



## AUSGESTEUERTE ARBEITSLOSE : WOHIN GEHEN SIE ?

## SOZIALHILFEEMPFÄNGER : WOHER KOMMEN SIE ?

*Zusammenfassung der zeitlichen Längsanalyse des Werdegangs und der Merkmale von Arbeitslosen, die zwischen Januar und Juni 2000 ausgesteuert wurden, und von Personen, die zwischen April und Dezember 2000 einen Sozialhilfeantrag stellten, im Kanton Wallis*

**ARBEITSMARKTBEOBACHTUNG DER DIENSTSTELLE FÜR INDUSTRIE, HANDEL UND ARBEIT**

**DIENSTSTELLE FÜR SOZIALWESEN**

*Sitten, Juli 2001*

# ZUSAMMENFASSUNG

## EINLEITUNG

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1991 veranlasste den Bund und die Kantone das Betreuungsdispositiv zugunsten jener Personen umzustrukturieren, welche momentan und länger vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

Von 1997 bis 1999 wurden im Wallis die Massnahmen des Gesetzes über die Beschäftigung und die Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen (BMAG) und des Gesetzes über die Eingliederung und die Sozialhilfe (GES) rege angewendet. Es kann eine positive Bilanz gezogen werden. Im gleichen Zeitraum nahmen auch die Kosten, für welche der Kantonale Beschäftigungsfonds aufkommt, und die Ausgaben für die Sozialhilfe regelmässig zu. Es war daher wichtig, den Übergangsmechanismus von einem gesetzlichen Dispositiv ins andere besser kennen zu lernen (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung AVIG → BMAG, Kantonaler Beschäftigungsfonds → GES, Sozialhilfe).

## Problematik

### Aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung

Es fehlt an Informationen über den Werdegang jener Personen, welche aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Finden sie eine neue Arbeit? Erhalten sie Sozialhilfe? Gibt es spezielle Massnahmen für die Ausgesteuerten? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten.

### Aus der Sicht der Sozialhilfe

Die Vorgeschichte jener Personen, welche zur Sozialhilfe kommen, ist unbekannt. Die direkten und indirekten Ursachen für den Verlust der finanziellen Unabhängigkeit werden heute noch nicht systematisch erfasst und analysiert.

Warum wird jemand Sozialhilfeempfänger? Gibt es speziell gefährdete Bevölkerungsgruppen? Zur Zeit gibt es nur vage Vermutungen.

## Auftrag

Die Arbeitsmarktbeobachtung der Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit und die Dienststelle für Sozialwesen des Kantons Wallis verfassten gemeinsam eine Studie über den Werdegang der aus der Arbeitslosenversicherung Ausgesteuerten (A) und der Sozialhilfeempfänger (S). Die Studie soll die weiter oben aufgeworfenen Fragen beantworten.

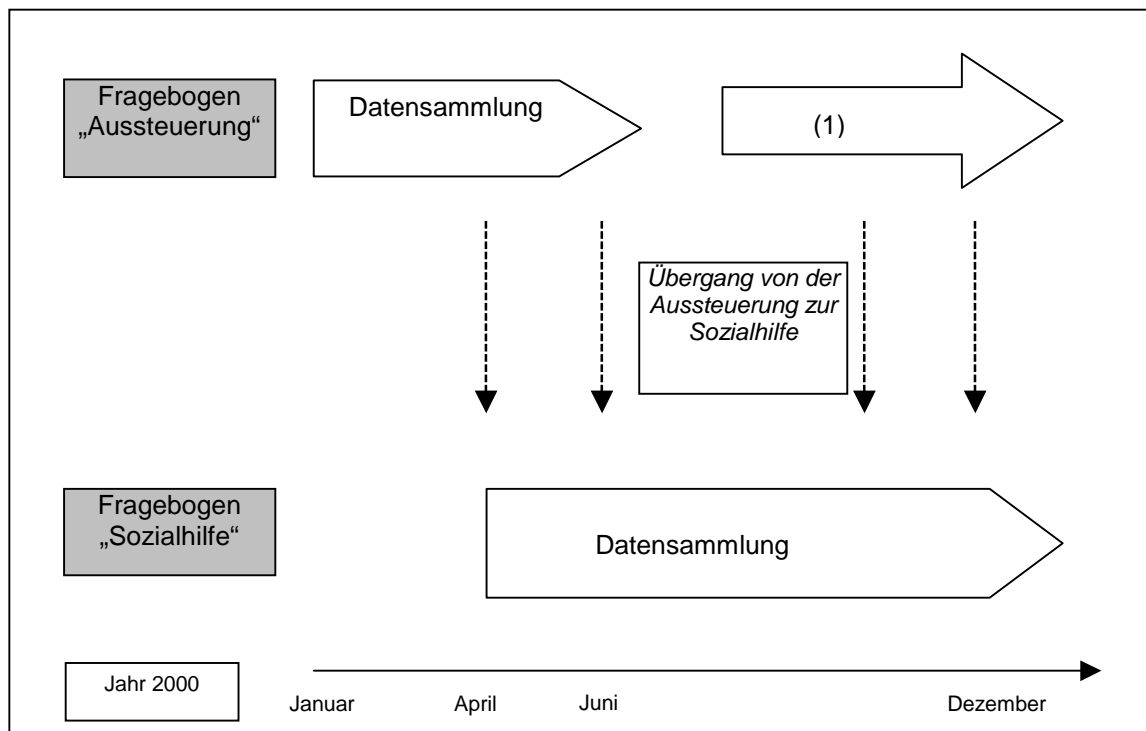
## Methode

In einem **ersten quantitativen Schritt** wurden alle Daten gesammelt, um die sozio-demografischen Merkmale der Ausgesteuerten und der Sozialhilfeempfänger heraus zu kristallisieren.

