



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung

Studie zur Zusammenarbeit
RAV - Sozialhilfe

*Zusammenfassung in franzö-
sischer Übersetzung / Résumé
en français*

Studie im Auftrag der
Direktion für Arbeit des SECO

**Hannes Lindenmeyer
Katharina Walker**
(KEK-CDC Consultants)

**SECO Publikation
Arbeitsmarktpolitik N° 31 (5. 2010)**

Die Serie „Arbeitsmarktpolitik“ legt in loser Folge eher technische Analysen aus der Direktion für Wirtschaftspolitik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vor. Es handelt sich dabei um von den Autorinnen und Autoren gezeichnete Diskussionsanstösse, die sich nicht notwendigerweise mit der Meinung des SECO oder des EVD decken.

La série „politique du marché de travail“ présente, à intervalles irréguliers, des analyses plus ou moins techniques de la direction de la politique économique du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Il s'agit pour les auteurs de présenter des thèmes de discussion, qui ne recouvrent pas nécessairement l'avis du SECO ou du DFE.

**Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe:
Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung
Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe**

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit
3003 Bern

Hannes Lindenmeyer, Katharina Walker

Fachlektorat: Claudio Spadarotto

Fachliche Beratung: Rosmarie Ruder

Juristische Beratung: Jakob Lindenmeyer

Zürich, 25. Mai 2010

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag und Arbeitsweise	1
1.1. Auftrag.....	1
1.2. Auftragsverständnis	1
1.3. Methoden und Vorgehensweise.....	1
2. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung	2
2.1. Grundsätzliches zum Charakter der Sozialhilfe.....	2
2.1.1. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Vergleich	2
2.1.2. Armutsgrenzen, Existenzminimum und Sozialhilfebedürftigkeit.....	5
2.1.3. Zur Geschichte von Fürsorge, Sozialhilfe und Sozialversicherungen	8
2.1.4. Stärken und Schwächen der Sozialhilfe aus Sicht der Experten/-innen.....	9
2.2. Fazit: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung	10
3. Strategien der arbeitsmarktlichen Integration	11
3.1. Die „Landschaft“ der Arbeitsmarktintegration	11
3.2. Vergleich der Sozialhilfegesetze der Kantone.....	13
3.3. Die der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Leistungen.....	14
3.4. Arbeitsintegration in der Sozialhilfe.....	16
3.4.1. Berufliche und soziale Integration und Ablösung von der Sozialhilfe	17
3.4.2. Das Gegenleistungsprinzip	19
3.4.3. Anreize und Sanktionen und Eintritts- und Austrittsschwellen	19
3.5. Missbrauchsbekämpfung	21
3.6. Strategien der Sozialhilfe aus Sicht der befragten Experten/-innen.....	22
3.7. Fazit: Strategien der arbeitsmarktlichen Integration	23
4. Instrumente der Sozialhilfe.....	24
4.1. Die Instrumente der Sozialhilfe im Vergleich mit den anderen Arbeitsmarktintegrationssystemen	24
4.2. Zentral – Regional – Dezentral	26
4.3. Aufbau – Organisation	27
4.3.1. Strategische und operative Ebene: Sozialbehörden und Sozialdienste	27

4.3.2. Organisation der operativen Sozialdienste und ihre Aufgaben	27
4.4. Prozessorganisation	28
4.4.1. Strukturen der Arbeitsintegration.....	29
4.5. Fazit: Strukturen der Sozialhilfe	30
5. Profil der Sozialhilfeklienten/-innen	31
5.1. Daten zur Sozialhilfe.....	31
5.2. Soziodemografische Daten.....	38
5.3. Klientenkategorisierung in der Sozialhilfepraxis	46
5.3.1. Zwei Kategorisierungsprinzipien	46
5.3.2. Spezifische Zielgruppen gemäss Experten/-innen	46
5.4. Fazit: Profil der Sozialhilfeklienten/-innen	47
6. Ressourcen der Sozialhilfe.....	48
6.1. Finanzielle Ressourcen: Sozialhilfe im Vergleich mit ALV und IV.....	48
6.2. Personelle Ressourcen.....	49
6.2.1. Quantitative Illustration	49
6.2.2. Qualitative Illustration.....	50
6.2.3. Personalressourcen aus Sicht der Experten/-innen.....	51
6.3. Fazit: Ressourcen der Sozialhilfe.....	52
7. Arbeitsintegration in der Sozialhilfe und Schnitt- und Nahtstellen mit der ALV	53
7.1. Modelle von Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe	53
7.1.1. „Klassische“ Integrationsprojekte der Sozialhilfe	53
7.1.2. Angebotspalette im Kanton Zürich	54
7.1.3. Angebotspalette Stadt Zürich.....	54
7.1.4. Ausgewählte Modelle.....	55
7.2. Preise von Sozialhilfemassnahmen	58
7.3. Zusammenarbeit Sozialdienst mit RAV auf Vereinbarungsbasis.....	58
7.4. Zusammenarbeit RAV und Sozialamt im Rahmen gemeinsamer Projekte.....	60
7.4.1. Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) Basel Stadt.....	60
7.4.2. Work-in Winterthur	60

7.5. Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfe und Kooperation mit dem ALV-System aus Sicht der Experten/-innen.....	62
7.5.1. Schnittstelle	62
7.5.2. IIZ und IIZ-MAMAC	63
7.5.3. Teillohn, Sozialfirma, Gate Keeping	63
7.5.4. One Window	63
7.5.5. Geografische Zuständigkeit (Perimeter).....	64
7.6. Hemmende und fördernde Faktoren für die Zusammenarbeit von Sozialhilfe und ALV im Bereich Arbeitsintegration von Sozialhilfeklienten/-innen.....	65
7.7. Fazit: Arbeitsintegration in der Sozialhilfe und Schnitt- und Nahtstellen mit der ALV.....	66
7.7.1. Angebotspalette.....	66
7.7.2. Schnitt- oder Nahtstellen.....	67
8. Empfehlungen zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe.....	68
8.1. Empfehlungen auf operativer Ebene.....	68
8.2. Empfehlungen auf strategischer Ebene	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Vergleich	2
Tabelle 2: Grosse interkantonale Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen	9
Tabelle 3: Kantonaler Vergleich der Sozialhilfegesetzen nach Zweckartikel	13
Tabelle 4: Kantonaler Vergleich der Anwendung der SKOS-Richtlinien.....	14
Tabelle 5: Vergleich der kantonalen Sozialleistungen.....	15
Tabelle 6: Zulagensystem gemäss SKOS-Richtlinien 2005	20
Tabelle 7: Zusprachen von Zulagen (in Prozent) in acht Deutschschweizer Sozialdiensten, in Prozent aller Sozialhilfeklienten/-innen	20
Tabelle 8: Vergleich der Instrumente in den Arbeitsmarktintegrationssystemen	24
Tabelle 9: Organisation der Aufgaben der Sozialhilfe	26
Tabelle 10: Übersicht finanzielle Ressourcen	48
Tabelle 11: Strukturkosten Kanton Fribourg 2008.....	49
Tabelle 12: Vergleich der beruflichen Qualifikationen	50
Tabelle 13: Übersicht Massnahmentypen.....	53
Tabelle 14: Massnahmentyp Gate Keeping	57
Tabelle 15: Preisbeispiele (nur Programmkosten, ohne Teillohnentschädigungen)	58
Tabelle 16: Fallbeispiele	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz	4
Abbildung 2: Faktoren, die das Haushaltseinkommen beeinflussen	7
Abbildung 3: (Nicht-)Übereinstimmung der geographischen Zuständigkeiten der RAV und Sozialdienste am Beispiel der Stadt Zürich.....	64
Abbildung 4: Klientenprofile	68

Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Die Landschaft der Arbeitsmarktintegrations-Systeme.....	11
Grafik 2:	Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs: Ablösung durch Aufnahme Erwerbstätigkeit	18
Grafik 3:	Prozessorganisation	28
Grafik 4:	Sozialhilfefälle. Anzahl unterstützter Personen und Sozialhilfequote nach Kantonen 2007	31
Grafik 5:	Sozialhilfequote nach Kantonen 2007.....	32
Grafik 6:	Entwicklung Sozialhilfequote 2001 - 2008 (acht Städte) und 2004 - 2007.....	33
Grafik 7:	Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse 2007	34
Grafik 8:	Entwicklung der Zugangs- und Abgangsquote 2001 - 2008.....	35
Grafik 9:	Entwicklung der Bezugsdauer der Sozialhilfe 2001 - 2008.....	36
Grafik 10:	Fallzahlenvergleich Erwerbslose und Sozialhilfebezüger/-innen in der Stadt Zürich 1973 - Juli 2008	37
Grafik 11:	Sozialhilfeklienten/-innen ab 15 Jahren nach Erwerbssituation 2007.....	38
Grafik 12:	Sozialhilfeklienten/-innen nach Nationalität und Geschlecht 2007	39
Grafik 13:	Erwerbslose Sozialhilfeklienten/-innen ab 15 Jahren 2007	40
Grafik 14:	Sozialhilfeklienten/-innen nach Alter 2007	41
Grafik 15:	Sozialhilfeklienten/-innen nach Ausbildungsabschlüssen und Altersgruppen (Junge Erwachsene) 2007	42
Grafik 16:	Anteil kombinierter Leistungsbezug (ALE – Sozialhilfe) an allen ALE- Beziehenden 2004-2006.....	43
Grafik 17:	Unterstützungsquote nach Fallstruktur 2007.....	44
Grafik 18:	Alleinerziehende in der Sozialhilfe und Bevölkerung nach Kantonen 2007	45
Grafik 19:	Leistungsaustausch RAV / Sozialdienst.....	69
Grafik 20:	Harmonisierung der Zuständigkeitsgebiete.....	80

Abkürzungsverzeichnis

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALH	Arbeitslosenhilfe
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
AMS	Arbeitsmarktservice
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung
BIZ	Berufsinformationszentrum
BfS	Bundesamt für Statistik
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIAS	Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe, Kanton Bern
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
EAZ	Einarbeitungszuschluss
EG AVIG	Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
IV	Invalidenversicherung
IVV	Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulage
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
KAP	Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte der Stadt Winterthur
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OFS	Office fédéral de la statistique
ORP	Offices régionaux de placement
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RI	Revenue d'insertion
RMCAS	Revenu minimum cantonal d'aide sociale, Kanton Genf
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs
SHG	Sozialhilfegesetze
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS-RL	SKOS-Richtlinien
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZUG	Zuständigkeitsgesetz

Befragte Experten/-innen

Herr Daniel Aeppli, Sozialforscher, Basel

Herr Andreas Bammatter, Leiter Arbeitsintegrationszentrum, AWA Basel-Stadt

Herr Bruno Bianchet, Leiter Fachstelle Arbeitsintegration der Abteilung für Soziales, Stadt Biel

Frau Lynn Blattmann, DOCK, Sozialfirma SG

Herr Roland Bucher, IIZ-Assessment Kanton Bern, Koordinator Sozialdienste Bern Mittelland

M. Michel Cornut, Chef de Service Sociale Lausanne

Herr Heinrich Dubacher, Bereichsleiter Sozialhilfe Luzern

M. Yves Ecoeur, Directeur OSEO Valais

Frau Kathrin Hilber, Präsidentin SODK

Herr Thomas Ineichen, Direktor Overall BS

Herr Rolf Maegli, Leiter Sozialhilfe Basel

Herr Ruedi Meier, Stadtrat Luzern, Präsident Städteinitiative

Prof. Roland A. Müller, Mitglied der Geschäftsleitung des Arbeitgeberverbandes

Herr Ernst Schedler, Leiter Soziale Dienste Winterthur

Herr Walter Schmid, Präsident SKOS, Fachhochschule Luzern

Frau Anna Schütz, IIZ-Koordinatorin Kanton AG

Frau Doris Schwizer, Leiterin Sozialamt der Stadt St. Gallen

M. Jean-Claude Simonet, Koordinator SHG / MIS, Sozialamt Kanton Freiburg

Herr Ueli Tecklenburg, Geschäftsleiter SKOS

Herr Ruedi Winkler, Bildungs- und Arbeitsmarktexperte Zürich

Résumé

La présente étude a pour but d'informer sur les principes, les stratégies, les structures et l'organisation de l'aide sociale en Suisse en mettant l'accent sur la mission d'« intégration professionnelle » et la coordination entre les institutions du marché du travail et celles de l'aide sociale. L'étude s'appuie, d'une part, sur la bibliographie récente, les documents fournis par les autorités concernées et les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et, d'autre part, sur une enquête non représentative menée auprès de 20 spécialistes émanant de la pratique et de la recherche.

L'aide sociale est le « dernier maillon » du système de sécurité sociale suisse. Ce n'est pas une assurance sociale - celles-ci s'orientant sur le principe de causalité - mais une prestation de l'Etat axée sur le besoin, soit sur le principe de finalité (voir pt 2.1.1.). Le mandat constitutionnel d'« aide en situation de détresse » garantit à chaque citoyen et citoyenne un minimum vital et non un revenu fixe. Il appartient à l'autorité communale ou cantonale compétente de déterminer l'étendue et le genre de prestations nécessaires dans le cas concret. En matière d'aide sociale, en tant que plus ancien pilier de l'Etat social suisse, la compétence revient aux cantons, quoique la plupart des cantons délèguent cette tâche aux communes dans le cadre de leur loi sur l'aide sociale. En ce qui concerne l'organisation de l'aide sociale, on distingue trois types de systèmes appliqués par les cantons : l'organisation centrale, l'organisation régionale et l'organisation décentralisée (voir pt 4.2.).

Contrairement à une assurance sociale, l'aide sociale est beaucoup plus directement liée aux processus de décisions politiques, surtout au niveau communal. Les aspects légaux, opérationnels et organisationnels de l'aménagement de la politique sociale varient fortement d'un canton à l'autre. De nombreux cantons combattent la pauvreté par des prestations sociales versées en amont de l'aide sociale par le canton (comme les allocations familiales), ce qui se traduit par une baisse correspondante du taux de l'aide sociale (voir pt 3.3.).

Tous les cantons, la plupart des villes et des communes ainsi que des offices fédéraux et des institutions de l'aide sociale privée sont membres de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), une association de droit privé ayant pied depuis plus de 100 ans. Cette association, qui vise à promouvoir la coordination et la collaboration dans le domaine de l'aide sociale, met un instrument important à disposition de ses membres : les normes CSIAS. Ces normes, qui n'ont pas un caractère légal mais valeur de recommandations, fixent des principes que l'ensemble des cantons et la plupart des communes appliquent dans leur pratique en matière d'aide sociale. Vu le tissu complexe de l'aide sociale matérielle, ses différentes formes de prestations directes (comme les réductions de primes, les allocations familiales cantonales) et indirectes (comme les logements sociaux, les crèches) et les législations fiscales cantonales, la pratique en matière d'aide sociale revêt en Suisse des visages bien différents : le revenu librement disponible des clients de l'aide sociale peut varier de plus de 30 % selon la situation de vie et le domicile (voir pt 2.1.3.).

Nous avons assisté à un changement de paradigme au cours de ces quinze dernières années : l'intégration sociale et l'insertion professionnelle revêtent maintenant une position centrale dans l'aide sociale. Avec des projets d'intégration destinés aux personnes ayant des problèmes de dépendance, les villes ont rapidement réalisé des expériences en matière de mesures d'emploi dans les années 80. Pendant la crise de l'emploi survenue dans les années 90, le nombre de cas de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté. Les grandes villes ont développé les premiers concepts de mesures d'intégration ; il en a été tenu compte pour la première fois dans les normes CSIAS lors de la révision de 1998 (voir pt 3.4.). Le but principal de cette révision était d'amener les pouvoirs publics à développer des mesures visant à améliorer l'intégration des personnes concernées. La révision de 2005 a ensuite instauré le « principe de la contre-prestation » (voir pt 3.4.2.) : les clients de l'aide sociale capables de travailler ont l'obligation de fournir une prestation. Un système d'incitation et de sanctions doit veiller au respect de ce principe. Toute-

fois, les instruments mis sur pied à cet effet sont utilisés de façon très hétérogène par les cantons et même par les communes d'un même canton, ce qui, encore une fois, conduit à de grandes différences de revenu librement disponible des personnes concernées (voir pt 3.4.). De par sa mission fondamentale, l'aide sociale revêt de plus en plus le caractère d'un système, toutefois sans les bases légales impératives qui le caractérisent, d'où la multiplicité des concepts et stratégies cantonales et communales de mise en œuvre.

Sur le plan organisationnel, l'aide sociale dispose d'instruments comparables à ceux des autres institutions étatiques chargées de l'intégration dans le marché du travail, soit la formation professionnelle et les assurances sociales : l'assurance-chômage (AC) et l'assurance-invalidité (AI). quatre institutions tablent sur des instruments comme « le conseil », l'« assurance de l'existence matérielle », « les mesures d'encouragement » (voir pt 4.1.). Malgré une mission et une fonction semblables, chaque système a créé ses propres institutions, ses services de consultation, ses programmes de formation et d'encouragement ; la coordination dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) n'en est encore qu'à ses débuts (voir pt 7.5.2.).

Le taux de l'aide sociale monte pratiquement de façon linéaire avec la taille de la commune ; deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale vivent dans les villes. Le nombre de cas évolue plus ou moins parallèlement à la montée du chômage puisque l'aide sociale répond au principe de complémentarité (voir pt 2.1) et vient compléter les prestations de l'AC, lesquelles n'ont pas pour but d'assurer le minimum vital. L'aide sociale aide en outre à traverser les délais d'attente. Bien que le système prévoie une transition entre l'AC et l'aide sociale sans interruption et sous le contrôle de l'autorité, le passage de l'AC à l'aide sociale dépend néanmoins de circonstances individuelles : une fois arrivés en fin de droits, les chômeurs de longue durée ne s'annoncent qu'avec un certain retard à l'aide sociale (voir pt 5.2). En période d'embellie conjoncturelle, la baisse du nombre de cas de l'aide sociale est toutefois quasi insignifiante parce qu'une partie des personnes en fin de droits ne réussissent plus à se réinsérer sur le marché du travail, un marché du travail qui offre certes davantage de possibilités mais qui est aussi devenu plus exigeant. Durant ces périodes plus favorables, l'aide sociale compte surtout des cas de longue durée (voir pt 5.1.).

Un tiers environ des clients de l'aide sociale sont actifs (ce sont ceux que l'on nomme les Working Poor), un tiers ne le sont pas (formation, obligation d'entretien, incapacité de travail, etc.) et un tiers sont sans travail (environ 80 000 personnes en 2007) Les mesures d'encouragement en faveur de l'intégration sociale et professionnelle se concentrent sur ce groupe cible des « clients de l'aide sociale sans travail ». Il ressort des enquêtes menées par l'OFS que tout juste 8 % des personnes appartenant à ce groupe cible prenaient part à des mesures d'intégration en 2007, alors qu'elles étaient le double dans l'assurance-chômage (17 000 places dans des programmes en 2007 pour un effectif de 110 000 bénéficiaires d'indemnités journalières, soit 15,3 %). Par ailleurs, deux tiers de places utilisées par l'aide sociale pour des mesures ont été mises sur pied par l'AC (voir pt 5.2.).

Au cours de ces dernières années, les communes et certains cantons ont développé une multitude de mesures visant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Ces mesures sont toutefois très différentes, tant par leur conception que par leurs objectifs. Il s'agit par exemple d'entreprises sociales, de postes à salaire partiellement subventionné, de Gate Keeping (voir pt. 7.1.). Faute d'une méthodologie et d'une terminologie uniques, la palette d'offres de mesures de l'aide sociale manque de transparence dans de nombreux cantons. Si tant est qu'une telle offre existe, elle est souvent confuse et la désignation des mesures ne permet pas de s'en forger une image précise. Une typologie de base ressort néanmoins d'une évaluation des appels d'offres : on distingue les mesures visant l'intégration sociale de celles visant l'insertion professionnelle et celles ayant un caractère de qualification de celles visant à établir un bilan (voir pt 7.1.1.).

Une grande diversité de clients est cependant observée dans les services d'aide sociale, soit quant à leurs caractéristiques soit quant aux groupes de personnes encadrées ; certains services sociaux renoncent même explicitement à établir une classification. Il faut souligner en particulier une large représentation de jeunes non qualifiés. Comparé à celui de la même classe d'âge de la population moyenne, le taux de personnes non qualifiées y est deux fois plus élevé. Les familles monoparentales ont également un risque élevé de dépendre de l'aide sociale et d'en rester longtemps dépendant. Les spécialistes ont mis en évidence un besoin d'agir pour activer les femmes élevant seules leurs enfants car celles-ci sont aujourd'hui encore trop souvent évincées des mesures d'encouragement (voir pt 5.).

Alors que les mesures du marché du travail de l'AC sont définies comme des mesures visant une « *réinsertion* rapide et durable des assurés sur le marché du travail », les mesures de l'aide sociale ne s'adressent *pas seulement, mais aussi*, à des personnes dont on ne peut aucunement exiger qu'elles soient aptes au placement parce que, d'une manière ou d'une autre, elles ont une capacité restreinte et que, dans de nombreux cas, elles n'ont pas un « besoin de placement » mais un large « besoin d'intégration ». Alors que les Offices régionaux de placement (ORP) n'ont aucune raison d'assigner une personne dont l'aptitude au placement est fortement restreinte à une mesure (sauf pour clarifier si elle remplit encore les conditions requises par l'AC), l'aide sociale, de par sa mission d'intégration sociale, *doit* disposer à cet effet de possibilités adéquates. Toutefois dans la réalité, les profils des clients des ORP et de l'aide sociale se recoupent : les services d'aide sociale placent aussi des clients aptes au placement présentant un potentiel d'intégration professionnelle, tandis qu'on trouve dans les ORP des demandeurs d'emploi n'ayant que peu de chances de se réinsérer rapidement en raison de circonstances personnelles ou familiales et qui ont par conséquent besoin d'une consultation sociale professionnelle et éventuellement d'une mesure d'intégration sociale (voir pt 7.7.).

Si les tâches des services sociaux et des ORP diffèrent, elles peuvent néanmoins se rejoindre sur certains profils de clients. Les systèmes de l'AC et de l'aide sociale disposent de ressources spécialisées qui pourraient venir se compléter sur ces tâches croisées pour autant que les conditions nécessaires soient en place (voir pt 6.3.). Il s'agit de la perméabilité des mesures, de l'information concernant ces mesures et de la reconnaissance réciproque des compétences spécifiques des acteurs des deux systèmes. Des expériences sont réalisées à ce sujet dans diverses villes (par ex. Winterthur, Lausanne, Lucerne, Bâle) dans le cadre d'accords et de projets de coopération (voir pts 7.3. et 7.4.).

Onze recommandations visant à améliorer la collaboration entre les ORP et l'aide sociale sont formulées sur la base des déclarations des spécialistes et des documents analysés. Sept concernent la collaboration opérationnelle ORP et aide sociale (voir pt 8.1.) et quatre sont de nature stratégique (voir pt 8.2.). Ces recommandations précisent toujours les objectifs de résultats attendus et sont illustrées par des éléments de solution tirés de la pratique.

Zusammenfassung

Ausgehend von einem allgemeinen Überblick über Grundsätze, Strategien, Strukturen und Organisation der Sozialhilfe in der Schweiz untersucht die vorliegende Studie den Aufgabebereich „Arbeitsintegration“ als gemeinsame Aufgabe der Institutionen der Arbeitsmarktbehörden und der Sozialhilfe. Die Studie stützt sich einerseits auf aktuelle Literatur, Dokumente involvierter Behörden und Daten des Bundesamts für Statistik (BfS) ab andererseits auf eine nicht repräsentative Befragung von 20 Fachpersonen aus Praxis und Forschung.

Die Sozialhilfe ist das „letzte Netz“ im schweizerischen Sozialwesen. Sie ist keine Sozialversicherung – eine solche orientiert sich am Kausalprinzip – sondern eine Bedarfsleistung des Staates, d.h. sie ist final orientiert (vgl. 2.1.1.). Der Verfassungsauftrag der „Hilfe in Notlagen“ gewährleistet dem einzelnen Bürger / der einzelnen Bürgerin die Deckung elementarer menschlicher Bedürfnisse, nicht aber ein zahlenmässig festgelegtes Einkommen; es ist Sache des zuständigen Gemeinwesens, Umfang und Art der Leistungen im konkreten Fall zu bestimmen. Für die Sozialhilfe als ältester Pfeiler des schweizerischen Sozialstaates sind die Kantone zuständig; die Mehrheit der Kantone delegiert diese Aufgabe im Rahmen ihrer Sozialhilfegesetze an die Gemeinden. Kantone lassen sich hinsichtlich Organisation der Sozialhilfe nach „zentralen“, „regionalen“ und „dezentralen“ Organisationstypen unterscheiden (vgl. 4.2.).

Im Unterschied zu einer Sozialversicherung ist die Sozialhilfe viel unmittelbarer politischen Entscheidungsprozessen – vor allem auf kommunaler Ebene – ausgesetzt. Die Kantone weisen in der Ausgestaltung ihrer Sozialpolitik sowohl auf gesetzlicher wie auf operativer und organisatorischer Ebene grosse Unterschiede auf. In vielen Kantonen wird die Armut mit verschiedenen der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Sozialleistungen (z. B. Familienzulagen, Arbeitslosenhilfe) bekämpft, was sich auf eine entsprechende Senkung der Sozialhilfequote auswirkt (vgl. 3.3.).

Alle Kantone, ein Grossteil der Städte und der Gemeinden sowie Bundesämter und Institutionen der privaten Sozialhilfe sind Mitglieder des über 100-jährigen (privatrechtlichen) Fachverbandes Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dieser bezweckt die Förderung von Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Sozialhilfe; als wichtigstes Instrument stellt die SKOS ihren Mitgliedern die SKOS-Richtlinien zur Verfügung. Diese Richtlinien, die nicht gesetzlichen sondern Empfehlungscharakter haben, finden hinsichtlich ihrer Grundsätze in der Sozialhilfepraxis aller Kantone und der meisten Gemeinden ihren Niederschlag. Entsprechend der komplexen Verflechtung der materiellen Sozialhilfe mit den verschiedenen Formen von direkten Transferleistungen (z. B. Prämienverbilligungen, kantonale Familienzulagen) und indirekten Transferleistungen (z. B. Sozialwohnungen, Kinderkrippen) und der kantonalen Steuergesetzgebung weist die Sozialhilfepraxis in der Schweiz jedoch sehr weitgehende Unterschiede auf: Das frei verfügbare Einkommen der Sozialhilfeklienten/-innen kann in vergleichbaren Lebenssituationen je nach Wohnort um über 30 % variieren (vgl. 2.1.3.).

In den letzten 15 Jahren hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden; soziale und berufliche Integration haben einen zentralen Stellenwert in der Sozialhilfe erhalten. Frühe Erfahrungen mit „Arbeitsmassnahmen“ machten die Städte in den Achtzigerjahren mit Integrationsprojekten für Suchtklienten/-innen. In den Arbeitsmarktkrisen der Neunzigerjahre stiegen die Fallzahlen langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger/-innen. Grössere Städte entwickelten erste Konzepte von Integrationsmassnahmen; dieser Ansatz fand in den SKOS-Richtlinien erstmals in der Revision 1998 Eingang (vgl. 3.4.). Prioritär ging es in dieser Revision darum, dass die Gemeinwesen Massnahmen zur besseren Integration der Betroffenen aufbauten. Mit der Richtlinienrevision 2005 hat sich dann das verpflichtende „Gegenleistungsprinzip“ durchgesetzt (vgl. 3.4.2.): Erwerbsfähige Sozialhilfeklienten/-innen werden zu Leistungen

verpflichtet. Mit einem Anreiz- und Sanktionssystem soll diesem Grundsatz Nachachtung verschafft werden. Allerdings werden die diesbezüglichen Instrumente von Kanton zu Kanton, ja sogar von Gemeinde zu Gemeinde innerhalb des gleichen Kantons, ganz unterschiedlich eingesetzt, was zu weiteren grossen Differenzen bezüglich frei verfügbarer Einkommen führt (vgl. 3.4.). Von ihrer grundsätzlichen Funktion her erhält die Sozialhilfe immer mehr Systemcharakter – allerdings ohne entsprechend verbindliche gesetzliche Grundlagen, was in der praktischen Umsetzung dazu führt, dass die Sozialhilfe hauptsächlich durch die Vielfalt der Strategien und Konzepte der Kantone und Gemeinden geprägt wird.

In ihrer organisatorischen Ausgestaltung verfügt die Sozialhilfe über vergleichbare Instrumente wie die anderen staatlichen Institutionen der Arbeitsmarktintegration, die Berufsbildung und die Sozialversicherungen: Arbeitslosenversicherung (ALV) und Invalidenversicherung (IV). Alle vier Institutionen setzen auf die Instrumente „Beratung“, „Materielle Existenzsicherung“, „Fördermassnahmen“ (vgl. 4.1.). Jedes System hat dabei – trotz sehr ähnlicher Aufgabenstellung und Funktionsweise – seine eigenen Institutionen geschaffen: Beratungsstellen, Ausbildungs- und Förderprogramme; ihre Vernetzung im Rahmen der IIZ steht nach Ansicht der befragten Fachleute noch in den Anfängen (vgl. 7.5.2.).

Die Sozialhilfequote steigt praktisch linear mit der Gemeindegrösse; zwei Drittel der Sozialhilfeklienten/-innen wohnen in den Städten. Die Fallentwicklung verläuft bei steigender Arbeitslosigkeit mehr oder weniger parallel zur Zahl der Arbeitslosen: Einerseits steigt dann auch die Zahl der Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, andererseits muss die Sozialhilfe aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (vgl. 2.1.) nicht existenzsichernde ALV-Leistungen ergänzen resp. Wartezeiten überbrücken. Auch steigt die Zahl der Ausgesteuerten (vgl. 5.2.). In wirtschaftlich besseren Perioden gehen die Fallzahlen der Sozialhilfe nur unmerklich zurück, da ein Teil der Ausgesteuerten den Wiedereintritt in den zwar aufnahmefähigeren, oft aber anspruchsvolleren Arbeitsmarkt nicht schafft. In diesen Zeiten überwiegen in der Sozialhilfe die Langzeitfälle (vgl. 5.1.).

Rund ein Drittel der Sozialhilfeklienten/-innen sind erwerbstätig (sog. Working Poor), ein Drittel sind Nichterwerbspersonen (in Ausbildung, Betreuungspflichten, nicht erwerbsfähig usw.), ein Drittel ist erwerbslos (im Jahre 2007 rund 80'000 Personen). Fördermassnahmen zugunsten der sozialen und beruflichen Integration fokussieren diese Zielgruppe der „erwerbslosen Sozialhilfeklienten/-innen“. Gemäss den Erhebungen des BfS nahmen im Jahre 2007 nur gerade 8 % der Personen dieser Zielgruppe an Integrationsprogrammen teil; das sind anteilmässig nur halb so viele wie in der ALV (17'000 Programmplätze auf einen Bestand von 110'000 Taggeldbezügern, d. h. 15.3 % in 2007); überdies wurden zwei Drittel dieser von der Sozialhilfe genutzten Massnahmenplätze durch die ALV organisiert (vgl. 5.2.).

