrierteres Leistungsangebot (somit eine grössere Betonung der beruflichen Wiedereingliederung, dies selbst bei der Verwaltung der Einkommenssicherung, usw.). In beiden Ländern kennt man Beispiele für Klienten, die infolge einer mangelnden Integration der Systeme schlecht bedient wurden. Zum Beispiel hat man Gesuchstellern den Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen verweigert, weil deren Anspruch auf eine bestimmte Art von Leistung bald aufgebraucht war. Als Empfänger von anderen Leistungen hätten sie dagegen von diesen Massnahmen profitieren können.
- Eine einheitlichere Form eines ansonsten komplexen und verwirrenden Konglomerats von Institutionen, die von verschiedenen Behörden und Gemeinwesen geleitet werden.

Die örtliche Fusion der Instanzen, die sich um die Sozialhilfe und die Arbeitsmarktunterstützung kümmern, wird in beiden Ländern durch das Bedürfnis gerechtfertigt, die Kultur sowohl der Sozialarbeiter als auch deren Klientenschaft zu verändern. In einer "traditionellen" Struktur werden geltend gemachte Ansprüche auf Einkommenssicherung bei einer Stelle behandelt, worauf die Klienten an andere Instanz verwiesen werden, um dort die arbeitsmarktlichen Massnahmen zu erörtern. Bei einer solchen Regelung besteht das Risiko, dass die Anmeldung bei den Arbeitsvermittlungszentren nur als ein weiteres Hindernis betrachtet wird, das überwunden werden muss, um Zugang zu Leistungen der Einkommenssicherung zu erhalten, anstatt dass diese Stelle das Zentrum der Unterstützung bildet.

Das Ausmass der Fusion geht in machen Fällen sehr weit. Zum Beispiel kann im Kanton *Waadt* ein Regionales Dienstleistungszentrum auch für Sozialwohnungen, Sozialversicherungsgelder, als Arbeitsamt (zuständig für die Registrierung von ausländischen Arbeitnehmern und für Inspektionen im Bereich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) und für Sozialarbeiter zuständig sein (Letztere leiten die Arbeitslosenhilfsprogramme, die Jugend- und auch die Sozialhilfe). Überdies werden verschiedene nicht-staatliche Organisationen zu einer Fusion ihres Angebots ermutigt (wobei viele von ihnen durch die Ge-

meinden oder durch die Kantone finanziert werden), was zu einer starken Konzentration von Sozialhilfestellen führt. Ein gemeinsamer Empfangsschalter und eine einzige Telefonnummer dienen der Wahrnehmung all dieser verschiedenen Funktionen.

Die Rolle der RAV innerhalb dieser Struktur ist – wie auch in anderen Kantonen der *Schweiz* – ambivalent. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die RAV sich ohne zu zögern einem System eines gemeinsamen Dienstleistungsangebots anschliessen würden, weil ihre Zielgruppen sich nicht mit denjenigen der Sozialhilfestellen decken. Die Folge davon ist, dass manchmal ein lokales RAV am gleichen Ort wie die Sozialhilfestellen zu finden ist und manchmal auch nicht. Selbst wenn eine örtliche Fusion besteht, so behält das RAV oft eine gewisse Unabhängigkeit und verfügt über einen separaten Empfangsschalter und eine separate Telefonnummer.

Solche Erwägungen haben in *Kanada* eine geringere Bedeutung, da die Arbeitsmarktförderungs-Abkommen den Provinzen, mit Ausnahme von *Ontario*, die Befugnis erteilen, arbeitsmarktliche Dienstleistungen nach ihrem Gutdünken auszugestalten. Sämtliche Provinzen versuchen neue Dienstleistungsmodelle zu entwickeln, um die Klienten besser bedienen zu können. Dies hat natürlich viele von ihnen bewogen, die Möglichkeit eines Wechsels zu einem einheitlichen Anbieternetz für Arbeitsmarktprogramme in Erwägung zu ziehen. In der Praxis erweist sich dies als schwieriger als erwartet, weil gegenüber verschiedenen Finanzierungsorganen Rechenschaft abgelegt werden muss. Da diese verschiedenen Verwaltungsebenen angegliedert sind, reduziert sich das angestrebte einheitliche System darauf, dass sich einfach die separaten Stellen an einem gemeinsamen Ort befinden (siehe Kasten über *Alberta*).

Kasten 6.2: Fusion und Integration in Alberta

In *Alberta* befassten sich drei Behörden mit der Bereitstellung von Einkommenssicherung und von arbeitsbezogenen Dienstleistungen an sich überschneidende Klientengruppen: die HDRC für die Erwerbsversicherung, die AFSS (Alberta Family and Social Services) für die Sozialfürsorge und die AECD (Advanced Education and Career Development) für die Studien- und Karriereförderung. Es überrascht nicht, dass man auf die Idee kam, dass hier eine Rationalisierung möglich sein könnte.

Die ursprüngliche Absicht bestand darin, die gesamten Berufsförderungs- und Einkommenssicherungsdienste auf Bundes- und Provinzebene in einem Amt zusammenzulegen. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Gemeinschaftszentren gegründet, um den Benutzern an einem gemeinsamen Standort eingerichtete Dienste mit einer Anlaufstelle (*one-stop shops*) anbieten zu können. Man sah darin auch eine Gelegenheit, die aktive gegenüber der passiven Einkommenshilfe stärker zu gewichten. Dieses Aktivierungskonzept wurde auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass Gelder aus dem Sozialfürsorgebudget entnommen und an die AECD überwiesen wurden (insbesondere an die Kommission für Studienbeiträge [Student Finance Board]), so dass diese Stipendien anstelle von Sozialfürsorgeleistungen an ihre Klienten ausrichten konnten. Dieser Wechsel brachte nicht nur mehr Transparenz in die Finanzierungsmechanismen, sondern reduzierte auch die Gefahr, dass Klienten auf Dauer von der Sozialhilfe abhängig blieben. Das Ergebnis war, dass das AECD-Projekt stärker als vorher Klienten mit mehrfachen Handicaps auf dem Arbeitsmarkt einbezog.

In jüngerer Zeit hat jedoch die Reform der Rollen und Verantwortlichkeiten der Bundesregierung und der Provinzen zusammen mit der Unterzeichnung des Arbeitsmarktförderungs-Abkommens durch *Alberta* zu einer Dezentralisierung der Dienstleistungen für die Klientel der Erwerbsversicherung geführt. Dies hatte eine Erhöhung des Transfers von Bundesmitteln an die Provinzen um C\$ 100 Millionen sowie den Transfer von rund 200 Bundesangestellten zur Folge.

Kasten 6.2: Fusion und Integration in Alberta (*Folge*)

Wegen den verschiedenen Meldepflichten der Dienstanbieter ist eine totale Integration sämtlicher Berufsförderungs- und Einkommensicherungsdiensten nicht durchführbar, zumal sich im Computerbereich zusätzliche Komplikationen ergeben. Als Folge davon hat sich das Projekt Sozialfürsorge/AECD, wie es ursprünglich in diesen Zentren geplant war, in der Provinz *Alberta* nicht zum Standard entwickelt. Statt dessen existieren weiterhin nebeneinander verschiedene Softwaresysteme und verschiedene Berufsberater in den Büros der Sozialhilfestellen, die getrennt von denen für die Berufsförderung arbeiten. Jedoch besteht die Idee von einer einzigen Anlaufstelle weiterhin und soll auch verwirklicht werden, wenn sich in der Zukunft eine Möglichkeit dazu bietet.

Wie in *Alberta* gibt es auch in *Ontario* Komplikationen bei der Fusion (siehe Kasten über *Ontario*). Ein Klient kann aus drei Versorgungsquellen Hilfe erhalten (vom HRDC, vom Aus- und Weiterbildungsdienst der Provinzen und vom Gemeindepersonal des OW-Programms), wobei jede verschiedene Meldepflichten, verschiedene operative Ziele und unterschiedliche Rechnungsjahre hat. Somit ist das gesteckte Ziel der Schaffung eines nahtlosen Ganzen – mit Klienten, die von einem Programm ins andere überwechseln, ohne dass es notwendig wäre festzulegen, von welcher Behörde die finanzielle Unterstützung stammt – nicht zu verwirklichen. Das Ergebnis ist, dass die drei verschiedenen Kostenzentren auch weiterhin bestehen bleiben. Während es falsch wäre, das Resultat einer Fusion von Stellen einfach nur als eine gemeinsame Nutzung von Büroräumlichkeiten zu betrachten, so ist es augenscheinlich, dass es keine vollständige funktionale Integration gibt.

Fehlt ein Arbeitsmarktförderungs-Abkommen, so herrscht eine Wettbewerbssituation zwischen den Institutionen. Beispielsweise können "wiederaufnahmefähige" Klienten Lohnzuschüsse erhalten, während *Ontario Works* Beihilfen an die Erwerbsunkosten gewährt, wenn die Klienten eine Stelle im Privatsektor aufnehmen. Der Umstand, dass das Bundesprogramm deutlich grosszügiger ist als dasjenige der Provinz hat sicherlich dazu beigetragen, dass sich das Erreichen der im Rahmen des OW-Programms festgesetzten Stellenvermittlungsziele schwierig gestaltete.