Der **zweite qualitativ ausgerichtete Schritt** befasst sich mit der Problematik des Werdegangs dieser Personen anhand ihrer Betreuung:

- Die 261, zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 2000 Ausgesteuerten wurden zweimal am Telefon befragt. Das erste Mal fand dies nach vier, das zweite Mal nach acht Monaten seit der Aussteuerung statt.
- Die 214 Sozialhilfeempfänger, welche zwischen dem 1. April und dem 31. Dezember 2000 einen Sozialhilfeantrag stellten, füllten einen Fragebogen aus. Dieser befasste sich mit ihrem Werdegang, vier, acht und zwölf Monate vor der Sozialhilfeantragsstellung.

## Allgemeines Schema der Studie



(1) Umfrage unter allen Befragten, vier und acht Monate nach der Aussteuerung

### **Hypothese, welche für beide Bevölkerungsschichten gilt**

Sowohl Ausgesteuerte als auch Sozialhilfeempfänger haben dieselben Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung. Grund hierzu sind die ähnlichen, sozio-demografischen Merkmale, welche dazu beitragen, dass ihre Lage immer prekärer wird. Aufgrund dieser Tatsache kann man annehmen, dass ein bedeutender Teil der Ausgesteuerten über kurz oder lang auf Sozialhilfe angewiesen ist.

### **Hypothesen, welche jeder der beiden Bevölkerungsschichten eigen sind**

#### ***Ausgesteuerte***

In den Monaten nach Erhalt des letzten Taggeldes findet die Mehrheit der Ausgesteuerten durch eine bezahlte Arbeit Zugang zum Arbeitsmarkt. Diese Arbeit deckt den minimalen Lebensunterhalt und ermöglicht somit eine finanzielle Unabhängigkeit.

#### ***Sozialhilfeempfänger***

Der Weg vor Eintritt in die Sozialhilfe ist von abrupten Änderungen im familiären, beruflichen und gesundheitlichen Bereich gekennzeichnet. Diese Änderungen sind jedoch nicht einzig für die immer prekärer werdende Lage verantwortlich, welche zur Sozialhilfe führt. Koordinationsprobleme zwischen den einzelnen sozialen Schutzsystemen (AVIG, KVG, IVG, BMAG, GES) und Zugangsmodalitäten zur Sozialhilfe stellen ebenfalls ausschlaggebende Faktoren dar.

# 1. WOHIN GEHEN DIE AUS DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG AUSGESTEUERTEN ARBEITSLOSEN?

## **Untersuchte Bevölkerung**

<i>kontaktierte Ausgesteuerte</i>	261
- ohne Nachricht	15
Beteiligte an der Studie	246
- AHV	29
- Rückkehr in die Heimat	8
- Befragte	209

## 1.1 Merkmale der 261 Ausgesteuerten

Die 261, zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 2000 Ausgesteuerten zeigen folgende Merkmale im Zusammenhang mit den Hauptvariablen der Datenbank des Anwendungssystems der Arbeitslosenkassen (ASAL):

- mehr Männer bei den Ausgesteuerten als bei den Stellensuchenden (STES),
- gleich viele Ausländer bei Ausgesteuerten und Stellensuchenden,
- das Risiko mit 50 und älter ausgesteuert zu werden, ist grösser,
- Verheiratete und Getrenntlebende sind unter den Ausgesteuerten übervertreten,
- unqualifizierte Arbeitslose sind nicht unbedingt gefährdeter,
- die Ausgesteuerten sind weniger vermittlungsfähig,
- am meisten Ausgesteuerte verzeichnen folgende drei Tätigkeitsbereiche:  
Baugewerbe/technische Berufe, 2. Büro, 3. Verkauf, Gastgewerbe und Hauswirtschaft.

### **Drei vorherrschende Typen**

Die Variablen *Geschlecht, Nationalität, Alter, Qualifikation und versicherter Lohn* sind stark miteinander verbunden und voneinander abhängig. Die Gemeinsamkeiten ermöglichen die Definition von drei ganz bestimmten Typen von Ausgesteuerten.

**Typ 1:** männlicher Ausgesteuerter, älter, mit einem versicherten Lohn über 3'000 Franken, Schweizer und qualifiziert;

**Typ 2:** weibliche Ausgesteuerte, jünger als die ausgesteuerten Männer, mit einem versicherten Lohn unter 3'000 Franken, Schweizerin und qualifiziert;

**Typ 3:** weibliche Ausgesteuerte, jünger als die ausgesteuerten Männer, mit einem versicherten Lohn unter 3'000 Franken, Ausländerin und unqualifiziert.

## 1.2 Ausgesteuerte, die Arbeit fanden

Beinahe die Hälfte der befragten Ausgesteuerten (117/246) fanden innerhalb von acht Monaten wieder Arbeit. 57 fanden direkt nach der Aussteuerung Arbeit.

### **Männer und Ledige finden schneller wieder Arbeit**

Mehr Männer als Frauen fanden in den Monaten nach der Aussteuerung wieder Arbeit. Dies betrifft 2/3 der Männer und 1/3 der Frauen. Die Frauen haben zweifelsohne mehr Mühe, sich beruflich wieder einzugliedern.

### **Alter, Nationalität und Qualifikation haben keinen Einfluss auf die Wiederaufnahme einer Tätigkeit**

#### **Arbeitsverhältnisse**

90% der Ausgesteuerten, welche in den vier Monaten nach der Aussteuerung eine Arbeit fanden, sind angestellt, 6% sind selbständigerwerbend und 4% erhalten berufliche oder soziale Einarbeitungszuschüsse.

Ein Drittel der Ausgesteuerten, welche eine Arbeit fanden, hat einen befristeten Arbeitsvertrag. Solche befristeten Arbeitsverträge können verlängert oder in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umgewandelt werden.