Gemeinden und einzelne Kantone haben in den letzten Jahren eine Vielzahl von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration mit ganz unterschiedlichen Zielsetzungen und Konzepten entwickelt, wie z. B. Sozialfirmen, Teillohnstellen, Gate Keeping-Massnahmen (vgl. 7.1.). Da eine einheitliche Methodik und Terminologie fehlt, ist die Angebotspalette an Sozialhilfemassnahmen in vielen Kantonen wenig transparent, dort wo sie ausgewiesen wird, ist sie unübersichtlich; es ist schwierig, sich aufgrund der Bezeichnung der Massnahmen ein Bild zu machen. Eine Auswertung der Ausschreibungen lässt aber eine Grundtypologie erkennen: Es können Massnahmen zur sozialen Integration von solchen für die berufliche Integration unterschieden werden sowie Massnahmen mit eher abklärendem von solchen mit qualifizierendem Charakter (vgl. 7.1.1.).

Hinsichtlich der Kategorisierung der Sozialhilfeklientel nach bestimmten Merkmalen oder Betreuungsgruppen lässt sich bei den Sozialdiensten eine grosse Heterogenität feststellen; einige Sozialdienste verzichten sogar explizit auf jegliche Kategorisierung. Am Verbreitetsten ist die besondere Beachtung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe; diese weisen gegenüber den gleichen Alterskohorten der Durchschnittsbevölkerung eine doppelt so hohe Quote an Nichtausgebildeten aus. Ebenso weisen Alleinerziehende ein be-

sonders hohes Risiko auf von der Sozialhilfe abhängig zu werden und dies für längere Zeit zu bleiben. Die Experten/-innen orten Handlungsbedarf für eine raschere Aktivierung alleinerziehender Frauen, die heute noch zu oft von Fördermassnahmen dispensiert werden (vgl. Kapitel 5).

Während es sich bei den Arbeitsmarktmassnahmen der ALV von der Definition her um Massnahmen zur „raschen und dauerhaften *Wiedereingliederung* der *versicherten* Personen in den Arbeitsmarkt“ handelt, richten sich die Sozialhilfemassnahmen *nicht nur, aber auch* an Personen, deren Vermittlungsfähigkeit keineswegs vorausgesetzt werden kann, weil sie auf unterschiedliche Weise leistungsbeeinträchtigt sind und deshalb in vielen Fällen keinen gezielten „Vermittlungsbedarf“, sondern einen umfassenden Integrationsbedarf haben. Während für ein Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) kein Anlass besteht, eine solche Person mit stark eingeschränkter Vermittlungsfähigkeit in eine Massnahme zu schicken (es sei denn zur Abklärung, ob die ALV-Voraussetzungen noch erfüllt sind), *muss* ein Sozialdienst aufgrund seines Auftrages zur sozialen Integration hier über angemessene Möglichkeiten verfügen. In der Realität von RAV und Sozialdienst überschneiden sich aber die Klientenprofile: In den Sozialdiensten werden *auch* vermittlungsfähige Klienten/-innen mit einem Potential für die berufliche Integration beraten, in den RAV Stellensuchende, die infolge persönlicher oder familiärer Faktoren hinsichtlich einer raschen Eingliederung wenig Chancen haben und deshalb einer professionellen Sozialberatung und allenfalls einer Massnahme zur sozialen Integration bedürfen (vgl. 7.7.).

Sozialdienste und RAV haben unterschiedliche Aufgaben, die sich aber hinsichtlich bestimmter Klientenprofile überschneiden. Die beiden Systeme ALV und Sozialhilfe verfügen über je spezifische Ressourcen, die sich in diesen überschneidenden Aufgabenfeldern ergänzen könnten, falls entsprechende Voraussetzungen geschaffen sind (vgl. 6.3.). Dazu gehört die Durchlässigkeit der Massnahmen, die Information über diese Massnahmen und die gegenseitige Anerkennung der je spezifischen fachlichen Kompetenzen der Akteure der beiden Systeme. In verschiedenen Städten (z. B. Winterthur, Lausanne, Luzern, Basel) werden unterschiedliche Erfahrungen mit diesbezüglichen vertraglichen Vereinbarungen und Kooperationsprojekten gemacht (vgl. 7.3. und 7.4.).

Basierend auf den Experteninterviews und der Auswertung der untersuchten Materialien leitet die Studie elf Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialhilfe ab. Sieben Empfehlungen betreffen die operative Zusammenarbeit der RAV und Sozialdienste (vgl. 8.1.) und vier Empfehlungen entsprechen strategischer Natur (vgl. 8.2.). Die Empfehlungen werden jeweils durch die zu erwartenden Wirkungsziele präzisiert und mit Lösungsansätzen aus der Praxis veranschaulicht.

1. Auftrag und Arbeitsweise

1.1. Auftrag

Das SECO ist im Rahmen der Bemühungen zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bestrebt, die Kooperation zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der Sozialhilfe bezüglich Beratung und Förderung von stellensuchenden Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen genauer zu analysieren. Voraussetzungen dafür sind ein vertieftes Wissen über die Strukturen, die Organisation und die Strategien der Sozialhilfe sowie Informationen über die bestehenden Kooperationspraktiken zwischen Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe. Mittels der vorliegenden Studie sollen Wissenslücken reduziert und Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden.

1.2. Auftragsverständnis

Die im Auftrag des SECO aufgelisteten Fragen würden aufgrund ihres Inhalts und dem darin geforderten Informationsbedarf eine umfassende Base Line Study bedingen. Eine solche Studie müsste sich auf eine repräsentative Befragung kantonaler und kommunaler Akteure sowie von spezialisierten Fachleuten abstützen. Innerhalb der vom Auftraggeber gesetzten (und von den dynamischen Feldentwicklungen notwendigen) knappen Frist und den zur Verfügung stehenden Mitteln musste sich die Studie auf eine Auswertung bestehender und rasch zugänglicher Dokumente und Daten beschränken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Grossteil der ausgewerteten Daten auf die Vorjahre bezieht und für die sich aktuell rasch verändernde Arbeitsmarktlage nur beschränkt interpretiert werden kann. Die Datenauswertung wurde deshalb mit einer Befragung einer (aus zeitlichen Gründen *nicht* repräsentativen) Gruppe von ausgewählten Fachpersonen und Kantonsvertreter/-innen ergänzt. Die Studie beschränkt sich darauf, Informationen über Grundlagen, Strategien, Strukturen, Instrumente und Abläufe der Sozialhilfe in der Schweiz mit Fokus auf Arbeitsvermittlung, Arbeitsmarktintegration und Kooperation mit den RAV sowie ein diesbezügliches Meinungsbild führender Akteure zusammenzustellen. Im Anschluss daran wird eine Reihe sich daraus ergebender Verbesserungsvorschläge zur Diskussion gestellt.

1.3. Methoden und Vorgehensweise

Die Studie stützt sich auf folgende Informationsquellen ab:

- Öffentlich zugängliche Dokumente zu gesetzlichen Grundlagen, Strategien, Strukturen und Organisation der Sozialhilfe in den Kantonen (und ausgewählten grossen Städten)
- Kantonsbezogene Daten des Bundesamts für Statistik (BfS)
- Interviews (teilstrukturierte telefonische Befragung im Umfang von je ca. 45 bis 60 Minuten; schriftliche Rückmeldung der Befragten zu den Interviewnotizen) mit 20 Repräsentanten von Kantonen, Städten, Verbänden, Nonprofitorganisationen und Fachstellen
- Auswertung von Konzepten und Grundlagendokumenten, die die Interviewpartner/-innen zur Verfügung stellten

2. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung

2.1. Grundsätzliches zum Charakter der Sozialhilfe

2.1.1. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Vergleich

Die Sozialhilfe ist keine Sozialversicherung; sie stellt als eine Bedarfsleistung des Staates das unterste Netz der Sozialen Sicherheit dar und wird aus allgemeinen Steuergeldern finanziert. Sie unterscheidet sich von der Arbeitslosenversicherung (ALV) folgendermassen:

Tabelle 1: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Vergleich

Unterscheidungskriterium	Sozialhilfe	Arbeitslosenversicherung
Ziele	Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. ¹ (SKOS-Richtlinien 2005)	Sicherstellung eines angemessenen Ersatzes bei Erwerbsausfall; Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit durch rasche und dauerhafte Eingliederung; Verhütung drohender Arbeitslosigkeit (AVIG Art. 1)
Leistungsprinzip	Finalitätsprinzip Sicherung der materiellen Existenz und sozialen Integration, unabhängig vom Grund der Notlage; ² diese muss aber nachgewiesen werden	Kausalitätsprinzip Leistungen für ganz oder teilweise arbeitslose, vermittlungsfähige Versicherte die mind. 12 Beitragsmonate nachweisen resp. mit Beitragsbefreiung
Leistungshöhe	Bedarfsabhängig Gemäss individuellem Bedarf ³ des Haushalts unter Berücksichtigung aller Haushaltseinkommen (Individualisierungsprinzip) Grundlagen zur Bemessung des Umfanges der Leistungen bilden die SKOS-Richtlinien , die je nach Kanton teilweise oder voll verbindlich sind und mit kant. Richtlinien ergänzt werden.	Einkommensabhängig In Prozent des versicherten Einkommens (mit Minimal- und Maximalbeträgen resp. Pauschalansätze), 80 % für Personen mit Unterstützungspflichten, 70 % für Personen ohne Unterstützungspflicht Orientierung an der bisherigen Lebenshaltung
Leistungsanspruch	Subsidiaritätsprinzip Der Anspruch auf Sozialhilfe wird erst nach Ausschöpfung aller Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen (Sozialversicherungen, kantonale Leistungen) und unterhalb einer bestimmten Vermögensgrenze anerkannt. Nothilfe kann (ausgenommen im Missbrauchsfall) nicht verweigert werden.	Sozialversicherungsprinzip Anspruchsberechtigung nach Beitragszeiten und Fristen (Wartezeiten)

¹ Häfeli, Ch. (Hrsg.) 2008, *Prinzipien der Sozialhilfe*, Luzern. Häfeli weist darauf hin, dass die berufliche und soziale Integration gemäss SKOS-Richtlinien 2005 weder verfassungsmässig geschützt ist noch in den meisten kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert ist (s. Kapitel 3.2).

² Eine Einschränkung des Sozialhilfebezugs auf „unschuldig in Not geratene Personen“ wäre unzulässig (s. Schleicher, J. 2007, 'Sozialhilferecht', in: Mart, A. (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit*, Bern).

³ Bedarf: Im Unterschied zum individuellen „Bedürfnis“ ist der Bedarf eine von einem Entscheidungsgremium zu objektivierende Grösse (s. Schleicher, J. 2007, *Op. cit.*).

Unterscheidungskriterium	Sozialhilfe	Arbeitslosenversicherung
	Die Sozialhilfe ergänzt eigene Einkommen (z. B. Sozialversicherungsleistungen), die den Bedarf nicht decken, (kompensatorisch) bis zum sozialen Existenzminimum	
Leistungsdauer	Unbefristet , solange die Notlage andauert.	Bezugsdauer befristet je nach Beitragsdauer und Alter
Leistungsarten	<p>Materielle Hilfe Geld- und Sachleistungen</p> <p>Persönliche Hilfe Sozialberatung Massnahmen zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration</p> <p>Weitere Aufgaben, die Sozialdiensten übertragen werden können: Betreuung, Vertretung, Durchführung von Lohnverwaltungen, Schuldensanierung Vormundschaftliche Mandate Kinderschutzmassnahmen Alimentenbevorschussung Alkohol- und Drogenberatung usw.</p>	<p>Arbeitslosenentschädigung, Kurzarbeit, Schlechtwetter, Insolvenzentschädigung</p> <p>Arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung</p> <p>Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) gem. AVIG Art. 60 ff</p>
Pflichten des Leistungsbezügers	<p>Mitwirkungspflicht Grundsätzlich: Eigenverantwortung gem. Art. 6 BV Pflicht zur Schadensminderung</p> <p>Informations- und umfassende Offenlegungspflicht: Offenlegen der Einnahmen und Vermögen aller im Haushalt lebenden Personen sowie der persönlichen Lebensverhältnisse, Befolgen der Weisungen des Sozialdienstes</p> <p>Seit den SKOS-Richtlinien 2005: Gegenleistungspflicht</p> <p>Rückzahlungspflicht aus grösserem Vermögensanfall (Erbschaft, Lotto) sowie späteren Arbeitseinkommen, letzteres je nach Kanton unterschiedlich geregelt</p>	<p>Mitwirkungspflicht Information zur Anspruchsabklärung Pflicht zur Schadensminderung der ALV: Kontrollpflicht, Arbeitsbemühungen, Annahme zumutbarer Stellen</p>
Gesetzliche Grundlage	<p>Verfassungsauftrag: Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV); Zuständigkeit der Kantone (Art. 115 BV)</p> <p>Zuständigkeitsgesetz (ZUG)</p> <p>26 kantonale Sozialhilfegesetze und die zugehörigen Verordnungen Umfang und Höhe des Anspruchs</p>	<p>Verfassungsauftrag BV 41 II AVIG, AVIV Umfang und Höhe des Anspruchs sind gesetzlich geregelt und einklagbar</p> <p>Geltungsbereich: national</p>

Unterscheidungskriterium	Sozialhilfe	Arbeitslosenversicherung
	sind nur beschränkt einklagbar, es besteht aber immer ein grundsätzliches Beschwerderecht. Geltungsbereich: kantonal	
Finanzierung	Kantonale und kommunale Steuern , wobei die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden je nach Kanton sehr unterschiedlich geregelt ist (Basis: kantonales Sozialhilfegesetz) Verwandtenunterstützungspflicht⁴ (gesetzl. Basis: Art. 328 und 329 ZGB). Die Anwendung ist sehr unterschiedlich, auch innerhalb einzelner Kantone.	Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, Bundes- und Kantonsbeiträge (gesetzl. Basis: AVIG)

Abbildung 1: Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz



Quelle: BfS 2009, *Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen*, Inventar am 1.1.2007, Neuchâtel.

⁴ ZGB Art. 328 bis 330: Verwandte in direkter auf- und absteigender Linie. Die Verwandtenunterstützung ist nach neuer Bundesgerichtspraxis auf Verwandte mit hohem Einkommen (ab 120'000 Franken) resp. hohem Vermögen (ab 0.5 Millionen) beschränkt.

2.1.2. Armutsgrenzen, Existenzminimum und Sozialhilfebedürftigkeit

Hauptziel der Sozialhilfe ist die **Existenzsicherung**. „Armut“ ist ein verwaltungsrechtlich differenziert festgelegter Begriff;⁵ sozialpolitisch kann Armut generell als „unerträgliche Ausgrenzung“⁶ definiert werden: Das Verfügen über eine unterdurchschnittliche Menge an materiellen Ressourcen gefährdet die Beteiligung an sozialen Alltagsaktivitäten; der Mangel wird „unerträglich“, wenn er sich auf biologische und psychische Existenzbedingungen von Menschen oder ganzen Bevölkerungsgruppen bezieht. Aufgabe der Sozialpolitik ist es, den gesellschaftlichen Sozialen Frieden und die individuelle Soziale Sicherheit und die Chancengleichheit zu garantieren.⁷ Der Sozialhilfe als „unterstes Netz“ kommt die Aufgabe zu, „den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss von Betroffenen zu verhindern. Damit bewältigt die Sozialhilfe nicht nur individuelle, sondern in einem wesentlichen Ausmass auch strukturelle Notlagen“.⁸

Da Sozialpolitik nie vollständig greifen kann, lassen sich im Bereich der Armutsbevölkerung zwei Kategorien unterscheiden:

- **„Bekämpfte Armut“:** Personen, die Sozialhilfe oder der Sozialhilfe vorgelagerte kantonale Bedarfsleistungen beziehen. Ihr Gemeinwesen hat sie mit Anerkennung ihres Antrags auf Sozialhilfe oder Bedarfsleistungen als „arm“ anerkannt. Die „bekämpfte Armut“ umfasste 2007 233'484 Personen im Bereich Sozialhilfe⁹ und weitere 235'000 im Bereich vorgelagerte Leistungen (2004), das sind rund 6 % der Bevölkerung.
- **„Verdeckte Armut“:** Personen, die trotz Anspruch keine Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen. Gemäss SAKE-Statistik 2005 beziehen 28.2 % der Armutsbevölkerung (unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums, s. unten) keine Sozialleistungen.¹⁰

Sozialwissenschaftlich¹¹ unterscheidet die Armutsforschung folgende Kategorien:

- **Absolute Armut:** Physischer Bedarf (Essen, Bekleidung, Obdach, medizinische Grundversorgung), verwaltungsrechtlich durch die nicht verwehrbare „Nothilfe“ gewährleistet.
- **Relative Armut:** Anteil der Bevölkerung unterhalb einer relativen Einkommensgrenze (WHO: 50 % des Medianeinkommens);¹² die „armutsgefährdete“ Bevölkerung umfasst jene Haushalte, die nur knapp über der Grenze der relativen Armut liegen (WHO: 60 % des Medianeinkommens).
- **Armutsschwelle:** Politisch definierte absolute Schwelle, beruht auf einem Warenkorb, der nicht nur die physische Existenz, sondern auch eine minimale soziale Teilhabe gewährleisten soll.
- **Existenzminimum:** Das Existenzminimum wird von Fachkommissionen festgelegt und unterscheidet
 - Das **betriebsrechtliche Existenzminimum** (Art. 93 SchKG): Diese Grenze definiert einen Notbedarf, der im Falle einer Pfändung rechtlich geschützt ist. Festlegung der Höhe durch die Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten

⁵ Gemäss BfS werden „zur Definition der Armut Einkommensgrenzen festgelegt, um zwischen armen und nichtarmen Personen zu unterscheiden.“ (s. BfS 2009, *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich*, Neuchâtel).

⁶ Marazzi, Ch. 2003, 'Armut', in: Erwin, C. et al., *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich, S. 5.

⁷ Möckli, S. 1988, *Der Sozialstaat Schweiz*, Stuttgart.

⁸ SKOS Positionspapier 1999 zitiert in: Ruder, R. 2004, 'Entwicklungen in der Sozialhilfe', *Impuls*, Nr. 4.

⁹ BfS 2009, *Die Sozialhilfestatistik - Resultate 2007 [Sozialhilfestatistik 2007]*, Neuchâtel.

¹⁰ BfS 2009, *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich*, Neuchâtel. Die sog. Nichtbezugsquote wird von der Caritas hingegen auf über 50% der Sozialhilfeberechtigten geschätzt (s. Knöpfel, C. 2006, *Handbuch Armut in der Schweiz*, Luzern).

¹¹ BfS 2007, *Terminologie zur Armutsstatistik*, Neuchâtel.

¹² Die Schweiz kennt keine politisch definierte Armutsgrenze. Das BfS hat im Jahre 2007 eine „statistische Armutsgrenze“ für die Schweiz festgelegt, die sich an den SKOS-Richtlinien 2005 orientiert (s. Bemerkung zum sozialhilferechtlichen Existenzminimum). Es handelt sich um nationale Durchschnittswerte, welche die lokalen Miet- und Lebenskosten sowie die unterschiedlichen Krankenkassenprämien berücksichtigen. Statistische Basis: SAKE 2005.

- der Schweiz; kantonale Richtlinien (*vor* Steuern: 1'100 Franken (Einkommenshaushalt) + Miete + Krankenkassenprämien + Sozialversicherungsprämien).
- Das **sozialhilferechtliche Existenzminimum**: Festlegung durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf der Basis eines Warenkorb, der dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10 % der Bevölkerung entspricht (als *Empfehlung* an die Kantone resp. Gemeinden): *steuerfrei*.
SKOS-Ansätze (für einen Einkommenshaushalt): 960 Franken + Miete + Krankenkassenprämien + Sozialversicherungsprämien + Situationsbedingte Leistungen.¹³ Das BFS hat diese Berechnung für statistische Zwecke folgendermassen (auf der Basis von Durchschnittswerten) operationalisiert: Statistische Armutsgrenzen 2006: 2'200 Franken für Alleinstehende; 4'650 Franken für ein Ehepaar mit zwei Kindern.¹⁴
 - Das **Existenzminimum bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV** basiert auf einem Nettoeinkommen von Rentenbezüglern unter Mitberücksichtigung von Mietkosten und Krankenkassenprämien (*vor* Steuern und Sozialversicherungsprämien): 1'470 Franken (Einkommenshaushalt) + Krankenkassenprämien + anrechenbare Miete + Sozialversicherungsprämien).
 - Als **Working Poor** werden Personen bezeichnet, die in einem Haushalt unterhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums leben, obschon in diesem Haushalt der kumulierte Erwerbsumfang mind. 90 % (36 Stunden/Woche) beträgt (davon ausgeschlossen sind Einkommenshaushalte von unter 20- und über 59-jährigen).¹⁵

¹³ Situationsbedingte Leistungen: Leistungen, die der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Lage des unterstützten Haushaltes Rechnung tragen (z.B. für Krippenkosten oder Zahnarzt).

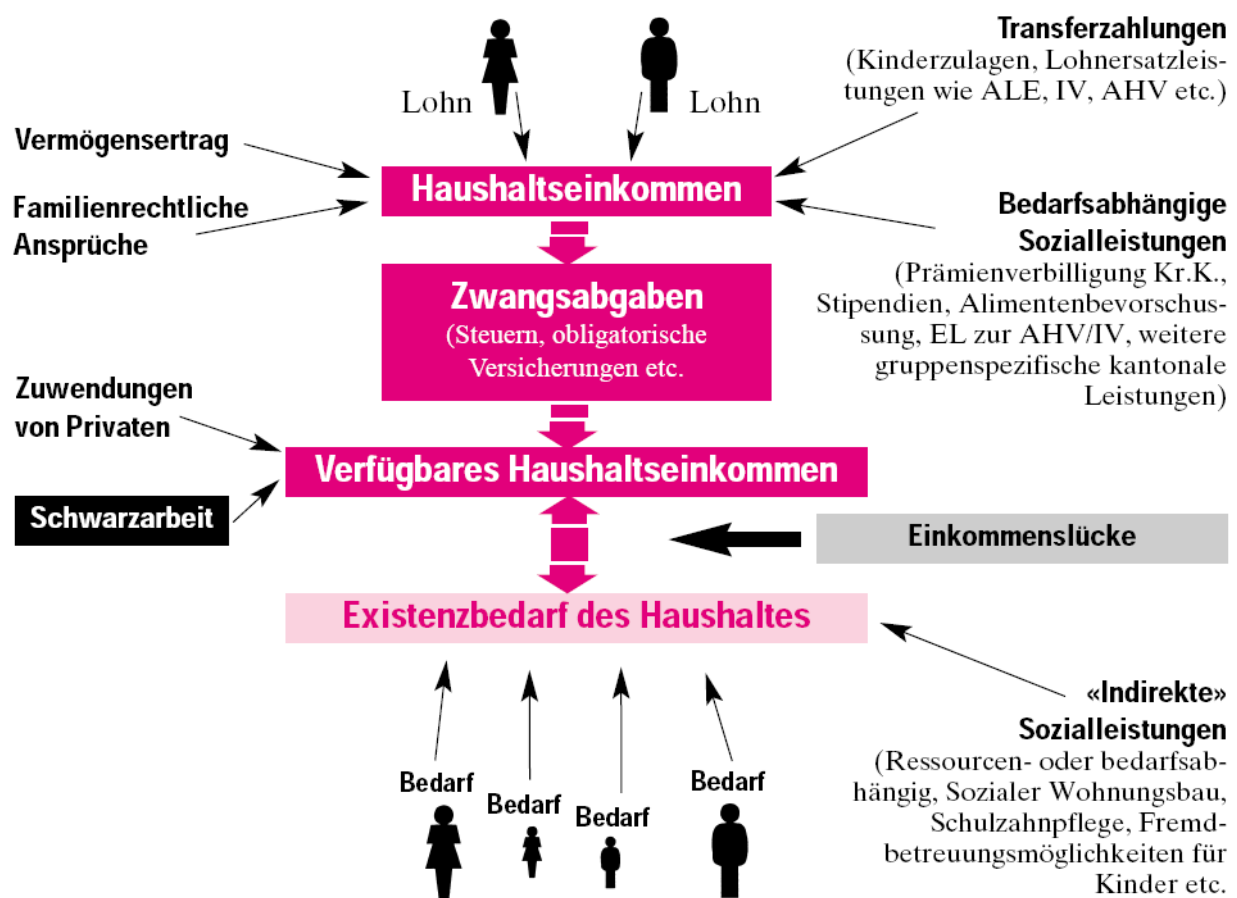
¹⁴ BfS 2008, *Armut von Personen im Erwerbsalter*, Neuchâtel.

¹⁵ BfS 2007, *Op. cit.*

Welche Faktoren entscheiden, **ob ein Haushalt Anspruch auf Sozialhilfe hat** (und damit arm) ist?

Wie die nachfolgende Abbildung 2 zeigt, kann ein Haushalt die verschiedensten Einkommensquellen haben. Das verfügbare Haushaltseinkommen kann bei gleichem Bruttoeinkommen variieren, je nach Höhe der Zwangsabgaben (Steuern, Versicherungsprämien). Aber nicht nur die Einkommenseite, auch die Bedarfsseite hat einen Einfluss darauf, ob eine Einkommenslücke besteht und wie gross sie ist: "Indirekte" Sozialleistungen (z. B. vergünstigte Sozialwohnungen, subventionierte Kinderbetreuung, Schulzahnpflege usw.) können den Bedarf eines Haushalts deutlich beeinflussen. (Siehe auch Tabelle in Kapitel 2.1.3.)

Abbildung 2: Faktoren, die das Haushaltseinkommen beeinflussen



Quelle: Ruder, R. 2001, 'Working Poor und Sozialhilfe', *Soziale Sicherheit*, Nr. 3, BSV, S. 124.

2.1.3. Zur Geschichte von Fürsorge, Sozialhilfe und Sozialversicherungen

Die Sozialhilfe stellt den **ältesten Pfeiler der Sozialpolitik** dar; ihre Wurzeln gehen auf die Armutsbekämpfung der Kirchen und Klöster im Mittelalter zurück. Im Zuge der Aufklärung und später der Industrialisierung differenzierte sich die im säkularisierten Staat¹⁶ von den politischen Gemeinwesen übernommene Armutsbekämpfung in verschiedene Sozialversicherungszweige: Armutsrisiken wurden nun nach kausalen Gesichtspunkten unterschieden und nach dem Versicherungsprinzip bearbeitet.

Erste staatliche Sozialversicherung (bisher gab es nur Privatversicherungen) war Bismarcks Krankenversicherung von 1883, welcher 1884 die Unfallversicherung, 1889 die Alters- und Invaliditätsversicherung und erst in der Weimarer Republik 1927 die Arbeitslosenversicherung folgten. Eine um Jahrzehnte spätere, ähnliche Entwicklung lässt sich im Aufbau des schweizerischen Sozialstaats beobachten.¹⁷ Jeder Versicherungszweig definiert nach seiner Art den versicherten Personenkreis, die erfassten Risiken, den Begriff des versicherten Lohnes (alle Sozialversicherungen stützen sich auf einen faktischen oder hypothetischen Lohn ab), die ausbezahlten Leistungen und organisiert ergänzende Massnahmen (IV, ALV, Unfallversicherung usw.). Der Bund verfügt über keine Verfassungsgrundlage, um die verschiedenen Versicherungszweige zu koordinieren.¹⁸

Noch in den Sechzigerjahren ging die schweizerische Sozialpolitik davon aus, dass dank kontinuierlichem Auf- und Ausbau der Sozialversicherungen die kommunale „Fürsorge“ obsolet werde und nur noch für die Versorgung einiger weniger Randständiger beigezogen werden müsse. Seit den Arbeitsmarktkrisen der Achtziger- und Neunzigerjahre zeigen sich aber die Lücken im Sozialversicherungsnetz dahingehend, dass die Sozialhilfe zunehmend Leistungen für Ausgesteuerte und Nichtversicherte sowie komplementäre Leistungen zu ALV und IV erbringen muss (vgl. Kap. 4). Bei jeder Revision von Sozialversicherungen gilt es deshalb zu überprüfen, in welchem Umfang Fälle und Kosten zwischen den verschiedenen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe verschoben werden.

Erst mit den neuen SKOS-Richtlinien von 1998 kam es – in Anlehnung an die ALV-Revision von 1995 – zu einem Paradigmenwechsel in Richtung Gegenleistungsprinzip (vgl. Kap. 2). Mit der Richtlinien-Revision von 2005, die nicht von allen Kantonen übernommen wurde, erhielten Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration einen bis anhin in der modernen¹⁹ Sozialhilfe noch nicht verankerten institutionellen Charakter; formell hat diese Verankerung bisher erst in einer Minderheit von kantonalen Sozialhilfegesetzen Eingang gefunden. In ihrer Praxis orientieren sich aber alle Kantone an der Neuausrichtung der Sozialhilfe.

Das seit den mittelalterlichen Anfängen des Armenwesens verankerte Zuständigkeitsprinzip („Heimatortprinzip“) hat sich bis in die Sechzigerjahre, als die meisten Kantone eine entsprechende interkantonale Vereinbarung schlossen, erhalten; erst 1977 setzte sich mit dem „Zuständigkeitsgesetz“²⁰ das Wohnortsprinzip durch. Allerdings führt die föderale Ausgestaltung der Sozialhilfe (im Unterschied zur Bundeshoheit im Bereich der Sozialversicherungen) zu

¹⁶ 1532 öffnet Wittenberg auf Betreiben Luthers als eine der ersten deutschen Städte eine Armenkasse und löst so das kirchliche Armenwesen ab. Mit der progressiven Ablösung der wohltätigen kirchlichen Armenfürsorge durch staatliche Massnahmen wandelt sich „Fürsorge vom Gnadenakt zum Rechtsanspruch“ (s. Reinhard, W. 2006, *Lebensformen Europas*, München).

¹⁷ In der Schweiz lässt sich folgende Entwicklungsreihe feststellen: Militärversicherung (1902), KUVG (1913), AHV (1948), ALV (1984), IV (1960), BVG (1985), Mutterschaftsversicherung (2005) (s. Frey, R. L. [Hrsg.] 1988, *Der Sozialstaat unter der Lupe: Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*, Basel).