Bisher haben die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den verschiedenen Verfahren für die Meldung und Rechtfertigung der Verwendung der Mittel an die Aufsichtsinstanzen in *Ontario* nicht allzu einschränkend gewirkt (flexible Auslegung der Auskunftsvorschriften der verschiedenen Behörden, die wissen wollen, wie viele Personen im Anschluss an die mit "ihren" Geldern finanzierten Kursen eine Stelle gefunden haben). Solange eine Methode zu funktionieren scheint, wird eine gewisse Flexibilität zugelassen. Die Zahl der Unterstützten hat jedenfalls rasch abgenommen. Es ist einfach, die Anwendung eines Reglements nachlässig zu handhaben, wenn die Kosten sinken; ganz anders sieht es jedoch aus, wenn diese wieder zu steigen beginnen.

Es wird nicht leicht sein, den verschiedenen Aufsichtsinstanzen Rechenschaft abzulegen. Gewiss wird die Unterzeichnung eines Arbeitsmarktförderungs-Abkommens die Dinge insofern einfacher machen, als es an Stelle von Bundes-, Provinz- und Gemeindeangestellten, die zusammenarbeiten sollen, nur noch Provinzangestellte und lokale Mitarbeiter geben wird⁷⁶. Aber wie das Beispiel von *Alberta* zeigt, haben die

⁷⁶ Das Fehlen eines Abkommens über die Entwicklung des Stellenmarktes bedeutet, dass die Institutionen sich gegenseitig konkurrenzieren. Zum Beispiel können "ausgesteuerte" Kunden Lohnzuschüsse erhalten, während

Provinzbeamten immer noch separat Rechenschaft über die Verwendung der Provinzgelder einerseits und die der Bundesmittel andererseits abzulegen. Kurzfristig hätte die Provinzregierung völlig freie Hand bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für eine ausführlichere Rechenschaftslegung über erfolgreiche Interventionen für OW-Klienten, als dies gegenwärtig der Fall ist. Eine Stelle sollte nicht vor dem Dilemma stehen, OW-Mittel statt die Reservemittel der Erwerbsversicherung für eine Intervention zugunsten eines bestimmten Klienten verwenden zu müssen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil sie so dem OW-Programm gebührend Rechenschaft ablegen kann. Ebenso sollten erfolgreiche Vermittlungen auf eine aus den Reserven der Arbeitslosenversicherung subventionierte Arbeitsstelle im Anschluss an OW-Kurse zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit oder an Aus- und Weiterbildungskurse als erfolgreiches Resultat gewertet werden. Der Rechenschaftsbericht (an die finanzierenden Behörden) sollte es erlauben, die Bemühungen sämtlicher fraglicher Akteure, welche die Klienten vermittlungsfähig machen und ihnen wieder eine Beschäftigung verschaffen, anzuerkennen (im Falle von Dufferin sind dies: Gemeindebehörden, Erziehungs- und Berufsbildungsbehörden der Provinzen und die HRDC).

Kasten 6.3: Zusammenlegung und Integration in Ontario

Wegen der Beteiligung der Lokalregierungen an der Verwaltung der Sozialhilfe in *Ontario* sind potentiell drei Regierungsebenen an der Verwaltung der Sozialhilfe beteiligt. Eine Fusion erfolgt einzig auf Initiative der Lokalstellen.

In Dufferin betraf die Fusion die Bundesbeamten der HRDC (für die Verwaltung der Erwerbsversicherung), die Verantwortlichen (Beamte der lokalen Behörden) des für Sozialhilfeklienten bestimmten Programms *Ontario Works* sowie die Aus- und Weiterbildungszentren der Provinzen. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist die Eröffnung einer Agentur an sehr guter Lage in einer stark frequentierten Galerie eines Einkaufszentrums, die einen rationellen Service bietet, als Ersatz für das, was einst ein über die gesamte Agglomeration verteiltes, unkoordiniertes Angebot mit unklaren Kompetenzen zwischen den verschiedenen Akteuren gewesen war. Der Bestand an unterstützten Personen ist markant gesunken – die Zahl der Sozialhilfeempfänger hat sich in drei Jahren halbiert – was die verantwortlichen Personen zum Teil auf die Vorteile der neuen Ordnung zurückführen. Der Erfolg dieses Programms ist derart gross, dass die lokale Behörde zusätzliche Mittel zur Verbesserung des Leistungsangebots zur Verfügung gestellt hat (trotz des Umstands, dass die Gemeinde mit der Platzierung von Klienten nur 20 Prozent der nicht für die Einkommenssicherung ausgegebenen Beträge einsparen kann).

In Burlington ist man bei der Fusion sogar noch weiter gegangen, da auch die Stellen für die Einkommenssicherung einbezogen wurden. Die Aufgabe des Büros ist es, Stellen zusammenzulegen, um den Zugang der Klienten zu sämtlichen Stellen zu erleichtern und Dienste zu integrieren, so dass die Klienten Einkommenssicherung und Arbeitsvermittlung als ein einheitliches Ganzes angeboten erhalten. Doppelspurigkeiten werden vermindert und die Klienten stärker in die Verantwortung eingebunden. Die auf Beschäftigung ausgerichteten Unterstützungsprogramme werden von Anfang an, also ab der Anmeldung des Leistungsanspruchs, in den Mittelpunkt gerückt, statt nur eines unter vielen Elementen zu bilden.

das Programm *Ontario Works* OW Hilfe bei den Arbeitskosten erlaubt, wenn Kunden eine Beschäftigung in der Privatwirtschaft aufnehmen. Die Tatsache, dass das Bundesprogramm in signifikanter Weise grosszügiger ist als dasjenige der Provinz, hat dazu beigetragen, dass es schwierig ist, die vom Programm *Ontario Works* angestrebten Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

Schlussfolgerung

In beiden Ländern wird versucht, ein ausgewogenes Verhältnis zu erreichen zwischen starken institutionellen Anreizen auf der einen Seite, konform mit den Vorgehensweisen, die den Interessen des Klienten am besten entsprechen, und mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln ausgestatteten Institutionen auf der anderen Seite, um den Bedürfnissen der Klientenschaft gerecht zu werden, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und sich auf die Umstände einzustellen. Institutionelle Anreize sind dann wirkungsvoll, wenn die Institutionen von geringer Grösse sind, keine Kostenaufteilung mit anderen Institutionen erfolgt und die finanzielle Verantwortung eindeutig eingegrenzt ist. Die Kostenteilung erhöht die finanzielle Stabilität; grosse Institutionen, die das Serviceangebot in einem Monopol zusammenfassen, erzeugen Skaleneffekte. Daraus ergibt sich, dass es keine "ideale" Aufteilung der Verantwortung und der Finanzordnung geben kann; Kompromisse sind unumgänglich.

Jüngste Reformen haben die Kohärenz der Strategie in mehrfacher Hinsicht verbessert:

- In der Schweiz hat die Schaffung der RAV mit Erfolg den Mangel an aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für die Empfänger von Arbeitslosenentschädigung behoben. Dabei wurde aus den örtlichen Kenntnissen Nutzen gezogen, indem die Kantone mit der Organisation dieser Stellen betraut wurden, wodurch die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Stellen maximiert wurde.
- Die Reform der Erwerbsversicherung hat in Kanada zu einer deutlichen Verminderung des Anteils der Arbeitslosen geführt, die Einkommenssicherung des Bundes erhalten. Unter diesen Umständen ist eine Übertragung der Zuständigkeit für die Arbeitsmarktmassnahmen an die Provinzen sinnvoll.
- Die CAP-Kostenaufteilung hat zwar die Interventionen der Provinzen im Sozialhilfebereich nicht so stark eingeschränkt, wie dies zuweilen behauptet wird, aber ihre Ersetzung durch Pauschalbeiträge fungierte als Katalysator für die Reform von Systemen und bewirkte einen Kurswechsel in Richtung eines aktiveren Engagements.
- In Anbetracht der geringen Grösse der lokalen Regierungen in beiden Ländern, insbesondere aber in der Schweiz, ist der Schritt in Richtung Regionalisierung ein notwendiger Vorläufer für die Entwicklung von wirkungsvollen Dienstleistungen.

Es gäbe noch weitere reformbedürftige Bereiche, nämlich:

- In der Schweiz war das Hervorstreichen der Notwendigkeit, den Empfängern von Arbeitslosenentschädigung arbeitsmarktliche Dienstleistungen anzubieten, sicher ein sinnvoller erster Schritt, doch hat dies auch das Fehlen einer kohärenten Politik für die berufliche Wiedereingliederung von Empfängern von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Vorschein gebracht. Die RAV sollten sämtlichen Unterstützungsempfängern Arbeitsvermittlungsdienste anbieten; tatsächlich sollten die Kantone die Anmeldung bei einem RAV für den Empfang von Sozialhilfe obligatorisch erklären. Die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für Sozialhilfeklienten sollten verstärkt werden. Eine Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs des RAV in diese

Richtung wird jedoch kaum erfolgreich sein, wenn man bedenkt, dass auch weiterhin finanzielle Anreize für eine bevorzugte Behandlung von Empfängern von Arbeitslosenentschädigung bestehen. Eingedenk der Tatsache, dass viele der für die Sozialhilfe verantwortlichen Institutionen (nämlich die Gemeinden) zu klein sind, um die entsprechenden Kosten zu tragen, wäre die beste Lösung sicherlich die, auf den Kanton zu setzen. Aber diese Bemühungen müssen sich klarer auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt konzentrieren als dies heute der Fall ist, wie gewisse Ausgabenverpflichtungen belegen, die (wie in Kapitel 5 dargelegt) kaum im langfristigen Interesse der Klienten zu sein scheinen. Eine Möglichkeit ist, in einem Zwischenschritt von den Kantonen zu verlangen, Dienstleistungen von den RAV zu erwerben.