#### **Unterstützung bei der Arbeitssuche**

Die meisten Ausgesteuerten fanden über spontane Angebote oder Zeitungsinserate eine Arbeit. Viele fanden auch durch ihren Freundeskreis, ihre Familie oder Bekannte eine neue Stelle.

#### **Mehr als 50% der Ausgesteuerten arbeiten nicht mehr auf ihrem Beruf**

Mehr Männer als Frauen wechseln ihren Beruf. 58,5% der Männer und nur 38% der Frauen sind davon betroffen.

#### **Die Hälfte der Ausgesteuerten verdient weniger als zur Zeit, in der sie Arbeitslosenentschädigung (ALE) erhielten**

In dieser Gruppe sind die Frauen zahlreicher vertreten als die Männer. Ihr neuer Lohn ist tiefer, als es ihre Arbeitslosenentschädigung war.

#### **Unterschiedliche Einkommensentwicklung zwischen Ledigen, Verheirateten/Getrenntlebenden, Jugendlichen und Älteren**

Die Studie zeigt keinen Unterschied zwischen Schweizern und Ausländern auf, was den Anstieg oder die Abnahme des Lohnes betrifft. Punkto Zivilstand sind die Unterschiede jedoch bedeutend: 79% der Ledigen haben ein höheres Gehalt als ihre Arbeitslosenentschädigung. Bei den Verheirateten/Getrenntlebenden betrifft dies nur 42%. Die Familien werden demnach stärker geschwächt.

#### **60% der Personen mit einem beruflichen Eingliederungsvertrag (BEV) verdienen nach eigenen Angaben mehr als bei der Arbeitslosenversicherung**

#### **In den Regionen Siders und Oberwallis werden weniger BEV bewilligt**

Auf regionaler Ebene können proportional zur Anzahl Ausgesteuerten und Stellensuchenden jeder Region Ungleichheiten bei der Bewilligung von BEV festgestellt werden. In den Regionen Sitten und Martinach werden mehr BEV bewilligt. Diese Tatsache ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass es in den Regionen Sitten und Martinach mehr Ausgesteuerte gibt als in den Regionen Siders und Oberwallis. Der Unterschied in der regionalen Aufteilung der Ausgesteuerten und Stellensuchenden ist gering. In der Region Monthey ist der Anteil an Stellensuchenden, Ausgesteuerten und im Jahr 2000 bewilligten BEV beinahe ausgeglichen.

#### **Der BEV stellt ein gutes Sicherheitsnetz dar**

Acht Monate nach der Aussteuerung befinden sich noch 17 Personen in einem BEV. Obwohl 16 von 214 Personen (7,5%) im ersten Semester 2000 Sozialhilfe empfangen, scheint der berufliche Eingliederungsvertrag ein gutes Sicherheitsnetz für Ausgesteuerte zu sein.

### 1.3 Ausgesteuerte ohne Arbeit

Nach vier Monaten sind noch 50 Personen auf Arbeitssuche, nach acht Monaten deren 32.

Im Vergleich zur Gesamtzahl der Ausgesteuerten und zu den Personen, welche eine Arbeit fanden, sind Frauen und IV-Empfänger oder –Beantrager unter der Bevölkerung ohne berufliche Tätigkeit übervertreten.

#### **Ausgesteuerte: Frauen und tiefe Lohnbezüge übervertreten**

Der Frauenanteil liegt bei 64%, gegenüber 36% Männer. Die Frauen sind dementsprechend übervertreten. Der versicherte Lohn der Personen ohne berufliche Lösung in Sicht, war im Durchschnitt tiefer als derjenige aller Ausgesteuerten. Es sind also diejenigen Personen mit den tiefsten Löhnen bei der Arbeitslosenversicherung, welche am meisten Mühe haben, eine neue Arbeit zu finden.

### Wie leben sie?

In den ersten vier Monaten werden 50% der Ausgesteuerten von ihrem Ehepartner unterstützt und nur 20% gehen zur Sozialhilfe.

### Ein Drittel der Ausgesteuerten ohne Arbeit sucht keine mehr

Nach vier Monaten suchen 27 Personen, nach acht weitere 29 keine Arbeit mehr.

- In dieser Gruppe besteht die Mehrheit aus **Frauen** (55%). Sie geben ihre Arbeitsbemühungen auf, um sich um die Familie zu kümmern (Hausfrau und Mutter). 90% dieser Frauen sind verheiratet.
- Bei 85% der **Männer**, die keine Arbeit mehr suchen, liegen die Gründe in der Invalidität und gesundheitlichen Problemen, sowie im Erreichen des Pensionsalters.

## 1.4. Was unterscheidet die Ausgesteuerten mit oder ohne berufliche Lösung?

Ausgesteuerte ohne Lösung in Sicht, welche Schwierigkeiten bei der beruflichen Wiedereingliederung vorweisen, haben der grössten Wahrscheinlichkeit nach folgende Kennzeichen:

- weiblich,
- versicherter Lohn unter dem Durchschnitt,
- Ausländerin,
- unqualifiziert.

Im Gegensatz dazu stehen die Ausgesteuerten mit einer höheren Chance auf eine berufliche Lösung. Sie weisen folgende Kennzeichen auf:

- männlich,
- versicherter Lohn über dem Durchschnitt,
- Schweizer,
- qualifiziert.

## 1.5 Bestätigung der Hypothese betreffend die Ausgesteuerten

Die zu Beginn aufgestellte Hypothese, wonach die Mehrheit der Ausgesteuerten durch eine bezahlte Arbeit Zugang zum Arbeitsmarkt findet, wurde zum Teil bestätigt. Sie kristallisiert jedoch bestimmte Merkmale von Personen heraus, welche sich nicht in den Arbeitsmarkt eingliedern können. Geschlecht, Nationalität und Qualifikation können diskriminierende Faktoren sein.