¹⁸ Gesetzliche Grundlage für die terminologische Koordination: Allg. Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6.10.2000.

¹⁹ Das alte „Armenwesen“ kannte als wichtigste Institution das „Arbeitshaus“ mit sowohl ökonomischer, ordnungspolizeilicher wie pädagogischer Funktion (erstes bekanntes Haus: 1555 in England). Armenhäuser entwickelten sich in der Schweiz im Laufe des 19. Jahrhunderts zu Erziehungsanstalten. Seit den 1970-er Jahren ist der Begriff verpönt.

²⁰ BG vom 24.7.1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger.

einem Ungleichgewichtsparadigma.²¹ Die materiellen Rahmenvorgaben für die individuelle Bemessung der Sozialhilfe und die Auflagen und Anspruchsbedingungen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton und auch innerhalb vieler Kantone massgeblich. „Der Wohnort ist nach wie vor ein Armutrisiko“.²² Je nach Wohnort sind die frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfeklienten/-innen unterschiedlich hoch (s. Tabelle 2):

Tabelle 2: Grosse interkantonale Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen

	Alleinerziehende mit einem 3-jährigen Kind Bruttolohn 16'800 Fr.	Familie mit zwei Kindern Bruttolohn: 28'880 Fr.	Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung Bruttolohn: 25'200 Fr.
Maximum	Sitten: 27'416 Fr.	Sitten: 36'044 Fr.	Sitten: 21'617 Fr.
Minimum	Appenzell: 19'207 Fr.	Bellinzona: 26'559 Fr.	Bellinzona: 14'037 Fr.
Spannweite	8'209 Fr.	9'485 Fr.	7'580 Fr.
Mittelwert	22'181 Fr.	32'789 Fr.	19'310 Fr.

Quelle: Knufer, C. et al. 2007, *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*, SKOS, Bern und Luzern.

2.1.4. Stärken und Schwächen der Sozialhilfe aus Sicht der Experten/-innen

Als besondere **Stärken** der Sozialhilfe nennen die befragten Experten/-innen:

- Personenorientierung, Individualisierung
- Ganzheitliche Abklärung, psychosoziale Beratung, Nähe zu Klienten/-innen
- Hohe Kompetenz der Sozialarbeiter/-innen in Gesprächsführung
- Orientierung an der sozialen Integration
- In kleinen Gemeinden und ländlichen Regionen: gute Vernetzung mit dem lokalen Stellenmarkt
- Die föderalistische Vielfalt der Kantone wirkt sich innovativ auf die Entwicklung neuer Konzepte und Modelle aus.

Als **Schwächen** der Sozialhilfe bezeichnen die Experten:

- Die schweizerische „Referendums-Demokratie“ erlaubt in der Sozialpolitik nur sehr langsame, pragmatische Veränderungen; der Nationalstaat ist im Bereich Sozialpolitik gegenüber den Kantonen schwach, was zu einer entsprechenden Inkohärenz führt.²³
- Ungünstige Ein- und Austrittsschwellen: Lock-in Effekte wegen Existenzsicherungsauftrag nie völlig eliminierbar
- Hohe Fallbelastungen der Sozialarbeiter/-innen (durchschnittlich 100-120 Fälle/100 %; vgl. 6.2.1.)
- Wenig konkrete Erfahrungen der Sozialarbeiter/-innen im Niedriglohnbereich des Arbeitsmarktes; Sozialdienste mit zu wenig Arbeitgeberkontakten
- Zu viele interne Schnittstellen, komplexe Organisationsstrukturen

²¹ Mäder, Ch. & Naday, E. 2004, 'Organisierte Armut: Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht' in: Söffner, H., *Erfahrung - Wissen - Imagination*, Konstanz.

²² *Ibid.*

²³ Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Ergebnisse verschiedener wissenschaftlicher Studien zum föderalen Sozialstaat Schweiz, so in Cattacin, S. 1996, 'Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik', *Swiss Political Science Review*, Nr. 2: „Charakteristisch für die Entwicklung des Schweizer Sozialstaates sind die Reformresistenz der eidgenössischen Regelungen sowie die Innovationsfreudigkeit der Gemeinden und Kantone (...). Dies führt zu einem unübersichtlichen, ambivalenten, aber auch zu einem relativ ineffizienten Sozialstaatsmodell.“

- Hoher Anteil schwieriger Klientel: Langzeitarbeitslose mit langer Misserfolgserfahrung und entsprechender Demotivation; wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt
- Stigmatisierung bei Arbeitgebern
- In vielen ländlichen Regionen noch sehr unprofessionell, kaum aktivierende Massnahmen
- Illusionäre Integrationsziele, die sich an der Vorstellung von Vollbeschäftigung orientieren, führen zu ungeeigneten Zuweisungen in Integrationsmassnahmen
- Beschäftigungsprogramme ohne Integrationschancen.

2.2. Fazit: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der ALV feststellen:

Die Sozialhilfe

- ... ist **keine Sozialversicherung**, sondern eine staatliche Bedarfsleistung mit dem verfassungsrechtlichen **Hauptauftrag der „Existenzsicherung“** (BV Art.12).²⁴
- ... unterliegt dem **Subsidiaritätsprinzip**: Der Anspruch auf Sozialhilfe wird erst nach Ausschöpfung der eigenen Mittel und aller Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen (Sozialversicherungen, kantonale Leistungen) und unterhalb einer bestimmten Vermögensgrenze anerkannt. Nothilfe kann (ausgenommen im Missbrauchsfall) **nicht verweigert** werden.
- ... ist **Aufgabe der Kantone**; in vielen Kantonen wird die Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert, die einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung haben.
- ... ist deshalb **zentral kaum steuerbar** und zeigt wesentliche Ungleichheiten auf.
- ... hat im Vergleich mit den *risikospezifischen* Sozialversicherungen (ALV, IV, AHV, Unfallversicherung, Mutterschaft) einen *umfassenden* Existenzsicherungsauftrag zur Vermeidung von Notlagen.
- ... hat erst seit wenigen Jahren einen Auftrag zur beruflichen und sozialen Integration. Dieser Auftrag ist noch nicht in allen Kantonen verankert und hat bisher nur in etwa der Hälfte der kantonalen Sozialhilfegesetze Eingang gefunden (vgl. 3.2.), stellt aber heute praktisch überall den wichtigsten Orientierungspunkt der Sozialhilfepolitik dar.

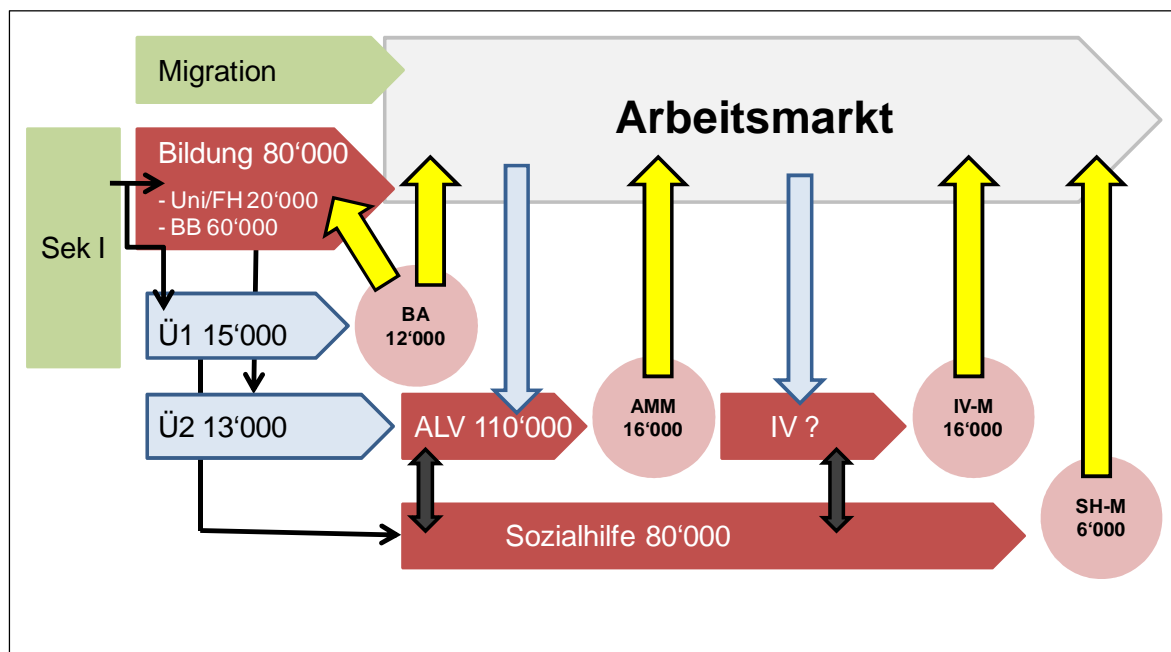
²⁴ Art.12 der BV von 1999 ist ein neuer individueller Rechtsanspruch, der in der alten BV nicht explizit definiert war. Er stellt ein „klares Bekenntnis zum Sozialstaat“ dar und war in der Verfassungsdebatte der Neunzigerjahre umstritten; s. Rhinow, R. 2000, *Die Bundesverfassung 2000*, Basel.

3. Strategien der arbeitsmarktlichen Integration

3.1. Die „Landschaft“ der Arbeitsmarktintegration

In der Schweiz sind vier verschiedene Systeme für die Sicherstellung und Förderung der arbeitsmarktlichen Integration zuständig:²⁵ Alle vier Systeme haben einen mehr oder weniger expliziten gesetzlichen Auftrag zur (bestmöglichen) Integration ihrer Zielgruppen in den Arbeitsmarkt und daraus abgeleitete Strategien:

Grafik 1: Die Landschaft der Arbeitsmarktintegrations-Systeme



Die Grafik 1 zeigt eine Übersicht über das Zusammenwirken der vier Systeme (mit Schätzwerten gemäss BfS-Daten zu 2007):

- Über das Regelsystem Bildung werden jährlich rund 80'000 Personen dem Arbeitsmarkt zugeführt.
- Eine erste arbeitsmarktliche Hürde muss von jenen überwunden werden, die den Weg über die duale Berufsbildung nehmen. Am Übergang 1 von der Sekundarstufe I (9 Jahre Volksschule) in die Berufsbildung scheitern rund 15'000 Jugendliche, denen 12'000 Massnahmen des Schulsystems („Brückenangebote“) oder der ALV (Motivationssemester) offen stehen, um über diesen Weg doch noch in die Berufsbildung oder direkt (ausbildungslos) in den Arbeitsmarkt zu gelangen.
- Rund 13'000 der 20- bis 24-Jährigen finden nach Abschluss ihrer Ausbildung (oder nach vorzeitigem Abbruch) den Weg in den Arbeitsmarkt nicht (Übergang 2). Sie haben Anspruch auf ALV und Zugang zu entsprechenden Arbeitsmarktmassnahmen.
- Wer aus wirtschaftlichen Gründen seine Stelle im Arbeitsmarkt verliert, hat Anspruch auf ALV (durchschnittlicher Bestand 2007: 110'000 Personen) und Zugang zu den Arbeitsmarktmassnahmen.
- Wer aus gesundheitlichen Gründen seine Stelle verliert, hat Anspruch auf Leistungen der IV; wie viele Personen mit Leistungen der IV das Potential zur Wiedereingliederung haben, ist nicht bekannt.

²⁵ Lindenmeyer, H. 2007, '85 Jahre Arbeitsmarkt-Massnahmen in der Schweiz und ihre Zukunft: Eine Standortbestimmung', in: Netzwerk Arbeitsmarkt (Hrsg.), *Arbeitsmarkt 2010*, Zürich sowie KEK-CDC Consultants 2000, *Integration der Stellensuchenden in der Schweiz*, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

rung haben, ist zurzeit nicht erfasst; die IV hat 2007 16'000 Massnahmen zur Wiedereingliederung finanziert.

- Ausgesteuerte, Nichtbezugsberechtigte und ALV- und IV-Leistungsbezüger/-innen mit nicht existenzsichernden Renten haben Anspruch auf Sozialhilfe. Rund 80'000 Sozialhilfe beziehende Personen verfügen nach Einschätzung der Sozialdienste über ein Potential zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; ihnen stehen 2007 rund 6'000 entsprechende Sozialhilfe-Massnahmenplätze zur Verfügung, die allerdings nicht alle auf die berufliche, sondern teilweise ausschliesslich auf die soziale Eingliederung ausgerichtet sind.

Die vier Systeme im Vergleich:

- **Als Regelsystem** ist die **Berufsbildung** für die Sicherstellung der arbeitsmarktlichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zuständig.²⁶ Seit der Revision des Berufsbildungsgesetzes 2002 hat ausserdem die Nachholbildung von Erwachsenen einen neuen Stellenwert erhalten. Die Berufsbildung wird durch den Bund gesteuert und massgeblich mitfinanziert, die Kantone sind mit den „Organisationen der Arbeitswelt“²⁷ für die Durchführung zuständig (sog. „Verbundpartnerschaft“). Das Regelsystem Berufsbildung hat für „biografische Abweichungen“ Sondermassnahmen²⁸ entwickelt:
 - Brückenangebote für Schulabgänger/-innen ohne Anschlusslösung im Übergang 1²⁹
 - Individuelles Coaching (Case Management) für Jugendliche mit erhöhten Risiken für die Begleitung ab Übergang 1 bis Übergang 2
 - *Validation des acquis*: Angebote zur Validierung von Bildungsleistungen für Erwachsene ohne formelle Berufsabschlüsse (womit sich das Berufsbildungssystem über die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen hinaus öffnet, ganz im Sinne des Grundsatzes des „lebenslangen Lernens“, wie er auch dem anstehenden Weiterbildungsgesetz zugrunde liegt).
- **Als ergänzendes System** für Arbeitnehmende, die aus wirtschaftlichen Gründen keinen oder nur erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, ist die **Arbeitslosenversicherung** zuständig; diese wird durch die Bundesgesetzgebung gesteuert, Ausführende sind die Kantone mit entsprechenden kantonalen Ausführungsgesetzen.
- **Als ergänzendes System** für Arbeitnehmende, die aus gesundheitlichen Gründen keinen oder nur erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, sind die **IV resp. die Unfallversicherungen** zuständig. Die Steuerung findet durch den Bund statt. Die Umsetzung der Massnahmen ist seit dem 1.1.2008 durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in der Hoheit der Kantone.
- Als „**Residual“- resp. „Komplementär“-System** für alle jene Personen, die weder im Rahmen der Berufsbildung gefördert werden können noch sozialversicherungsrechtliche Ansprüche bei ALV, IV oder Unfallversicherung haben resp. die von diesen Systemen zwar Leistungen beziehen können, aber deren Existenz nur ungenügend gesichert ist, ist die **Sozialhilfe** zuständig.

²⁶ BBG Art. 3, lit. a: Das Gesetz fördert und entwickelt „ein Berufsbildungssystem, das den Einzelnen die berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt, ermöglicht.“

²⁷ BBG Art. 1: „Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung).“

²⁸ Im Rahmen der Revision des BBG von 2002.

²⁹ Übergang 1: Obligatorische Schule in die Sekundarstufe II (Berufsbildung und Mittelschulen). Übergang 2: Berufsanschluss Sekundarstufe II in den Arbeitsmarkt.

3.2. Vergleich der Sozialhilfegesetze der Kantone

Das in der BV (Art.12) verankerte Recht auf „Hilfe in Notlagen“³⁰ garantiert die Deckung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung („Existenzsicherung“). Das Recht gilt unabhängig von den Gründen, die zur Notlage führten.³¹ Rechtsträger soll aber nur sein, „wer nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen“ (Vorrang der Eigenverantwortung). Die Verfassung gewährleistet aber kein zahlenmässig festgelegtes Mindesteinkommen; „es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen.“³²

Die Sozialhilfegesetze der 26 Kantone lassen sich gemäss ihrer Zweckartikel vergleichen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Kantonaler Vergleich der Sozialhilfegesetzen nach Zweckartikel

Zweckartikel	Kantone
Grundrecht auf Hilfe in Notlagen	Alle Kantone
Gesellschaftliche resp. soziale Integration	9 Kantone: AG, BS, FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS
Förderung von Selbständigkeit und Selbsthilfe	8 Kantone: AI, BL, BS, FR, LU, SH, SO, UR
Berufliche Integration	5 Kantone: BS, GE, SH, TI, VS
Hilfe zur „Selbst-/ Eigenverantwortung“ (wie er auch auf Ebene BV hergestellt wird)	6 Kantone: AI, BE, GE, SO, TG, VD
Bildung	1 Kanton: VS

Insofern im Zweckartikel die grundsätzliche Strategie eines Kantons zum Ausdruck kommt, kann davon ausgegangen werden, dass nach wie vor nur der traditionelle „Fürsorgeaspekt“ der Existenzsicherung in allen kantonalen Strategien gemeinsam verankert ist.

In jenen Kantonen, in denen in den letzten sieben Jahren neue Sozialhilfegesetze geschaffen oder diese massgeblich revidiert wurden, standen diese Änderungen mehrheitlich in Zusammenhang mit der Revision der SKOS-Richtlinien und dem dort seit 1998 in zwei Schritten zum Durchbruch gebrachten Prinzip der aktivierenden Sozialhilfe, die der beruflichen und sozialen Integration einen zentralen Stellenwert beimisst: einerseits in Form der Verpflichtung zu „Gegenleistungen“, andererseits durch Absenkung des sog. Grundbetrages.³³ Rund die Hälfte der Kantone (14) hat im Zweckartikel ihrer Sozialhilfegesetzgebung entweder „der beruflichen Integration“ oder der Förderung der „Selbständigkeit“ einen expliziten Stellenwert gegeben oder sie haben einen Bezug zur „Eigenverantwortung“ geschaffen. Der Kanton VD gehört zu den wenigen Kantonen, der die revidierten SKOS-Richtlinien nicht übernommen hat, aber mit dem „Revenu d'insertion“ ein eigenes Instrument geschaffen hat, das den Bezug von Sozialhilfe für gewisse Zielgruppen (insbesondere Junge) an Bemühungen um berufliche und soziale Eingliederung knüpfen, u. a. an die Pflicht für vermittlungsfähige Klienten.

³⁰ Das Grundrecht auf Existenzsicherung wurde vom Bundesgericht 1995 (vor der Totalrevision 2000) erstmals als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt (Bundesgerichtsentscheid 121 I 367).

³¹ Aufgrund des absolut geltenden Grundsatzes der Menschenwürde (Art. 7 BV) darf es keine Rolle spielen, aus welchen Gründen jemand in Not geraten ist. Durch diese Orientierung am Grundsatz der Menschenwürde wird Art.12 BV trotz des Titels „Recht auf Hilfe in Notlagen“ von der Rechtsprechung als „Recht auf Existenzsicherung“ gehandhabt.

³² BGE 121 I 373; zitiert nach Rhinow, R., *Op. cit.*

³³ Der frühere Grundbetrag I wurde von 1'030 Franken auf 960 Franken monatlich (bezogen auf einen Einpersonenhaushalt) abgesenkt und der Grundbedarf II (Bandbreite 46 bis 155 Franken monatlich) gestrichen.

ten/-innen, sich im RAV beraten zu lassen. Das RAV entscheidet über Integrationsmassnahmen. (Vgl. auch Kap. 6)

Tabelle 4: Kantonaler Vergleich der Anwendung der SKOS-Richtlinien

Anwendung der SKOS-Richtlinien	Kantone
Verankerung der SKOS-Richtlinien im Sozialhilfegesetz	8 Kantone: BL, BS, FR, GL, LU, SO, UR, TI
SKOS-Richtlinien werden auf Verordnungsstufe (vollumfänglich oder teilweise, mit oder ohne ergänzende oder abweichende Regelungen) verbindlich erklärt. ³⁴	10 Kantone: AG, AI, BE, GR, NW, SZ, TG, VS, VD, ZG, ZH
Anwendung der SKOS-Richtlinien von 1998 (Gegenleistungsprinzip ohne Anreiz- und Sanktionsregelungen)	4 Kantone: AG, AI, TI, VD

Interpretation und Umsetzung der Sozialhilfegesetze lassen im Vergleich zu einer Sozialversicherung einen bedeutend grösseren Spielraum offen. Die parteipolitische Zugehörigkeit des zuständigen Departementsvorstehers / der zuständigen Departementsvorsteherin kann auf die strategische Ausrichtung der Sozialhilfe in seinem / ihrem Kanton durchaus ihren Niederschlag finden. Die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) setzt sich zurzeit mehrheitlich (14 zu 12) aus sozialdemokratischen und grünen Vertreter/-innen zusammen.

3.3. Die der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Leistungen

Als „Zwischenform“ von kausaler Sozialversicherung und finaler Sozialhilfe können die kausal begründeten kantonalen Sozialleistungen betrachtet werden: Bei Nachweis bestimmter Voraussetzungen können diese mit einem Rechtsanspruch auf einen bestimmten Leistungsumfang (Pauschalisierung) beantragt werden. Diese Leistungen sind der Sozialhilfe im engeren Sinne³⁵ vorgelagert. Ihre Bezüger/-innen werden nicht der Sozialhilfe zugerechnet, d.h., diese kantonalen Leistungen entlasten die Sozialhilfe der entsprechenden Kantone. Die Berechnung dieser Leistungen ist im Vergleich zur Sozialhilfe in der Regel stärker pauschaliert, die Einkommens- und Vermögensgrenzen sind meistens höher und es besteht keine Rückerstattungspflicht.

Während die Sozialhilfe im engeren Sinne von der Hypothese ausgeht, Armut sei ein multifaktorielles Problem, das nur mit einer entsprechenden Strategie individualisierter Massnahmen und Mittelzuweisung angegangen werden könne, basieren kantonale bedarfsorientierte Pauschalleistungen („Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinne“) auf der Hypothese, dass „Armut ist in erster Linie ein Problem von Einkommensknappheit“ darstellt. Die sich daraus ergebende Strategie heisst Einkommensverbesserung.

Neben der vom Bund mitfinanzierten Verbilligung der Krankenkassenprämien, den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, die in allen Kantonen gewährt werden müssen und den kantonalen Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche in 14 Kantonen gewährt werden, gibt es folgende weitere kantonale Sozialleistungen³⁶ (wobei zu beachten ist, dass die Höhe der Leistungen und der Kreis der Anspruchsberechtigten von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sind):

³⁴ Der Regierungsrat hat die Kompetenz, verbindliche Richtlinien zu erlassen.

³⁵ „Sozialhilfe im engeren Sinne“: individuell berechnete bedarfsbedingte Leistungen, subsidiär zu allen Ansprüchen. „Sozialhilfe im weiteren Sinne“: kantonale Leistungen subsidiär zu den Sozialversicherungsleistungen (s. Knöpfel, C. 2003, 'Sozialhilfe (im engeren Sinne) und Sozialhilfe (im weiteren Sinne)', in: Erwin, C. et al., *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich, S. 15).

³⁶ BfS 2009, *Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen (...), Op. cit.*

Tabelle 5: Vergleich der kantonalen Sozialleistungen

Kantonale Sozialleistungen	Kantone
Kantonale Familienbeihilfen	14 Kantone: AG, BS, FR, GE, GL, GR, LU, SG, SH, TI, VD, VS, ZG, ZH
Kantonale Wohnbeihilfen	12 Kantone: AI, BL, BE, BS, GE, JU, SG, SZ, TI, UR, VS, ZG
Kantonale Arbeitslosenhilfe	9 Kantone: BL, BS, GE, JU, NE, SH, TI, UR, ZG

Wie diese Übersicht zeigt, neigen Kantone wie TI, BS, GE mit einer Vielzahl von Pauschalleistungen eher zur Strategie der „Einkommensverbesserung“, Kantone wie AG, SO, TG eher zur Strategie der Individualisierung.

Beispiel Kanton Tessin:

Besonders reichhaltig mit „vorgelagerten Leistungen“ ausgestattet ist der Kanton TI: Hier werden acht verschiedene kantonale Leistungen angeboten. Der Kanton hat 2003 ein eigenes Gesetz zur Koordination dieser verschiedenen Leistungen geschaffen.³⁷ Das Ziel der Reorganisation und Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen ist es, „jedem Haushalt das Existenzminimum zu garantieren und soweit als möglich den Rückgriff auf die öffentliche Sozialhilfe zu vermeiden.“³⁸ Die Umsetzung des Gesetzes führte zur Schaffung von 13 regionalen Anlaufstellen (von Gemeinden im Auftrage und auf Kosten des Kantons geführt), die die Zielgruppen direkt über ihre Ansprüche informieren, ihnen bei Antragstellung administrative Unterstützung gewähren (aber keine Sozialberatung im engeren Sinn) und die individuelle Koordination zwischen den Leistungssystemen besorgen. Der Kanton TI konnte mit dieser Reform die Sozialhilfequote im nationalen Vergleich sehr tief halten. (Vgl. Abschnitt 5.1.)

Für die Frage der Arbeitsintegration von besonderem Interesse ist die Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe in den neun Kantonen, die eine solche (noch) kennen.

Arbeitslosenhilfe wird Ausgesteuerten (und im TI auch an Selbständigerwerbende) mit intakten Chancen auf Wiedereingliederung gewährt. Die Arbeitslosenhilfe wird in zwei Formen gewährt:

- „Aktiv“ als Angebot von Integrationsmassnahmen (vergleichbar und zum Teil identisch mit arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM)).
- „Passiv“ in Form von Anschlussstaggeldern an die ALV (90 bis max. 250 Taggelder in der Höhe von 80 bis 90 % der letzten ALV-Taggelder; im TI als Differenzbetrag zwischen Sozialhilfeleistung und anrechenbarem Einkommen). Ebenfalls in GE, wo die Arbeitslosenhilfe den Differenzbetrag zwischen dem RMCAS³⁹ und dem anrechenbaren Einkommen leistet.

Nur im Kanton TI werden Anschlussstaggelder auch ohne die Verpflichtung zu Aktivmassnahmen ausbezahlt. In den Kantonen SH, ZG und GE sind Anschlussstaggelder mit der Verpflichtung zur Teilnahme an Massnahmen verbunden. In GE bietet die Arbeitslosenhilfe überdies die Möglichkeit, auf Antrag einmalige Eingliederungsbeiträge im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie der Aufnahme von selbständiger Erwerbstätigkeit bis zu 10'000 Franken zu erhalten.

³⁷ LAPS: Lege sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali.

³⁸ Bachmann, R. et al. 2004, 'Soziale Anlaufstellen', BSV-Reihe „Beiträge zur Sozialen Sicherheit“, Luzern.

³⁹ RMCAS: Revenu minimal cantonal d'aide sociale.

Die übrigen Kantone mit Arbeitslosenhilfe bieten ausschliesslich Hilfe in „aktiver“ Form, d. h. mit Beschäftigungsprogrammen, Bildungsangeboten, im Kanton UR und JU auch mit Einarbeitungszuschüssen. Im Kanton BS wird in den Programmen ein Lohn ausbezahlt. Im Effekt unterscheidet sich die „aktive“ Arbeitslosenhilfe in diesen Kantonen kaum von den Sozialhilfemassnahmen, wie sie in vielen anderen Kantonen entweder gemäss einem kantonalen Konzept (BE mit „BIAS“⁴⁰, vgl. Kap. 6 oder ZH mit seinen „EG AVIG“-Massnahmen) oder auf kommunaler Basis angeboten werden.

3.4. Arbeitsintegration in der Sozialhilfe

Bis in die Siebzigerjahre hatten „Arbeitsmassnahmen“ der Fürsorge den fraglichen Beigeschmack von „Zwangsarbeit“, in Erinnerung an die traditionellen Arbeitshäuser und späteren Arbeitserziehungsanstalten für „arbeitsscheue“ Personen. Die langdauernde Hochkonjunktur sicherte allen arbeitsfähigen und -willigen Personen unabhängig von Bildungsstand und beruflicher Erfahrung Möglichkeiten zur arbeitsmarktlichen Integration.

Erste Erfahrungen mit einer neuen Form von Arbeitsmassnahmen machten die Sozialdienste der Städte in den Achtzigerjahren mit den sozialpädagogischen Integrationsmassnahmen für Suchtklienten/-innen, denen trotz relativ guter Arbeitsmarktlage keine beruflichen Möglichkeiten offen standen.⁴¹ Arbeit wurde von städtischen Sozialdiensten (Zürich, Bern, Basel) in sogenannten „niederschweligen Projekten“ angeboten mit dem Ziel der psychosozialen Stabilisierung der Klienten/-innen. Ebenfalls in dieser Zeit wurden in den grösseren Städten Beschäftigungs- und Trainingsmassnahmen für Jugendliche geschaffen, die den Anschluss an die Arbeitswelt nicht schafften.

Mit den Arbeitsmarktkrisen der Neunzigerjahre und ihren Folgen – steigende Sockelarbeitslosigkeit und den dadurch stufenweise anwachsenden Fallzahlen⁴² – erweiterte sich der Bedarf an Integrationsmassnahmen auf alle Klientenkategorien mit Integrationshemmnissen. Mit den SKOS-Richtlinien 1998 wurde diesen Erfahrungen Rechnung getragen; die Differenzierung und Systematisierung des Instrumentariums der Arbeitsintegration in den Richtlinien 2005 machten die Sozialhilfe vielerorts zu einem „Beinahe-System“ – wie sich ein Experte ausdrückte –, d. h. in Arbeits- und Wirkungsweise mit ALV und IV vergleichbar. Die Revision 2005 wurde in erster Linie wegen der Kürzung des Grundbeitrages von verschiedenen professionellen Exponenten der Sozialhilfe, u. a. vom Kanton VD, als „Rückschritt zum Arbeitshaus“ abgelehnt⁴³)

In diesem Sinne definieren die SKOS-Richtlinien die Sozialhilfe im ersten Satz: „Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.“

⁴⁰ Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern 2005, *BIAS: Beschäftigungs- und Integrationsangebote in der Sozialhilfe*, Steuerkonzept der kantonalen GEF, Bern.

⁴¹ Lindenmeyer H. & Rafeld A. 1993, *Arbeit und Wohnen für Menschen im Umfeld illegaler Drogen*, Bern.

⁴² Vgl. Grafik „Fallzahlen der Fürsorge / Sozialhilfe der Stadt Zürich 1973 bis 2008“ in Kapitel 5.

