

Tagungsbeobachtung Solothurner SKOS-Tage: Donnerstag

Die SKOS ist wieder einmal tüchtig ans Werk gegangen. Sie legt zwei Studien vor: Die erste Studie – eine Aktualisierung der Studie „Existenzsicherung im Föderalismus“ ist bereits publiziert unter dem Titel „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz.“ Die Ergebnisse der zweiten Studie zu den frei verfügbaren Einkommen in der Schweiz wurden uns heute präsentiert. Die Resultate bieten einigen politischen Zündstoff und werden neuen Schub geben für die kontroverse Debatte um Eigenleistung versus Hängematte, Anreize versus Fehlanreize, horizontale Gerechtigkeit versus föderalistischen Wettbewerb.

Die erste Studie der SKOS für die Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe bis in den Mittelstand hinein – also bis zu den Einkommen bis 120'000 Franken - zeigt zwei Paradoxe auf. Erstens: Bei gleichem Bruttolohn bleibt mir nach Transfers und Steuern je nachdem, in welchem Kanton ich wohne, mehr oder weniger frei verfügbares Einkommen. Die Unterschiede sind beträchtlich. Die Studie zeigt Zweitens: Mit Erwerbsarbeit mehr Geld zu verdienen, lohnt sich nicht in jedem Fall. Ob es sich lohnt, ist eine Frage des Wohnorts. Ob ich für meine Eigenleistung „bestraft“ werde – auch eine Frage des Wohnorts. Das ist dort der Fall, wo mir trotz höherem Bruttolohn nach Transfers und Steuern weniger Geld im Portemonnaie bleibt. Was dann mit meiner Motivation geschieht, heisst im Wörterbuch der Ökonomie: negativer Arbeitsanreiz.

Was ist zu tun, damit sich Arbeiten nicht nur für die Reichen, sondern auch für Kleinverdiener und den Mittelstand lohnt, und zwar überall lohnt? Für die erste Studie hat die SKOS die politischen Schlussfolgerungen bereits gezogen und verabschiedet. Die SKOS weist – zusammen mit ihren Partnerorganisationen – den Weg und fokussiert auf eine Entlastung einkommensschwacher Familien. Die Massnahmen setzen bei Transfers und Steuern sowie bei der Koordination an:

- Der Bund soll den Rahmen setzen für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und die Ausweitung der Ergänzungsleistungen auf armutsgefährdete Familien.
- Im besten Fall sollte der Bund einen verbindlichen Rahmen setzen für die Umsetzung der Sozialen Sicherheit. Darauf werden wir noch weitere 100 Jahre warten.
- Die Kantone sollen die Vorgaben zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung konsequent umsetzen.
- Tiefe Einkommen sollen bei der Steuer entlastet werden, das heisst Befreiung des Existenzminimums und Berücksichtigung von Betreuungskosten.

Diese Massnahmen sind sozusagen Voraussetzung für eine aktivierende Politik ohne unerwünschte Nebenwirkungen. Dass es darüber hinaus eine Koordination der Sozialen Sicherheit braucht und eine Politik der Wiedereingliederung und der ökonomischen Anreize, die nicht nur beim Individuum, sondern ebenso stark auch beim Arbeits- und Beschäftigungsangebot ansetzen muss, hat Yves Flückiger aufgezeigt. Er hat deutlich gemacht: Erwerbsarbeit muss zugänglich sein – auch für



Menschen mit Kindern und anderen Leistungsbeeinträchtigungen. Und: Erwerbsarbeit muss erschwinglich sein – Arbeit muss sich auch für die Arbeitgebenden lohnen, wie Frau Derrer ausgeführt hat. Wir sind hier nicht bei den exorbitanten Gewinnen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind zum Teil bereits in der politischen Pipeline. Dort harzt es: Auf Bundesebene ist der Zug steckengeblieben, oder schon abgefahren und die Lobbyarbeit muss mit neuer Energie auf kantonaler Ebene fortgesetzt werden.

Die Empfehlungen der SKOS sind also nicht neu. Neu und erstmals schwarz auf weiss belegt ist aber, dass sich Arbeiten unter gewissen Umständen bis in den Mittelstand hinauf nicht lohnt. Die SKOS tut gut daran, diese „gewissen Umstände“ gezielt in den Mittelstand hinein zu kommunizieren. Und damit der polarisierten Debatte, die sich momentan vor allem um die Sozialhilfe dreht, einen etwas breiteren Boden zu geben. Dass Eigenleistung und Anreize zu Erwerbsarbeit nicht einfach ein Sozialhilfethema sind, muss immer wieder gesagt werden. Laut, deutlich und: vor allem verständlich! Schliesslich sind die „gewissen Umstände“ sind ja nicht gerade trivial. Mit der Betroffenheit des Mittelstands ergibt sich politisches Mobilisierungspotenzial: Dass sich Arbeiten lohnen muss, wird von allen unterschrieben. Hier muss die SKOS das Feld zuerst besetzen.