- In Kanada sind zwei, drei oder sogar mehr Institutionen am Angebot von arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligt. Fusion und Integration bieten sich offenkundig als Lösung an, um Doppelspurigkeiten abzubauen und Skaleneffekte zu realisieren. Aber die verschiedenen Abrechnungsmechanismen verhindern gegenwärtig eine vollständige funktionelle Integration. Das mittelfristige Ziel sollte sein, die Finanztransfers in Form von Pauschalbeiträgen abzuwickeln.
- Die Kostenteilung zwischen den mittleren und lokalen Regierungsebenen sollte schrittweise aufgehoben werden. Durch solche Vorkehrungen werden die institutionellen Anreize verringert. Besser wäre die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen, die nicht an eine bestimmte Anzahl Empfänger, sondern an entsprechende Variablen (wie zum Beispiel der Anzahl Langzeitarbeitsloser, Einzeltern-Haushalte und Neueinwanderer) geknüpft sind. Zur Sicherung der finanziellen Stabilität könnte die mittlere Regierungsebene die Rolle einer "Bank" übernehmen, sobald die lokalen Behörden ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen vermögen.
- Eine lang andauernde Pattsituation in der Frage nach der Zuständigkeit für die Sozialpolitik gegenüber der Urbevölkerung kann kaum im Interesse der Klienten sein.
- Ein gemeinsames sozialpolitisches Ziel verhindert Kostenverlagerungen zwischen den Institutionen. Genau so ein gemeinsames Ziel ist in Kanada auf spektakuläre Weise mit dem NCB-Programm erreicht worden. Das Land ist einen langen Weg gegangen, um eine gemeinsame Agenda über die Priorität der Wiedereingliederung von Sozialhilfeklienten in den Arbeitsmarkt zu formulieren (obwohl gewisse Kostenverlagerungen nach wie vor stattfinden). Die Schweiz ist noch nicht am Ziel; dort besteht immer noch die Tendenz, die Umplatzierung eines Klienten in eine andere Leistungskategorie als erfolgreiche Lösung zu betrachten.

Kapitel 7: Schlussfolgerungen

Ziele der Sozialhilfesysteme

Sowohl in *Kanada* als auch in der *Schweiz* verfolgt das Sozialhilfesystem den Zweck, Personen finanziell zu unterstützen, die nicht mehr in der Lage sind, sich selbst zu unterhalten, und ihnen Dienste anzubieten, welche den Betroffenen helfen, sich aus der Abhängigkeit von der öffentlichen Hand zu befreien.

Der genauere Blick auf die Zielsetzungen dieser Systeme lässt eine Reihe von Unterschieden zwischen den beiden Ländern und – in einem geringeren Ausmass – auch innerhalb dieser Länder erkennen. In *Kanada* unterscheiden sich die Provinzen in der Art, wie sie ihre Politik ausgestalten, aber hinter dieser augenscheinlichen Vielfalt verbirgt sich ein Modell, das eine recht grosse allgemeine Akzeptanz genießt. Die Behörden verhehlen kaum, dass die Höhe der Einkommenssicherung einzig von der Lage der öffentlichen Finanzen und der öffentlichen Einstellung zur Sozialhilfe bestimmt wird, wofür *New Brunswick* ein beredtes Zeugnis ablegt, wo allgemein anerkannt wurde, dass die Sozialhilfepolitik vor allen Dingen im Interesse der Steuerzahler konzipiert werden solle. Es geht nicht darum, einen quasi-objektiv definierten "ausreichenden" Lebensstandard zu ermöglichen. Vergleiche mit den niedrigsten Arbeitslöhnen werden gezogen und zwar nicht um ein akzeptables Existenzminimum auszumachen, sondern vielmehr um sicherzustellen, dass die Sozialhilfeempfänger nicht ein höheres Einkommen erhalten als die Arbeitenden. Gibt es ein Existenzminimum, so wird dieses folglich im Vergleich zu einem Mindestlohn festgelegt (Mindestgehalt für eine Vollzeitbeschäftigung), zuzüglich Arbeitszulagen. Tatsächlich sind in *Kanada* die Mindestlöhne auf einem sehr tiefen Niveau festgesetzt. Die Unterstützung soll vorübergehend sein und der Wiedereintritt ins Arbeitsleben ist das Ziel, das dem gesamten System zugrunde liegt. Die Kostenübernahme für ausserordentliche Ausgaben wird zunehmend missbilligt: Wenn die Arbeitenden keine derartigen Zulagen erhalten, weshalb sollten dann die Sozialhilfeempfänger davon profitieren können? Wenn Mittel in Sozialhilfeprogramme gesteckt werden, so werden diese vorzugsweise für die berufliche Wiedereingliederung oder für die Unterstützung der Familien verwendet. Diese Massnahmen geniessen in den Augen der Öffentlichkeit bessere Akzeptanz als eine allgemeine Erhöhung der Sozialhilfeleistungen.

In der *Schweiz* sind die Kantone für die Sozialhilfe zuständig. Die meisten davon befolgen die national angewandten SKOS-Richtlinien für Sozialhilfeleistungen, die sich nach der Grösse des Haushalts und nach Budgetnormen richten. Dabei verwenden die Kantone mehr oder weniger objektive Kriterien. Die Höhe der Leistungen ist so bemessen, dass eine Teilnahme am sozialen Leben möglich ist. Das Ergebnis sind relativ hohe Sozialhilfeleistungen, verglichen mit den Mitteln, die einkommensschwachen Erwerbstätigen zur Verfügung stehen.

Adäquanz, Zugang und Verhaltensweisen

Dieser Kontrast bei den zugrundeliegenden Lösungsansätzen hat Auswirkungen auf das gesamte Sozialhilfesystem und ist für viele der Unterschiede bei der Verwaltung der Sozialhilfe verantwortlich. Die *Schweiz* kann ihre relativ grosszügigen Leistungen dadurch rechtfertigen, dass sie an anderswo unüblichen Bestimmungen festhält: die Sozialhilfe ist rückzahlungspflichtig, Familienmitglieder können zur Leistung von Beiträgen an die Sozialhilfekosten verpflichtet werden und Lokalpolitiker mischen sich bei den Entscheidungen über die Zusprechung von Leistungen ein.

In Kapitel 4 wurde dargelegt, dass diese Bestimmungen in der Praxis eine nebensächliche Rolle spielen. Nichtsdestoweniger haben sie einen erheblichen Effekt: Sie leisten dem Eindruck Vorschub, dass Sozialhilfe kein *Recht* darstellt. Die Aussicht, sich zu verschulden, und die Befürchtung, dass auf die Familie zurückgegriffen wird, hat eine abschreckende Wirkung auf potentielle Sozialhilfeempfänger, die wenn irgendwie möglich *keine* Sozialhilfe beanspruchen. In sehr kleinen Gemeinden gibt es keine Anonymität und die Nachbarn wissen, welche finanzielle Belastung die Sozialhilfeempfänger verursachen. Folglich wird die Sozialhilfe auffallend wenig in Anspruch genommen – vielleicht in der Grössenordnung von durchschnittlich 50 Prozent, wobei in den kleineren Gemeinden diese Zahl näher bei 20 Prozent liegt. Diese archaischen Besonderheiten des Systems sind somit sehr wichtig: Die Gesamtkosten des Systems werden *trotz* hoher Leistungssätze tief gehalten, und die Stimmbevölkerung kann beruhigt sein, dass Ansprüche auf Sozialhilfe nur im äussersten Notfall erhoben werden.

In *Kanada* sind die Leistungssätze tief. *Alberta* und auch *Ontario* haben die Leistungssätze herabgesetzt, um diese besser an die unteren Lohnklassen anzugleichen (obwohl die Leistungen in *Ontario* immer noch den Durchschnitt der anderen Provinzen übersteigt). Unter den untersuchten Provinzen werden die tiefsten Leistungen in *New Brunswick* ausgerichtet, wo man sich die Einführung des Programms "Nationales Kindeswohl" (*National Child Benefit*) zu Nutzen machte, um den Sozialhilfeempfängern mit Kindern mehr Geld zukommen zu lassen.