⁴³ Naday, E. 2007, *Die Vertreibung aus der Hängematte – Sozialhilfe im aktivierenden Staat*, Zürich: „Wie die neuen SKOS-Richtlinien (2005) zeigen, basiert aktivierende Sozialhilfe auf einer Politik der Knappheit. Hinter der Absenkung des Grundbedarfs steht die vulgär-ökonomische Version einer Verelendungstheorie: erst wenn die Armen wirklich zum Verzweifeln arm sind, werden sie sich um Arbeit bemühen.“

3.4.1. Berufliche und soziale Integration und Ablösung von der Sozialhilfe

Weder der Integrationsbegriff noch die Differenz zwischen „beruflicher“ und „sozialer“ Integration werden in den SKOS-Richtlinien definiert. Wie die periodischen gesamtschweizerischen Evaluationen⁴⁴ zeigen, unterscheidet die sich seit den Neunzigerjahren entwickelte Praxis kommunaler Integrationsmassnahmen (später auch das kantonale BIAS-Konzept BE) sehr wohl zwischen sozialer und beruflicher Integration:

- Die **berufliche Integration** ist dann **vollständig**, wenn es sich um eine feste Stelle im ersten Arbeitsmarkt handelt.
- Die **berufliche Integration** ist dann **unvollständig**,
 - wenn es sich nicht um eine feste Stelle im ersten Arbeitsmarkt handelt (temporärer Job, befristet, Arbeit auf Abruf).
 - wenn es sich um eine Stelle im zweiten Arbeitsmarkt⁴⁵ handelt, sofern diese auf Basis eines Arbeitsvertrages mit sozialversicherter Lohnzahlung beruht.
- Die **soziale Integration** bezieht sich „auf die Teilhabe und Teilnahme einer Person am sozialen Austausch im privaten, beruflichen oder öffentlichen Bereich. Die Person ist dabei einbezogen in informelle und formell organisierte Tätigkeiten, Kontakte und Gespräche mit anderen Menschen“. „Sozial integriert – aber nicht beruflich integriert“ sind demnach Menschen, die z. B. an einem Programm der Sozialhilfe ohne sozialversicherten Lohn teilnehmen.

Die berufliche Integration – auch die vollständige – darf nicht verwechselt werden mit der **Ablösung von der Sozialhilfe**.⁴⁶ Erwerbstätige Sozialhilfeklienten/-innen in *Working-Poor*-Haushalten sind in der Regel vollständig beruflich integriert, aber ihr Einkommen vermag nicht die Existenz zu sichern. Damit unterscheidet sich das „berufliche Integrationsziel“ der Sozialhilfe in systemischer Hinsicht vom Ziel der Arbeitsmarktintegration der ALV, das bereits vollständig erreicht ist bei Beendigung der Versicherungsleistungen infolge Erwerbsaufnahme – auch wenn das erzielte Einkommen nicht existenzsichernd ist. Die Sozialhilfe „erbt“ dann diese Fälle als *Working Poor*.⁴⁷

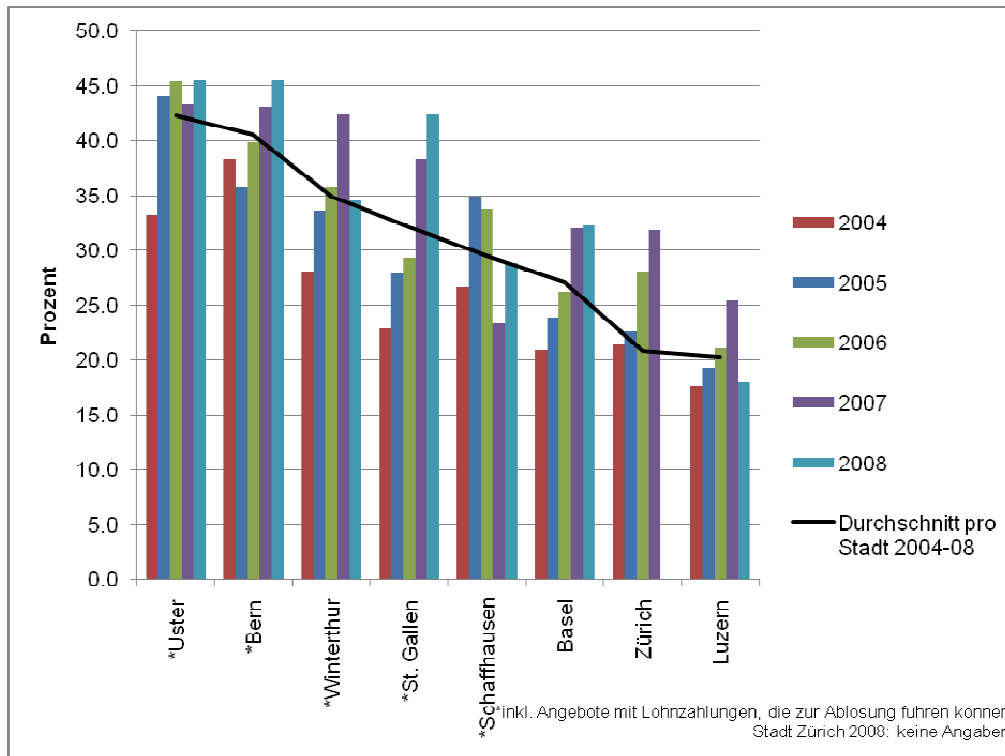
⁴⁴ Aepli, D. et al. 2003, 'Wirkung von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose', *Schlussbericht NFP 44*, Bern.

⁴⁵ Der Begriff „Zweiter Arbeitsmarkt“ wird in der Schweiz seit Anfang der 90-er Jahre verwendet ohne bisher definitorisch festgelegt worden zu sein. Kriterien für den „Zweiten Arbeitsmarkt“ sind: öffentlich gefördert aus sozialpolitischen und arbeitsmarktlichen Gründen, arbeitsrechtliche (meistens befristete) Normalverträge, Einstellung nicht nach Markt- sondern nach Sozialkriterien, den „ersten“ Arbeitsmarkt nicht konkurrenzierend (s. Buttler, F. 1997, *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Stuttgart, S. 2, in: Bader, S. 2007, *Zweiter Arbeitsmarkt im Aargau*, Diplomarbeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten).

⁴⁶ Die Ablösung wird als solche erst statistisch festgestellt, wenn der Klient / die Klientin i.d.R. sechs Monate keine finanziellen Leistungen mehr bezogen hat und das Dossier geschlossen wird.

⁴⁷ Allerdings zeigen die Statistiken, dass die Mehrheit der Working Poor Haushalte keine Sozialhilfe beziehen.

Grafik 2: Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs: Ablösung durch Aufnahme Erwerbstätigkeit



Quelle: Städteverband / Städteinitiative Sozialpolitik⁴⁸, Berechnungen Claudio Spadaro, KEK-CDC Consultants

Der Städtevergleich der Jahre 2004 bis 2008 zeigt einerseits die Wirkung der generellen Arbeitsmarktlage auf die Erfolgsquote in den acht verglichenen Städten (für Zürich liegen keine Zahlen aus dem Jahr 2008 vor), andererseits die doch sehr deutlichen Unterschiede der Ablösung durch erfolgreiche und existenzsichernde Arbeitsmarktintegration in den verglichenen Städten (die Erfolgsquote in Luzern liegt im „guten“ Jahr 2007 um rund 70 % tiefer als jene in Uster, im „schwierigen“ Jahr 2004 liegt sie sogar um rund 90 % tiefer). Allerdings darf daraus nicht im direkten Rückschluss auf den „Erfolg“ der verschiedenen städtischen Sozialhilfesysteme geschlossen werden; dazu müssten sowohl externe Faktoren (spezifische Arbeitsmarktlage, stadtspezifisches Zielgruppenprofil) wie interne (Art und Wirkungsweisen der verschiedenen Massnahmen und Aktivitäten, sozialpolitische Zielsetzungen, Art der Datenerhebung usw.) analysiert werden.

⁴⁸ Salzgeber, R. & Neukomm, S. 2009, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2008*, Bern. Daten aus acht Städten (Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen, Uster), die ihre Kennzahlen im Rahmen des Kennzahlenvergleichs zur Sozialhilfe seit 1998 vergleichen.

3.4.2. Das Gegenleistungsprinzip

Mit der Revision der SKOS-Richtlinien 1998 wurde erstmals das Prinzip der „Gegenleistung / contreprestation“ in der schweizerischen Sozialhilfelandchaft eingeführt, beeinflusst vom kurz zuvor revidierten AVIG, das den aktivierenden Massnahmen eine grössere Bedeutung zugemessen hat und wohl auch vom Paradigmenwechsel in der amerikanischen Sozialpolitik vom *welfare state* hin zum *workfare state* von 1996.⁴⁹

In den SKOS-Richtlinien von 1998 orientiert sich das Gegenleistungsprinzip am Integrationsziel: Dem Sozialhilfeklienten / der Sozialhilfeklientin soll seitens Gemeinwesen die Gelegenheit geboten werden, durch Teilnahme an einer Tagesstruktur „Leistungen zu erbringen“ und so das Risiko seiner sozialen Isolation zu senken und/oder seine/ihre Chancen für einen möglichen Einstieg auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das Gemeinwesen verpflichtet sich, qualitativ geeignete Angebote im quantitativ nötigen Umfang zu beschaffen und zu betreiben, damit der Klient / die Klientin die Möglichkeit erhält „Leistungen zu erbringen, die seine/ihre soziale und berufliche Integration fördern“. So verstanden ist es der Staat, der die „Gegenleistung“ in Form von Integrationsangeboten erbringt, die dem Klienten / der Klientin *Möglichkeiten* zur Teilnahme und damit zur Erbringung einer Leistung bieten.

Damit wurde der ursprüngliche Sozialhilfeauftrag von „Hilfe in einer Notlage“ auf „Soziale und berufliche Integration“ (im Sinne des oben definierten Armutsbegriffs „unerträglicher Ausgrenzung“) erweitert. In der Praxis verfestigte sich in den Folgejahren das Gegenleistungsprinzip (das primär die Bereitstellung eines angemessenen Programmangebotes beabsichtigte) zu einer Leistungsverpflichtung der Klientschaft. Während in einigen Kantonen der Romandie das Gegenleistungsprinzip zu einem eigentlichen Rechtsinstitut in Form eines rechtsverbindlichen Eingliederungsvertrages ausgebaut wurde, dessen Verletzung zu Sanktionen bei der Bemessung der Sozialhilfe resp. des RMCAS in GE führt, arbeiten die deutschschweizerischen Kantone und Gemeinden, die die SKOS-Richtlinien anwenden, mit „Zielvereinbarungen“, die verbunden werden mit motivierenden monetären Anreizen und abschreckenden Sanktionen. Ob Eingliederungsvertrag oder Zielvereinbarung: Die Gegenleistung liegt nun beim Klienten / bei der Klientin; seine / ihre Gegenleistung ist Voraussetzung dafür, dass ihm / ihr Leistungen der Sozialhilfe gewährt werden.

3.4.3. Anreize und Sanktionen und Eintritts- und Austrittsschwellen

Die SKOS-Richtlinien von 1998 wurden erstmals durch ein Kapitel ergänzt, das sich der sozialen und beruflichen Integration widmet; den Teilnehmenden an entsprechenden Programmen (siehe Definition in Kapitel 2) konnte – wie den Sozialhilfe beziehenden Erwerbstätigen – die (bereits in den vorherigen Richtlinien bestehende) "Pauschale für allgemeine Erwerbsunkosten" von 250 Franken ausgerichtet werden.⁵⁰ Die Weiterentwicklung der Diskussion um das „Gegenleistungsprinzip“ (und dessen Neuinterpretation „um 180 Grad“, siehe oben) fand in der Richtlinienrevision 2005 ihren Niederschlag: Einerseits wurde der Grundbedarf gesenkt, andererseits ein differenziertes Instrumentarium von Zulagen (Anreizen) geschaffen.

⁴⁹ Die unter Präsident Clinton 1996 umgesetzte Reform „vertieft und verstärkt die Grundprinzipien des liberalen amerikanischen Sozialstaates: Dominanz individueller Selbstverantwortung, zeitliche Begrenzung der Transferleistungen und vor allem die starke Arbeitszentrierung“. Haubner, D. 2002, *Vorbild USA? Das amerikanische Beschäftigungswachstum und einige Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland*, Philosophische Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i.Br.

⁵⁰ SKOS-Richtlinien 1998: „Mit dieser Pauschale soll ein Anreiz geschaffen und insbesondere die auf Grund der Erwerbstätigkeit erhöhten Haushaltskosten abgegolten werden.“

Tabelle 6: Zulagensystem gemäss SKOS-Richtlinien 2005

Einkommensfreibetrag (EFB)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Einkommensfreibetrag (EFB): Anteil des Erwerbseinkommens, der nicht vom Sozialhilfebetrag abgezogen wird und so die Aufnahme, Aufrechterhaltung oder den Ausbau einer Erwerbstätigkeit honoriert. Höhe: 300 bis 700 Franken, je nach Kanton oder Gemeinde. • Ziel: Erwerbseinkommen und Sozialhilfeunterstützung zusammen ergeben ein existenzsicherndes Einkommen, das höher liegt als die reine Sozialhilfeunterstützung: „Arbeit soll sich lohnen“.
Integrationszulage (IZU)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Wer sich nachweislich um Integration bemüht, indem er z. B. ein entsprechendes Programm besucht oder ein bestimmtes Ziel der „Zielvereinbarung“ erreicht, erhält zusätzlich zum Grundbedarf eine Integrationszulage. Höhe: 100 bis 300 Franken, je nach „Gegenleistung“ resp. je nach Kanton oder Gemeinde.
Minimale Integrationszulage (MIZ)
<ul style="list-style-type: none"> ○ Wer erwiesenermassen an einem Programm teilnehmen möchte, dieses aber aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Betreuungspflichten nicht besuchen kann resp. wem das Gemeinwesen kein geeignetes Angebot machen kann, erhält eine MIZ von 100 Franken.

Das Zulagensystem ist so bemessen, dass bei seiner flächendeckenden Anwendung durch Senkung des einstigen Grundbedarfs I um 70 Franken und Aufhebung des einstigen Grundbedarfs II (Grundbedarf II war für die Sicherung der „sozialen Existenz“ vorgesehen) Kostenneutralität erreicht werden sollte. Die Zulagen werden aber in der Praxis der Kantone und Gemeinden keineswegs flächendeckend eingesetzt, wie ein Vergleich der Praxis in acht Deutschschweizer Gemeinden im Jahre 2007 zeigt:

Tabelle 7: Zusprachen von Zulagen (in Prozent) in acht Deutschschweizer Sozialdiensten, in Prozent aller Sozialhilfeklienten/-innen⁵¹

	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	St. Gallen	Luzern	Schaffhausen	Uster
MIZ	11	10	19	11	0	16	2	11
IZU	14	14	52	15	13	25	45	14
EFB	18	21	16	15	16	22	12	18
Keine Zulage	57	55	13	59	71	39	41	57

Als besonderes Erschwernis, die Anreizinstrumente einzusetzen, erweist sich die sehr unterschiedliche Ausstattung der Kantone und Gemeinden (vgl. Kapitel 7) mit Programmangeboten für Sozialhilfeklienten/-innen: Das zu kleine, intransparente (die Angebote sind den Sozialdiensten oft gar nicht bekannt) und nur beschränkt zugängliche (Wohnsitzbindung) Angebot für die Klienten/-innen, „ihnen angemessene Gegenleistungen“ zu erbringen, führt zu einer ausgesprochenen Ungleichbehandlung. Dazu kommt, dass die Festlegung, welche "Gegenleistungen" mit einer Zulage (v. a. bei der IZU) "belohnt" werden soll, sehr unterschiedlich ist.

Im Unterschied zu den kausal gesteuerten Sozialversicherungen stellt sich in der final orientierten Sozialhilfe das Problem, wie ihre Transferleistungen unter dem Gesichtspunkt der „horizontalen Gerechtigkeit“ so gesteuert werden können, dass Sozialhilfebeziehende nicht besser gestellt werden als vergleichbare Haushalte mit Einkommen knapp über der Sozialhil-

⁵¹ Salzgeber, R. & Neukomm, S. 2008, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2007*, Bern.

fegrenze. Eine solche Besserstellung von Sozialhilfeempfängern/-innen kann eintreten, wenn das Niedriglohneinkommen – im Unterschied zu den steuerfreien Transferleistungen – mit Einkommenssteuern belegt wird oder wenn die Anspruchsgrenze für Sozialhilfeleistungen tiefer liegt als die Sozialhilfeleistungen, die während der Unterstützung tatsächlich ausgerichtet werden. Aus diesem Grunde spielt es eine wesentliche Rolle, ob die Anreizelemente (EFB, IZU, MIZ) bei der Anspruchsgrenze mit einbezogen werden (wie z. B. in BE, Lausanne, Aarau) oder ob die Anspruchsgrenze beim Grundbedarf liegt. Werden Steuern und Anreizelemente bei der Festlegung der Anspruchsgrenze nicht berücksichtigt, kommt es zu sog. Schwelleneffekten: Unter rein finanziellen Gesichtspunkten ist es attraktiver, Sozialhilfe zu beziehen, als im Arbeitsmarkt zu verbleiben resp. in den Arbeitsmarkt einzutreten und sich von der Sozialhilfe abzulösen.⁵²

Parallel zur Einführung der neuen Anreizinstrumente (auf der Basis eines entsprechend abgesenkten Grundbedarfs⁵³) hat die Revision der SKOS-Richtlinien 2005 auch eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten gebracht: Als eine erste Sanktionsstufe definieren die Richtlinien eine Kürzung des Grundbedarfs um 15 % während max. 12 Monaten. Neu sind nun auch vorübergehende Leistungseinstellungen ausdrücklich dann vorgesehen, wenn eine unterstützte Person eine zumutbare Arbeit nicht annimmt.⁵⁴ Wie Bundesgerichtsurteile, die sich auf die neue BV von 2000 abstützen, zeigen, darf „die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden werden, an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen teilzunehmen“.⁵⁵ Dabei wird auf die ebenfalls in der Verfassung verankerte „Eigenverantwortung“ (BV Art. 6) im Sinne der Subsidiarität der Sozialhilfe rekurriert. Wie die Expertenbefragung gezeigt hat, sind in allen von den Experten/-innen beobachteten Sozialdiensten Fälle bekannt, wo die Sozialhilfe wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten (durch Ablehnung von der Teilnahme an Programmen durch die Klienten/-innen) auf das absolute Minimum gekürzt oder vorübergehend sogar ganz eingestellt wurde.

Im Unterschied zur gesamtschweizerisch viel einheitlicheren Sanktionspraxis der ALV (die keine motivierenden Anreizinstrumente kennt⁵⁶) verfügt die Sozialhilfe dank Anreizinstrumenten und Sanktionsmöglichkeiten zwar über ein vielfältigeres Instrumentarium, das aber – je nach kantonalem Sozialhilfegesetz und kommunaler Praxis und infolge des grossen Handlungsspielraums sogar nach Massgabe der Sozialarbeiter/-innen resp. der zuständigen Behörden – höchst uneinheitlich eingesetzt wird.

3.5. Missbrauchsbekämpfung

Ein weiteres vermeintlich „strategisches Element“ hat sich im Laufe der letzten fünf Jahre in der schweizerischen Sozialhilfepolitik abgezeichnet, nämlich die Missbrauchsbekämpfung. Verstärkt durch die kleinräumige politische Steuerung der Sozialhilfe stehen die Sozialdienste zunehmend unter einem wachsenden Rechtfertigungsdruck. Obschon die Missbrauchsquote gemäss SKOS tiefer liegt als bei den Sozialversicherungen, haben medial aufgegriffene spektakuläre Fälle zu einem Ausbau des Kontrollapparates geführt, und in vielen Städten und Gemeinden wird der Missbrauchsbekämpfung ein strategischer Stellenwert zugewiesen.

⁵² Knpfner, C. et al. 2007, *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*, SKOS, Bern und Luzern.

⁵³ Der neue Grundbedarf orientiert sich am Haushaltseinkommen der 10% einkommensschwächsten Haushalte; vormals galt das Quintil (20 % ärmste) als Referenz (s. Naday, E. 2007, *Op. cit.*). Der Grundbedarf wurde letztmals auf den 1.1.2003 der Teuerung angepasst.

⁵⁴ Gemäss Umsetzung im Sozialhilfegesetz des Kantons ZH muss vorgängig einer Einstellung eine Kürzung mit Androhung der Einstellung erfolgen und Gewährung einer zweiten Frist zur Annahme der Arbeit erfolgen. Im Kanton GL kann die „Ablehnung eines Arbeitsangebotes die Einstellung der Leistungen nach sich ziehen“ (Art. 28 Sozialhilfegesetz des Kantons GL).

⁵⁵ BGE 130 I 71.

⁵⁶ Interessanterweise schlägt eine Fachperson des SECO vor, den Zwischenverdienst als Anreizinstrument zu bewerten. Der Zwischenverdienst stellt *eine* Massnahmenart (innerhalb des Katalogs der AMM) dar, andere Massnahmen werden nicht honoriert. Die IZU der Sozialhilfe bezieht sich aber nicht auf eine bestimmte Massnahme, sondern honoriert ein grundsätzliches Verhalten der Klienten/-innen.

Die Missbrauchsquote liegt aufgrund von Schätzungen und ersten Resultaten der verstärkten Kontrollsysteme unter 5 %.⁵⁷

Interessant ist die beinahe „strategische“ Gewichtung der Missbrauchsfrage im Verhältnis zur Problematik der Nichtbezugsquote. Diese liegt je nach Berechnung bei 28 bis über 50 %⁵⁸ der Sozialhilfeberechtigten, d. h. ein Vielfaches höher als die Missbrauchsquote. Die eigentliche strategische Aufgabe der Sozialhilfe, so wie sie auch verfassungsrechtlich gestellt wird, ist die Verhinderung von Armut; sie gerät im Rahmen der Missbrauchsdebatte vielerorts in Vergessenheit.

3.6. Strategien der Sozialhilfe aus Sicht der befragten Experten/-innen

Alle Experten/-innen, die sich zur Frage nach „Strategien in der Sozialhilfe“ äussern, betonen den hohen, in den letzten Jahren deutlich gewachsenen Stellenwert der Arbeitsintegration als Aufgabe der Sozialhilfe. Die Chancen dieser strategischen Tendenz auf eine erfolgreiche Umsetzung werden aber von einigen Befragten kritisch eingestuft: Die Strategie der Arbeitsintegration entspreche eher einer politischen Forderung nach „Gegenleistungspflicht“ als der Realität des Arbeitsmarktes.⁵⁹ Die Sozialhilfe steht in Konkurrenz mit den anderen drei Systemen (ALV, IV, Berufsbildung, vgl. Grafik Kap. 3.1.). Insgesamt sollten 2008 rund 270'000 Personen in einen schrumpfenden Arbeitsmarkt integriert werden. Die Klienten/-innen der Sozialhilfe verfügen gegenüber Berufsbildung, ALV und teilweise auch IV über ein bedeutend kleineres Integrationspotential.

Ein Experte weist darauf hin, dass die Sozialhilfe immer mehr „Systemcharakter“ erhalte, nicht zuletzt auch durch die immer weitergehende Regulierung von Anreizen und Sanktionen, auch wenn diese Praxis noch sehr uneinheitlich ist und – wie ein anderer Experte warnt – juristisch auf unsicherem Boden steht.

⁵⁷ Das Regierungsstatthalteramt Bern hält in seinem Bericht zu vermuteten Fällen von „Sozialhilfemissbrauch“ fest: „Sozialhilfemissbrauch ist kein Rechtsbegriff. Der Begriff ist deshalb in der sozialhilferechtlichen Fachliteratur wie auch in der Rechtspraxis der Sozialhilfe bedeutungslos geblieben.“ (s. Regierungsstatthalteramt Bern 2008, *Untersuchung der vom Finanzinspektorat der Stadt Bern erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers*, Bern, S. 3).

⁵⁸ BfS 2007, *Op. cit.*

⁵⁹ S.a. Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern 2008, 'Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen', *Sozialbericht 2008*, Band 1, Bern, S. 106: „Die zu starke Fokussierung auf das Integrationsziel [der Einbindung in den Arbeitsmarkt] birgt jedoch Gefahren, denn das Integrationsziel weckt eine Illusion über die Erreichbarkeit dieses Ziels. Es besteht die Gefahr, dass die materielle Grundsicherung als primäres Ziel relativiert und das Integrationsziel nicht erreicht wird.“

3.7. Fazit: Strategien der arbeitsmarktlichen Integration

In den letzten 15 Jahren lässt sich ein Paradigmenwechsel in der Strategie der Sozialhilfe feststellen

- von der ursprünglichen „Hilfe in Notlagen“
- über die zunehmende Bedeutung des Aspektes der sozialen Integration (SKOS-Richtlinien 1998) und damit zusammenhängend zu „Angeboten zur Leistungserbringung“
- hin zum Ziel der Arbeitsintegration verbunden mit Gegenleistungspflichten.

Die Sozialhilfe arbeitet mehr mit Anreizen als mit Sanktionen. Die Kürzung des Grundbedarfs I und Aufhebung des Grundbedarfs II zugunsten kostenneutraler Anreize kann als „Pauschalsanktion“ bewertet werden. Die früher zur „Sicherung der sozialen Existenz“ ausbezahlten Beträge werden heute mit „Gegenleistungen abgearbeitet“; wer sich dieser Gegenleistungspflicht widersetzt, wird mit Sanktionen belegt, die bis zur vorübergehenden Leistungseinstellung führen können.

Grundsätzlich kann in der Schweiz aber nicht von einer Strategie *der* Sozialhilfe gesprochen werden: Die Sozialhilfegesetze und die Leistungssysteme der Kantone unterscheiden sich deutlich:

- Die soziale Integration als Aufgabe der Sozialhilfe ist nur in den Zweckartikeln von neun Sozialhilfegesetzen, die berufliche Integration gar nur in den Zweckartikeln von drei Sozialhilfegesetzen explizit verankert; beide Ziele sind verfassungsrechtlich nicht geschützt.⁶⁰
- Kantone mit einem gut ausgebauten, differenzierten System bedarfsorientierter kantonaler Leistungen verfolgen eher eine „Pauschalisierungsstrategie“: Armut bekämpfen durch Einkommensverbesserungen.
- Kantone mit wenigen Pauschalleistungen verfolgen eine „Individualisierungsstrategie“: Armut bekämpfen mit individualisierten Massnahmen.

⁶⁰ Häfeli, Ch. 2008, *Das schweizerische Sozialhilferecht*, Luzern.

4. Instrumente der Sozialhilfe

4.1. Die Instrumente der Sozialhilfe im Vergleich mit den anderen Arbeitsmarktintegrationssystemen

Im Vergleich mit den in Kapitel 3.1. vorgestellten vier Systemen der Arbeitsmarktintegration lassen sich folgende Übereinstimmungen und Unterschiede in der Ausbildung und Verknüpfung ihrer Strukturen feststellen:

Tabelle 8: Vergleich der Instrumente in den Arbeitsmarktintegrationssystemen

	Beratung	Schulung, Förderung	Materielle Existenzsicherung
Berufsbildung	Berufs- und Laufbahnberatung Case Management Berufsbildung	Brückenangebote am Übergang 1, berufliche Grundbildungen	Stipendien
ALV	Arbeitsmarktberatung, Stellenvermittlung	Arbeitsmarktliche Massnahmen	AVIG-Taggelder
IV, SUVA	IV-Beratungsstellen	IV-Massnahmen	IV-Taggelder
Sozialhilfe	Sozialberatung	Sozialhilfemassnahmen	Unterstützungsleistungen (monetär und Sachhilfe)

Grundsätzlich strebt jedes dieser vier Systeme eine Integration seiner Klienten/-innen in den Arbeitsmarkt an. Die Instrumente der vier Systeme unterscheiden sich aber hinsichtlich der eingesetzten Instrumente massgeblich:

- Die Berufsbildung
 - bietet mit den sog. Berufsinformationszentren (BIZ) ein mit den Beratungen von RAV, IV und Sozialdiensten vergleichbares flächendeckendes Netz an Beratungsstellen an.⁶¹
 - Im Unterschied zu den andern drei Systemen sind Berufs- und Laufbahnberatungen aber freiwillig und stellen keine Voraussetzung für weitere Leistungen dar. Die Berufsberater/-innen sind im Vergleich mit den Personalberatern/-innen (PB) und den Sozialarbeitern/-innen besser ausgebildet (vierjähriges Hochschulstudium mit Zusatzausbildung).
 - Dauer und Art der beruflichen Grundbildungen sind gesamtschweizerisch einheitlich (3- oder 4-jährige (EFZ) resp. 2-jährige (EBA) Ausbildungen); die Ausbildungen führen zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss. Die Massnahmen für Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit⁶² sind in der Regel einjährig; die Massnahmen zur Validierung von Bildungsleistungen für Erwachsene sind individualisiert.
 - Das Stipendienwesen ist kantonale höchst unterschiedlich geregelt und in vielen Kantonen im Bereich der gymnasialen und universitären Bildungsgänge nicht existenzsichernd; seine Leistungen bemessen sich nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Eltern der Lernenden.

⁶¹ Auf <http://www.berufsberatung.ch> finden sich in einer Übersicht aller 26 Kantone die Beratungsstellen von drei Systemen miteinander verknüpft: Berufsbildungsamt (Allgemeine Berufsberatung), IV-Berufsberatung und RAV [Zugriff 31.01.2010].

⁶² Gemäss BBG, Art. 12

- Die ALV (muss in dieser Studie nicht vertieft vorgestellt werden)
 - Beratung in den RAV ist obligatorisch und mit der Kontrolle der Wahrnehmung der Pflichten der Versicherten verknüpft; der Entscheid über den Zugang zu Massnahmen erfolgt über die RAV-Berater/-innen.
 - Verordnete Massnahmen sind versicherungsrelevante Leistungen; nicht oder ungenügendes Nachkommen führt zu Sanktionen.
 - Bildungsmassnahmen dürfen nicht zu einer Höherqualifizierung⁶³ führen; absolvierte Massnahmen führen in der Regel nicht zu einem (vom Bildungssystem anerkannten) Zertifikat.
 - Es gibt keine Vorgaben zur Länge der Massnahmen; Massnahmen müssen zum Antritt einer Stelle sofort abgebrochen werden.

- Die IV
 - Die Beratung kann von der IV-Stelle für Antragsteller obligatorisch erklärt werden. Gemäss dem Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ sind versicherte Personen verpflichtet, den von der IV-Stelle angeordneten Massnahmen Folge zu leisten.⁶⁴
 - Die sog. „Frühinterventionen“ umfassen Massnahmen am bestehenden Arbeitsplatz, Ausbildungskurse, Beratung und Vermittlung. Die Kosten der Frühinterventionen sind auf 20'000 Franken pro versicherte Person beschränkt (IVV Art.1octies).
 - Integrationsmassnahmen umfassen sozialberufliche Rehabilitation, Beschäftigungsmassnahmen im Umfang von max. 1 Jahr (= 230 Tage), sie können um ein Jahr verlängert werden.
 - Berufliche Massnahmen umfassen berufliche Erst-, Neuausbildungen und Weiterbildungen, sofern sie aufgrund der Behinderung notwendig sind. Bei Weiterbildungen und Neuausbildungen werden nur die invaliditätsbedingten Mehrkosten übernommen. Invaliditätsbedingte Umschulungen, die zu einem Regelzertifikat führen, werden von der Versicherung übernommen.