Einigkeit in der Vielfalt – Vielfalt in der Einigkeit: so hat der Geschäftsführer der SKOS im März 2006 erste Trends in der Anwendung der revidierten SKOS-Richtlinien auf den Punkt gebracht. Aus den Vermutungen sind Fakten geworden.

Die zweite Studie der SKOS belegt die kantonal unterschiedliche Umsetzungspraxis der revidierten SKOS-Richtlinien. Unterschiede in der Ausgestaltung von Anreizsystemen oder Unterschiede in der Integrationspraxis entsprechen dem Föderalismus. Dagegen ist nichts einzuwenden. Fragen tauchen aber dort auf, wo die Unterschiede eine Ungleichbehandlung von Personen in gleicher Situation bedeuten. Oder wenn Niedriglohnverdiener, die keine Sozialhilfe beziehen, schlechter gestellt sind als erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, weil ihr Lohn 1 Franken über der Anspruchsgrenze liegt. Das gibt es. Und hier besteht Erklärungs- und Handlungsbedarf.

Die SKOS stellt Fragen – die Studie liefert die Antworten. Wir haben es gehört, die Antworten sind erstaunlich:

Frage: Gibt es interkantonale Unterschiede bei den frei verfügbaren Einkommen? Antwort: Es gibt Unterschiede und sie sind beachtlich. Grund ist insbesondere der unterschiedliche Umgang mit den Anreizinstrumenten: Integrationszulagen und Einkommensfreibetrag. Diese Unterschiede sind problematisch, weil sie auf eine Ungleichbehandlung von Personen mit denselben Problemlagen hinweisen

Frage: Lohnt sich Erwerbsarbeit für Sozialhilfebeziehende? Antwort: Auch hier zeigt sich ein gemischtes Bild. Die Einkommenssteigerung durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Sozialhilfe Beziehenden variiert interkantonale stark.

Mir persönlich stellt sich im Zusammenhang mit der Frage nach der Wirkung von Anreizen auf das frei verfügbare Einkommen auch noch die Frage nach der Wirkung von Sanktionen: Was

riskiert der erwerbslose Sozialhilfebezüger, der sich nicht um Integration bemüht? Wie sieht nach der Sanktion das frei verfügbare Einkommen aus? Variieren auch die Kürzungen – möglicherweise unter den Grundbedarf?

Auf diese – sozialpolitisch durchaus relevante – Fragen gibt die SKOS-Studie keine Antwort. Das war auch nicht der Auftrag. Zu bedenken ist, dass beim Thema Sanktionen ein blinder Fleck entsteht, der von den Wortführern eines generellen Missbrauchsverdachts gegenüber Sozialhilfebeziehenden nur zu gerne besetzt wird. Sanktionen sind *auch* Missbrauchsprävention, ihr System sollte transparent gemacht werden.

Frage: Gibt es Schwelleneffekte beim Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt aus der Sozialhilfe? Caroline Knupfer hat die mathematischen und existenziellen Unstetigkeiten aufgezeigt. Sie sind eindrücklich. Das Raunen im Saal war bei den Ausführungen zu den Schwelleneffekten gross. Und das Raunen wird anhalten. Die Politik wird schnell Lösungen zur Hand haben. Die Öffentlichkeit stellt immerhin zuerst noch Fragen. Regierungsrat Gomm hat sie benannt. Diese Fragen werden nun auch auf die SKOS zukommen.

Die Schwelleneffekte bieten sich zur Skandalisierung an.

Die SKOS bleibt sachlich und beweist Sorgfalt im Umgang mit Schlagwörtern, indem sie konsequent das Unwort „Sozialhilfefalle“ aus dem Vokabular streicht. Der Begriff „Sozialhilfefalle“ impliziert, dass der Mensch *nur* ein homo oeconomicus ist. Es gibt aber gute Gründe zu glauben, dass der Mensch auch auf nicht-monetäre Anreize reagiert. Und sogar einen eigenen Antrieb hat. Würde der Mensch einzig auf monetäre Anreize reagieren hätten wir keine Dunkelziffer – die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe wäre gleich Null. Die politische Debatte wird sich allerdings an diesem Begriff der „Sozialhilfefalle“ festbeissen und einmal mehr den Reflex instrumentalisieren, der da heisst: „Die Sozialhilfe ist an allem schuld – und die Ansätze sind zu hoch“. Hier Gegensteuer zu geben braucht langen Atem in der Kommunikationsstrategie und gute Kondition, um am Ball zu bleiben.