Im Vergleich zur *Schweiz* sind die ausgezahlten Beträge in *Kanada* mager, aber die Anspruchsvoraussetzungen sind deswegen nicht weniger restriktiv. Die Vermögensgrenzen sind überall in *Kanada* knapp berechnet – noch knapper als in der *Schweiz*, da die angehäuften Guthaben in den Altersvorsorgeeinrichtungen freigegeben werden müssen. Dafür dürfen die kanadischen Sozialhilfeempfänger Fahrzeuge bis zu einem bestimmten Wert behalten, was in der Schweiz nicht der Fall ist. Im Bemühen, die Stimmbürger und Steuerzahler zu beruhigen, wird die Betrugskontrolle sehr ernst genommen. Jedoch *bestehen* zwischen den Provinzen beträchtliche Unterschiede. In *Alberta* wird alles getan, dass die Gesuchsteller zweimal überlegen, bevor sie ihren Anspruch geltend machen. Die in *Alberta* durchgeführten Reformen enthielten in ihrem Kern ein Verfahren mit folgenden Elementen: die Anspruchsregistrierung, die Weiterweisung der Gesuchsteller an die Anbieter von Arbeitsmarktprogrammen sowie eine Wartezeit von zwei Wochen, bevor der Anspruch auf Einkommenssicherung bearbeitet wird. Dies wird weitgehend von beiden Seiten – denjenigen, die diesen Lösungsansatz unterstützen, und denjenigen, die dies nicht tun – als eine der Hauptursachen für den spektakulären Rückgang der Zahl der Unterstützten betrachtet. Im Endeffekt haben beide Provinzen ihre Mittel für ein strafferes Management der Einkommenssicherung eingesetzt. Die Steuerzahler können beruhigt sein, dass die Gesuchsteller nicht einen einzigen Rappen mehr erhalten, als worauf sie Anspruch haben. Im Gegensatz dazu hat *New Brunswick*, obwohl man sich auch hier vom

Interesse der Steuerzahler leiten lässt, eine *Reduktion* der Mittel für die administrative Bearbeitung der Gesuchseingänge vorgenommen. Anrufzentralen gestatten es, zahlreiche Routineeingänge am Telefon zu bearbeiten, so dass Mittel freigemacht werden für die genauere Überprüfung von Fällen mit einem hohen Risiko von Fehlzahlungen sowie für Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung. Gegenwärtig wird in *Ontario* die Einführung eines ähnlichen Systems erwogen, und *Saskatchewan* betreibt sein Einkommenszulageprogramm vollumfänglich per Telefon.

Die Kürzungen der Sozialhilfebeträge, die in den vergangenen Jahren in einigen kanadischen Provinzen durchgeführt worden sind, beruhten sowohl auf Erwägungen des Staatshaushaltes als auch auf dem Wunsch nach einer Steigerung der Arbeitsanreize und nach einem Übergang zu einer aktiven Sozialpolitik. Inzwischen hat sich die Lage der Staatshaushalte überall in *Kanada* markant verbessert. Trotzdem scheint eine Umkehr des Trends zur Kürzung der Leistungen unwahrscheinlich. Diejenigen, die nicht in der Lage sind, die vermehrten Anreize umzusetzen (wegen gesundheitlicher Probleme oder auch weil sie schon zu lange nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt gewesen sind, als dass eine berufliche Wiedereingliederung noch ein realistisches Ziel sein würde), sind in den meisten Provinzen aus den Sozialhilferegistern herausgenommen und in besondere Leistungssysteme eingeteilt worden. Zudem erhalten Personen, die sich an Aus- oder Weiterbildungsprogrammen beteiligen oder deren Lohn unterhalb der Sozialhilfeleistungen liegt, zunehmend neu geschaffene kategorielle Leistungen und nicht mehr Sozialhilfe. Die verbleibende Sozialhilfeklientenschaft ist gesund und in erwerbsfähigem Alter, nimmt jedoch nicht an langfristigen Aus- und Weiterbildungsprogrammen teil. Die Verbesserung der Leistungen für eine solche Klientenschaft ist eine Massnahme, die kaum populär sein wird, und so kann mit weiteren Leistungskürzungen gerechnet werden.

Berufliche Wiedereingliederung

In beiden Ländern (wie auch anderswo in der OECD) beobachtet man – zwar zuweilen anekdotisch gefärbte, aber deshalb nicht weniger überzeugende – Anzeichen für das "Weiterreichen" von sozialer Not von Generation zu Generation. Kinder von Sozialhilfeempfängern, die sich, wenn sie erwachsen werden, für ihren Lebensunterhalt ihrerseits an das System wenden, verkörpern das Scheitern einer passiven Sozialhilfe. Beide Länder sind dabei, nach Wegen zu suchen, die einen Wechsel zu einem System ermöglichen, das die berufliche Wiedereingliederung anstelle der Einkommenssicherung zum Herzstück der Sozialhilfepolitik macht.

Die Strategien für die berufliche Wiedereingliederung ins Erwerbsleben müssen eine sehr unterschiedliche institutionelle Struktur und Klientenschaft berücksichtigen. Als Antwort auf die steigende Arbeitslosigkeit in der *Schweiz* ist dort die Leistungsperiode für Arbeitslosenentschädigung auf zwei Jahre verlängert worden. Im Gegensatz dazu hat die Deckung der Arbeitslosigkeit durch die Erwerbsversicherung in Kanada infolge von Veränderungen in der Arbeitslosenstruktur und von strengeren Anspruchsvoraussetzungen stark abgenommen. Folglich haben es die Stellen, die sich in der *Schweiz* für die berufliche Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern einsetzen, mit einer Klientenschaft zu tun, bei der die Wahrscheinlichkeit, bis noch vor kurzem gearbeitet zu haben, weitaus tiefer liegt als bei ihren Schicksalsgenossen in *Kanada*.

Obwohl in der *Schweiz* die Gesamtdauer der Arbeitslosenentschädigung verlängert wurde, ist das System nicht mehr länger total passiv: Die betreffenden Arbeitslosen haben nach fünf Monaten an arbeitsmarktlichen Programmen teilzunehmen. Unterstützung bei der Stellensuche erfolgt über ein Netzwerk von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, die sich um die Stellenvermittlung für Arbeitslose kümmern und aktive Arbeitsmarktprogramme anbieten. Diese Massnahmen sind jedoch den Empfängern von Arbeitslosenentschädigung vorbehalten. Sozialhilfeklienten stehen sie *nicht* zur Verfügung.

Sozialhilfestellen und die Kantone führen häufig auf eigene Initiative Arbeitsmarktprogramme ein. Das kann in Form von finanziellen Hilfsmassnahmen erfolgen, die für diejenigen Personen bestimmt sind, deren Anspruchsberechtigung ausgeschöpft ist. Derartige Massnahmen werden jedoch häufig eher im Hinblick auf die soziale Eingliederung konzipiert statt auf eine Rückkehr ins Erwerbsleben, und für die aktiven arbeitsmarktlichen Programme wird im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung nur wenig ausgegeben, sogar für diejenigen Personen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten. Ähnliches gilt für die Stellensuche allgemeiner: Weil die wichtigste Arbeitsvermittlungsorganisation von der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, werden Sozialhilfeklienten nur selten dazu verpflichtet, sich dort registrieren zu lassen, und eine Kontrolle der Arbeitsbemühungen durch die Sozialhilfestellen erfolgt im besten Fall nur sporadisch. In anderen Ländern mit hohen Leistungssätzen intervenieren die Sozialstellen in der Regel häufig, um die Sozialhilfeempfänger zur Stellensuche zu ermuntern. In der *Schweiz* wird dies weit weniger konsequent gemacht. Das Fehlen einer Strategie, um die Klienten weg von der Sozialhilfe und zurück zur Arbeit zu bringen, ist einer der Hauptmängel des Schweizer Systems.

In *Kanada* betreibt die Bundesregierung mehrere Programme für Arbeitslose, die Leistungen der Erwerbsversicherung erhalten. Sie hat auf die verringerte Deckung durch das System reagiert, indem einige Programme auf Ausgesteuerte ausgeweitet wurden. Dabei entstehen Probleme der Koordination dieser Programme mit jenen, welche die Provinzen für die Sozialhilfeempfänger eingerichtet haben. Die Bundesregierung ist gegenwärtig dabei, die Zuständigkeit für arbeitsmarktliche Angebote durch vertragliche Vereinbarungen auf die Provinzen zu übertragen, um die Mittelverschwendung infolge von Doppelspurigkeiten und konkurrierenden Dienstleistern zu verringern. Damit die Klienten besser bedient werden können, wird die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienstleistern verbessert und diese mehr und mehr an einem Ort zusammengelegt. Jedoch verlangen die jeweiligen Finanzierungsinstanzen von den Leistungserbringern, über ihre Ausgaben Rechenschaft abzulegen. Die Wahl der für den Klienten am besten geeigneten Hilfsmethode für die berufliche Wiedereingliederung ist daher nicht gänzlich frei; es muss vielmehr zunächst abgeklärt werden, ob die finanzielle Unterstützung des fraglichen Kurses für den betreffenden Klienten gesichert ist. Allgemein formulierte Bestimmungen werden von ihren Interpretationsmöglichkeiten her ausgereizt, eine umfassende berufliche Wiedereingliederung ist nicht möglich und Gelder werden für die Deckung des Verwaltungsaufwandes verschwendet.