## 2. WOHER KOMMEN DIE SOZIALHILFEEMPFÄNGER?

### 2.1. Sozio-demografische Merkmale (Geschlecht, Zivilstand, Haushalt, Nationalität, Alter)

- Es gibt proportional mehr Frauen unter den Sozialhilfeempfängern als unter den Stellensuchenden.
- In Bezug auf den Zivilstand wurden zwischen Sozialhilfeempfängern und Stellensuchenden bedeutende Unterschiede festgestellt:
  - Die Anzahl Scheidungen liegt bei den Sozialhilfeempfängern zweimal so hoch wie bei den Stellensuchenden.
  - Es gibt weniger Ledige und Verheiratete unter den Sozialhilfeempfängern, als unter den Stellensuchenden.
- Mehr als zwei Drittel der Sozialhilfeempfänger sind Schweizer.
- Die Altersgruppen 25-34 und vor allem 35-44 sind proportional unter den Sozialhilfeempfängern stärker vertreten. Die Altersgruppen unter 34 und ab 45 hingegen, sind weniger vertreten.

- Die genaue Analyse pro Altersgruppe zeigt, dass der Hauptgrund für die überdurchschnittliche Vertretung der Gruppen 25-34 und 35-44 in der Familienstruktur liegt. So sind hier vor allem Alleinerziehende und in einem kleineren Mass auch Paare mit Kindern vertreten.

## 2.2. Regionale Aufteilung der Sozialhilfeempfänger

Im französischsprachigen Kantonsteil gibt es proportional mehr Sozialhilfeempfänger als im Oberwallis. Ausnahme bildet die Region Siders, welche bei der Anzahl Dossiers pro 10'000 Einwohner klar tiefer liegt als die übrigen Regionen des französischsprachigen Wallis.

## 2.3. Überblick über die Merkmale der verschiedenen Arten von Sozialhilfeempfänger

Neue Sozialhilfeempfänger sind meistens alleinstehend (44%) oder alleinerziehend (32%).

- In beiden Gruppen sind die Frauen übervertreten. Bei den Alleinstehenden liegt der Frauenanteil bei 52%, bei den Alleinerziehenden bei 84%.
- Bei den Alleinerziehenden sind die Altergruppen 25-34 (38%) und 35-44 (43%) deutlich übervertreten.
- Bei den Paaren, mit oder ohne Kinder, ist die ausländische Bevölkerung übervertreten.

Die Variable Geschlecht ergänzt diesen Überblick:

- Der **männliche** Sozialhilfeempfänger ist verheiratet oder ledig und hat eine höhere Qualifikation als die Sozialhilfeempfängerin.
- Die **weibliche** Sozialhilfeempfängerin lebt getrennt oder ledig, hat das alleinige Sorgerecht für ein oder mehrere Kinder und hat ein geringes Qualifikationsniveau.

Unter den Sozialhilfeempfängern gibt es keinen bedeutenden Zusammenhang zwischen Alter oder Nationalität und Geschlecht.

## 2.4. Analyse der Vorgeschichte zur Sozialhilfe

### Arbeit ausgeübt oder nicht

36% Personen haben zum Zeitpunkt ihrer Sozialhilfeantragsstellung eine Voll- oder Teilzeitarbeitsstelle. Dies sind 78 von 214 Personen. Die meisten unter ihnen arbeiten im Verkauf, im Gastgewerbe oder in der Hauswirtschaft.

Unter den 214 befragten Personen, nahmen sehr wenige in den letzten 12 Monaten vor der Sozialhilfeantragsstellung an einem beruflichen Eingliederungsvertrag teil.

### Zivilstand

Bei der globalen Betrachtung der vier untersuchten Zeiträume kann festgestellt werden, dass 47 % der Sozialhilfeempfänger in den letzten 12 Monaten vor der Sozialhilfeantragsstellung entweder eine Scheidung oder eine Trennung durchlebten.

### Haushalt

Je näher der Eintritt in die Sozialhilfe rückt, desto stärker kann folgendes festgestellt werden:

- ein starker prozentualer Anstieg der Alleinerziehenden,
- eine Abnahme der Paare mit und ohne Kinder,
- ein kleiner Anstieg der Alleinstehenden.

### Krankheit/Mutterschaft

Im Jahr vor der Sozialhilfeantragsstellung steigt die Anzahl der Kranken von 13,5% (12 Monate vorher) auf 33,5%. Diese Variable steht zudem in keiner Verbindung mit den anderen einflussnehmenden Merkmalen (Zivilstand, Ausübung eines Berufs), die **den Weg zur Sozialhilfe** kennzeichnen. Daraus lässt sich schliessen, dass Krankheit ein ausschlaggebender Faktor für den Eintritt in die Sozialhilfe ist.

## 2.5. Zugangsmodalitäten zur Sozialhilfe

### Übergang von der Arbeitslosenversicherung zur Sozialhilfe

In den 12 Monaten vor dem Eintritt in die Sozialhilfe erhielten 72 von 214 Sozialhilfeempfängern, d.h. 33,5%, mindestens einmal Arbeitslosenentschädigung. Die Anzahl der sozialen Massnahmen (sEV/sEAZ) hat keinen direkten Einfluss auf den Eintritt in die Sozialhilfe.

### Verminderung des Einkommens pro Haushalt vor dem Eintritt in die Sozialhilfe

Sinn der Sozialhilfe ist es, umgehend den minimalen Lebensunterhalt zu garantieren. Der Antrag auf Sozialhilfe sollte deshalb unverzüglich nach Beginn der Verminderung des Einkommens gestellt werden. Die Zeitspanne zwischen der Not und dem effektiven Ersuchen um Hilfe ist verständlich. Sie sollte jedoch in allen Regionen ungefähr gleich lang sein. Dem ist jedoch nicht so. Relativ grosse Unterschiede können in diesem Bereich festgestellt werden.