Die SKOS hat für diese Kommunikation gute Karten in der Hand, denn sie kann aufzeigen, wie solche Schwelleneffekte zu vermeiden sind: Unter anderem durch den konsequenten Einbezug des Einkommensfreibetrags bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe und bei der Ablösung aus der Sozialhilfe heraus. Walter Schmid hat es heute morgen gesagt: Es ist dringend nötig, die Fachkompetenz ins Land hinaus zu tragen.

Die SKOS macht deutlich: Aktivierende Sozialhilfe ist möglich, das Arbeiten mit Anreizsystemen auch. Es gibt Probleme mit den Anreiz-Elementen, die zu unerwünschten Effekten führen. Aber es gibt auch Modelle, die beim Austritt aus der Sozialhilfe keine abrupten Schwellen produzieren, sondern kontinuierliche Förderbänder Richtung Arbeitsmarkt. Modelle, die mit schrittweise reduzierten Transfers die Wiedereingliederung attraktiv machen.

Yves Flückiger hat die Notwendigkeit betont, einen Kompromiss zu schliessen zwischen Abgabesystem, Leistungssystem und Löhnen. Er hat auch gesagt, dass die Mindestlöhne anzuheben sind. Dort den Kompromiss im Verhältnis von Durchschnittslohn und Mindestlohn zu finden, ist ein



politischer Hochseilakt. Yves Flückiger hat auch dafür plädiert, mehr zu experimentieren. Und er hat für Vielfalt plädiert, denn es gibt ja nicht nur die *eine* Massnahme, die zielführend ist. Damit die Experimente aber nicht zur Fahrt ins Blaue werden, ist es wichtig, vor dem Start ein Bild zu haben von den möglichen Auswirkungen.

Gute Modelle, best practice, sind möglicherweise nicht einfach überallhin übertragbar. Problembehebungen und Anpassungen vor Ort sollten nicht übers Bein gebrochen werden. Denn auch das zeigt die SKOS deutlich auf: Schraubt man an einem Ende des Systems, resultiert eine Veränderung des Ganzen. Mit dem für diese Studie entwickelten Instrument wird es indessen möglich, Auswirkungen von Veränderungen in der Umsetzungspraxis zu simulieren. Das Simulationsmodell der SKOS erlaubt es, Projekte mit verlässlichem Wissen über deren Ausgang zu starten. Walter Schmid hat vorgeschlagen, dies in einem ersten Schritt mit 2-3 Kantonen zu tun.

Mit dieser Tagung stösst die SKOS zunächst die interne Diskussion an. Walter Schmid hat drei Orte des internen Diskussionsbedarfs genannt:

- die Unterschiede generell in der Umsetzungspraxis
- das Postulat, dass sich Arbeit in jedem Fall lohnen muss
- die Schwelleneffekte bei Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt aus der Sozialhilfe.

An Diskussionsstoff wird es also nicht fehlen. Zudem wird sich die SKOS – werden Sie sich alle – der politischen Diskussion stellen müssen. Seien Sie gefasst.

Die SKOS bleibt sich treu: Die Solothurner Tage sind konsequent nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit aufgebaut. Die Vorleistung der SKOS: In den Referaten vom Morgen wurden Ihnen hochkomplexe Inhalte gut konsumierbar serviert. Das hochkarätig geführte Podiumsgespräch hat Ihnen präsentiert, in welcher unterschiedlichen Richtungen die Grundsatz-Diskussion über Aktivierung zwischen Anreiz und Sanktion führen kann. Mit dem Markt der Möglichkeiten wird Ihnen eine vielfältige Informationsplattform geboten.

Am heutigen Tag wurden sie gefördert. Nach soviel Vorleistung werden Sie gefordert. Es wird nun von Ihnen eine entsprechende Gegenleistung erwartet: Sie müssen damit rechnen, dass Sie in den morgigen workshops gehörig aktiviert werden. Die Themen der workshops sind Anreiz genug und garantieren bereichernde Diskussionen!

Solothurn, 6.9.07

Frauke Sassnick Spohn, Dr. phil.

Sa.S. Büro für Sozialpolitik, Mettlenstrasse 17c, 8409 Winterthur

Tel. 052 246 08 01, frauke.sassnick@bluewin.ch