In *Kanada* funktionieren die arbeitsmarktliche Dienstleistungen nach dem Konzept des Fallmanagements. Dieses System beruht darauf, dass die Sozialarbeiter, welche die Dossiers bearbeiten, das Vertrauen ihrer Kunden gewinnen und genügend Einblick in deren Probleme erhalten sollen, damit sie ihnen eine geeignete Lösung vorschlagen können. Jedoch ist die Zahl der Dossiers, die jeder Betreuer zu bearbeiten hat, häufig zu gross. Die internationale Norm liegt im Allgemeinen bei 80 bis 120 Fällen pro Bearbeiter. In einigen Provinzen kann es vorkommen, dass ein Sozialarbeiter bis zu 240 Fälle zu bearbeiten hat. Einige Sozialarbeiter geben an, dass sie einen Teil ihrer Klienten nur sehr unregelmässig sehen – nur ein oder zwei

Mal im Jahr. Solche unregelmässigen Kontakte sind nicht im Sinne eines Fallmanagements: Es fehlt der persönliche Kontakt und dem Klienten kann keine echte Unterstützung geboten werden. Die angesichts der beschränkten Mittel logischerweise erfolgende Vernachlässigung der Klienten verstärkt deren Isolation.

In der *Schweiz* können Sozialhilfeklienten zu einer Arbeit oder Ausbildung angehalten werden. Von dieser Vorschrift wird in einigen Kantonen nur sparsam, in anderen Kantonen dagegen reger Gebrauch gemacht, je nach dem Gutdünken lokaler Politiker. In *Ontario* hat man die Einführung einer obligatorischen Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen für *sämtliche* Sozialhilfeklienten (ausgenommen die behinderten Personen) versucht. Eine Zwangsregelung wurde zwar auch in anderen Provinzen erwogen, ist jedoch bisher mit der Begründung abgelehnt worden, dass dies das Verhältnis zwischen den Sozialarbeitern und ihren Klienten beeinträchtigen würde und unmotivierte Programmteilnehmer wohl nur wenig Nutzen aus derartigen Interventionen ziehen würden. In anderen Provinzen wiederum vertraten einige Sozialarbeiter die Meinung, dass Zwang unter gewissen Umständen und nach dem Ermessen des Sozialarbeiters ein nützliches Instrument im Sinne einer "ultima ratio" bieten würde. Ein *allgemeiner* Zwang, wie er in *Ontario* durchgesetzt wird, hat den Vorteil, dass die Sozialhilfebehörden dazu gezwungen werden, sich sämtlicher Fälle inklusive der schwierigen Klienten anzunehmen. Die meisten Klienten nehmen an strukturierten Programmen für die Stellensuche teil. Möchte man die intensiven Arbeitsmarktmassnahmen auf eine grössere Zielgruppe ausdehnen, so müssten zusätzliche Mittel eingesetzt werden.

Das erklärte Ziel der Behörden in *Ontario* und in *Alberta* ist, die Menschen auf dem *schnellsten* Weg wieder ins Erwerbsleben zu bringen. In *New Brunswick* und in *Saskatchewan* wird dagegen versucht, den *besten* Weg für die berufliche Wiedereingliederung zu finden. In einer grossen Mehrzahl der Fälle decken sich diese beiden Lösungsansätze (allgemein sind die Praxisunterschiede in *Kanada* nicht derart gross, wie es die politische Rhetorik einen zuweilen glauben lassen möchte). Nichtsdestoweniger hat man sehr viele Fälle von Klienten gemeldet, die unfähig sind, eine Stelle zu behalten und sie jeweils rasch wieder aufgeben, um erneut Sozialhilfe zu beantragen. Ein gewisses Mass an Flexibilität ist allenfalls auch nötig, um Zeit für die Behandlung von Grundproblemen einzusetzen, ob diese nun sozialer Natur sind oder auf mangelnder Qualifikation beruhen. Dies wird gerade in *Alberta* mehr und mehr augenfällig, wo der Erfolg bei der Verminderung der Anzahl Unterstützten unweigerlich zu einer Vergrösserung des Anteils von Klienten geführt hat, die auf dem Arbeitsmarkt schwerer vermittelbar sind.

Die jüngsten politischen Reformen in *Kanada* haben die finanziellen Anreize für die Verrichtung von Arbeit vermehrt. Die Provinzen haben Möglichkeiten für nichtanrechenbaren Verdienst (Doppelverdienst, mehrere Erwerbstätigkeiten) eingeführt oder erweitert und auch andere Leistungen gefördert, die den Übergang ins Erwerbsleben erleichtern, wie etwa grosszügigere Gesundheitszulagen für einkommensschwache Haushalte (ausser in *New Brunswick*) und verbesserte Kinderzulagen. In der *Schweiz* haben Sozialhilfeklienten keinen Anspruch auf einen Freibetrag auf dem Erwerbseinkommen. Jedoch wird vermehrt darauf geachtet, dass Erwerbsunkosten und Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung durch die Unterstützungsleistungen gedeckt werden. Während sich das NCB-Programm an sämtliche einkommensschwachen Haushalte richtet und somit Familien mit Kindern Anreize für die Verrichtung einer Arbeit verschafft, bestehen in der Schweiz für einkommensschwache Arbeitnehmer nicht immer ähnlich vorteilhafte Bestimmungen. Im Kanton *Tessin* birgt die Einführung einer Bedarfsleistung für Familien mit Kleinkindern die Gefahr in sich, dass deren Erwerbsquote abnimmt. Das richtige Gleichgewicht zwischen diesen Erwägungen zu finden, ist eines der vordringlichsten politischen Anliegen in beiden Ländern.

Kohärenz der Politik

Zahlreiche Institutionen mischen bei der Sozialhilfepolitik mit. Dies wirft drei grosse Fragen auf: 1. Wer tut was? – 2. Wie kann sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel den Aufgaben jeder einzelnen Institution entsprechen? – und 3. Wie können verschiedene Institutionen miteinander koordiniert werden?

In beiden Ländern trägt die mittlere Regierungsebene die Verantwortung für die Sozialhilfe und die Bundesregierung die Verantwortung für die Sozialversicherungen. Diese Ordnung hat dazu beigetragen, dass die Sozialhilfepolitik ein von zahlreichen örtlichen Präferenzen geprägter Bereich ist. Aber die Rollen der verschiedenen Regierungsebenen verändern sich. In *Kanada* hat die Bundesregierung ihre Rolle sogar noch bei der Festlegung von Sozialhilfe-Mindeststandards für das ganze Land reduziert. Sie hat die Provinzen auch mit grösseren Kompetenzen für die Durchführung von Arbeitsmarktmassnahmen ausgestattet. In der *Schweiz* ist eher eine Entwicklung in Richtung einer nationalen Sozialhilfepolitik erfolgt, die aber nicht eine verstärkte Rolle der Bundesregierung impliziert. Statt dessen verpflichten sich die Kantone freiwillig zu gemeinsamen Normen, die nach Anhörung der interessierten Kreise entwickelt werden.

Das Finanztransfersystem von der Bundesregierung an die Provinzen wurde in *Kanada* grundlegend geändert. Bis vor kurzem übernahm die Bundesregierung die (durch einen Höchstbetrag begrenzte) Hälfte der Sozialhilfekosten der Provinzen. Der Wechsel zu einem Pauschalbeitragssystem hat zur Folge gehabt, dass das finanzielle Interesse der Provinzen an einer Reduktion der Sozialhilfeempfänger gestiegen ist, was sie bewogen hat, die Bemühungen um eine Sozialhilfe reform zu verstärken.

In der *Schweiz* sind die Kantone für die Sozialhilfepolitik zuständig, wobei aber die Verwaltung und die Finanzierung des Systems den Gemeinden überlassen wurden. Die Gemeinden sind jedoch meistens zu klein, um die massiv angewachsene Zahl der Unterstützten finanziell oder administrativ zu bewältigen. Daher kommt es vermehrt zu Regionalisierungen oder zu einer Übernahme der Verwaltung durch die Kantone, verbunden mit verschiedenen Kostenteilungsvereinbarungen. Dabei stehen finanzielle Anreize und Verantwortung für die Verwaltung nicht immer in Einklang, so dass die Institutionen wenig Interesse daran haben, für eine straffere Verwaltung, eine strengere Betrugskontrolle sowie Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung zu sorgen.

Der Umstand, dass mehrere Regierungsebenen die Sozialhilfepolitik mitgestalten, ermöglicht zwei Arten von Kostenverlagerungen: auf der Ebene der politischen *Planung* kann eine Regierungsebene ihre Programme ändern, um die Betreuung einer grösseren Zahl von Unterstützten den anderen Ebenen zu übertragen, und auf der Ebene des *Vollzugs*, wo die Dienststellen nach Möglichkeiten suchen, ihre Leistungsempfänger in andere Programme umzuplatzieren. In der *Schweiz* wird die erste Form der Kostenverlagerung durch eine allgemeine Vereinbarung eingeschränkt, gemäss der sich bei einer Änderung der Politik auch die Finanzströme ändern sollen, um der neuen Politik Rechnung zu tragen. In *Kanada* besteht kein solches Übereinkommen und einer der Gründe für den Ärger über die Reformen bei der Erwerbsversicherung waren, dass die Bundeskosten reduziert wurden, wogegen die Kosten der Provinzen zunahmen. Jedoch hat sich ein alternativer Lösungsansatz – nämlich das Führen eines Dialogs über die politischen Ziele – als äusserst wirkungsvoll erwiesen. Die Regierungen auf allen Ebenen waren sich über die Notwendigkeit einig, 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 in die Früherziehung von Kindern, die Kinderbetreuung und in die berufliche Wiedereingliederung aufwenden konnten. Dieser Prozess ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, die durch die neue "Sozialunion" weiterverfolgt werden soll.