- Die Sozialhilfe
 - Das (aufwendige) Aufnahmeverfahren ("Intake") ist – vor allem in den grösseren Sozialdiensten – stark formalisiert und wird häufig von einer spezialisierten Stelle innerhalb des Sozialdienstes durchgeführt. In dieser Phase wird in der Regel eine Zielvereinbarung erarbeitet, in der festgehalten wird, was vom Klienten / von der Klientin erwartet wird (z. B. regelmässiges Vorsprechen beim RAV, medizinische Abklärung) und welche Unterstützung (z. B. Beratung, Finanzierung eines Beschäftigungsplatzes usw.) er / sie vom Sozialdienst erwarten kann.
 - Die Arbeitsmarktberatung wird vielerorts an die RAV delegiert.⁶⁵ Die Fallführung bleibt aber beim zuständigen Sozialarbeiter / bei der zuständigen Sozialarbeiterin, der / die auch andere Spezialberatungen (Berufsberatung, Suchtberatung, psychologische Betreuung usw.) an entsprechende Fachstellen delegieren kann.
 - Die Sozialhilfeleistungen können – im Unterschied zu ALV und IV – nicht nur mit Sanktionen (bei Nichteinhaltung von vereinbarten oder angeordneten Massnahmen) sondern auch mit Anreizen (als Motivation zur aktiven Teilnahme an Massnahmen) verknüpft werden.
 - Die Sozialhilfe hat die Möglichkeit – obwohl es nicht zu ihren Aufgaben zählt – Jugendliche und junge Erwachsene aktiv bei einer Berufsausbildung zu unter-

⁶³ AVIG Art. 60, Abs.1

⁶⁴ IVG Art. 7: „Die versicherte Person muss an allen zumutbaren Massnahmen, die zur Erhaltung des bestehenden Arbeitsplatzes oder zu ihrer Eingliederung ins Erwerbsleben oder einen dem Erwerbsleben gleichgestellten Aufgabenbereich dienen, aktiv teilnehmen.“

⁶⁵ Das SECO führt parallel zu dieser Studie eine Untersuchung bei ausgewählten RAV bezüglich dieser Frage durch, deren Resultate zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie noch nicht vorliegen.

stützen. Gemäss Sozialhilfestatistik absolvierten 2006 22 % der 18- bis 25-Jährigen, die Sozialhilfe bezogen, ein Lehre oder eine Schule.

4.2. Zentral – Regional – Dezentral

In der Schweiz kann weder von *einem* noch von 26 Sozialhilfesystemen gesprochen werden: In den meisten Kantonen ist der Vollzug der Sozialhilfe Aufgabe der Gemeinden, dabei ist ihr Spielraum in den verschiedenen Kanton sehr unterschiedlich. Ebenso ist ihre Beteiligung an der Finanzierung sehr unterschiedlich geregelt. Da immer noch die Mehrheit der Kantone hinsichtlich der Organisation der Sozialhilfe das Kommunalprinzip hochhalten, müsste effektiv von mehreren Hundert verschiedenartig ausgestalteten Sozialhilfesystemen gesprochen werden.

Tabelle 9: Organisation der Aufgaben der Sozialhilfe

Organisation der Aufgaben der Sozialhilfe in den Kantonen 2008 ⁶⁶		
Zentral	Regional	Kommunal
AI, , GE, GL, NW, TI (BS ⁶⁷)	BL, BE, FR, GR, JU, SO, VD	AG, AR, GL, LU, NE, OW, SG, SH, SZ, UR, VS, ZG, ZH

In zentral organisierten Kantonen sind die Sozialdienste als kantonale Stellen eingerichtet, sie arbeiten nach einheitlichen Vorgaben mit für alle Sozialhilfeklienten/-innen zugänglichen Massnahmen; der Aufwand wird massgeblich durch den Kanton finanziert. Ein solches Beispiel ist der Kanton TI, in dem der Kanton 80 % der Ausgaben finanziert und die Wohngemeinden für 20 % der Ausgaben aufkommen.

In regional organisierten Kantonen sind die Gemeinden verpflichtet oder werden zumindest vom Kanton dazu angehalten, sich regionalen Sozialdiensten anzuschliessen, entsprechende Zweckverbände zu gründen oder kommunale Leistungsaufträge an regionale Sozialdienste zu erteilen. Die Vorgaben für die Ausgestaltung dieser regionalen Sozialdienste werden durch den Kanton festgelegt (z. B. Stellenetat, Anforderungsprofil der Mitarbeitenden), der das ganze System über einen Lastenausgleich steuert. Ein Beispiel ist der Kanton Bern, in dem die Finanzierung je hälftig durch den Kanton und durch die Gesamtheit der Gemeinden erfolgt; Vorgabe des Kantons für das einheitliche Massnahmensystem ist „BIAS“.⁶⁸

In kommunal organisierten Kantonen delegiert der Kanton die Umsetzung des Sozialhilfegesetzes an die Gemeinden,⁶⁹ die die Kosten mehrheitlich oder sogar vollständig tragen müssen. Ausgenommen sind die stationären Massnahmen für IV-Berechtigte, die früher von der IV finanziert wurden und seit dem NFA den Kantonen übertragen sind. In den kommunal organisierten Kantonen werden Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen von den Gemeinden organisiert und getragen (z. T. mit kleinen kantonalen Beiträgen). Oft sind diese Angebote ausschliesslich für Klienten/-innen der Trägergemeinde zugänglich und im übrigen Kanton kaum bekannt.

⁶⁶ Degiacomi, P. 2008, *Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg*, Masterthesis, Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten.

⁶⁷ Baselstadt als Stadtkanton agiert notwendigerweise zentral; allerdings verfügen die beiden Gemeinden Riehen und Bottmigen über einen gemeinsamen von der Stadt unabhängigen Sozialdienst

⁶⁸ Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern 2005, Op. cit.

⁶⁹ In einzelnen Kantonen wurde an spezielle „Fürsorgegemeinden“ delegiert, die eine gewisse Autonomie gegenüber der politischen Gemeinde haben.

4.3. Aufbau – Organisation

4.3.1. Strategische und operative Ebene: Sozialbehörden und Sozialdienste

Im Unterschied zu einer Sozialversicherung wie ALV oder IV, deren Leistungen und Entschiede versicherungsrechtlich geregelt sind und von den zuständigen Verwaltungsstellen gefällt werden, sind Sozialhilfebehörden *politische* Instanzen; sie werden auf politischem Wege gewählt (Gemeindeversammlung, Parlament) und üben als (meist parteipolitisch zusammengesetzte) Sozialbehörde⁷⁰ die Aufsicht über die operativ tätigen Verwaltungsstellen (Sozialamt, in kleinen Gemeinden z. B. Gemeinbeschreiber) aus. In gewissen Kantonen kann in kleinen Gemeinden die operative Tätigkeit auch direkt durch die Sozialbehörde ausgeübt werden.

Die Aufgabenteilung zwischen Sozialbehörden und Sozialdiensten ist sehr unterschiedlich geregelt: So weist z. B. das Sozialhilfegesetz des Kantons BE den Sozialbehörden ausschliesslich strategische Aufgaben der Steuerung und der Kontrolle zu, während im Kanton Zürich der Vollzug des Sozialhilfegesetzes Aufgabe der Sozialbehörde ist. Welche Aufgaben und Kompetenzen sie dem Sozialdienst delegiert, ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich: Es gibt Gemeinden, in denen die Behörde in jedem Einzelfall entscheidet, in anderen Gemeinden können die Sozialdienste gewisse "Normfälle" in eigener Kompetenz entscheiden oder es gibt Gemeinden, wo die Sozialbehörde alle Einzelfallentscheide dem Sozialdienst delegieren und sie als erste Beschwerdeinstanz fungiert. Die Unterschiede finden sich also nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Kantone.

Die Sozialbehörden sind in vielen Kantonen wichtige sozialpolitische Akteure auf kommunaler oder regionaler Ebene. Als positiv darf diese Tatsache insofern gewertet werden, als es dadurch der Sozialhilfe gelingt auf lokaler Ebene politisch verankert zu sein, auf der anderen Seite schlägt kritisch zu Buche, dass sie dadurch viel stärker dem politischen Alltagsgeschehen ausgesetzt ist.⁷¹

Eine einheitliche gesamtschweizerische Sozialhilfestrategie ist aufgrund dieser Strukturen praktisch unmöglich.

4.3.2. Organisation der operativen Sozialdienste und ihre Aufgaben

Mehrheitlich sind die Sozialdienste (regionale wie kommunale) polyvalent, d. h. sie gewährleisten im geografischen Raum, für den sie zuständig sind, die gemäss Sozialhilfegesetz, Jugendhilfegesetz und Zivilgesetzbuch (ZGB) definierte Grundversorgung der Bevölkerung mit den drei Hauptkategorien⁷²

1. wirtschaftliche Existenzsicherung
2. persönliche Hilfe (Beratung / Betreuung in verschiedene Lebenslagen)
3. freiwillige und gesetzliche Vertretung.

Diese drei Hauptkategorien polyvalenter Sozialarbeit umfassen im Effekt ein sehr weites Spektrum verschiedenster Aufgabenbereiche wie⁷³

- Sozialberatung: Budgetfragen, Schuldenberatung, Ehe- und Familienberatung, Jugendberatung, Erziehungsberatung, Behindertenberatung, Suchtberatung usw.

⁷⁰ In einigen Kantonen resp. Gemeinden identisch mit der Exekutive, in anderen Kantonen eine gewählte Spezialkommission.

⁷¹ Was sich z.B. in der häufigen Skandalisierung einzelner Fälle („BMW-Fall“, „Spanienfall“ usw.) niederschlägt.

⁷² Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 21.06.06 betreffend Sozialzentren, Modell Zürich.

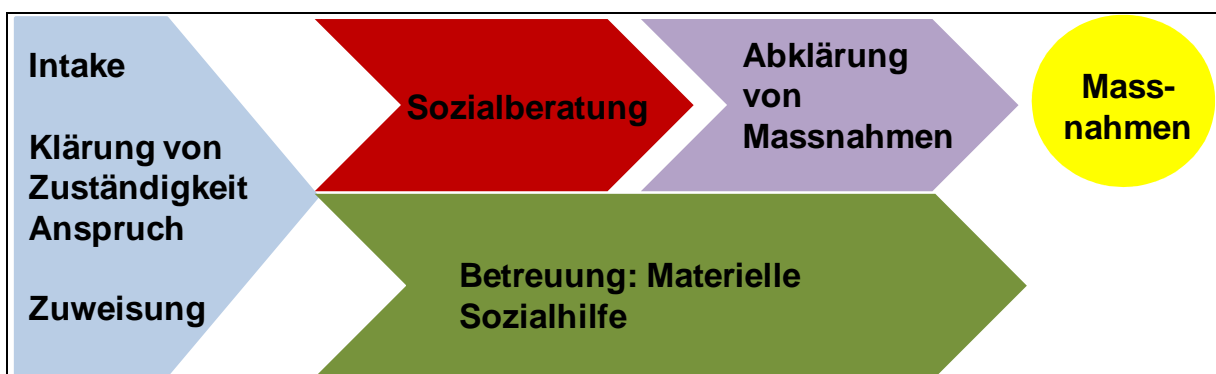
⁷³ Die aufgelisteten Aufgabenbereiche sind dem „Musterpflichtenheft“ in den „Empfehlungen für die Organisation von Sozialdiensten“ des Kantons AG von 2006 entnommen. Interessanterweise werden dort Aktivitäten im Bereich der beruflichen und Arbeitsmarktintegration nur rudimentär aufgezählt.

- Betreuung: Gewährung materieller Hilfe (Sozialhilfebeiträge, Überbrückungsbeihilfen, situationsbedingte Leistungen), Alimentenbevorschussung, Einkommensverwaltung, Vormundschaft und Beistandschaft, Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen
 - Schutzaufgaben: Kinderschutz, Betreuung von Pflegekindern, Zuweisung in und Überwachung von stationären Einrichtungen
 - Vermittlungen von Beratungen, welche nicht selbst angeboten werden: Kinder- und Jugendpsychologie, Logopädie, seelsorgerische Beratung, *Arbeits- und Beschäftigungsstellen, Berufsberatung*, familienergänzende Kinderbetreuung
 - Institutionelle Sozialarbeit: Projekte und Aktionen, Prävention, Behördenberatung
- Auch hinsichtlich dieses Aufgabenkatalogs – bei dem es sich hier um eine „Maximalvariante“ handelt – finden sich von Kanton zu Kanton und innerhalb der Kantone grosse Unterschiede.

4.4. Prozessorganisation

In regionalen und grösseren kommunalen Sozialdiensten werden die polyvalenten Funktionen auf verschiedene betriebliche Einheiten aufgeteilt und durch entsprechende Fachpersonen bearbeitet. Dabei hat sich in den letzten 15 Jahren vielerorts eine Prozessorganisation nach dem „Work Flow“-Prinzip eingebürgert:

Grafik 3: Prozessorganisation



Dieses Grundmodell erlaubt einen effizienten Personaleinsatz (vgl. Kapitel 6), indem die aufwändigen administrativen Aufgaben in der administrativen Vorabklärung durch günstigeres und entsprechend geschultes Administrativpersonal⁷⁴ bewältigt werden können, während die Aufgabenbereiche „Sozialberatung“ und „Abklärung“ professionellen Sozialarbeiter/-innen übertragen sind;⁷⁵ Massnahmen werden entweder durch eigene betriebliche Einheiten angeboten, als Leistungsaufträge an Dritte vergeben oder es erfolgen individuelle Zuweisungen an externe Massnahmenanbieter. Die Zuweisung in die Massnahmen erfolgt über den zuständigen Sozialarbeiter / die zuständige Sozialarbeiterin, der / die die Fallführung behält und periodisch über den Verlauf der Massnahme informiert wird (vergleichbar mit der Schnittstelle RAV/AMM).

Den Vorteilen dieser internen Arbeitsteilung in den Sozialdiensten stehen die Nachteile von vermehrten internen Schnittstellen und externen Zuständigkeitsfragen gegenüber, insbesondere die Frage, wo die Fallführung und die damit verbundenen Entscheidungskompetenzen liegen und wie der Informationsfluss zwischen den beteiligten internen und externen Akteu-

⁷⁴ Gemäss der Pilotstudie *Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe* (Ruder, R. et al. 2005, Bern) setzen sechs der sieben untersuchten Sozialdienste Sachbearbeiter/-innen ein, „die in schwierigen Situationen auf die Unterstützung von Sozialarbeitenden zurückgreifen können.“

⁷⁵ Gemäss einer Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) zur Professionalität in den Sozialdiensten werden in 70% der antwortenden Sozialdienste die Sozialarbeiter/-innen arbeitsteilig eingesetzt, 40% formell, 30% informell (s. Egger, T. et al. 2007, *Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste*, Bern).

ren gewährleistet wird. Die Vielfalt der Aufgaben (s. oben), die Heterogenität der Klientel und die unterschiedlichsten Situationen und Faktoren, die es zu beachten gilt, führen in grösseren Sozialdiensten zu weiteren Spezialisierungen (insbesondere auch im Bereich Arbeitsintegration mit entsprechenden Abklärungen und Triagierungen).⁷⁶

4.4.1. Strukturen der Arbeitsintegration

4.4.1.1. Abklärung und Zuweisung

Zuweisung und Abklärung erfolgen bei der Mehrheit der Sozialdienste über die fallführenden Sozialarbeiter/-innen; diese klären ihren Klienten / ihre Klientin ab, suchen die geeignete Massnahme, wählen diese aus, setzen sich mit den Massnahmenverantwortlichen in Kontakt und begleiten den Klienten / die Klientin rückwärtig während der Massnahme.

In grösseren Städten und Regionen finden sich aber verschiedene Modelle von speziellen Fachstellen für Abklärung und Zuweisung:

- **Interne Stellen im Sozialdienst:** Eine Fachperson erhält die Spezialaufgabe Abklärung und Zuweisung (z. B. in Neuenburg, Sion, Biel, kantonales Sozialamt TI). Diese Fachperson kennt das gesamte zugängliche Angebot an Massnahmen, kann die Person abklären und das angemessene Programm auswählen. Je nach Ausgestaltung der Stelle übernimmt die Fachstelle „Arbeitsintegration“ die Fallführung (z. B. in Biel) oder sie gibt den fallführenden Sozialarbeitern/-innen eine Empfehlung ab und kann diese in Fragen der Integrationsförderung beraten.
- **Externe Stelle des Sozialdiensts:** Die Abklärungs- und Zuweisungsaufgaben werden an eine vom Sozialdienst unabhängige Drittstelle übertragen: z.B. in Basel (AIZ, s. Kapitel 7) oder in den Limmattaler-Gemeinden.⁷⁷ In Winterthur wird mit dem „*work-in*“ eine Abklärungs- und Zuweisungsstelle gemeinsam mit dem RAV geführt (vgl. Kapitel 7); ebenso delegiert das Sozialamt Lausanne die erwerbsfähigen Klienten/-innen an das RAV.
- **Zentrale Informationsstelle:** Das Hospice générale (GE) führt eine Abteilung „Insertion / Réinsertion“, die alle 22 Sozialzentren des Kantons bezüglich Arbeitsintegrationsmassnahmen informiert und berät (keine direkten Klientenkontakte), die bestehenden Massnahmen koordiniert und nötigenfalls neue Massnahmen entwickelt resp. veranlasst (vergleichbar mit den LAM-Aufgaben).
- **Abklärung durch die Anbieter der Fördermassnahmen:** Verschiedene Anbieter von Integrationsmassnahmen haben eigene Abklärungsprogramme; die fallführenden Sozialarbeiter/-innen machen eine „Pauschalzuweisung“ an den Anbieter, dieser klärt ab und unterbreitet dem Zuweiser eine geeignete Massnahme (z. B. im Kompetenzzentrum Arbeit Stadt Bern, eine Abteilung innerhalb des städtischen Sozialamtes).

4.4.1.2. Fördermassnahmen

Fördermassnahmen werden

- in grösseren Städten durch die den Sozialämtern eingegliederten Spezialstrukturen aufgebaut und geführt, z. B. die Abteilung „Soziale Einrichtungen und Betriebe“ der

⁷⁶ Z.B. kennt das Sozialamt Bern fünf verschiedene Abklärungstypen, die je nach Klientensituation auch kumulativ eingesetzt werden können: **sur Dossier** (ohne Anwesenheit des Klienten), **Erstgespräch** (mit dem Klienten), **vertiefte Abklärung** (Probe-Teilnahme in einem Programm während 2 Wochen mit Beobachtungsbericht), **Portfoliokurs** (4 Wochen dauerende Kompetenzbilanz mit Stellensuche) und **verlängerte Abklärung** (Teilnahme in einem Programm während 3 Monaten).

⁷⁷ Der Sozialdienst Dietikon hat 2009 zusammen mit der Asylorganisation Zürich eine Fachstelle für Arbeitsabklärungen eingerichtet, die ihre Dienste allen Gemeinden des Bezirks anbietet.

Stadt Zürich, das „Kompetenzzentrum Arbeit“ der Stadt Bern, Sprachkurse und andere Bildungsmassnahmen des Sozialamtes Lausanne.

- o mehrheitlich werden aber Fördermassnahmen (Kurse, Beschäftigung) durch private Nonprofitorganisationen geführt resp. nutzen die Sozialdienste die Angebote der ALV (vgl. Kap. 7).

4.5. Fazit: Strukturen der Sozialhilfe

Sozialhilfe und ALV arbeiten mit homologen⁷⁸ Instrumenten: Beratung, Abklärung, Förderung, materielle Unterstützung. Allerdings stellt in der Sozialhilfe die Arbeitsintegration nur *eine* Aufgabe innerhalb einer sehr breiten Aufgabenpalette dar. Die meisten Sozialdienste verfügen weder über qualitativ noch quantitativ ausreichend Ressourcen, um die komplexen Anforderungen an ihre Teilaufgabe „Arbeitsintegration“ so professionell wahrnehmen zu können wie die darauf spezialisierten RAV. Die in viel direkterer Form als die ALV von der (lokalen) Politik gesteuerte Sozialhilfe hat in den letzten Jahren in den meisten Städten eine Vielfalt von Strukturen im Bereich Arbeitsintegration geschaffen, ganz im Unterschied zur ALV mit einer gesamtschweizerisch Einheitlichkeit ihrer Strukturen.

In den dezentral organisierten Kantonen ist es den Gemeinden überlassen, ob sie überhaupt entsprechende Strukturen der Arbeitsintegration aufbauen wollen und wie sie diese gestalten. Eine gemeinsame Strategie oder der systematische Aufbau gemeinsamer Strukturen wird sich in diesen Kantonen besonders schwierig gestalten, da zwischen den unterschiedlichen Ebenen kantonaler und kommunaler Hoheit verhandelt werden muss.

Die grösseren Städte verfügen hingegen über differenzierte und ausgereifte Modelle und Strukturen; sie sind geeignet für entsprechende Pilotprojekte bezüglich gemeinsamer Aufgabenbewältigung. Als besonders schwierig zeigen sich hier die Fragen bezüglich Fallführung und Entscheidungskompetenzen zwischen Existenzsicherung, Beratung, Abklärung und Förderung. Diese Schnittstellenfragen, die schon bei der Sozialhilfe mit intern gesteuerter Arbeitsintegration erkennbar sind, stellen bei interinstitutionellen Lösungen eine besondere Herausforderung dar.

⁷⁸ „Homolog“: Übereinstimmung von Merkmalen und Formen von Phänomenen unterschiedlicher Systeme.

5. Profil der Sozialhilfeklienten/-innen

5.1. Daten zur Sozialhilfe

Grafik 4: Sozialhilfefälle. Anzahl unterstützter Personen und Sozialhilfequote nach Kantonen 2007

	Sozialhilfefälle	Anzahl unterstützter Personen	Sozialhilfequote	
	2007	2007	2006	2007
CH	136 421	233 484	3,3	3,1
BS	7 667	12 217	7,1	6,6
NE	5 701	10 192	5,7	6,0
VD	17 867	31 441	4,7	4,7
BE	22 842	39 462	4,3	4,1
GE ^a	9 392	16 615	4,7	3,8
ZH	28 429	47 708	3,8	3,7
SO	4 361	6 979	3,2	2,8
BL	3 887	6 789	2,8	2,5
SH	1 059	1 773	2,8	2,4
LU	5 277	8 576	2,5	2,4
FR	3 057	5 900	2,6	2,3
SG	5 569	9 832	2,3	2,1
TI	4 173	6 500	2,0	2,0
AG	6 536	11 463	2,0	2,0
ZG	1 164	1 965	1,9	1,8
GL	411	697	1,9	1,8
JU	703	1 262	1,9	1,8
TG	2 582	4 141	1,9	1,8
AR	503	858	1,8	1,6
SZ	1 267	2 226	1,7	1,6
GR	1 571	2 613	1,4	1,4
VS	2 410	4 096	1,3	1,4
AI	92	190	1,3	1,2
UR	249	431	1,1	1,2
OW	203	369	1,3	1,1
NW	196	308	0,9	0,8

Quellen: BFS, Sozialhilfestatistik 2007, ESPOP 2006

© BFS

Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007, Op. cit.*

Grafik 4: 2007 betrug die Anzahl Sozialhilfeklienten/-innen 233'484 Personen. Pro Kalenderjahr werden alle Fälle erhoben, die finanzielle Sozialhilfe erhalten haben oder abgeschlossen worden sind. Im nationalen Durchschnitt umfasst ein Sozialhilfefall 1.7 Personen. Die Sozialhilfequote bezieht sich nur auf die Sozialhilfe im engeren Sinn, d.h., die vorgelagerten Bedarfsleistungen einzelner Kantone sind nicht mit einbezogen. Diese Leistungen können die Sozialhilfequote markant reduzieren.

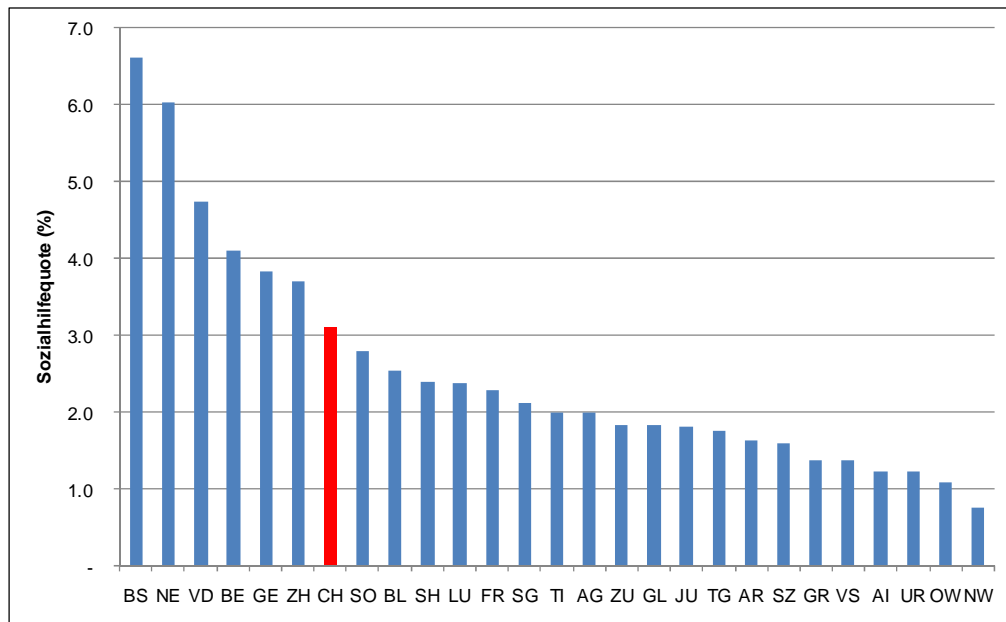
Definitionen

Sozialhilfequote: Anteil der Personen, die Sozialhilfe beziehen, an der Gesamtbevölkerung.

Unterstützungsquote: Anteil der Unterstützungseinheiten (Fälle, Dossiers) an allen Haushalten.

Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007, Op. cit.*

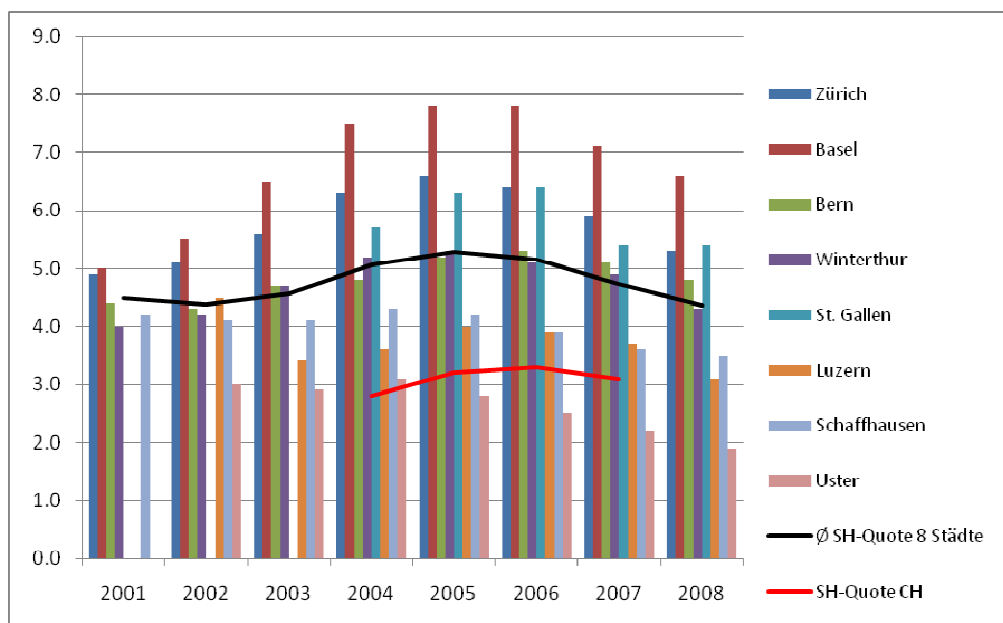
Grafik 5: Sozialhilfequote nach Kantonen 2007



Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, *Op. cit.*

Grafik 5: Die markanten Unterschiede der Sozialhilfequoten der Kantone lassen sich nur teilweise erklären; sicher spielt die in der Westschweiz erhöhte Arbeitslosenquote eine Rolle, wahrscheinlich auch der Grad der Urbanität einer Region (vgl. Bemerkungen zu Grafik 6 nächste Seite); auch die unterschiedliche Umsetzung der SKOS-Richtlinien 2005 beeinflusst die Quote: Während z. B. der Kanton BE die Zulagen in die Berechnung der Bedarfsgrenze (Höhe der Lebenshaltungskosten, die zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt) einbezieht (und damit die Schwelleneffekte senkt, vgl. Kap.3.4.3.), beläuft sich diese in andern Kantonen auf die Höhe des Grundbedarfs, d.h., der Anteil der potenziell Bezugsberechtigten ist in BE höher.

Grafik 6: Entwicklung Sozialhilfequote 2001 - 2008 (acht Städte) und 2004 - 2007

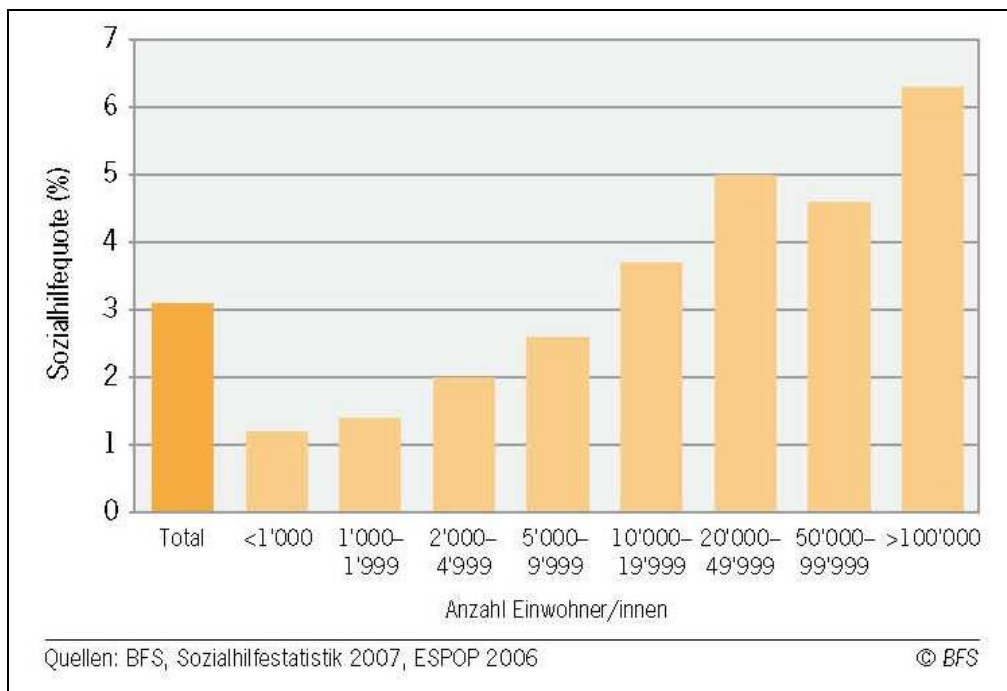


Quellen: Städteverband / Städteinitiative Sozialpolitik⁷⁹ sowie BFS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007, Op. cit.*, Berechnungen Claudio Spadarotto, KEK-CDC Consultants

Grafik 6: Auffallend ist der grosse Unterschied zwischen der gesamtschweizerischen Quote und dem entsprechenden, für die acht Städte errechneten Durchschnittswert. 2008 wohnten zwei Drittel der Sozialhilfeklienten/-innen in den Städten.