Zwei Hypothesen lassen sich daraus schliessen:

- Manche Regionen wenden das gesetzliche Dispositiv (AVIG/BMAG/GES) restriktiver an. Dies hat eine disuasive Wirkung und erklärt die längere Wartefrist bis zur Sozialhilfeantragsstellung.
- Das familiäre Unterstützungsnetz scheint in manchen Regionen stärker zu sein, oder besser aktiviert zu werden als in anderen. Die Notwendigkeit der Sozialhilfe wird dadurch relativiert.

Eine Analyse der regionalen Unterschiede, welche mehrmals in dieser Studie aufgezeigt werden, und die Suche nach einer Harmonisierung der Vorgehensweisen sind nötig.

### Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe pro Region

Zwischen Kosten und Verstärkerungsgrad einer Region gibt es einen grossen Zusammenhang. Die Kosten sind regional unterschiedlich. Sie folgen jedoch mit einer Verzögerung von ungefähr 4-5 Jahren der Kurve der Arbeitslosigkeit.

- Die Kostenunterschiede pro Einwohner einer Region und unter den verschiedenen Regionen hängt mit dem Urbanisierungsgrad zusammen.
- In jeder der sechs Regionen sind die Kosten pro Einwohner im Hauptort weit höher als in der übrigen Region.
- Die stärker verstädterten Regionen von Brig, Sitten und Monthey weisen höhere Kosten pro Einwohner auf als die anderen Regionen (Visp, Siders und Martinach).

## 2.6 Bestätigung der Hypothese betreffend die Sozialhilfeempfänger

Abrupte Änderungen im familiären Bereich, gesundheitliche Probleme und die Verschlechterung der beruflichen Lage sind wichtige Gründe für den Eintritt in die Sozialhilfe. Die Analyse der Zugangsmodalitäten zur Sozialhilfe ergänzen diesen Ansatz, indem aufgezeigt wird, dass eine gewisse Anzahl externer Faktoren wie das wirtschaftliche Umfeld, der Urbanisierungsgrad und die Praxis der Betreuungsinstitutionen jeder Region ebenfalls einen Einfluss auf die prekärer werdende Lage bis hin zur Sozialhilfe haben.

Die beiden Teile der Hypothese betreffend die Sozialhilfeempfänger können dementsprechend bestätigt werden.

## 3. VERGLEICH ZWISCHEN AUSGESTEUERTEN UND SOZIALHILFEEMPFÄNGER

### 3.1. Vergleich der Merkmale dieser beiden Bevölkerungsgruppen

Der Vergleich der Merkmale der Ausgesteuerten und der Sozialhilfeempfänger mit denjenigen der Stellensuchenden ermöglicht folgende Feststellungen:

- In beiden Gruppen gibt es ungefähr gleich viele Ledige, Verwitwete, Schweizer und Qualifizierte.
- Bei den Ausgesteuerten gibt es mehr Männer, mehr Verheiratete und mehr Personen, die älter als 45 sind.
- Im Gegensatz dazu ist ein Sozialhilfeempfänger mit grösster Wahrscheinlichkeit weiblich, geschieden und jünger als 44.

### Stellensuchende – Ausgesteuerte

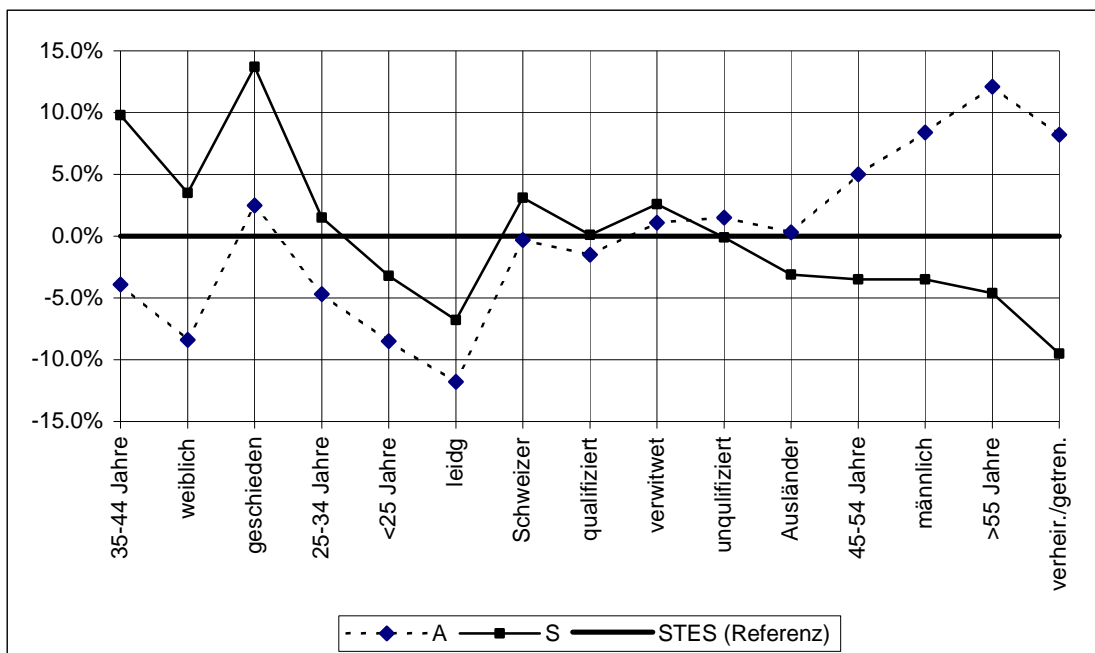
Diese beiden Bevölkerungsgruppen unterscheiden sich vor allem punkto **Zivilstand und Alter**. Die Ausgesteuerten sind in der Regel älter als die Stellensuchenden, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie verheiratet sind, ist wesentlich grösser. Nationalität, Qualifikation und regionale Aufteilung haben einen geringen Einfluss.