Ein Gebiet, auf dem die Kompetenzstreitigkeiten besonders nachträgliche Folgen hatten, ist die Politik gegenüber den Urvölkern in *Kanada*. Passive Geldunterstützung in einer Höhe, welche die Einkünfte aus jeder Art von Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt übersteigt, bringt immer das Risiko einer Abhängigkeit mit sich. Leider wurden die Dinge sogar noch verschlimmert durch die Tatsache, dass weder die Bundesregierung, noch die Provinzregierungen die politische Verantwortung übernehmen wollten. Das Ergebnis ist, dass die Sozialhilfepolitik die Bedürfnisse der Urvölker nicht gebührend berücksichtigt hat. So richteten sich Anspruchsvoraussetzungen nach Einzelpersonen oder Kernfamilien, nicht nach Familienverbänden, und die Bemühungen zur Verbesserung der arbeitsmarktlichen Perspektiven von Urvölkern beruhen auf einer Verbesserung von Fertigkeiten, denen angesichts des Fehlens einer wirtschaftlichen Entwicklung keine entsprechenden Berufsmöglichkeiten gegenüberstanden.

Kostenverlagerungen auf der Ebene des Vollzugs gibt es in beiden Ländern. Die Abwanderung von Anspruchsberechtigten von einem Gemeinwesen in ein anderes ist in der *Schweiz* weitverbreitet, so dass man dort das System eines Finanztransfers von der Ursprungs- an die Zielgemeinden entwickelt hat. Das Fehlen einer ähnlichen Regelung in *Kanada* führt dann und wann zu Spannungen. In der *Schweiz* wird immer noch versucht, Einzelpersonen über eine Anstellung einen neuerlichen Anspruch auf die Arbeitslosenversicherung zu verschaffen (wenn dies auch weniger häufig als früher vorkommt, da die Versicherungsbestimmungen geändert worden sind), und ältere Gesuchsteller werden oft eingeladen, eine Invalidenrente zu beantragen.

Zahl der Unterstützten

Die Diskussionen zum Thema Sozialhilfe haben sich oftmals an einem besonderen und verwirrenden Trend orientiert. Jede Rezession bescherte der Sozialhilfe einen vermehrten Zulauf, da Langzeitarbeitslose ihre Ansprüche auf die Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft hatten und es anderen Risikogruppen nicht gelang, einen Platz auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Als die Rezession zu Ende ging, verminderte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger nicht entsprechend. Die Folge davon war eine konstante "Aufstockung" der Fälle.

Wer die Trends bei der Zahl von Sozialfällen in der Schweiz näher betrachtet, wird dieses Muster wiedererkennen. Auch *Kanada* litt unter dem gleichen Problem. Jüngst ist aber in einigen Provinzen die Zahl der Unterstützten (sogar markant) zurückgegangen. Die Verbesserung des Arbeitsmarktes hat sicherlich dazu beigetragen; in der Vergangenheit aber hatte es ähnliche Verbesserungen ohne dermassen spektakuläre Auswirkungen gegeben. Einige dieser Verbesserungen sind statistischer Natur, da gewisse Personen in andere Systeme umplatziert worden sind. Diese beiden Faktoren erklären aber nicht sämtliche Änderungen. Es hat vielmehr auch ein echter, anhaltender und substanzieller Rückgang der Abhängigkeit von der Sozialhilfe stattgefunden. Zudem (wie es in Kapitel 5 aufgezeigt wurde) ist diese Änderung im Verhältnis

zwischen dem Arbeitsmarkt und der Anzahl Sozialhilfeempfänger mehr oder weniger mit politischen Reformen in einigen Provinzen zusammengefallen.

Herauszufinden, welcher politische Aspekt genau den Rückgang der Sozialfälle bewirkt hat, ist noch nicht möglich. Der Rückgang der Anzahl Sozialhilfeempfänger ist vermutlich auf einen oder mehrere der folgenden Ursachen zurückzuführen:

- Der Rückgang ist zeitlich mit einer Leistungskürzung in einigen Provinzen zusammengefallen (Alberta und Ontario), wurde aber auch in New Brunswick und in geringerem Masse in Saskatchewan festgestellt, wo keine Leistungskürzungen erfolgten.
- In Alberta und in Ontario wurde die Verwaltung viel strikter geführt, die Anspruchsvoraussetzungen wurden gestrafft und bei der Gewährung von Leistungen zeigte man sich weniger grosszügig.
- Sämtliche Provinzen haben das Schwergewicht viel stärker auf die Erwerbstätigkeit gelegt, sowohl durch eine Forcierung der Stellensuche als auch durch die Vorantreibung einer Politik der aktiven Arbeitsmarktmassnahmen.

Natürlich war die Zahl der Sozialfälle in *Kanada* viel grösser als in der *Schweiz*. In der Schweiz war ein grösserer Anteil der Sozialhilfeklienten mit Problemen konfrontiert, deren Lösung eine unumgängliche Voraussetzung für die berufliche Wiedereingliederung ist. Da die "einfacheren" Klienten wieder ins Erwerbsleben eingegliedert worden sind, gestaltet sich eine weitere Verminderung Sozialhilfefälle schwierig. Wie auch immer, was *Kanada* bei der Verminderung der Sozialhilfeabhängigkeit erreicht hat, ist ein aufsehenerregender Erfolg. Und dies auf einem Gebiet des sozialen Schutzes, wo es in der Ersten Welt nur äusserst wenige derartige Erfolge gibt.

Anhang

Tabelle A.1: Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in Kanada
(in Prozent des BIP)¹

Programme	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Öffentliche Arbeitsvermittlung und Administration	0.24	0.23	0.22	0.23	0.22	0.21	0.19	0.18
Berufliche Ausbildung der Arbeitskräfte	0.35	0.26	0.32	0.31	0.28	0.25	0.17	0.15
<i>Ausbildung von erwachsenen Arbeitslosen und Beschäftigten, die von einem Stellenverlust bedroht sind</i>	0.32	0.23	0.30	0.30	0.27	0.25	0.16	0.15
<i>Ausbildung von beschäftigten Erwachsenen</i>	0.03	0.04	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Massnahmen Zugunsten von Jugendlichen	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
<i>Massnahmen zugunsten von jungen Arbeitslosen und Benachteiligten</i>	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02
<i>Beiträge für Berufslehren und weitere Ausbildungsarten allgemeiner Natur für Jugendliche</i>	–	–	–	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01
Subventionierte Arbeitsplätze	0.02	0.02	0.07	0.08	0.07	0.07	0.06	0.08
<i>Beiträge an die dauerhafte Beschäftigung im Privatsektor</i>	–	–	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
<i>Unterstützung von Arbeitslosen bei der Gründung von Unternehmen</i>	–	–	0.01	0.02	0.02	0.03	0.02	0.02
<i>Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen (im öff. Sektor oder Non-Profit-Organisationen)</i>	0.02	0.02	0.06	0.05	0.04	0.03	0.02	0.05
Massnahmen zugunsten von Behinderten	–	–	–	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03
<i>Berufliche Wiedereingliederung</i>	–	–	–	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03
<i>Arbeitsplätze für Behinderte</i>	–	–	–	–	–	–	–	–
Arbeitslosenentschädigung	1.84	1.89	2.24	1.93	1.50	1.29	1.16	1.02
Frühpensionierung aus arbeitsmarktlichen Gründen	–	–	–	0.01	0.01	0.01	–	–
Total	2.49	2.42	2.86	2.60	2.13	1.87	1.64	1.49
Aktive Massnahmen	0.64	0.53	0.62	0.66	0.61	0.57	0.48	0.47
<i>Arbeit als soziales Ziel</i>	0.02	0.02	0.06	0.05	0.04	0.03	0.02	0.05
<i>nicht zielorientierte Ausbildung</i>	0.03	0.04	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
<i>Andere (ohne die Arbeitsvermittlung und die Administration)</i>	0.35	0.25	0.34	0.37	0.35	0.33	0.24	0.29
Passive Massnahmen	1.84	1.89	2.24	1.94	1.52	1.30	1.16	1.02

Quelle: OECD-Datenbank über die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen

¹ Der untersuchte Zeitraum bezieht sich auf das Budgetjahr. Für das Jahr 1985 beispielsweise entspricht dies der Zeit vom 1. April 1995 bis zum 31. März 1996.