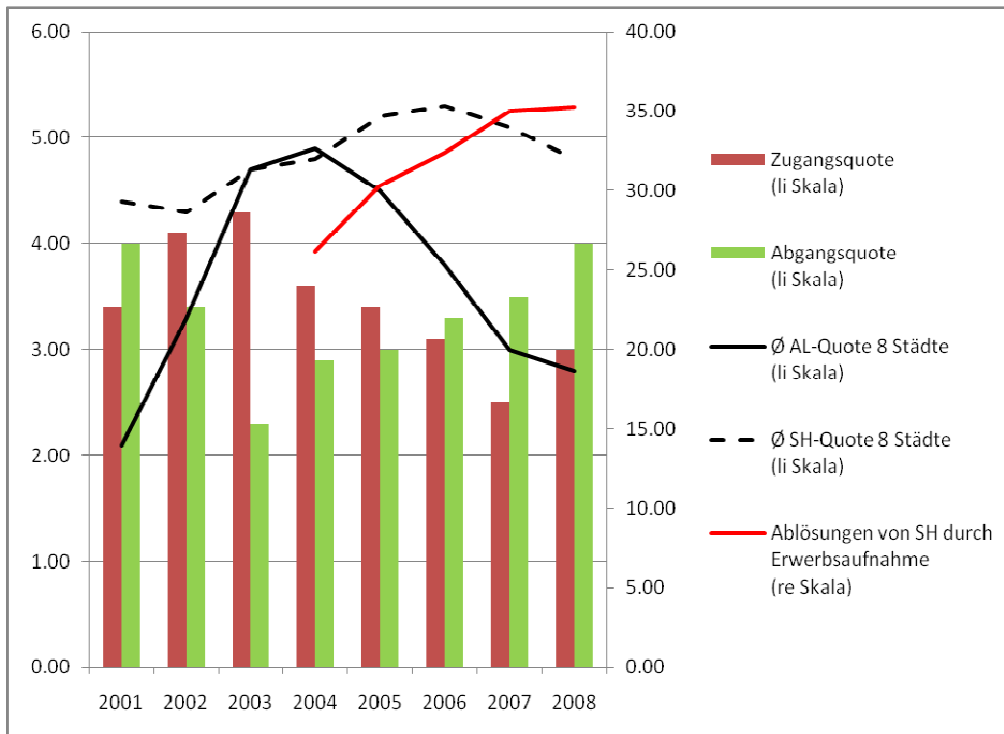
⁷⁹ Salzgeber, R. 2009, *Op. cit.* Daten aus acht Städten (Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen, Uster), die ihre Kennzahlen im Rahmen des Kennzahlenvergleichs zur Sozialhilfe seit 1998 vergleichen.

Grafik 7: Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse 2007



Grafik 7: Das Sozialhilferisiko steigt praktisch linear mit der Grösse der Gemeinde. 2007 wohnten zwei Drittel der Sozialhilfeklienten/-innen in den Städten.

Grafik 8: Entwicklung der Zugangs- und Abgangsquote 2001 - 2008

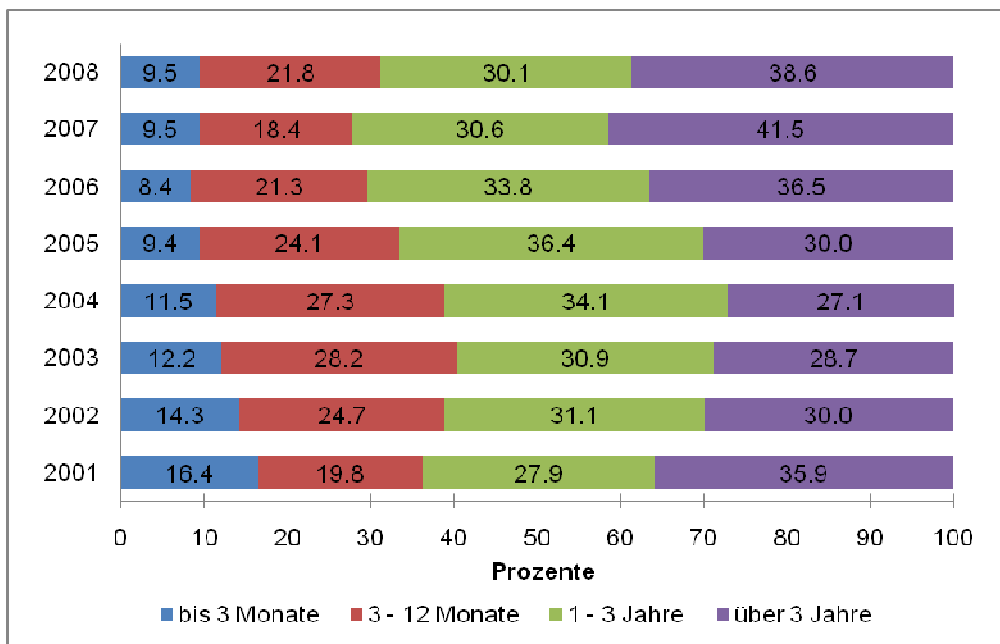


Quelle: Städteverband / Städteinitiative Sozialpolitik,⁸⁰ Berechnungen Claudio Spadarotto, KEK-CDC Consultants

Grafik 8: Die Zugangs- und Abgangsquote bezeichnen die Veränderung der Ein- und Austritte in / aus der Sozialhilfe. Bei einem Rückgang der Arbeitslosenquote erhöht sich auch die Abgangsquote aus der Sozialhilfe. Es gibt vermehrt Ablösungen von der Sozialhilfe, die durch eine Erwerbsaufnahme oder (bei *Working Poor*) eine Verbesserung des Erwerbseinkommens bedingt sind.

⁸⁰ Salzgeber, R. 2009, *Op.cit.*

Grafik 9: Entwicklung der Bezugsdauer der Sozialhilfe 2001 - 2008⁸¹



Quelle: Städteverband / Städteinitiative Sozialpolitik,⁸² Darstellung Claudio Spadarotto, KEK-CDC Consultants

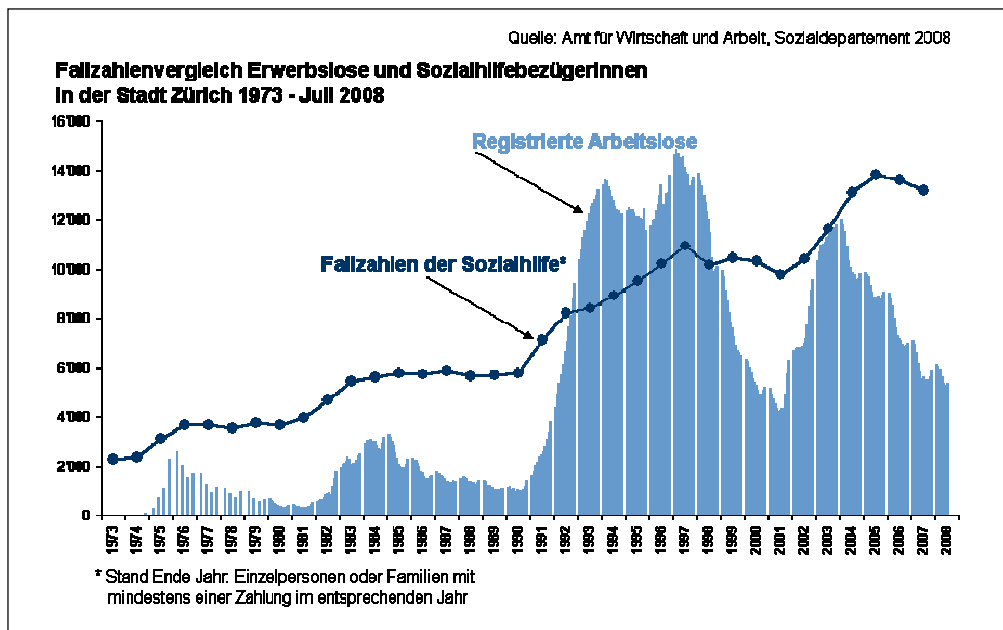
Grafik 9: Generell ist in Zeiten von Fallabnahmen – bedingt durch mehr Ablösungen und einer sinkenden Zahl von neuen Fällen – mit einer Zunahme der durchschnittlichen Bezugsdauer zu rechnen. Das heisst, dass der Anteil der Langzeitfälle gegenüber den Kurzzeitfällen zunimmt. 2008 bezogen 68.7 % der Sozialhilfeklienten/-innen seit mehr als einem Jahr Sozialhilfe; der relative Anteil der Langzeitfälle hat gegenüber 2004 (61.2 %) um 7.5 % zugenommen.

In „guten Zeiten“ haben die Sozialdienste somit weniger, aber „schwierigere“ Fälle, d. h. Langzeitklienten/-innen.

⁸¹ Diese Grafik vergleicht nur die Bezugsdauer der acht Städte, die im Rahmen des Kennzahlenvergleichs zur Sozialhilfe ihre Daten vergleichen.

⁸² Salzgeber, R. 2009, *Op.cit.*

Grafik 10: Fallzahlenvergleich Erwerbslose und Sozialhilfebezüger/-innen in der Stadt Zürich 1973 - Juli 2008



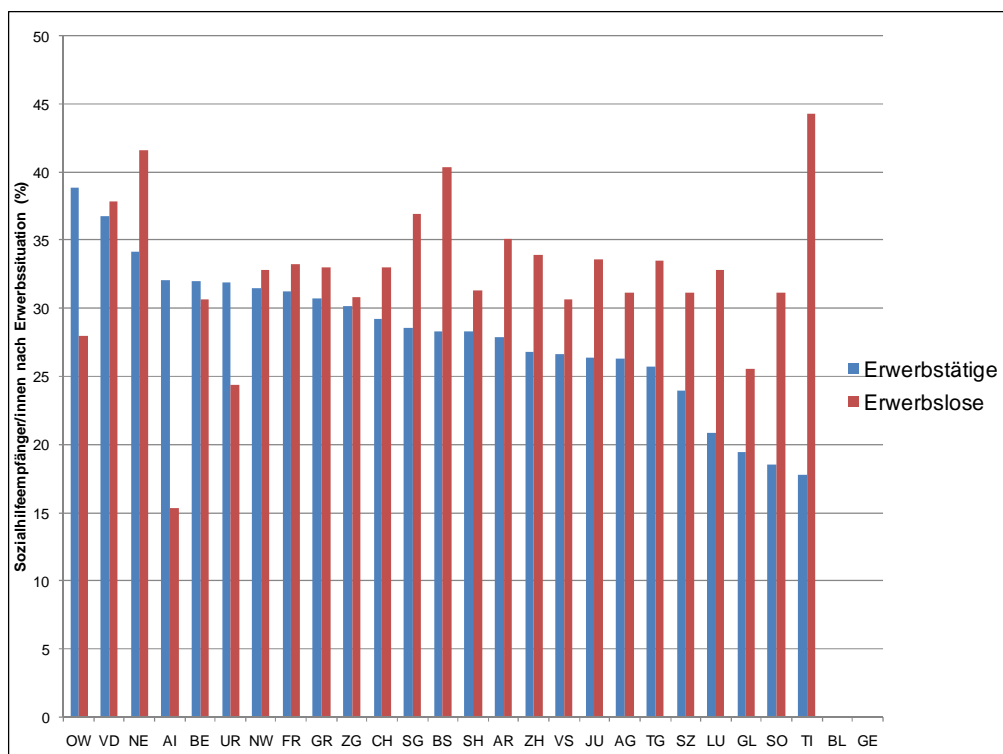
Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich 2008, *Wie hat sich die Zahl der SozialhilfebezügerInnen in den letzten Jahren entwickelt?*, www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/beratung/sozialhilfe.html [Zugriff 07.04.2010].

Grafik 10: Die Langzeitbeobachtung der Fallzahlen der Sozialhilfe in der Stadt Zürich zeigt den sog. „Treppenanstieg“: In Jahren sinkender Arbeitslosenquote stagnieren die Fallzahlen, in Phasen der steigenden Arbeitslosenquote steigen sie und verbleiben dann auf höherem Niveau. Diese Grafik zeigt die parallel zum Anstieg der Sozialhilfe wachsende Sockelarbeitslosigkeit.

Konsequenz der grösseren Fallamplituden der Arbeitslosen: Die Auslastung der RAV ist grösseren Schwankungen ausgesetzt als die der Sozialdienste.

5.2. Soziodemografische Daten

Grafik 11: Sozialhilfeklienten/-innen ab 15 Jahren nach Erwerbssituation 2007⁸³



Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, *Op. cit.*, Darstellung von KEK-CDC Consultants

Grafik 11: 29 % aller Sozialhilfeklienten/-innen sind erwerbstätig (sog. *Working Poor*), 34 % sind erwerbslos; die Nichterwerbspersonen (37 %) sind hier nicht abgebildet.⁸⁴ Das Verhältnis von erwerbstätigen zu erwerbslosen Sozialhilfeklienten/-innen ist von verschiedenen Faktoren in einem Kanton abhängig: Beschäftigungslage, vorgelagerte kantonale Leistungen, Ausgestaltung der "indirekten" Sozialleistungen wie subventionierte Krippen, sozialer Wohnungsbau usw., Bezugsgrenzen der Sozialhilfe, Urbanität, Demografie.

Definitionen⁸⁵

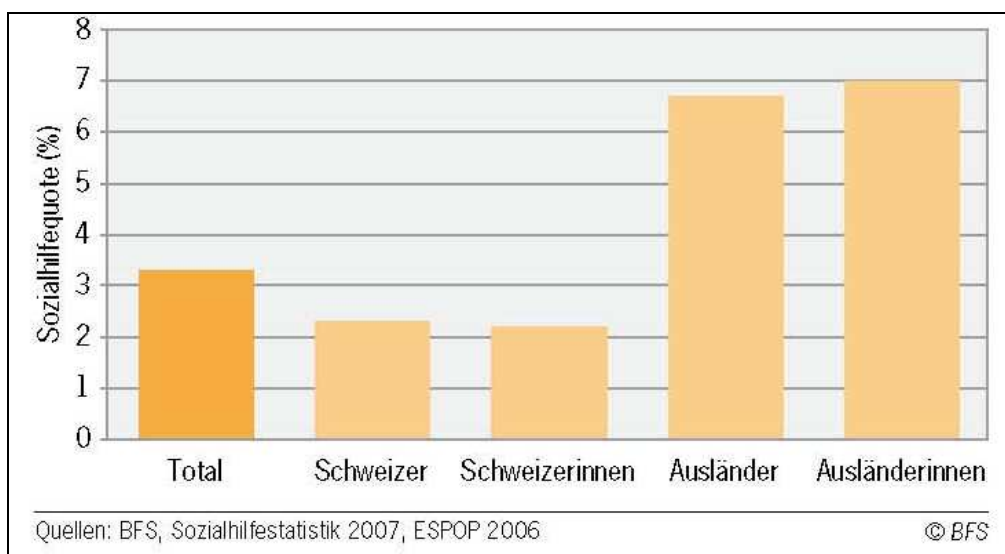
Erwerbslose: Als Erwerbslose gelten Personen im Alter von 15-64 Jahren, die in der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren und die in den vier vorangegangenen Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben und die für die Aufnahme einer Tätigkeit verfügbar wären.

Erwerbstätige: Als Erwerbstätige gelten Personen im Alter von mindestens 15 Jahren, die während der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entlohnung gearbeitet haben, oder trotz zeitweiliger Abwesenheit von ihrem Arbeitsplatz (wegen Krankheit, Ferien, Mutterschaftsurlaub, Militärdienst usw.) weiterhin eine Arbeitsstelle als Selbständigerwerbende oder Arbeitnehmende hatten, oder unentgeltlich im Familienbetrieb mitgearbeitet haben [Lehrlinge gelten als erwerbstätig].

Nichterwerbspersonen: Als Nichterwerbspersonen gelten Personen, die weder erwerbstätig noch erwerbslos sind [z. B. Sozialhilfeklient/innen mit Betreuungspflichten oder gesundheitlichen Einschränkungen].

⁸³ Die Grafik bezieht sich auf alle Sozialhilfeklienten/-innen pro Kanton. Prozentuale Aufteilung (erwerbstätig, erwerbslos, Nichterwerbspersonen) ergeben 100 % pro Kanton. Da Nichterwerbspersonen nicht relevant sind für die Schnittstelle mit der ALV, sind diese in der Grafik nicht abgebildet. Die Angaben zu BL und GE genügen den Qualitätsanforderungen des BfS nicht.

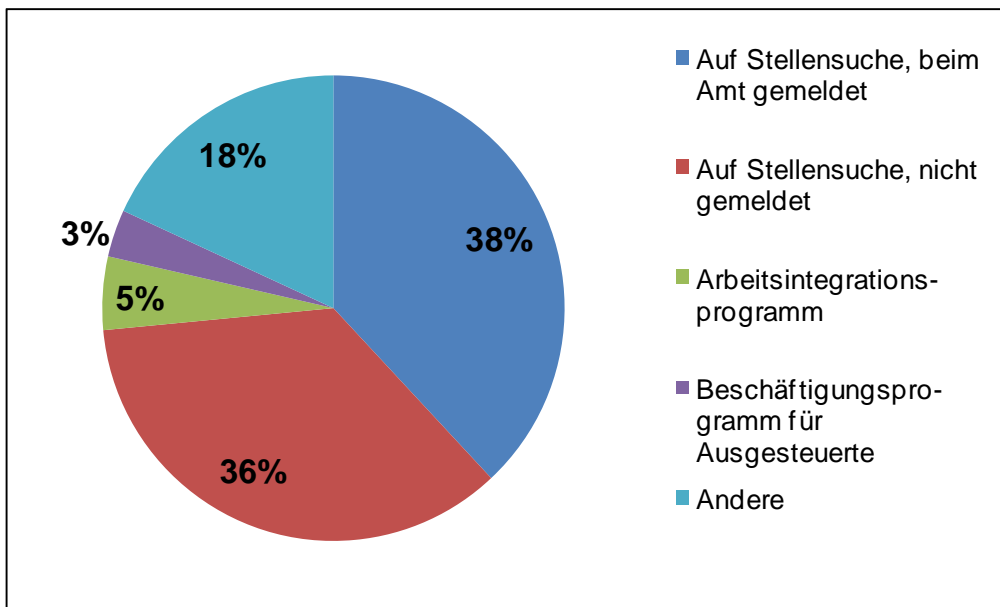
Grafik 12: Sozialhilfeklienten/-innen nach Nationalität und Geschlecht 2007



Grafik 12: 43.9 % aller Sozialhilfeklienten/-innen sind ausländischer Nationalität, während die ausländische Wohnbevölkerung 21 % der gesamten Wohnbevölkerung ausmacht (2007). Die Gründe für das überdurchschnittliche Sozialhilferisiko liegen beim tieferen Ausbildungsstand resp. bei der Nichtanerkennung ihrer Ausbildung in der Schweiz. Diese Grafik zeigt auch, dass sich die Sozialhilfequote der Frauen und Männer kaum unterscheidet.

⁸⁵ Definitionen nach BfS, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/11/def.html#resultstart [Zugriff 31.10.2009].

Grafik 13: Erwerbslose Sozialhilfeklienten/-innen ab 15 Jahren 2007⁸⁶



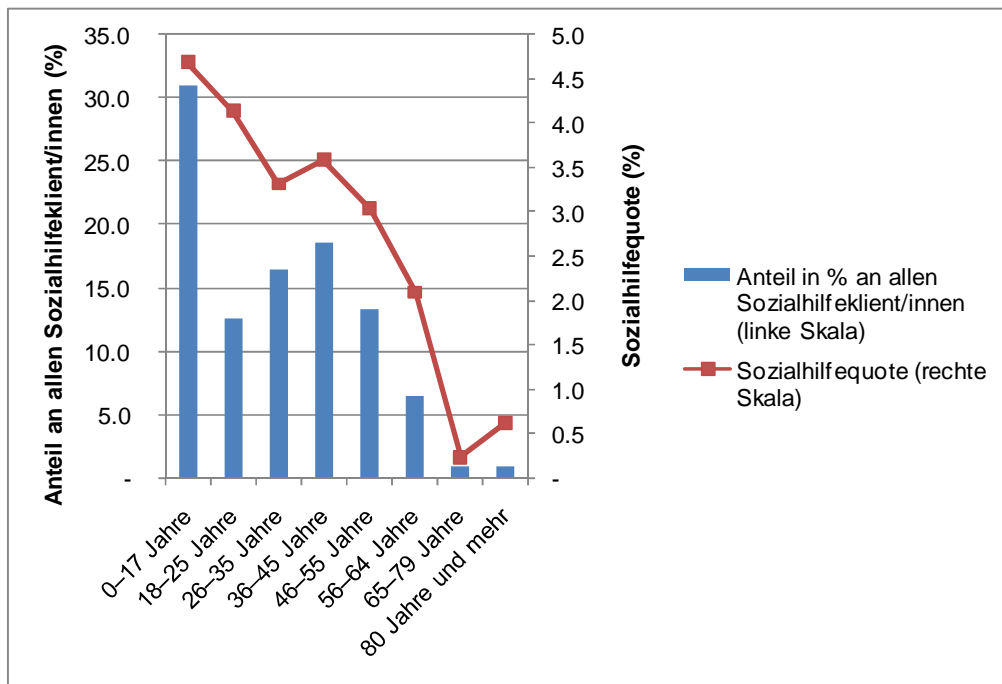
Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, *Op. cit.*, Darstellung von KEK-CDC Consultants

Grafik 13: Im Jahre 2007 wird rund ein Drittel aller Sozialhilfeklienten/-innen (79'284) als „erwerbslos“ bezeichnet: Im Unterschied zu den „Nicht-Erwerbsfähigen“ wären sie in der Lage, eine Arbeit anzunehmen, haben aber im Unterschied zu den *Working Poor* keine Stelle. 8 % aller erwerbslosen Sozialhilfeklienten/-innen (6'350 Personen) nehmen an Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogrammen teil. Dabei nehmen von diesen 6'350 Personen insgesamt 2'380 Personen an Programmen der Sozialhilfe teil und 3'970 Personen an Programmen der ALV.

Mit nur 8 % aller als „erwerbslos“ bezeichneten Sozialhilfeklienten/-innen ist der Anteil von Klienten/-innen, die an Programmen teilnehmen, sehr klein. Auf alle Sozialhilfeklienten/-innen hochgerechnet entspricht dies gerade einmal 2.7 %. Dies ist deutlich weniger als in der ALV, wo im Dezember 2009 insgesamt 9.7 % aller registrierten Stellensuchenden an aktiven Massnahmen teilnehmen. Es ist allerdings bezüglich der Anzahl Plätze in Sozialhilfeprogrammen von einer erhebungstechnischen Unschärfe auszugehen.

⁸⁶ Die Grafik bezieht sich ausschliesslich auf die erwerbslosen Sozialhilfeklienten/-innen. Dies waren im Jahr 2007 insgesamt 79'284 Personen.

Grafik 14: Sozialhilfeklienten/-innen nach Alter 2007⁸⁷



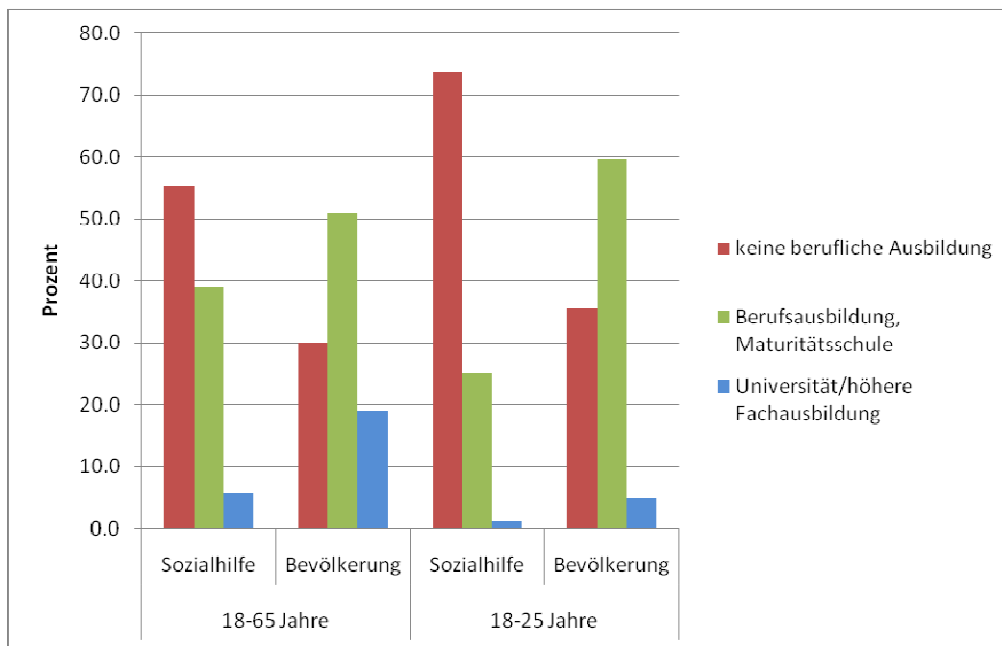
Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, *Op. cit.*, Darstellung von KEK-CDC Consultants

Grafik 14: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene machen zusammen 43.6 % der Sozialhilfeklienten/-innen aus. Dieser hohe Anteil weist auf das überdurchschnittliche Risiko von Sozialhilfeabhängigkeit für Familien mit Kindern und Jugendlichen hin.

Der zweite Peak (Altersgruppe der 36-45-Jährigen) weist auf die Lebensphase hin, in der sich einerseits die Kinder in Ausbildung befinden (41 von 1000 Personen im Alter von 18 bis 25 Jahren beziehen Sozialhilfe) und andererseits die Scheidungsrate ansteigt.

⁸⁷ Angaben zu den jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe finden sich in BfS 2009, *Junge Erwachsene in der Sozialhilfe*, Schlussbericht, Neuchâtel.

Grafik 15: Sozialhilfeklienten/-innen nach Ausbildungsabschlüssen und Altersgruppen (Junge Erwachsene) 2007

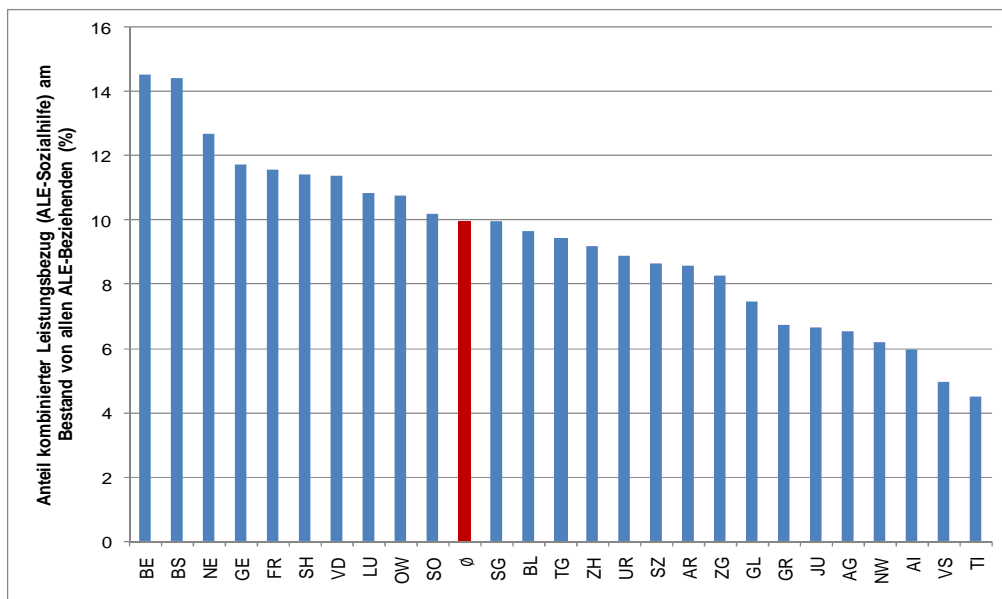


Quelle: BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, *Op. cit.*, Darstellung Claudio Spadarotto, KEK-CDC Consultants

Grafik 15: Je besser die Ausbildung, desto geringer ist das Risiko von Sozialhilfeabhängigkeit.

Mehr als die Hälfte der Sozialhilfeklienten/-innen zwischen 18 und 65 Jahre verfügt über keine berufliche Ausbildung; ihr Anteil liegt fast doppelt so hoch wie in der Durchschnittsbevölkerung. Ein Viertel aller jungen Erwachsenen(18-25 Jahre), die Sozialhilfe beziehen, befindet sich noch in Ausbildung, fast drei Viertel der jungen Erwachsenen verfügen aber über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II.

Grafik 16: Anteil kombinierter Leistungsbezug (ALE – Sozialhilfe) an allen ALE-Beziehenden 2004-2006⁸⁸



Quelle: Fluder, R. et al. 2009, *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV, Sozialhilfe)*, Studie im Auftrag des BSV, BFS und SECO, Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Bern.

Definitionen

Kombinierter Leistungsbezug: Gleichzeitiger Leistungsbezug aus zwei oder mehreren Leistungssystemen.⁸⁹

Grafik 16: 52'110 Personen bezogen während der dreijährigen Untersuchungsperiode 2004-2006 mindestens einmal gleichzeitig ALE und Sozialhilfe.

20'048 Personen bezogen während 2-3 Monaten beide Leistungen, 14'728 Personen während 4-6 Monaten und 17'333 Personen während mehr als 6 Monaten.