### Stellensuchende – Sozialhilfeempfänger

Bedeutende Unterschiede gibt es beim **Zivilstand, dem Alter und der regionalen Aufteilung**. Tatsächlich gibt es unter den Sozialhilfeempfängern mit grösserer Wahrscheinlichkeit mehr Geschiedene und Getrenntlebende als bei den Stellensuchenden. Zudem befinden sie sich vermehrt in der Altersgruppe 35-44.

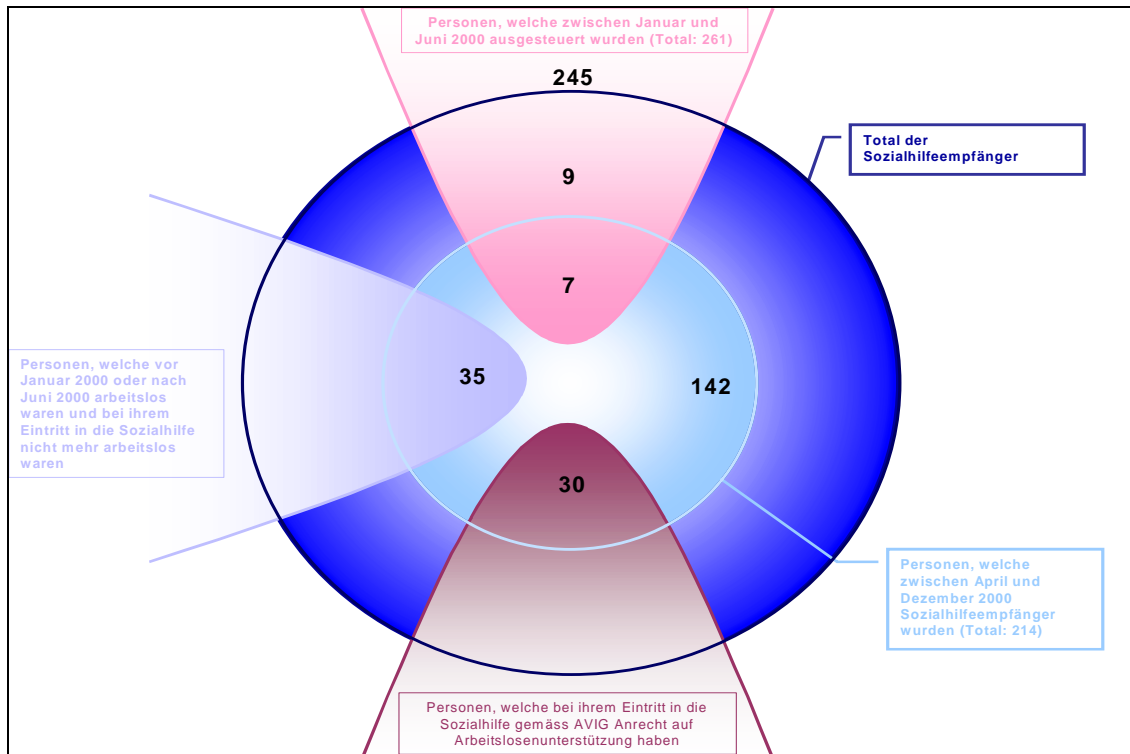
Was hingegen die Variablen Geschlecht, Nationalität und Qualifikationsniveau betrifft, so unterscheiden sich die beiden Bevölkerungsgruppen kaum.

### ***Merkmale der Bevölkerungsgruppen „Ausgesteuerte (A)“ und „Sozialhilfeempfänger (S)“ im Vergleich zu den Stellensuchenden (STES)***



### 3.2 Aufteilung der beiden untersuchten Bevölkerungsgruppen betreffend das Betreuungsdipositiv der Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger

#### **Aufteilung der beiden untersuchten Bevölkerungsgruppen**



#### **261, zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 2000 Ausgesteuerte**

Folgendes wurde festgestellt:

- 245 Personen nahmen keinen Kontakt zur Sozialhilfe auf (94%),
- 9 Personen waren vor April 2000 eine zeitlang Sozialhilfeempfänger (3,4%),
- 7 Personen stellten nach ihrer Aussteuerung einen Sozialhilfeantrag (2,6%).

#### **214 Personen, welche zwischen dem 1. April und dem 31. Dezember 2000 einen Sozialhilfeantrag stellten**

- 142 Personen waren davor nicht arbeitslos (66,3%),
- 30 Personen erhielten Arbeitslosenunterstützung (14%),
- 7 Personen gehören zu der Gruppe, welche zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 2000 ausgesteuert wurde (3,3%),
- 35 Personen waren arbeitslos oder wurden zwischen dem 1. April und dem 31. Dezember 1999 oder zwischen dem 1. Juli und dem 31. Dezember 2000 ausgesteuert (16,4%).

## 4. SCHLUSSFOLGERUNG

### 4.1. Ausgesteuerte – Sozialhilfeempfänger: unterschiedliche Merkmale

Diese beiden Bevölkerungsgruppen unterscheiden sich vor allem punkto **Geschlecht, Zivilstand, Alter und regionaler Aufteilung**. Im Vergleich zu den Ausgesteuerten gibt es bei den Sozialhilfeempfängern mehr Frauen, Geschiedene und 25-44-Jährige. Es gibt hingegen wenig Sozialhilfeempfänger, die älter als 45 sind.

Nationalität und Qualifikation haben in beiden Gruppen ungefähr denselben Einfluss.