Tabelle A.2: Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz
 (in Prozent des BIP)

Programme	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Öffentliche Arbeitsvermittlung und Administration	0.08	0.07	0.09	0.11	0.11	0.11	0.12	0.15	0.14
Berufliche Ausbildung der Arbeitskräfte	0.01	0.01	0.03	0.06	0.08	0.09	0.06	0.23	0.19
<i>Ausbildung von erwachsenen Arbeitslosen und Beschäftigten, die von einem Stellenverlust bedroht sind</i>	0.01	0.01	0.02	0.06	0.08	0.08	0.06	0.23	–
<i>Ausbildung von beschäftigten Erwachsenen</i>	–	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	–
Massnahmen Zugunsten von Jugendlichen	–	–	–	–	–	–	–	–	0.01
<i>Massnahmen zugunsten von jungen Arbeitslosen und Benachteiligten</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	0.01
<i>Beiträge für Berufslehren und weitere Ausbildungsarten allgemeiner Natur für Jugendliche</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	0.00
Subventionierte Arbeitsplätze	0.00	0.00	0.00	0.01	0.05	0.09	0.16	0.23	0.21
<i>Beiträge an die dauerhafte Beschäftigung im Privatsektor</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
<i>Unterstützung von Arbeitslosen bei der Gründung von Unternehmen</i>	–	–	–	–	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
<i>Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen (im öff. Sektor oder Non-Profit-Organisationen)</i>	–	0.00	0.00	0.01	0.04	0.08	0.16	0.22	0.19
Massnahmen zugunsten von Behinderten	0.10	0.15	0.17	0.20	0.20	0.19	0.19	0.15	0.15
<i>Berufliche Wiedereingliederung</i>	0.06	0.10	0.12	0.13	0.14	0.15	0.15	0.15	0.15
<i>Arbeitsplätze für Behinderte</i>	0.04	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.04	0.00	0.00
Arbeitslosenentschädigung	0.27	0.13	0.93	1.61	1.41	1.15	1.28	1.41	1.07
Frühpensionierung aus arbeitsmarktlichen Gründen	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	0.46	0.36	1.23	1.99	1.85	1.63	1.81	2.16	1.77
Aktive Massnahmen	0.19	0.23	0.29	0.38	0.44	0.48	0.53	0.75	0.70
<i>Arbeit als soziales Ziel</i>	0.04	0.05	0.05	0.07	0.10	0.13	0.20	0.26	0.19
<i>nicht zielorientierte Ausbildung</i>	–	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<i>Andere (ohne die Arbeitsvermittlung und die Administration)</i>	0.08	0.10	0.14	0.20	0.23	0.24	0.22	0.35	0.37
Passive Massnahmen	0.27	0.13	0.93	1.61	1.41	1.15	1.28	1.41	1.07

Quelle: OECD-Datenbank über die aktiven Arbeitsmarktmassnahmen

Tabelle A.3: Indikatoren über die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Kantonen, 1997/1998

	1997					1998				
	Ausgaben in Prozent des BIP	Anteil der Ausgaben oder der Anzahl Teilnehmer in der Schweiz insgesamt				Ausgaben in Prozent des BIP	Anteil der Ausgaben oder der Anzahl Teilnehmer in der Schweiz insgesamt			
		Bund ¹	Grau- bünden	Tessin	Waadt		Zürich	Bund ¹	Grau- bünden	Tessin
Ausgaben für arbeitsmarktliche Massnahmen	2.16	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	1.77	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
Administrativer Aufwand ¹	0.12	1.4%	4.1%	9.8%	12.5%	1.43	1.4%	4.1%	9.8%	12.5%
Subventionierte Arbeitsplätze ²										
Ausgaben	0.22	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	0.13	1.3%	7.0%	10.6%	14.6%
Teilnehmende	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	156 216	1.5%	7.2%	10.9%	12.5%
Ausbildung ³	0.23					0.19				
davon										
Bezahlte Zuschüsse während der Ausbildung	0.15	1.2%	5.2%	10.9%	16.8%	0.12	1.5%	4.5%	12.2%	21.0%
Teilnehmende	259 178	2.2%	4.9%	8.8%	15.7%	237 088	1.8%	5.0%	9.1%	19.7%
<i>Anmerkungen:</i>										
Bevölkerung ⁴	7'081 300	2.6%	4.3%	8.6%	16.6%	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.	o.A.
Arbeitslosenquote	4.2	3.2	7.8	7.2	4.2	3.9	2.5	6.3	5.6	4.2

o.A.: ohne Angaben.

Quellen: OECD-Datenbank über die aktiven Arbeitsmarktmassnahmen; Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit und Bundesamt für Sozialversicherung

1 Beinhaltet die Betriebskosten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die arbeitsmarktlichen Massnahmen des kantonalen Arbeitsvermittlungsdienstes und der Fonds der Arbeitslosenversicherung.

2 Inklusive direkte Schaffung von Stellen (*Beschäftigungsprogramme*), direkte Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen (*Beschäftigungsprogramm; Schulabschluss*) sowie Lehrstellen (Berufspraktika).

3 Arbeitsmarktbezogene Berufsbildung.

4 Kantonale Bevölkerung: prozentualer Anteil an der Schweizer Bevölkerung.

Bibliografie

- ADEMA, W., and M. EINERHAND (1998). "The Growing Role of Private Social Expenditure", Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 32., OECD, Paris.
- AEPPLI, D.C., B. HOFFMANN, R. THEISS (1998), "La Situation des Chômeurs en Fin de Droit en Suisse. Résultats d'une Étude menée dans toute la Suisse", in *La Vie Économique – Revue de Politique Économique*, 1/98, Bern.
- ATKINSON, A.B., L. RAINWATER and T.M. SMEEDING (1996), *Income Distribution in OECD Countries*, OECD, Paris.
- BIGA (1997), *Arbeitslosenentschädigung*, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern
- BIGA (1997a), *Ein erster Schritt zur Wiedereingliederung*, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern.
- BLACKBURN, M.K. AND D. BLOOM (1991), "Changes in the Structure of Family Income equality in the United States and other Industrial Nations during the 1980s", LIS Working Paper No. 118, November.
- BLUEPRINT (1999), "Blueprint: Our Plan to Keep Ontario on the Right Track", Internet: <http://www.mikeharrispc.com>
- BOESSENKOOL, K. J. (1997), "Back to Work: Learning from the Alberta Welfare Experiment", C.D. Howe Institute Commentary 90 (April), C. D. Howe Institute, Toronto.
- BOOTHE, P. (1998) "Finding a Balance: Renewing Canadian Fiscal Federalism", C.D. Howe Institute Benefactor's Lecture, Calgary.
- BOYCHUK, G.W. (1998), *Patchworks of Purpose, the Development of Provincial Social Assistance regimes in Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London (Ontario), Buffalo.
- BOYCHUK, G.W. (1998a), "Resemblance and Belief: National Clustering and Social Assistance Provision in the American States and Canadian Provinces", *American Review of Canadian Studies*, Winter.
- BOYCHUK, G.W. (1998b), "Canada West Foundation: Where are they now?: A Critical assessment", Mimeo, Department of Political Science, University of Alberta.
- BURNIAUX, J., T. DANG, D. FORE, M. FÖRSTER, M. MIRA d'ERCOLE and H. OXLEY, "Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries", Economics Department Working Papers, No.189, OECD, Paris.
- CANADA WEST FOUNDATION (1997), *Where Are They Now?, Assessing the Impact of Welfare Reform on Former Recipients, 1993–1996*, Calgary.
- CANADIAN ASSOCIATION of FOOD BANKS (1998), *Hunger Count 1998, Emergency Food Assistance in Canada*, Toronto.

- DOORNIK, J.A. and D.F. HENDRY (1994), *PcGive 8.0: An Interactive Econometric Modelling System*, International Thomson Publishing, London.
- EARDLEY, T., J. BRADSHAW, J. DITCH, I. GOUGH, and P. WHITEFORD (1996), *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*, Department of Social Security/OECD, HMSO, London.
- EKOS (1998), *Survey of Individuals who left Social Assistance, Final Report*, April, Ministry of Community and Social Services, Social Assistance Programs Branch, Toronto.
- ERSKOY, S (1994), "The effects of higher unemployment on the distribution of income in Canada, 1981–1987", *Canadian Public Policy*, No. 3.
- FINANCE CANADA (1996), "Provincial Fiscal Equalization", mimeo, Ottawa.
- FINANCE CANADA (1998), *Territorial Formula Financing*,
Internet: <http://www.fin.gc.ca/fedprove/tffe.html>
- FINANCE CANADA (1999), *Budget 1999, Federal Financial Support for the Provinces and Territories*,
Internet: <http://www.fin.gc.ca/budget99/fede/fed1e.html#CHST>
- FORTIN, P. and P-Y. CRÉMIEUX (1998), "The Determinants of Social assistance Rates: Evidence form A Panel of Canadian Provinces, 1997–1996" (preliminary version), University of Quebec at Montreal.
- FÜRSORGEDIREKTION DES KANTONS ZÜRICH (1998), *Sozialbericht Kanton Zürich 1997*, Zürich.
- GOLDEN, A., W.H. CURRIE, E. GREAVES and J. LATIMER (1998), "Breaking the Cycle of Homelessness: Interim Report of the Mayor's Task Homelessness Action Task Force", Toronto, July.
- GOTTSCHALK, P. AND T. SMEEDING (1995), "Empirical Evidence on Income Inequality in industrialised Countries, LIS Working Paper No.154, February.
- GOVERNMENT of CANADA (1999), "A Framework to Improve the Social Union for Canadians", Ottawa, Internet: http://socialunion.gc.ca/news/news/020499e_html
- GREENBERG, D.H., D.R. MEYER, C. MICHALOPOULIS and P. ROBINS (1995), "Simulation Estimates of the Net Employment Impacts of Six Employment Subsidy Programs for Long-Term Welfare Recipients in Canada", Applied Research Branch Working Papers, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- HATFIELD, M. (1996), "Family Incomes in Canada: 1983–93. The roles of markets, governments and demographics", Applied research Branch, Strategic Policy, Working papers, Human Resource Development Canada.
- HRDC (1997), *Longitudinal Study of Youth Service Canada (YSC) Lead Site Participants*, Final Report, November 1997, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- HRDC (1998), "The Market Basket Measure – Constructing a New Measure of Poverty", Applied research Bulletin, Summer-Fall 1998, Vol. 4, No. 2, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- HRDC (1998a), *1998 Employment Insurance: Monitoring and Assessment Report*, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- HRDC (1998b), "An Analysis of Employment Benefit Coverage", Applied Research Branch Working Papers, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- HRDC Ontario Region (1998), "Youth Initiatives", mimeo, Toronto.

