

Zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Bedarfsabhängige Leistungen für Langzeitarbeitslose

**Walter Schmid, Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
und Rektor der Hochschule Luzern Soziale Arbeit**

**Nationale Tagung des Luzerner Forums
24. November 2010, Luzern**

Langzeitarbeitslosigkeit zählt zu den grössten Armutsrisiken. Die SKOS sieht Handlungsbedarf und schlägt vor, Betroffenen bedarfsabhängige Leistungen auszurichten – eine Art Ergänzungsleistungen. Diese könnten verhindern, dass die gefährliche Lücke zwischen ALV und Sozialhilfe zur Armutsfalle wird.

Dauert Arbeitslosigkeit längere Zeit an, setzt der soziale Abstieg ein, der früher oder später zur Sozialhilfeabhängigkeit führen kann. Neben den Sorgen um die materielle Grundsicherung, kommt für die Betroffenen die soziale Ausgrenzung hinzu. Diese macht es schwer, den sozialen Status zu halten. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe versuchen zwar, Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, doch ihr Erfolg ist relativ bescheiden. Dies hat vor allem institutionelle Gründe: Die Schnittstelle zwischen beiden Hilfssystemen ist nicht zweckmässig ausgestaltet. Die Arbeitslosenhilfe endet, bevor die Sozialhilfe wirksam eingreifen kann. Die Betroffenen selber werden verunsichert und sind zunehmend orientierungslos, was ihre Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung reduziert. Es drängt sich folgende Frage auf: Benötigen wir andere, erfolgreichere Instrumente zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, die mehr erreichen und weniger kosten?

Ausgesteuert – und fallen gelassen

Für sich allein betrachtet, kann die Arbeitslosenversicherung als Erfolgsmodell bezeichnet werden. Viele, die ihre Stelle verlieren, finden innert wenigen Monaten wieder eine Stelle. Dies dank der Flexibilität des Arbeitsmarktes, der professionellen Beratung durch das Personal der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und vor allem dank der Eigeninitiative der Betroffenen. Mit vergleichsweise guten materiellen Leistungen ist für ihren Lebensunterhalt während der Zeit der Arbeitslosigkeit gesorgt. Rund jede sechste arbeitslose Person beteiligt sich zudem an einer arbeitsmarktlichen Massnahme, die der Qualifizierung dienen soll. Hier steht also ein ausgebautes Dispositiv bereit, das die Integration der Betroffenen unterstützt. Problematischer sieht es für Langzeitarbeitslose aus: Wenn die Aussteuerung bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) droht, lohnt es sich für die RAV kaum mehr, sich im Einzelfall zu engagieren, denn für die ALV löst die Zeit das Problem sozusagen von selbst. Die Betroffenen können zwar nach der Aussteuerung immer noch gewisse Leistungen in Anspruch nehmen, sie wissen aber oft nichts davon. Wenn sie nicht unmittelbar von der ALV zur Sozialhilfe gelangen, werden sie von niemandem unterstützt. Sie verlieren mit der Aussteuerung jede Grundsicherung und sind damit auf sich selber oder auf die Hilfe der Nächsten gestellt.

Wer gespart hat, wird bestraft

Manche finden wieder eine Stelle, allerdings oft nur in prekären Arbeitsverhältnissen, das heisst: Sie verlieren die Stelle rasch wieder. Wer arbeitslos bleibt, hilft sich mit Ersparnissen über die Runden. Ein Anspruch auf Sozialhilfe entsteht erst dann, wenn eigene Mittel aufgebraucht sind – mit der paradoxen Folge, dass am schnellsten wieder zu Hilfe kommt, wer seine Mittel rasch verpulvert. In dieser Situation setzt die Sozialhilfe mit ihrem ganzen «Aufnahme-Apparat» ein: Potenzial abklären, Testarbeitsplätze prüfen, beraten, Arbeit vermitteln, Programmplätze zur Qualifizierung und Beschäftigung vermitteln. Diese Dienstleistungen der Sozialhilfe kommen meist erst in Gang, wenn für die Betroffenen wertvolle Zeit verstrichen ist und sie an Motivation und Hoffnung verloren haben.