Rund zwei Drittel dieser Doppelbezüge (nämlich in jenen Fällen, wo der Doppelbezug kürzer als 6 Monate dauerte) können mit zu wenig abgestimmten administrativen Prozessen erklärt werden. Bei kombiniertem Leistungsbezug von mehr als sechs Monaten (17'333 Personen) muss aber von einem dauerhaften Charakter ausgegangen werden.

10 % der ALE-Beziehenden beziehen gleichzeitig Sozialhilfe. 24 % der Sozialhilfeklienten/-innen beziehen gleichzeitig ALE.

Der Übergang Sozialhilfe – ALE ist *systeminduziert* aufgrund des Subsidiaritätsprinzips der Sozialhilfe, d.h., Leistungen der ALV *müssen* von den Sozialhilfeklienten/-innen geltend gemacht werden, sofern diese Klienten/-innen die Bezugsvoraussetzungen erfüllen. Der Übergang verläuft nahtlos und unter Kontrolle der entsprechenden Behörden.

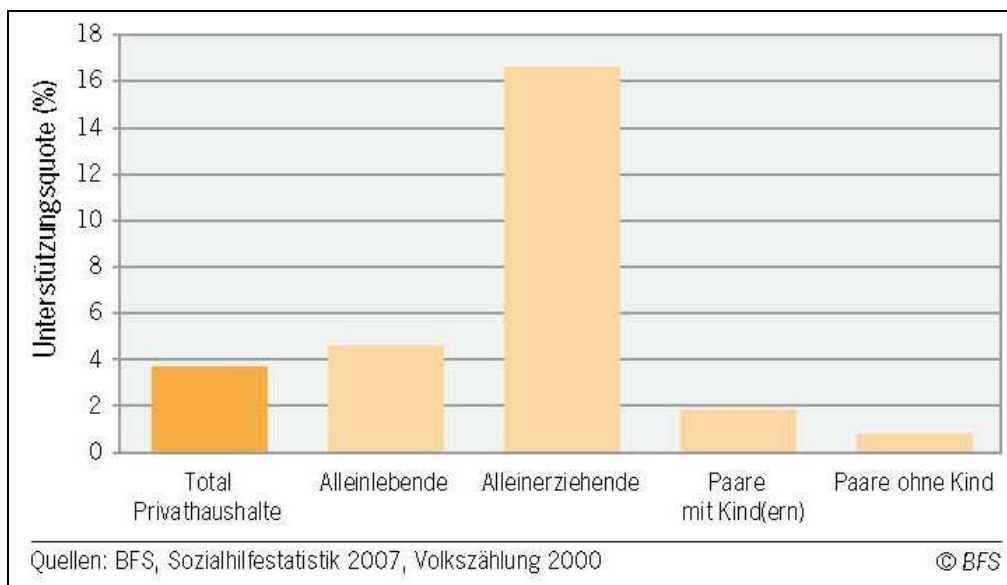
Der Übergang ALE – Sozialhilfe ist hingegen *individuell induziert*. Die Betroffenen müssen *von sich* aus die entsprechenden Leistungen beantragen, zumeist erfolgt ein Unterbruch (z. B. wegen Vermögensverzehr, Anmeldefristen usw.).

Der vergleichsweise tiefe Doppelbezug ALE – Sozialhilfe des Kantons TI erklärt sich durch das gut ausgebaute vorgelagerte Bedarfswesen.

⁸⁸ Der Kommentar basiert auf der Studie von Fluder, R. et al. 2009, *Op. cit.*

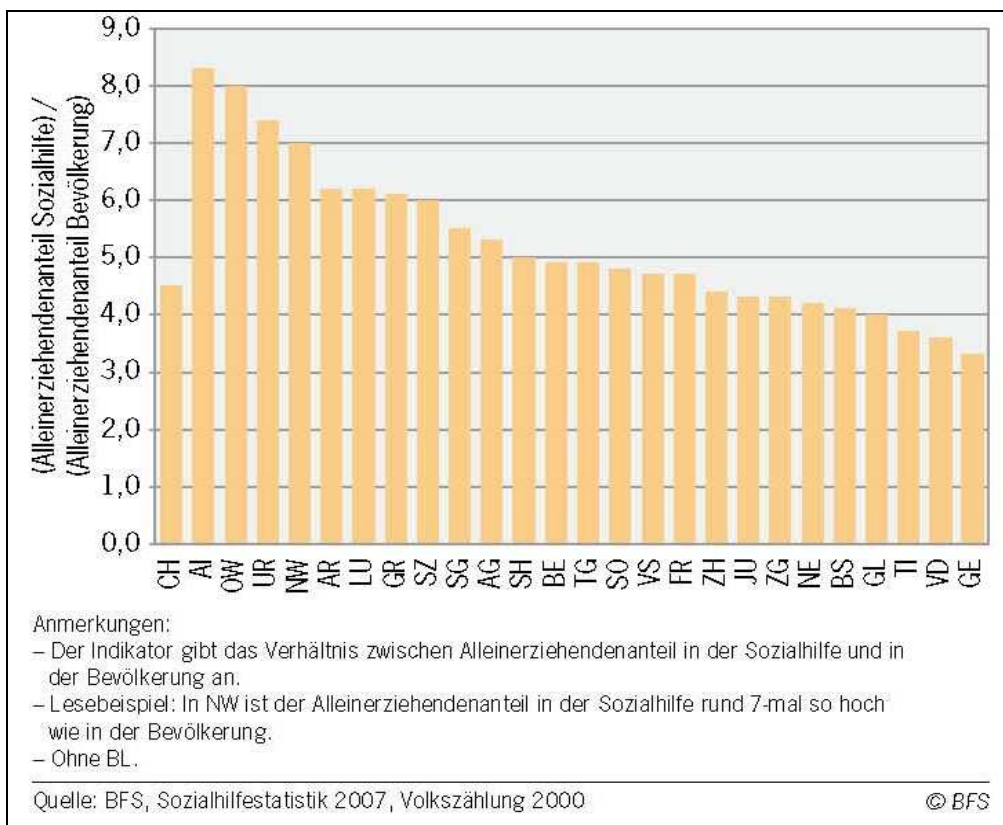
⁸⁹ *Ibid.*

Grafik 17: Unterstützungsquote nach Fallstruktur 2007



Grafik 17: Die Unterstützungsquote bezeichnet den Anteil Sozialhilfe beziehender Haushalte bezogen auf alle Haushalte desselben Haushaltstyps. Das höchste Sozialhilferisiko haben die Alleinerziehendenhaushalte: Knapp jeder sechste Haushalt mit einem alleinerziehenden Elternteil (16.2 % aller Haushalte mit einem Elternteil) bezieht Sozialhilfe.

Grafik 18: Alleinerziehende in der Sozialhilfe und Bevölkerung nach Kantonen 2007



Grafik 18: In Kantonen mit einem hohen Anteil an Alleinerziehendenhaushalten besteht für Alleinerziehende ein kleineres Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen als in Kantonen mit einem geringen Anteil. Kantone mit einer verhältnismässig tiefen Quote an Alleinerziehendenhaushalten in der Sozialhilfe weisen praktisch alle die vorgelagerte Sozialleistung der Familienbeihilfe (gut ausgebaute Alimentenbevorschussung; Eltern- bzw. Mutterschaftsbeihilfen und Familienzulagen für Nichterwerbstätige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen) auf sowie gut ausgebaute "indirekte" Sozialleistungen wie subventionierte familienergänzende Betreuungsangebote, sozialer Wohnungsbau, soziale Schulzahnpflege usw.

5.3. Klientenkategorisierung in der Sozialhilfepraxis

In der Praxis der Sozialdienste wird – sofern die Klientel überhaupt kategorisiert wird – mit operativen Kategorien gearbeitet. Mit diesen Kategorien soll die Klientenbetreuung rationeller und effizienter gestaltet werden.

5.3.1. Zwei Kategorisierungsprinzipien

- Kategorisierung nach Klientenmerkmalen:
 - Erwerbstätige / Nichterwerbstätige, allenfalls nach Erwerbsumfang abgestuft
 - Arbeitsmarktfähigkeit
 - Alter
 - Alleinstehend/ Betreuungspflichten
 - Gesundheitliche Beeinträchtigung, Sucht
 - Mehrfachbezüger/-innen (ALV, IV andere Transferleistungen)
- Kategorien nach Betreuungsart und –Intensität:
 - Kategorien nach ex ante geschätztem (resp. ex post festgestelltem) Beratungsbedarf in Std. Sozialarbeiter/-innen-Leistungen⁹⁰
 - Kategorien nach Intensität der Sozialarbeiter/-innen-Leistungen: Beratung, Betreuung, Unterstützung (wobei Unterstützung sich auf den finanziellen Aspekt bezieht und zumeist von Administrativpersonal ausgeübt wird).⁹¹

Während in kleinen Gemeinden ohne Sozialdienste kaum mit Kategorien gearbeitet wird, entwickeln Sozialdienste resp. Kantone mit einheitlichen Konzepten ihre *je eigenen* operativen Kategoriensysteme. Diese sind unter den professionellen Sozialtätigen nicht unumstritten, insbesondere Kategoriensysteme des zweiten Typs. Hier wird ein „unethischer Ausschluss“ bestimmter Klientengruppen von Beratungs- und Förderleistungen befürchtet, dann nämlich, wenn die Sozialdienstleistungen aufgrund geringer Erfolgchancen auf passive Unterstützungsleistungen reduziert werden.⁹²

5.3.2. Spezifische Zielgruppen gemäss Experten/-innen

Die operativ tätigen Experten/-innen bestätigen die Annahme, dass die Sozialdienste entweder ohne irgendeine Klientenkategorisierung arbeiten oder dann mit je gemeindeeigenen Kategorien; am weitesten verbreitet ist die Kategorisierung nach Alter (insbesondere die Altersgruppen „Jugendliche“ und „junge Erwachsene“). Einige Sozialdienste arbeiten mit der Kategorie „Arbeitsmarktfähigkeit“, teilweise mit dazu detaillierteren Abstufungen.

Ein Experte betont, dass professionelle Sozialdienstarbeit auf einer sorgfältigen individuellen Bilanz aufbauen müsse, die die grösstmögliche Autonomie der Klienten/-innen wahre. Ein weiterer Experte vertritt die Meinung, die Klienten/-innen der Sozialdienst seien von ihren Merkmalen her dem Profil der IV-Klienten/-innen näher als der ALV; dieser Experte vertritt die Ansicht, auf Arbeitsmarktintegration und Ablösung ausgerichtete Fördermassnahmen sollten nur für Klienten/-innen mit einem entsprechenden Potential angeboten werden. Heute würden die Fördermassnahmen zum Teil zu breit eingesetzt.

⁹⁰ Die Kategorisierung nach quantitativen Kriterien des approximativen oder effektiven Beratungsbedarfs (gestuft nach Anzahl Kontakten absolut und/oder pro Monat) wird meistens kombiniert mit qualitativen Kriterien wie „akute Krise“, „Vormundschaft“, materielle Unterstützung“, „Mehrfachproblematik“ usw.; Bsp. Fallsteuerung Sozialdienst Worb).

⁹¹ Zu dieser Kategorisierungsform kann die Klientendifferenzierung gemäss deutschem Sozialgesetzbuch II gezählt werden. Dieses differenziert die Fallbehandlung nach den Kategorien „Marktkunden“ ohne Förderbedarf, „Beratungskunden“ mit Qualifizierungsbedarf und „Betreuungskunden“ (mit multiplen Vermittlungshemnissen) mit Bedarf an Integrationsmassnahmen.

⁹² Avenir social Sektion Bern 2006, *Positionspapier zur Fallsteuerung in öffentlichen Sozialdiensten*, Bern. Als Minimalanforderung wird verlangt, die Durchlässigkeit zu allen Massnahmen und der Zugang zu professionellen Sozialarbeiter/innen müsse für die Klient/innen aller Kategorien gewährleistet sein.

Alle befragten Experten/-innen sind sich einig, dass sich Veränderungen der ALV-Bezugsberechtigung (Höhe des Taggeldes, Länge der Wartezeiten und Bezugsdauer) direkt auf die Sozialhilfequoten auswirken.

5.4 Fazit: Profil der Sozialhilfeklienten/-innen

Sozialhilfebezug ist v. a. ein urbanes Phänomen. Die Sozialhilfequote wird einerseits von der Arbeitslosenquote, andererseits von den Versicherungsbedingungen der ALV beeinflusst. Die Fallzahlen der Sozialhilfe stagnieren in Jahren sinkender Arbeitslosenquote und steigen in Phasen steigender Arbeitslosenquote, jeweils verzögert um ca. zwölf Monate. Die Tatsache, dass sich die Sozialhilfequote in Phasen wirtschaftlicher Erholung im Vergleich zur ALV weniger zurückbildet, weist auf die steigende Sockelarbeitslosigkeit hin, die sich in vermindertem Masse auch in der ALV feststellen lässt.

Für die Zusammenarbeit mit der ALV relevant sind die erwerbslosen Sozialhilfeklienten/-innen. Sie machen rund 30 % aller Sozialhilfebezüger/-innen aus. Von diesen rund 80'000 Personen nahmen im Jahr 2007 nur 6'350 Sozialhilfeklienten/-innen an Arbeitsintegrations- resp. Beschäftigungsprogrammen teil, davon rund 3'900 in Programmen der ALV.

Besonderer Handlungsbedarf ergibt sich bezüglich der Klientengruppe der jungen Erwachsenen; diese weisen gegenüber den gleichen Alterskohorten der Durchschnittsbevölkerung eine doppelt so hohe Quote an Nichtausgebildeten aus.

Alleinerziehende weisen ein besonders hohes Risiko auf, von der Sozialhilfe abhängig zu werden und dies für eine längere Zeit: Betreuungspflichten erschweren oder verunmöglichen das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung, verlängern die Unterstützungsdauer durch die Sozialhilfe und erhöhen das Armutrisiko. Wie hoch der Anteil von Sozialhilfe beziehenden Haushalten alleinerziehender Familien am Anteil aller Haushalte aller alleinerziehender Familien eines Kantons ist, hängt massgeblich davon ab, ob der Kanton über familienspezifische vorgelagerte Bedarfsleistungen verfügt und wie gut die indirekten Sozialleistungen ausgebaut sind. Handlungsbedarf für alleinerziehende Frauen ergibt sich hinsichtlich einer rascheren Aktivierung, um die Chancen auf Einstieg resp. Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu verbessern. Eine Dispensation von Integrationsbemühungen während der Dauer der Betreuungspflichten wirkt sich langfristig negativ aus.

Operative Klientenkategorisierung der Sozialdienste

Die grosse Heterogenität der Klientenkategorien (bis hin zur professionell begründeten Nicht-Kategorisierung) erschweren eine Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe auf der „Mesoebene“ einer Region oder Stadt; ohne ein gemeinsames Kategorienverständnis kann die Zusammenarbeit nur auf der Einzelfallebene (Mikroebene) gepflegt werden, was faktisch – wie die IIZ-Praxis (s. Kapitel 7) zeigt – auch der Fall ist.

6. Ressourcen der Sozialhilfe

6.1. Finanzielle Ressourcen: Sozialhilfe im Vergleich mit ALV und IV

Tabelle 10: Übersicht finanzielle Ressourcen

2007	Sozialhilfe ⁹³	ALV ⁹⁴	IV ⁹⁵
Leistungsbezüger	230'000	261'000	490'000
Gesamtkosten 2007	3'362 Mio.	5'368 Mio.	11'736 Mio.
Davon Eingliederung	?	547 Mio.	1'147 Mio.
Durchführungskosten	249 Mio.	592 Mio.	455.8 Mio.
Durchführungskosten in % der Gesamtkosten	6.1 %	11.0 %	3.9 %
Leistungsbezüger länger als ein Jahr	83.7 % ⁹⁶	18.7 % ⁹⁷	?

Im Jahre 2007 wurden in der Schweiz 233'484 Personen von der Sozialhilfe unterstützt.⁹⁸ Dies führte zu einer Gesamtbelastung aller beteiligten Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) von 3.36 Milliarden (rund 3.5 % des Totals aller Sozialausgaben). Diese Ausgaben setzen sich aus 3.113 Milliarden für Sozialleistungen (76.1 % der Gesamtausgaben) und 249 Millionen für Verwaltungskosten (6.1 % der Gesamtausgaben) zusammen.⁹⁹ Die Durchführungskosten werden massgeblich durch die Verweildauer der Klienten im jeweiligen System resp. die „Fließgeschwindigkeit“ in den verschiedenen Systemen beeinflusst: je höher die Mutationsrate, desto höher der Verwaltungsaufwand.

⁹³ BfS, Sozialhilfe und Asylwesen – Finanzen, Angaben für die Sozialhilfe und das Asylwesen nach Finanzierungsträgern, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/ausgaben.html [Zugriff 12.04.2010].

⁹⁴ SECO-interne Zahlen. Gemäss BfS (Arbeitslosenversicherung – Finanzen, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/07/key/finanzen.html [Zugriff 12.04.2010]) folgende Angaben für 2007: Gesamtkosten 4'310 Mio., Eingliederungskosten 502 Mio., Durchführungskosten 591.8 Mio., prozentualer Anteil Durchführungskosten an Gesamtkosten 13.7%.

⁹⁵ BfS, Invalidenversicherung – Finanzen, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/04/key/finanzen.html [Zugriff 12.04.2010].

⁹⁶ BfS 2009, *Sozialhilfestatistik 2007*, Op. cit.

⁹⁷ SECO, Direktion für Arbeit, Arbeitslosigkeit, Einige Kennzahlen, www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17855.pdf [Zugriff 12.04.2010].

⁹⁸ Die Asylbewerber/-innen gehören nicht zu diesen 233'484 Personen. Folglich sind die Kosten des Asylwesens in der folgenden Kostenübersicht nicht inbegriffen.

⁹⁹ BfS, Sozialhilfe und Asylwesen – Finanzen, Angaben für die Sozialhilfe und das Asylwesen nach Finanzierungsträgern, Op. cit. Die erste Sozialstatistik bezieht sich auf das Jahr 2006. Frühere Daten entbehren infolge fehlender Standards der Vergleichbarkeit. Die dargestellte Entwicklungskurve ist eine Annahme des BfS.

Detailliertere Angaben zum personellen und finanziellen Aufwand der Sozialhilfe in der Schweiz sind schwierig zugänglich. Als Beispiel sind im Folgenden die veröffentlichten Daten des Kantons FR¹⁰⁰ aufgeführt, allerdings ist dieser Kanton nicht unbedingt typisch. Die Sozialdienste führen ausser der Sozialhilfe im engeren Sinne keine weiteren Aufgaben aus; die kommunalen Dienste sind zumeist sehr klein.

Tabelle 11: Strukturkosten Kanton Fribourg 2008

Grunddaten (2008)	Vollzeitstellen (2008) 24 regionale Sozialdienste umfassen	Löhne (2008)	Betriebskosten (2008)
Bevölkerung: 262'241 Personen	54.5 Vollzeitstellen Sozialarbeiter/-innen	Total (85.05 Vollzeitstellen) 8'988'766 Fr.	1'521'239 Franken
Anzahl Dossiers 2008: 4'256	4.05 Vollzeitstellen Praktikanten	Löhne und Betriebskosten: 10'510'005 Franken	
Anzahl Sozialhilfeklienten/-innen 2008: 8'422	26.5 Vollzeitstellen Verwaltung		
	Total: 85.05 Vollzeitstellen	1'247 Franken Strukturkosten pro Klienten / Klientin 2'469 Franken Strukturkosten pro Dossier pro Jahr	

6.2. Personelle Ressourcen

6.2.1. Quantitative Illustration

Eine approximative Hochrechnung der Eckdaten aus FR, die hinsichtlich Sozialhilfequote und Anteil Strukturkosten in etwa den schweizerischen Durchschnittsverhältnissen entsprechen, würden einen gesamtschweizerischen Personalbestand in den Sozialdiensten von rund 2'500 Vollstellen ergeben, davon ca. 1'600 Vollstellen mit sozialarbeiterischen Aufgaben und 800 Vollstellen in der administrativen Fallunterstützung. Aber die Personalbestände sind in den grösseren Städten bedeutend höher: Allein die Stadt Zürich beschäftigte 2008 in den Sozialzentren 1924 Personen auf 1354 Vollstellen, allerdings in vielen zusätzlichen Geschäftsfeldern ausserhalb des Kernbereichs der Sozialhilfe.

Gemäss den Aussagen der Mehrheit der Experten/-innen wird pro 100 Dossiers in der Sozialhilfe eine Personal-Vollstelle (Sozialarbeiter/-innen und administratives Personal) eingesetzt, wobei die tiefsten Werte hier bei 70 Dossiers und die höchsten bei 120 Dossiers liegen. Im Kanton BE schreibt das Sozialhilfegesetz eine Vollstelle pro 80 bis 100 Fälle vor; effektiv lag die Belastung 2007 etwas höher, bei 105 Fällen mit Maxima bis 115 Fällen. Nur in 11 % der Sozialdienste liegt die Fallbelastung im Rahmen der Sozialhilfegesetz-Vorgabe. Aber, wie die Befragung des Personals zeigte, erachtet die Mehrheit der Sozialarbeiter/-innen diese Belastung als tragbar.¹⁰¹

¹⁰⁰ Tätigkeitsbericht der Sozialdienste des Kantons FR 2008, www.admin.fr.ch [Zugriff 19.10.2009].

¹⁰¹ Egger, T. et al. 2007, *Op. cit.*

6.2.2. Qualitative Illustration

In den Sozialhilfegesetzen mehrerer Kantone wird die anteilmässige Besetzung von Sozialdiensten mit professionellem Personal (diplomierte Sozialarbeiter/-innen) als Standard verlangt.¹⁰² Ausgebildete Sozialarbeiter/-innen verfügen seit 2004 über einen Fachhochschulabschluss, dem eine 3-jährige Ausbildung mit Praktika oder berufsbegleitende 4-jährige Ausbildung zugrunde liegt; neu kann nun auch der Fachbereich Soziale Arbeit mit einem Masterstudium abgeschlossen werden. Auf Ebene Tertiär B (Höhere Berufsbildung) gibt es zurzeit keine Sozialarbeiterausbildung.

Alle befragten operativ tätigen Experten/-innen beschäftigen in ihren Sozialdiensten neben ausgebildeten Sozialarbeiter/-innen in vermehrtem Masse auch administratives Personal. Im Kanton Bern wird seit 2009 pro Vollstelle Fachpersonal mindestens 50 Stellenprozent Administrativpersonal verlangt.¹⁰³ Diese auch von den Experten/-innen beobachtete Entwicklung in den Sozialdiensten hat nicht nur Kostengründe: Es wird damit „der Entwicklung der sich verändernden Struktur der Sozialhilfe beziehenden Personen Rechnung getragen: Unterstützte Personen, die einen Arbeitsplatz haben oder in Ausbildung stehen, benötigen keine vertieften Betreuungsgespräche.“¹⁰⁴

In den Integrationsprogrammen und im Case Management mit Jugendlichen werden neben Sozialarbeiter/-innen auch Sozialpädagogen/-innen eingesetzt. Diese Ausbildung wird heute auf drei Bildungsstufen angeboten: Fachhochschule, Höhere Berufsbildung, berufliche Grundbildung mit EFZ (Fachangestellte Betreuung; diese Ausbildungsstufe wird allerdings kaum in Sozialdiensten eingesetzt). Neuerdings werden in den Programmen auch Arbeitsagogen/-innen¹⁰⁵ eingesetzt (seit 2009 ist eine entsprechende Höhere Fachprüfung mit eidg. Diplom, d. h. auf Tertiär B-Stufe, anerkannt).

Tabelle 12: Vergleich der beruflichen Qualifikationen

	Sozialhilfe	ALV	IV
Tertiär A (Uni, FH)	Sozialarbeiter/-innen		Berufsberater/-innen, Sozialarbeiter/-innen
Tertiär B (HFS, eidg. Diplom, Fachausweis)	Sozialpädagogen/-innen, Agogen/-innen, Sozialversicherungsfachleute	Personalberater/-innen, Agogen/-innen, Erwachsenenbildner/-innen	Agogen/-innen, Sozialpädagogen/-innen
Sek II Abschluss	Administrativpersonal ¹⁰⁶		

Vom Anforderungsprofil her – die effektiven Stellenbesetzungen weichen oft davon ab – liegen die Berufsqualifikationen der Fachkräfte in der Sozialhilfe tendenziell höher (Tertiär A

¹⁰² In einer Erhebung unter den 1'000 SKOS-Mitgliedern wurde 2005 festgestellt, dass 80% der antwortenden Sozialdienste über professionell ausgebildetes Personal verfügen (s. Knupfer, C. et al. 2005, *Erwartungen der Arbeitgebenden an das sozialarbeiterisch tätige Personal in der Sozialhilfe*, SKOS, Bern).

¹⁰³ Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern an den Regierungsrat betreffend Änderung der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeordnung, SHV), www.gef.be.ch/site/gef_ra_laufende_aend_shv_vortrag.pdf [Zugriff 06.04.2010].

¹⁰⁴ Kanton BS, Interpellationsantwort des Regierungsrats vom 23.12.2003 zu Kürzungen in der Sozialhilfe.

¹⁰⁵ Berufsprofil Arbeitsagogen/-innen gem. Prüfungsordnung: Arbeitsagogen/-innen unterstützen Menschen mit erschwertem Zugang zur Arbeitswelt, indem sie geeignete Arbeitsarrangements gestalten, die es diesen Menschen ermöglichen, trotz ihren Beeinträchtigungen eine wertschöpfende oder nutzenstiftende produktive Tätigkeit auszuüben, indem sie diese Menschen agogisch begleiten und fördern, damit sie ihre persönlichen, sozialen und beruflichen Kompetenzen nutzen und erweitern können und so eine möglichst selbstbestimmte Lebensgestaltung erlangen und indem sie ihnen auf ihrem Weg der (Re-)Integration in die Arbeitswelt Beratung und Support anbieten.

¹⁰⁶ Die SKOS bietet in Kooperation mit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit den „Fachkurs Sachbearbeiterinnen / Sachbearbeiter im Sozialbereich SAB“ an. Dieser vermittelt fachspezifische Grundlagen und Kenntnisse für administrative Mitarbeitende in sozialen Diensten und ermöglicht damit eine effiziente Aufgabenteilung zwischen den administrativen Mitarbeiter/-innen und den Sozialarbeitenden.

statt B) als in der ALV. Hinsichtlich arbeitsmarktlichem Spezialwissen verfügt die ALV mit den Personalberater/-innen über eine *hochspezialisierte* Berufsgruppe, entsprechend ihrem gegenüber der Sozialhilfe viel *schmaleren* Aufgabenfeld. Wie ein Blick in die Curricula der Fachhochschulen für Soziale Arbeit zeigt, wird das Thema Erwerbslosigkeit und Arbeitsmarktintegration dort mehrheitlich nur in verschiedenen Wahlmodulen behandelt, primär unter sozialpsychologischen Aspekten. Entsprechend diesem Befund hat die SKOS-Empfehlungen an die Ausbildungen der Sozialarbeiter/-innen abgegeben:¹⁰⁷

1. Das Bewusstsein des „Doppelmandats helfen und kontrollieren“ soll behandelt werden.
2. Die theoretischen und praktischen Grundlagen der interdisziplinären Zusammenarbeit mit RAV und IV sollen vermittelt werden.
3. Das Sozialrecht mit Verbindung zu anderen Rechtsbereichen soll vertieft werden.
4. Dozierende der FH sollten in regelmässigen Abständen Praktika in Sozialdiensten absolvieren.
5. Die Arbeitsteilung mit administrativem Personal soll thematisiert werden.

In der zitierten Studie der SKOS nennt die Hälfte der befragten Sozialdienste als „typisches Defizit frisch diplomierter Sozialarbeiter/-innen“ die Fähigkeit, Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration zu erschliessen, zu planen und zu vermitteln.

6.2.3. Personalressourcen aus Sicht der Experten/-innen

Die Meinungen der befragten Experten/-innen bezüglich der Personalqualifikationen im Aufgabenfeld Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfe gehen auseinander. Mehrere Experten/-innen weisen auf die ausgeprägte Personenorientierung der Sozialarbeiter/-innen hin, ihre diagnostischen und agogischen Fähigkeiten, die es ermöglichen – sofern die Fallzahlen dies erlauben – individualisierte, situationsadäquate Lösungen zu suchen. Ein Experte berichtet, dass 25 % der erwerbsfähigen Klienten/-innen seines Sozialdienstes gleichzeitig vom RAV beraten werden. Er schätzt dabei den Vermittlungserfolg des Sozialdienstes – bezogen auf diese Klientel – als doppelt so hoch ein als jenen des RAV. Ein anderer Experte vertritt demgegenüber die Ansicht, den Sozialarbeiter/-innen fehlten die konkreten arbeitsmarktlichen Erfahrungen, insbesondere hätten sie keinen Zugang zum Stellenmarkt im niedrig qualifizierten Bereich. In der Ausbildung der Sozialarbeiter/-innen komme das Arbeitsmarktwissen zu kurz.

¹⁰⁷ SKOS, Empfehlungen z. Hd. der Ausbildungen und Arbeitgebenden für eine praxisorientierte Ausbildung mit Schwerpunkt öffentlicher Sozialhilfe, (s. Knufer, C. et al. 2005, *Op. cit.*).

6.3. Fazit: Ressourcen der Sozialhilfe

Der Sozialhilfe stehen je nach Kanton oder Gemeinde sehr unterschiedliche Ressourcen, sowohl in finanzieller Hinsicht wie in personell quantitativer und qualitativer Hinsicht, zur Verfügung. Bis heute gibt es keinen Überblick über die für Massnahmen eingesetzten finanziellen Mittel, was eine übergeordnete Planung und Steuerung gemeinsamer Massnahmen mit der ALV erschwert. Auch der Aspekt der Ressourcen (vgl. Fazit zu den Strukturen) spricht somit primär für eine Zusammenarbeit auf lokaler Ebene resp. mit Kantonen mit einheitlichen Budgetvorgaben (wie z. B. BE).

Die in der Sozialhilfe eingesetzten beruflichen Qualifikationen haben – dort wo überhaupt professionelles Personal eingesetzt wird – einen generalistisch-humanwissenschaftlichen Ansatz auf hohem Level, entsprechend dem breiten Aufgabenfeld der Sozialhilfe. Dieser hohe – von den zuständigen Berufsorganisationen und Ausbildungsstätten auch hoch *gehalten* – Level steht in einer Diskrepanz zur Tatsache, dass es immer noch eine Minderheit von Gemeinden (in der Deutschschweiz¹⁰⁸) gibt, die ihre Sozialhilfemaßnahmen ohne professionelles Personal bewältigen, d. h., im Unterschied zur ALV werden die Aufgaben der Sozialhilfe auch in qualitativer Hinsicht höchst unterschiedlich bearbeitet.