**Der erste Teil der Hypothese behauptet, dass diese beiden Gruppen aufgrund ihrer ähnlichen, sozio-demografischen Merkmalen, durch welche ihre Lage immer prekärer wird, Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung haben. Diese Hypothese muss verworfen werden, denn der Verlauf von der immer prekärer werdenden Lage bis hin zur Sozialhilfe verläuft bei diesen beiden Bevölkerungsgruppen unterschiedlich.**

Begründung:

- Bei den Ausgesteuerten zeigen sich zuerst Schwierigkeiten auf beruflicher Ebene. Aus verschiedenen Gründen finden diese Personen nach Ablauf ihres Anrechts auf Arbeitslosenunterstützung keine Arbeit mehr.
- Bei den Sozialhilfeempfängern hingegen gründen die Eingliederungsschwierigkeiten in Faktoren der Unsicherheit, die sich zuerst im persönlichen Bereich zeigen, wie z.B. ein zerrüttetes Familienleben (Scheidung/Trennung) oder gesundheitliche Probleme. Diese Faktoren ziehen direkt oder indirekt finanzielle Schwierigkeiten mit sich. Und für diejenigen Personen, welche bei ihrem Eintritt in die Sozialhilfe noch arbeiten (36,5%), bedeuten sie den beruflichen Ausstieg.

#### 4.2 Indirekter Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfe

Die Beobachtung des Werdegangs von Ausgesteuerten und Sozialhilfeempfängern resultiert in widersprüchlichen Angaben, scheinbar wenigsten.

- 6% der Arbeitslosen, die im ersten Semester 2000 ausgesteuert wurden, erhielten Sozialhilfe (16/261),
- 34% der Sozialhilfeempfänger waren im Jahr vor ihrem Eintritt in die Sozialhilfe einmal arbeitslos (72/214).

Dieser Widerspruch bestätigt demnach die Schlussfolgerung betreffend den ersten Teil der Hypothese. Nicht die Aussteuerung an und für sich führt die Personen zur Sozialhilfe, sondern die immer prekärer werdende Lage oder persönliche Probleme. Auch die Arbeitslosigkeit ist ein schwächender Faktor.

- Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Sozialhilfeempfängerquote.
- Dieser Zusammenhang weist eine bedeutende zeitliche Verschiebung auf.
- Manche Ursachen für den Eintritt in die Sozialhilfe sind unabhängig von der Situation der Arbeitslosigkeit.
- Wirtschaftsstruktur, Aktivierungsmodalitäten für Stellensuchende und Zulassungsmodalitäten für Leistungen des BMAG und des GES variieren von Region zu Region. Die Kombination dieser Faktoren muss berücksichtigt werden, damit die regional-spezifischen Daten besser verstanden werden, und die Aktionen der Institutionen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfe angepasst werden können.

Die regionalen Unterschiede sind gross und verstärken das Phänomen der interregionalen Verschiebung von Personen und Kosten, je nach ihrer Lage betreffend die Arbeitslosigkeit, die Urbanisierung und die vorhandene Infrastruktur zur Hilfeleistung.

**Der zweite Teil der gemeinsamen Hypothese, welche behauptet, dass angenommen werden kann, dass ein bedeutender Teil der Ausgesteuerten über kurz oder lang auf Sozialhilfe angewiesen ist, muss widerlegt oder zumindest stark relativiert werden.**

Tatsächlich besteht gemäss den beiden Umfragen kein direkter Zusammenhang zwischen der Aussteuerung aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Antragstellung bei der Sozialhilfe. Der in Betracht gezogene Zeitraum (minimum 6 Monate/maximum 12 Monate, je nach Person) ist hingegen zu kurz, um genügend Daten für die Messung der Übergangsquote von einer Institution in die andere zu erhalten. Der Werdegang jedes einzelnen ist im Allgemeinen viel komplexer. Er ist gezeichnet von Perioden der Krankheit, der Wiederaufnahme einer Teilzeitstelle oder der Eröffnung einer neuen Rahmenfrist für die Arbeitslosenentschädigung.

Die gesamte Studie zeigt auf, dass weder die Aussteuerung noch die Sozialhilfe das Resultat eines linearen Ablaufs sind: Arbeitslosigkeit → Sozialhilfe. Es ist die Kombination von exogenen Faktoren (Wirtschaftsstruktur, Konjunktur, usw.) und persönlichen Elementen (Kompetenzen, familiäre Situation, Sozialnetz, Gesundheit, usw.), welche die Fähigkeit bestimmt, sich den Gelegenheiten und Zwängen der Berufswelt anzupassen. Jede Aktion muss diesen beiden Dimensionen Rechnung tragen, will sie effizient sein.

## 5. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Feststellungen und Empfehlungen, welche diese Studie abschliessen, sollen zum Nachdenken anregen. Ihre Umsetzung liegt in den Händen der Politiker und betroffenen Organisationen.

### 1. Feststellung

**Die Anwendung und die Kosten der Dispositive zur Unterstützung von Ausgesteuerten und Sozialhilfeempfänger weisen grosse interregionale Unterschiede auf. Mehrere Faktoren sind hierfür verantwortlich:**

*Sowohl die Wirtschaftsstruktur (Art, Grösse und Dichte der Unternehmungen) und somit der Arbeitsmarkt, als auch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind von Region zu Region verschieden und reagieren auf unterschiedliche Art und Weise auf wirtschaftliche Schwankungen. Jede Region hat ihre eigenen Merkmale betreffend Arbeitslosenquote und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, aber auch betreffend Arbeitsmarkt.*

*Der Urbanisationsgrad (Aufteilung der Bevölkerung in städtische und ländliche Gebiete) variiert von Region zu Region. Er zeichnet sich in der ländlichen Region durch eine grössere soziale Kontrolle und ein dichteres Beziehungsnetz ab.*

*Die geografische Mobilität führt im Allgemeinen Personen in einer prekarierten Lage vom Land in die Stadt*

*Das gesetzliche Betreuungsdispositiv wird im Kanton unterschiedlich angewendet. Gründe hierfür sind das wirtschaftliche und soziale Umfeld, aber auch die spezifische Betriebs- und Berufskultur der Institutionen in jeder einzelnen Region.*

### Politische Empfehlungen

Möglichkeiten zur Stärkung der Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden, unter den Regionen und unter den Gemeinden sollten überdacht und die Kosten der Ballungszentren berücksichtigt werden.