Systeme sollen gezielt intervenieren

Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe greifen heute unzureichend ineinander. Es könnte wirksamer geholfen werden, wenn frühzeitig zusammengearbeitet würde und die Interventionen nicht entlang der Systeme, sondern abgestimmt auf die Bedürfnisse der Menschen erfolgen könnten. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) hat deshalb jüngst eine Studie* zur Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe veröffentlicht. Diese legt das Augenmerk auf die Arbeitsvermittlung. Sie empfiehlt unter anderem, dass die RAV und die Sozialdienste ihre Leistungen gezielt austauschen. Die RAV sollen sich dabei auf Personen mit guten Vermittlungschancen konzentrieren, die wenig sozialarbeiterische Interventionen brauchen. Im Gegenzug sind die Sozialdienste aufgefordert, jene Menschen zu beraten, die mehr als nur Arbeitsvermittlung brauchen, um wieder eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Zudem wird in der Studie vorgeschlagen, dass Personen mit einem Risiko langzeitarbeitslos zu werden, durchgehend durch einen «Job-Coach» betreut werden – und zwar über die Systemgrenzen hinweg. Weiter empfiehlt die Studie, dass die beiden Systeme einheitlich planen, steuern und Integrationsmassnahmen anbieten. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen könnten die ALV und die Sozialhilfe ihre Zusammenarbeit deutlich verbessern.

Von der Lücke zur Brücke

Doch das allein reicht nicht. Die SKOS hat deshalb im Rahmen ihrer Armutsstrategie 2010 die Idee ins Spiel gebracht, Ergänzungsleistungen für Langzeitarbeitslose zu schaffen. Die SKOS fokussiert damit – nebst der Integrationsförderung – auch die Existenzsicherung. Und sie knüpft mit dieser Idee an die alte Arbeitslosenhilfe an, die es in gewissen Kantonen noch gibt, und an Artikel 114 Abs 5 der Bundesverfassung. Dieser Artikel wurde schon vor dem zweiten Weltkrieg in die Verfassung aufgenommen und gibt dem Bund die Kompetenz eine «Arbeitslosenfürsorge» einzurichten. Davon wurde bisher nie Gebrauch gemacht. Natürlich haben sich die Verhältnisse seither entscheidend verändert, doch die Lücke zwischen der Aussteuerung bei der ALV und dem Leistungsanspruch auf Sozialhilfe besteht nach wie vor. Langzeitarbeitslose benötigen heute zielgerichtete, bedarfsorientierte Leistungen, welche die berufliche Wiedereingliederung fördern, ohne dass der künstliche Unterbruch der Aussteuerung unterstützt wird. Zudem müssen sich Betroffene auf eine Grundsicherung ihres Lebensunterhalts abstützen können.

SKOS lanciert die Idee

Ob der Begriff «Ergänzungsleistung» für diesen Zweck geeignet ist, bleibt zurzeit noch offen. Ebenso die Frage, ob es dazu eine neue Versicherung braucht, oder ob sich diese Lösung aus einer zweckmässigen Kombination von verschiedenen Systemen entwickeln lässt. Im Zentrum muss die wirksame Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit stehen. Dabei könnte es durchaus Sinn machen, bei Personen mit einem grossen Risiko, bereits unmittelbar nach dem Stellenverlust aktiv zu werden und geeignete Massnahmen in die Wege zu leiten. Spätestens aber wenn Betroffene ein Jahr lang erfolglos eine Stelle gesucht haben, müssten bestimmte Massnahmen, zum Beispiel ein intensives, persönliches Coaching, einsetzen. Denn häufig kommen zu diesem Zeitpunkt persönliche, gesundheitliche oder familiäre Probleme hinzu. Auch materiell sollte über den Zeitpunkt der Aussteuerung hinaus ein bescheidener Lebensunterhalt gesichert bleiben, der Langzeitarbeitslose vor existenziellen Ängsten und Not schützt. Dies selbstverständlich unter Anrechnung eines bestimmten Vermögensverzehrs. Damit könnten gerade ältere Personen besser geschützt werden – viele von ihnen stürzen heute in eine tiefe Lebenskrise, wenn sie kurz vor dem Rentenalter ausgesteuert werden. Bedarfsabhängige Leistungen für Langzeitarbeitslose müssten in geeigneter Weise auch jenen zugänglich gemacht werden, die über keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen verfügen. Dieses Instrument könnte wesentlich zu einer Reduktion der Armut in der Schweiz beitragen.

Walter Schmid

Präsident der SKOS

*Hannes Lindenmeyer, Katharina Walker. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie im Auftrag der Direktion für Arbeit des Seco (2010).