- KAPSALIS, C. (1997), "Social Assistance and the Employment Rate of Lone Mothers: An Analysis of Ontario's Live Experiment". Applied Research Branch Working Papers, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- KAPSALIS, C. (1998), "The connection between Literacy and Work: Implications for Social Assistance Recipients". Applied Research Branch Working Papers. Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- KIGA ZÜRICH (1998), *Einsatzpragmme 1999 im Kanton Zürich*, Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen, Zürich.
- KÜMMERLY AND FREY (1998), *Switzerland 1998/99*, Kümmerly and Frey, Geographical Publishers, Zollikofen-Berne.
- LAUZON, D. (1995), "The Duration of Joblessness Following Displacement", Applied Research Branch Working Papers, Human Resources Development Canada, Hull (Québec).
- LEU, R.E., S. BURRI, and T. PRIESTER (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Haupt, Bern.
- MARCHILDON, L., (1995), "Active Labour Market Policies, An Evaluation", Department of Finance, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Working Paper 95-11, Ottawa.
- MCSS ONTARIO (1998), "Government Anti-Fraud Initiatives save \$100 Million" and "Welfare Fraud Control Report 1997-98", Ministry of Community and Social Services Ontario, November 13, 1998, Internet: <http://www.gov.on.ca/CSS/page/news/news.html>
- MCSS ONTARIO (1999). "Welfare Reforms Continue to Save Taxpayers Money and Help people Get Back to Work", Ministry of Community and Social Services Ontario, Internet: <http://www.gov.on.ca/CSS/page/news/1399.html>
- MORRISON, 1998, "Ontario Works: A Preliminary Assessment", *Journal of Law and Social Policy*, Vol. 13, pp. 1-46.
- NATIONAL COUNCIL OF WELFARE (1998), "Welfare income", Toronto.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, vol. 2., Paris.
- OECD (1996), *Labour Market Policies in Switzerland*, Paris.
- OECD (1996a), *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, Paris.
- OECD (1997), *Family, Market and Community; Equity and Efficiency in Social policy*, Paris.
- OECD (1997a), *OECD Economic Surveys: Canada*, Paris.
- OECD (1997b), *OECD Economic Surveys: Switzerland*, Paris.
- OECD (1997c), *Employment Outlook*, June 1997, Paris.
- OECD (1997d) *Making work pay, Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, Paris.
- OECD (1998), *The Battle Against Exclusion, Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris.
- OECD (1998a), *The Battle Against Exclusion, Volume 2, Social Assistance in Belgium, the Czech republic, the Netherlands and Norway*, Paris.
- OECD (1998b), *Co-ordinating Services for Children and Youth at Risk: a World View*, Paris.

- OECD (1998c), *Employment Outlook*, June 1998, Paris.
- OECD (1998d), *Economic Outlook*, December 1998, Paris.
- OECD (1998e), *The Tax/Benefit Position of Employees*, Paris.
- OECD (1998f), *Revenue Statistics, 1965–1997*, Paris.
- OECD (1999), *The OECD Social Expenditure Database, 1980–1996*, (CD-ROM), Paris.
- OECD (1999b), *The Public Employment Service in the United States*, Paris, in Kürze erscheinend.
- PEARSON, M. (in Kürze erscheinend), "Social Assistance in Selected OECD Countries", Labour Market and Social Policy Occasional Papers, OECD, Paris.
- PICOT, G., J. MYLES and W. PYPER (1998), "Markets, Families and Social Transfers: Trends in Low-income Among the Young and Old", in: Miles Corak (ed.), *Labor Markets, Social Institutions, and the Future of Canada's Children*, Ministry of Industry, Ottawa.
- RADEFF, F. (1998), *Mesures d'intégration dans quelques villes de Romandie et du Tessin*. CSIAS, Bern.
- SCHNEIDER, H., (1998), "Altersvorsorge: Probleme und Lösungsvorschläge", Najib Harabi (ed.) in *Sozialpolitik in der Bewährung*, Haupt, Wien.
- SDRC (1998), *When Financial Incentives Encourage Work*, Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa.
- SKOS (1998), *Richtlinien für die Ausgestaltung and Bemessung der Sozialhilfe/Aide sociale – concepts et normes de calcul/Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, SKOS/CSIAS/COSAS, Bern.
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (1997), "Soliwork – Soziale Integration und Sozialhilfeablösung durch Erwerbstätigkeit", *Edition Sozialstatistik*, No. 3, Zürich.
- SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (1997a), "Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs", *Edition Sozialstatistik*, No. 1. Zürich.
- STATISTICS CANADA (1996), *Annuaire du Canada 1997*, Ottawa.
- STATISTICS CANADA (1999), "Canadian Statistics, the People, Population",
Internet: <http://WWW.StatCan.CA/english/Pgdb>
- STATISTIK SCHWEIZ (1999), "Fachbereiche, Bevölkerung",
Internet: http://www.admin.ch/bfs/stat_ch/ber01/dber01.htm
- TALCON CORPORATION (1997), *Survey of Clients Exiting GWA in Metropolitan Toronto*, Metro Community Services, Social Services Division, Toronto.
- THOMAS, D. (1996), *The Social Welfare Implications of Immigrant Family Sponsorship Default, an Analysis of Data from the Census Metropolitan Area of Toronto, Final Report*, Strategic Policy, Planning and Research, Citizenship and Immigration, Canada.
- WYSS, K. (1997), *Massnahmen zur Sozialen und Beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen beziehungsweise SozialhilfeempfängerInnen*, SKOS/CSIAS/COSAS, Bern.
- ZYBLOCK, M. (1996), "Individual earnings inequality and polarisation", Applied research Branch, Strategic Policy, Working papers, Human Resource Development Canada.

Die vorliegende Publikation in deutscher Sprache konnte dank der finanziellen Unterstützung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK), der Stadt Zürich und des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) realisiert werden.

Notsituationen zu verhindern bei Menschen, die über keine oder wenige Mittel verfügen, zu verfügen, ist keine einfache Aufgabe. Heute kümmern sich Organisationen und Stellen um Menschen, die am Rand der Gesellschaft leben, mit dem Ziel, deren soziale Ausgrenzung durch entsprechende Unterstützung zu verhindern. Wie kann Sozialhilfe am besten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen angemessener Leistungen und finanzieller Anreize zur Aufnahme einer Berufstätigkeit gewährleisten? Welche Massnahmen müssen ergriffen werden, um Unabhängigkeit zu fördern und (generationsübergreifender) Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu mindern? Wie kann man die Verantwortlichkeit des einzelnen in Gesellschaften fördern, wo Steuerzahler und Wähler die Richtlinien der Sozialhilfe ganz wesentlich mitbestimmen können? Dies sind einige der vorrangigen Fragen, denen der vorliegende Bericht durch einen Vergleich der Sozialhilfepolitik in vier kanadischen Provinzen – Alberta, New Brunswick, Ontario und Saskatchewan – und vier Schweizer Kantonen – Graubünden, Tessin, Waadt und Zürich – nachgeht.

In der Schweiz waren vor dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre nur wenige Menschen von der Sozialhilfe abhängig. Die Behörden sehen sich jetzt mit der Problematik konfrontiert, wie sie durch hohe Sozialhilfeleistungen die soziale Integration fördern und gleichzeitig Massnahmen entwickeln können, um die Sozialhilfeempfänger zur Wiederaufnahme einer Berufstätigkeit zu bewegen. Alle untersuchten Provinzen in Kanada betonen, dass die Abhängigkeit von Sozialhilfe am besten durch Teilnahme am Erwerbsleben vermieden werden kann. In einigen Provinzen wurden sogar die Leistungssätze gekürzt bzw. die Anspruchsvoraussetzungen eingeschränkt. Kanada ist es gelungen, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu senken. Dieser Erfolg im Bereich der sozialen Sicherheit findet in den Industrieländern nur an wenigen Orten ihresgleichen.

Weiterführende Literatur:

Dieser Bericht ist Teil der Serie „Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ (“The Battle against Exclusion”), die vergleichende Untersuchungen zur Sozialhilfepolitik umfasst. Die ersten beiden 1998 veröffentlichten Bände der Serie vermitteln ein umfassenderes Bild der Sozialhilfepolitik in den OECD-Ländern. Im ersten Band werden Australien, Finnland, Schweden und Grossbritannien behandelt, im zweiten Band Belgien, die Tschechische Republik, die Niederlande und Norwegen.