Es ist zudem notwendig, darauf zu achten, dass das Recht auf Unterstützung in ländlichen Regionen zugänglicher gemacht wird.

Folgende Massnahmen bieten sich hierfür an:

1. neue Aufgabenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Entflechtung der Aufgabenbereiche),
2. finanzieller Ausgleich zwischen dem Kanton, den Regionen und den Gemeinden,
3. Harmonisierung der kantonalen Unterstützungseinrichtungen, insbesondere des BMAG und des GES (z.B. finanzielle Verteilungsschlüssel vereinheitlichen).

### Operative Empfehlungen

4. zusammen mit allen interessierten öffentlichen und privaten Partnern nach Präventionsmöglichkeiten suchen, indem lokale Sozialnetze aufgebaut werden, welche die soziale Eingliederung begünstigen,
5. die Berufspraxis der verschiedenen Dienststellen (interinstitutionelle Zusammenarbeit) und der verschiedenen Regionen (Einheitsdoktrin in der Anwendung der Bundes- und Kantonsgesetze) harmonisieren,
6. eine Studie einleiten, welche die Aufteilung der Sozialhilfeausgaben und die Verschiebung von Bevölkerungsgruppen, die in eine immer prekärer werdende Lage gelangen, miteinander vergleicht. Der Vergleich sollte auf zwei Ebenen stattfinden:
  - a) zwischen Stadt- und Landgemeinden auf regionaler Ebene,
  - b) zwischen den Regionen, je nach Urbanisationsgrad.

## 2. Feststellung

**Personen, welche die grössten Schwierigkeiten haben, Arbeit zu finden und falls sie eine finden, eine einschneidende Verminderung ihres Einkommens nicht verhindern können, weisen ähnliche Merkmale auf. Sie sind vor allem im Gastgewerbe, im Verkauf und in der Hauswirtschaft tätig.**

**Es handelt sich hierbei um:**

- *Frauen,*
- *Personen, die älter sind als 50,*
- *Personen mit einer geringen beruflichen Qualifikation.*

**Die Kumulation dieser Merkmale vergrössert das Risiko in eine prekäre Lage zu geraten, ja sogar aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden.**

### Politische Empfehlungen

7. Die Kontrolle der Arbeitsbedingungen sollte verbessert werden, vor allem in gewissen Branchen, die unqualifizierte und unterbezahlte Arbeitskräfte anstellen.
8. In einigen Wirtschaftssektoren sind die tiefen Löhne das Resultat einer geringen wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Unternehmungen. Damit die Arbeitsbedingungen verbessert oder einfach respektiert werden können, muss die Politik, welche die Veränderung dieser Branchen unterstützt, beibehalten und verstärkt werden.
9. Der weitere Ausbau der Arbeitsmarktbeobachtung wird eine bessere Kenntnis der Entwicklung der beruflichen Tätigkeiten und der Lohnbedingungen ermöglichen. Sie wird für die Ausarbeitung von politischen und operationell gezielten Massnahmen wertvolle Beurteilungen liefern.

### Operative Empfehlungen

10. Begleitmodelle ausarbeiten und umsetzen, welche den Bedürfnissen der Personen mit den grössten Eingliederungsschwierigkeiten angepasst sind,
11. die Betreuung der Frauen verbessern, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass viele nach der Aussteuerung keine Arbeit mehr suchen und sich nicht mehr mit ihren Arbeitsbemühungen ans RAV wenden,
12. Stellensuchende bereits ab dem ersten Jahr der Arbeitslosigkeit aktivieren, d.h. vor allem durch eine stärkere und kohärentere Anwendung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AM) zur Erreichung der Zielsetzungen,
13. Möglichkeiten der interinstitutionellen Zusammenarbeit stärken, namentlich zwischen RAV und SMZ, damit Massnahmen wie Praktika, berufliche Wiedereingliederung oder Neuorientierung aktiviert werden, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Personen von RAV-Mitarbeitern betreut werden,
14. Gründe für die Ablehnung einer kantonalen Massnahme zur beruflichen Eingliederung (BEV, KEAZ) von stellensuchenden und selbständigerwerbenden

Sozialhilfeempfängern evaluieren, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Begünstigte einer solchen Massnahme noch nicht ein Fall für die Sozialhilfe wurden,

15. die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Institutionen und den Unternehmungen fördern, um im Rahmen des Möglichen eine berufliche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu begünstigen und die Risiken einer beruflichen Ghettoisierung zu limitieren.

### 3. Feststellung

**Abrupte familiäre Änderungen sind bei mehr als einem Drittel der neuen Sozialhilfeempfänger der direkte Auslöser. Der Antrag um finanzielle Unterstützung geht in den meisten Fällen mit der Trennung vom Ehepartner einher. Sei es zu diesem Zeitpunkt oder später, wenn die Situation richterlich geregelt ist (gesetzliche Trennung, Scheidung), sind es in den meisten Fällen Frauen mit alleinigem Sorgerecht, die in Not sind.**

#### Politische Empfehlungen

16. Die Familienpolitik muss sich vermehrt um die Situation der Alleinerziehenden kümmern, um zu verhindern, dass der regelmässige Rückgriff auf die Sozialhilfe als einzige Möglichkeit der Existenzsicherung angesehen wird.

#### Operative Empfehlungen

17. Unterstützungsmöglichkeiten bei den Steuern prüfen,
18. alleinstehenden Frauen mit Kind(ern) den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, indem Betreuungsstrukturen für Kleinkinder und Schüler eingerichtet werden,
19. die Möglichkeit der Harmonisierung der schulischen und beruflichen Zeitpläne überdenken, sowohl in den Schulen als auch durch die Anpassung der Arbeitszeit.