Die formal hohen Qualifikationen, die die professionalisierten Sozialdienste prägen, könnten sich dann und dort für die Zusammenarbeit mit der ALV als Schwierigkeit erweisen, wenn die praxisnahen, arbeitsmarktorientierten Personalberater/-innen (nicht-akademisch / Tertiär B) und die humanwissenschaftlich generalistisch ausgebildeten Sozialarbeiter/-innen (akademisch / Tertiär A) mit wenig Arbeitsmarkterfahrung ihre ganz unterschiedlichen Kompetenzen nicht als sich gegenseitig ergänzende Ressourcen anerkennen. Die verbreitete Skepsis gewisser Sozialdienste gegenüber der Arbeit der RAV (und umgekehrt) könnte z.T. auch auf berufsständische Ursachen zurückgeführt werden.

¹⁰⁸ Knapfer, C. et al. 2005, *Op. cit.*

7. Arbeitsintegration in der Sozialhilfe und Schnitt- und Nahtstellen mit der ALV

7.1. Modelle von Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe

Wie in Kapitel 3 dargelegt, erklären die SKOS-Richtlinien die „soziale und berufliche Integration“ zur zentralen Aufgabe der Sozialhilfe. Obschon die Richtlinien keine definitorische Unterscheidung zwischen „sozialer“ und „beruflicher“ Integration machen, haben sich in der seit den Neunzigerjahren aufgebauten Praxis in den Städten (und einzelnen Kantonen, z. B. BE mit „BIAS“) Modelle mit dem Charakter der einen oder andern Integrationsaufgabe herausgebildet.

7.1.1. „Klassische“ Integrationsprojekte der Sozialhilfe

Anhand des „BIAS“-Konzepts BE und in Anlehnung an die Studie von Natalie Pfister¹⁰⁹ lassen sich folgende (theoretischen) Massnahmentypen¹¹⁰ unterscheiden:

Tabelle 13: Übersicht Massnahmentypen

Ober-Ziel	Massnahmentyp	Ziele Die Teilnehmenden sollen	Zielgruppen	Beschrieb
Berufliche Integration	Qualifizierung Beschäftigung mit Bildungsteil <ul style="list-style-type: none"> - Gruppen-Programme - Einzeleinsatzplätze („Stellennetze“) - Sprachkurse - Bewerbungskurse - Praktikum 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsmarkt-Fähigkeit erhalten - Sprachkompetenz erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> - Klienten/-innen mit Potential zur Vermittlungsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeiten in Werkstätten, in Gruppen im Freien - Befristete Einzeleinsätze in NPO, z.T. mit EAZ in AM-Stellen - Unterstützung bei der Stellensuche - 6 bis 12 Monate
	Abklärung Motivation <ul style="list-style-type: none"> - Gruppenprojekte - Einzeleinsätze - individuelles Coaching, Abklärung 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitschaft und Wille für berufliche Qualifizierung stärken; - Voraussetzung für Qualifikationsprogramme (oder Stabilisierung) abklären und vorbereiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Klienten/-innen mit eingeschränktem aber entwicklungsfähigem Potential 	<ul style="list-style-type: none"> - Tagesstruktur - Coaching, Standortgespräche - 6 bis 12 Monate
Soziale Integration	Stabilisierung <ul style="list-style-type: none"> - Stunden -und tagesweise Einsätze - Nischenarbeitsplätze - Therapeutische, sozialpädagogische Angebote 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozial stabilisiert sein 	<ul style="list-style-type: none"> - Desintegrierte, randständige Personen 	<ul style="list-style-type: none"> - Taglohn - Tagesstruktur - Mit Standortgesprächen - Unbefristet

¹⁰⁹ Pfister, N. 2009, *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis; eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*, Bern.

¹¹⁰ Die Unterscheidung zwischen „insertion professionnelle“, „insertion sociale“ und „suivi mixte“ wird explizit auch in der „Directive de collaboration“ zwischen dem Service de l'emploi und dem Service d'aide sociale im Kanton VD gemacht.

7.1.2. Angebotspalette im Kanton Zürich

Das Sozialhilfegesetz ZH sieht in Art. 3a vor, dass Kanton und Gemeinden die Eingliederung fördern und die Gemeinden den Hilfesuchenden die Teilnahme an geeigneten Programmen ermöglichen sollen. Die Teilnahme an solchen Programmen wird als Gegenleistung des Klienten / der Klientin anerkannt und soll in der Bemessung der Unterstützung berücksichtigt werden (Sozialhilfegesetz Art. 3.b, Ziff.2.5.1).

Das kantonale Sozialamt unterscheidet

1. Massnahmen zur beruflichen Integration
2. Massnahmen zur beruflichen Orientierung
3. Beschäftigungsprogramme
4. Angebote im zweiten Arbeitsmarkt
5. Sozialpädagogische und therapeutische Programme.

Programme, die in erster Linie die (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern („was eine reelle Integrationschance der Teilnehmenden voraussetzt“), werden durch Beiträge gemäss EG AVIG mit 45 % der Kosten mitfinanziert. In der Liste der „Programme zur beruflichen und sozialen Integration“ vom 1.7.2009 werden von 61 Programmen insgesamt sieben durch Mittel gemäss EG AVIG subventioniert.

Die in den Ausführungen zum Sozialhilfegesetz aufgelisteten und differenzierten fünf Massnahmenarten lassen sich mit der oben vorgestellten Typologie in Deckung bringen. Die kantonalen Subventionen beschränken sich auf den Typ „Qualifizierungsmassnahmen“, d. h. auf den „arbeitsmarktnahen“ Bereich. Die Aufgabe der sozialen Integration wird den Gemeinden überlassen.

7.1.3. Angebotspalette Stadt Zürich

In der Stadt Zürich mit dem wohl quantitativ grössten und differenziertesten Angebot einer einzelnen Gemeinde an Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe können die rund 1'500 Plätze ebenfalls den skizzierten Grundtypen zugeordnet werden:

- **Typ „Abklärung / Motivation“** findet in Form des in Zürich als „Basisbeschäftigung“ bezeichneten Eingangsmoduls statt. Dieses wird von allen erwerbsfähigen (aber nicht erwerbstätigen) Klienten/-innen nach positivem Antrag während vier Wochen durchlaufen. Aufgrund der Ergebnisse der Abklärung erfolgt dann die Zuweisung in die beiden anderen Typen:
- **„Qualifizierung“** und/oder **„Stellenvermittlung“**, die mit Coaching, Bewerbungskursen und/oder „qualifizierenden Einsätzen“ (in der Verwaltung oder in NPO) den Weg in den Arbeitsmarkt erleichtert
- oder
- **Gemeinnützige Arbeit** (soziale Integration) für Klienten/-innen mit wenig Vermittlungschancen: Zwölf verschiedene Gruppenprogramme und Einzeleinsätze; für Personen mit psychischen und/oder körperlichen Leistungseinschränkungen stehen Plätze im „Beruflichen Trainingszentrum“ (BTZ) mit arbeitstherapeutischem Charakter offen. Das BTZ wird auch von der IV genutzt; es bietet auch Dauerarbeitsplätze für IV-Rentenbezüger/-innen an.
- oder
- Teillohn-Projekte.

7.1.4. Ausgewählte Modelle

7.1.4.1. Teillohn

Aufgrund der Erfahrungen mit den Angebotspaletten in den verschiedenen Städten zeigte sich nach wenigen Jahren, dass zwischen den auf Arbeitsmarktvermittlung ausgerichteten Programmen und den „Stabilisierungsprogrammen“ eine Zwischenstufe für all jene Personen fehlt, die zwar noch nicht vermittlungs- und qualifizierungsfähig sind, die aber ein entsprechendes Potential dazu zeigen, das zuerst bewusst gemacht, geweckt und gefördert werden muss. In Bern nahm 1997 eine Promotorengruppe erstmals die Idee eines „gemischtwirtschaftlichen“ Vorhabens auf, in das nicht nur öffentliche Sozialdienste, sondern auch die Sozialpartner und lokalen Wirtschaftsverbände Einsitz nahmen. Sie bauten das Projekt „Arbeit statt Fürsorge“¹¹¹ auf: Einzeleinsatzplätze in der Privatwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung und in Nonprofitorganisationen, Einführung eines „Einarbeitungszuschusses Sozialhilfe“ analog zur ALV.¹¹² 2004 entwickelt die Stadt Zürich diese Grundidee weiter zum Konzept der „Teillohn-Jobs“.

Definition Teillohn

Ein Klient mit geminderter Leistungsfähigkeit erbringt in einem Unternehmen eine Arbeitsleistung gemäss seiner individuellen Leistungsfähigkeit (Teilleistung). Das Unternehmen zahlt einen der erbrachten Teilleistung entsprechenden Lohn (Teillohn). Das Sozialamt zahlt die Differenz zwischen Teillohn und dem Sozialhilfeansatz plus EFB.¹¹³

Bei diesem Konzept wirkt eine Vielzahl von Akteuren mit:

- Die Klienten/-innen mit einer Leistungsfähigkeit von 30 bis 80 %
- Das Unternehmen, das mit Produkten am Markt Gewinn erwirtschaftet und bereit ist, einen markt- und leistungsgerechten Teillohn zu bezahlen
- Das Sozialamt,
 - dessen Sozialarbeiter/-innen die Fallführung des Klienten / der Klientin wahrnimmt (Sozialhilfebeiträge, EFB, Entscheide über Fortsetzung der Massnahme usw.)
 - dessen Coach die Begleitung des Klienten / der Klientin vor Ort im Unternehmen sicher stellt und bei Schwierigkeiten im Unternehmen interveniert
 - dessen „Stellenvermittler“ die Akquisition von neuen Teillohnstellen besorgt und in Kontakt tritt mit den entsprechenden Zuständigen in den Unternehmen
- allenfalls eine tripartite Kommission, die Anzahl und Konformität der Teillohnstellen mit den arbeitsrechtlichen und sozialpartnerschaftlichen Rahmenbedingungen überwacht.

Aufgrund der mit dem Konzept Teillohn ausgelösten politischen Debatten¹¹⁴ wurde das Teillohn-Arbeitsverhältnis zunehmend geregelt und lokal gültige Honorarmodelle mit differenzierten Leistungsstufen ausgearbeitet.¹¹⁵

¹¹¹ Spadarotto, C. 2008, *Berufliche und soziale Integration von stellenlosen Menschen*, Bericht z. Hd. des Vereins Arbeit statt Fürsorge, Zürich.

¹¹² Einarbeitungszuschuss (EAZ) im Projekt „Arbeit statt Fürsorge“: max. 40% des branchenüblichen Lohnes während max. 6 Monaten.

¹¹³ Definition gemäss Brunner, A. et al. 2008, 'Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen', in: Institut für Nachhaltige Entwicklung, *Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung*, Nr. 10, Zürich.

¹¹⁴ Teillohn-Jobs wurden bei ihrer Einführung als Bedrohung für Tiefelöhne, als Aushöhlung des Arbeitsrechts und als „staatliches Lohndumping“ bezeichnet (s. Resolution der Juso Kanton ZH vom 10.10.2005 im Protokoll des Stadtrates Zürich vom 21.06.2006 betreffend Sozialzentren).

¹¹⁵ Brunner, A. et al. 2008, *Op. cit.*

7.1.4.2. Sozialfirmen

Sozialfirmen stellen gewissermassen eine institutionalisierte Form von Teillohn-Arbeitsverhältnissen dar.

Im Unterschied zu arbeitsmarktlichen Massnahmen können Teillohn beziehende Klienten/-innen in privatwirtschaftlichen, am Markt tätigen Firmen platziert werden; mit dem (z. T. hochregulierten¹¹⁶) Leistungslohn soll ein Unterlaufen des Wettbewerbs verhindert werden. Sozialfirmen unterliegen deshalb weniger ausgeprägt als die Trägerorganisationen von Massnahmen der ALV dem Konkurrenzierungsverbot. Andererseits besteht die Gefahr des Drehtüreffekts: Klienten/-innen in Teillohn-Verhältnissen generieren eine neue Anspruchsbeziehung bei der ALV, die sie nach zwölf resp. 18 Monaten geltend machen können.

Definition Sozialfirma

Sozialfirmen sind Unternehmen, welche gleichzeitig zwei Unternehmensziele verfolgen: Ein grosser Teil ihrer Angestellten sind Personen mit Behinderung oder Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, welchen durch die Zusammenarbeit mit voll arbeitsmarktfähigen Kollegen/-innen eine echte Integrationschance geboten wird. Gleichzeitig arbeitet die Firma nach wirtschaftlichen Geboten und strebt Gewinne an, welche sie aber nicht ausschüttet, sondern wieder ins Unternehmen re-investiert. Alle Angestellten haben einen nicht im Voraus befristeten Arbeitsvertrag und Anrecht auf einen Lohn nach orts- und branchenüblichen Ansätzen. Um wettbewerbsfähig zu sein, ist die Sozialfirma auf einen finanziellen Ausgleich der verminderten Leistungsfähigkeit der Angestellten und der höheren Personalaufwände angewiesen. Dieser Nachteilsausgleich durch die öffentliche Hand soll nach der Aufbauphase höchstens 50 % der Einnahmen der Sozialfirma ausmachen, die andere Hälfte muss sie durch den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen am Markt erwirtschaften.¹¹⁷

7.1.4.2. Gate Keeping

Ein vielbeachteter neuer Massnahmentyp wurde in Winterthur aufgebaut und 2007 erstmals wissenschaftlich ausgewertet, das Projekt „Passage“, das einem neuen Massnahmentyp „Gate Keeping“ zuzurechnen ist.¹¹⁸ An sich könnte „Passage“ durchaus den vorgestellten Haupttypen „berufliche oder soziale Integration“, insbesondere dem Zwischentyp „Motivation und Abklärung“ zugeordnet werden. Das Besondere an „Passage“ liegt in seiner zeitlichen Anordnung und den mit der Programmbeteiligung verknüpften Bedingungen: Das Programm hat nicht nur Abklärungscharakter – die Sozialarbeiter/-innen können Potential und Arbeitsfähigkeit in der Praxis überprüfen lassen – sondern gleichzeitig den Charakter eines „Tatbeweises“ für die antragstellenden Klienten/-innen: Sind sie bereit, im Voraus eine Gegenleistung zu erbringen? Erst nach erfolgtem Tatbeweis, d. h. nach einem Monat aktiver *vollzeitiger* Teilnahme – die damit auch den Nachweis erbringt, dass kein Fall von Schwarzarbeit vorliegt – werden die (zuvor positiv anerkannten) Anträge umgesetzt und die Klienten/-innen erhalten die ihnen zustehende Sozialhilfeunterstützung. Während der Projektteilnahme erhalten sie Lohn, der der Sozialhilfeunterstützung plus IZU entspricht.

¹¹⁶ Z.B. die „Emplois de solidarité“ im Kanton GE mit einem paritätisch ausgehandelten Lohnstufenmodell.

¹¹⁷ Definition gemäss Arbeitsgemeinschaft schweizerischer Sozialfirmen (ASSOF), 31.07.2008.

¹¹⁸ Ott, W. et al. 2008, *Finanzieller Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration*, Econcept, Zürich.

Gemäss vorgängig angewandten Merkmalen lässt sich das Projekt folgendermassen darstellen:

Tabelle 14: Massnahmentyp Gate Keeping

Massnahmentyp	Ziele	Zielgruppe	Beschrieb
Gate Keeping	<ul style="list-style-type: none"> - Erste Erfahrung des Klienten / der Klientin mit „Gegenleistungspflicht“ - Abklärung des Integrationspotentials - Vorbereitung der Wiedereingliederung - Eintrittshürde 	<ul style="list-style-type: none"> - Antragstellende auf Sozialhilfe mit positivem Entschluss - Erwerbsfähig (mind. 50 %), aber nicht erwerbstätig 	<ul style="list-style-type: none"> - Nach positiv bewertetem Antrag werden die Klienten/-innen zu 1 Monat Waldarbeit verpflichtet - Sie erhalten einen Lohn (Basis: Grundbedarf + IZU 400 Franken) - Coaching und Unterstützung bei Stellensuche - Nach 1 Monat: Start des regulären Sozialhilfeprozesses

Um das „Tor zur Sozialhilfe“ (Gate) aufzustossen, müssen die Antragstellenden vorgängig nachweisen, dass sie bereit sind, eine Gegenleistung zu erbringen. Die Form dieser Gegenleistung hat weniger den Charakter von „Förderung“ als vielmehr von „Forderung“: In Winterthur werden (mindestens bisher) nur Arbeitsangebote im Wald gemacht.¹¹⁹ Indem die Antragstellenden hier einen Monat lang aktiv mitarbeiten, zeigen sie, dass sie gewillt sind, ihre Notlage möglichst selbstverantwortlich zu überwinden, dass ihnen der aktuelle Arbeitsmarkt dazu aber keine Möglichkeiten bietet. Die harte Waldarbeit hat dabei einen durchaus gewollten Abschreckungscharakter:¹²⁰ Es soll nicht allzu leicht sein, Sozialhilfeunterstützung zu erhalten. Der zunehmend beklagten Anspruchsmentalität soll mit einer harten Leistungsanforderung begegnet werden. In der Praxis werden aber nur Antragstellende ins Projekt zugewiesen, die weder aus gesundheitlichen, physischen oder familiären Gründen noch wegen einer bestehenden Teilzeitbeschäftigung an der Waldarbeit verhindert sind; im ersten Jahr wurden nur 20 % der Antragstellenden in die Passage zugewiesen. In der Regel beziehen ca. 55 % der Passage-Teilnehmenden im Anschluss an das Projekt Passage Sozialhilfe.¹²¹

Massnahmen als „Abschreckung“ sind im ALV-Bereich je nach Praxis der RAV durchaus auch bekannt. Insbesondere dann, wenn Schwarzarbeit vermutet wird oder die „Arbeitsbereitschaft“ als Aspekt der Vermittlungsfähigkeit¹²² geprüft werden soll. Mit Gate Keeping wird diese Praxis nun auch auf die Sozialhilfe übertragen.¹²³

¹¹⁹ In den neuen Angeboten in der Stadt Zürich arbeiten die Teilnehmenden in Wäschereien, Küchen usw. Die Stadt Bern plant ein Pilotprojekt mit Testarbeitsplätzen ab Frühling 2010. Details zu den Arbeitseinsätzen sind noch nicht bekannt (s. Berner Zeitung, *Putzen, räumen, radeln*, 22.10.2009).

¹²⁰ Von 310 Antragstellenden im Jahre 2007, die der Passage zugeführt wurden, haben 138 (44%) auf einen Einsatz verzichtet und/oder eine andere Lösung ausserhalb der Sozialhilfe gefunden (Soziale Dienste der Stadt Winterthur, Auswertung Passage 01.01.09 – 31.12.09, KAP).

¹²¹ Ott, W. et al. 2008, *Op. cit.*

¹²² AVIG Art. 15: „Der Arbeitslose ist vermittlungsfähig, wenn er *bereit*, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an einer Eingliederungsmassnahme teilzunehmen“ (Hervorhebung d. Verf.).

¹²³ Vgl. auch den „Leitfaden Zusammenarbeit RAV – Sozialamt“ der Stadt Luzern, Kapitel 7.2.

7.2. Preise von Sozialhilfemassnahmen

Entsprechend der unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten aber auch der qualitativen Vielfalt der Angebote zeigen die ausgewiesenen Vollkosten in den zugänglichen Programmunterlagen¹²⁴ sehr grosse Unterschiede:

Tabelle 15: Preisbeispiele (nur Programmkosten, ohne Teillohnerschädigungen)

Qualifizierung	Motivation, Abklärung (BE: „Stabilisierung mit Perspektive“)	Soziale Integration
BE: Max. 1'700 Fr./Mt. ¹²⁵ ZH: 1'600 Fr. bis 4'000 Fr./Mt.	BE: Max. 1'300 Fr./Mt. ZH: 1'750 Fr bis 1'950 Fr./Mt. Vertiefungsassessment BS: 2'500 Fr./3 Wochen	BE: Max. 1'300 Fr./Mt. ZH: ab 1'350 Fr./Mt. Coaching BS: 720 Fr./Mt. (für ein Einzel- und ein Gruppengespräch)

Wie die (nicht repräsentativen) Kostenbeispiele zeigen, finanzieren einzelne Gemeinden Sozialhilfeprogramme, deren Kosten durchaus vergleichbar sind mit denjenigen der ALV-Programme. Die Kurzbeschreibungen der Angebote im Kanton ZH lassen keine Rückschlüsse auf einen Zusammenhang zwischen Preis und Leistung der Angebote zu.

7.3. Zusammenarbeit Sozialdienst mit RAV auf Vereinbarungsbasis

Grundsätzlich steht der Zugang zum RAV allen stellensuchenden Personen, unabhängig von ihrem Versicherungsstatus, offen, also auch den erwerbsfähigen, aber nicht erwerbstätigen Klienten/-innen der Sozialhilfe. Vielerorts wird deshalb der Aufgabenbereich „arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung“ der Sozialdienste an die RAV¹²⁶ delegiert. In einzelnen Kantonen oder Städten ist diese Zusammenarbeit explizit in einem Zusammenarbeitsvertrag geregelt. Auf der nächsten Seite werden zwei Beispiele von Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und RAV dargestellt (Kanton VD und Stadt Luzern).

¹²⁴ Sozialamt des Kantons ZH, Programmangebot 2009; Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF des Kantons Bern 2005, *Op. cit.*; Pfister, N. 2009, *Op. cit.*

¹²⁵ Die Zahlen des Kantons BE beziehen sich auf die lastenausgleichsberechtigten Tarife.

¹²⁶ Die diesbezügliche Praxis der Kantone und der Umfang dieser Beratungsleistungen der RAV für die Sozialhilfe war nicht Auftrag dieser Studie; die entsprechenden Erhebungen werden durch das SECO durchgeführt.

Beispiel Kanton Waadt

Seit 2006 besteht eine vertragliche Regelung (Directive de collaboration) zwischen dem "Service de l'emploi" und dem "Service de la prévoyance et de l'aide sociale" im Bereich „Revenu d'insertion“ (RI). Sie regeln folgende Kriterien der Zusammenarbeit:

- RI umfasst die finanzielle Unterstützung und Eingliederungsmassnahmen
- **Zuständigkeit:** Fallführung (inkl. finanzielle Unterstützung) liegt bei den Sozialarbeiter/innen
- **Abklärung:** Zu Beginn wird eine „Bilan“ erstellt, entweder von den Personalberater/-innen oder von den Sozialarbeiter/-innen. Der Fortschritt des Eingliederungsprozesses wird periodisch evaluiert.
- **Status der Klienten/-innen:** Das Förderkonzept des RI sieht (analog zur vorgestellten Typologie) drei Förderstatus vor:
 - Berufliche Eingliederung, zuständig: Personalberater/-in, im Auftrag der Sozialarbeiter/-innen
 - Soziale Eingliederung, zuständig: Sozialarbeiter/-innen
 - Berufliche und soziale Eingliederung, „suivi mixte“: Die Klienten/-innen werden gleichzeitig von den Personalberater/-innen und von den Sozialarbeiter/-innen beraten; die Aufgabenteilung wird fallbezogen vertraglich zwischen den beiden geregelt.
- **Sanktionen:** Klienten/-innen, die im ORP eingeschrieben sind und von den Personalberater/-innen beraten werden, werden bei Nichteinhalten der Vorgaben durch den die Personalberater/-innen sanktioniert; die Ausführung der Sanktion erfolgt über die fallführenden Sozialarbeiter/-innen. Umfang der Sanktionen: 2 Stufen: Reduktion um 15 % und um 25 %; Unterstützungsbeiträge für Kinder sind von den Sanktionen ausgenommen.
- **Datenschutz:** Der Zugang zu den Datensystemen und der Austausch der Daten sind in einem speziellen Reglement geregelt.

Beispiel auf kommunaler Ebene: Stadt Luzern

Das Sozialamt der Stadt Luzern erstellte einen „Leitfaden Zusammenarbeit RAV Luzern und Sozialamt Luzern“. Er soll „die Zusammenarbeit verbessern, Missverständnisse und Doppelspurigkeiten verhindern, das gegenseitige Vertrauen fördern und die Zusammenarbeit für alle Beteiligten (Klient/-in, Personal) transparenter machen“. Der Leitfaden macht Feststellungen zu folgenden Kriterien:

- **Zielgruppen** die für die Zusammenarbeit RAV / Sozialdienst relevant sind:
 - RAV-Klienten/-innen vor der Aussteuerung, sofern ein Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe erwartet werden kann; Abklärung zwei Monate vor Aussteuerung
 - Sozialhilfeklienten/-innen ohne Anspruch auf ALV-Leistungen, sofern sie arbeitsfähig sind
- **Vorgehen:**
 - RAV Klienten/-innen werden zwei Monate vor Aussteuerung von den Personalberater/-innen auf die Sozialhilfe hingewiesen;
 - Sozialhilfeklienten/-innen erhalten bei Antragstellung vom Intake resp. in laufenden Unterstützungsfällen von den Sozialarbeiter/innen die Aufforderung sich beim RAV anzumelden als Voraussetzung für Sozialhilfeunterstützung resp. Fortsetzung der Unterstützung
- **Sanktionen:** Für Sozialhilfeklienten/-innen: Wer die RAV-Termine nicht einhält, die vom RAV geforderten Arbeitsbemühungen nicht nachweist, zugewiesene Stellen nicht annimmt, wird von den Personalberatern/-innen den Sozialarbeitern/-innen gemeldet; diese verhängen als Sanktion: Streichung der IZU, Senkung Sozialhilfeunterstützung, Abklärung, ob ein Beschäftigungsprogramm angeordnet werden soll, um den Arbeitswillen zu prüfen.
- **Datenschutz:** Die Klienten/-innen haben das Formular „Entbindung vom Amtsgeheimnis für den Datenaustausch RAV-Sozialdienst“ zu unterzeichnen.

Das Sozialamt Luzern delegiert somit den Aufgabenbereich „berufliche Integration“ ans RAV; Beschäftigungsprogramme können in laufenden Unterstützungsfällen auch als Sanktion eingesetzt werden oder bei Antragstellenden eine Gate-Keeping-Funktion ausüben.

7.4. Zusammenarbeit RAV und Sozialamt im Rahmen gemeinsamer Projekte

7.4.1. Arbeitsintegrationszentrum (AIZ) Basel Stadt

Das Arbeitsintegrationszentrum des Kantons BS wurde (als IIZ-Projekt) durch die Zusammenlegung der ehemaligen „Fachstelle für Arbeit“ und der „Projektstelle Gegenleistung“ aufgebaut. Rechtliche Basis bildet eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Amt für Wirtschaft und der Sozialhilfe BS, die beide zum kantonalen „Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt“ gehören. Das AIZ wird vom Amt für Wirtschaft geführt und stellt dem Sozialamt Rechnung für seine Leistungen.

Zielgruppen: Arbeitsfähige Klienten/-innen der Sozialhilfe und RAV-Kunden/-innen

- Untergruppen: Selbständigerwerbende, alleinerziehende junge Erwachsene mit Ausbildungsbedarf

Vorgehen: Neueintretende Klienten/-innen mit Integrationspotential (Zielgrösse: 35 % Integrationspotential) werden vom Intake ans AIZ verwiesen.

Leistungen des AIZ:

- Abklärungen mit Kurzassessments (Gruppen- und Einzelgespräche) und Vertiefungsassessments (dreiwöchige Standortbestimmungskurse)
- Coaching (während Arbeitseinsätzen)
- Instruktion und Kontrolle von Arbeitsbemühungen
- Zuweisung in Beschäftigungsprogramme; die AVIG-AMM-Palette steht den Klienten/-innen offen
- Fallführung: Erfolgt durch das dem AWA eingegliederte AIZ (nicht durch den Sozialdienst), mit Rückmeldung (und Rechnungsstellung) an den Sozialdienst

Sanktionen: Sanktionen werden vom AIZ-Personal entschieden. Sie erfolgen nach einem exakten Sanktionsplan, vergleichbar mit der Einstellungspraxis der ALV (max. Einstellung: 20 Tage); bei fortgesetzter Mitwirkungsverweigerung wird der Klient /die Klientin an den Sozialdienst zurückgewiesen und es wird eine Einstelllung der Unterstützungsleistungen geprüft.

Datenschutz: Das AIZ verwendet das Fallführungssystem der Sozialhilfe (Tutoris) und verpflichtet sich zur Einhaltung der Datenschutzregelungen der Sozialhilfe.

Wie diese Kurzdarstellung zeigt, stellt das AIZ eigentlich ein „RAV für Sozialhilfeklienten/-innen“ dar und überträgt die AVIG-Konditionen (Mitwirkungspflicht, Arbeitsvermittlung, Zugang zu AMM, Sanktionen) weitestgehend auf alle arbeitsfähigen Sozialhilfeklienten/-innen. Für die „beruflichen Massnahmen“ steht ein Budget von 4 Millionen zur Verfügung (2009).

7.4.2. Work-in Winterthur

Das „Work-in“ ist ein „interinstitutionelles Projekt“, das sich aber insofern vom IIZ-MAMAC-Projekt unterscheidet, als sich das Work-in nicht an krankheitsbedingt leistungseingeschränkte Klienten/-innen richtet. Es handelt sich um ein Kooperationsprojekt der zwei städtischen Dienststellen Soziale Dienste, der dem Sozialamt ebenfalls zugehörigen „Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte“ (KAP) und als drittem Partner dem RAV Winterthur. Die Aufbauorganisation versteht sich als eine „virtuelle“, d. h. die Mitarbeitenden der drei Dienststellen bleiben Teil ihrer Stammorganisationen (Sozialdienst, KAP und RAV) und arbeiten aufgabenbezogen im Rahmen gewisser für das Projekt freigegebenen Zeiteinheiten als Work-in-Team. Das Team selbst wird durch eine Person aus einer der drei Stammorganisationen

geleitet; dem „Umsetzungsteam“ steht ein operatives, ebenfalls tripartit zusammengesetztes Leitungsteam vor, das seinerseits durch das strategische Leitungsorgan des Work-in gesteuert wird, das sich aus den Leitungspersonen der drei Dienststellen zusammensetzt.

Zielgruppen: ALV-Versicherte mit Risiko auf lange Erwerbslosigkeit, erwerbsfähige Sozialhilfeklienten/-innen mit relativ guten Eingliederungschancen.

Vorgehen: RAV und Sozialdienst weisen Personen der Zielgruppen anhand eines Kriterienkatalogs mit schriftlicher Anmeldung ans Work-in zu.

Leistungen Work-in: Die zentrale Leistung des Work-in ist ein differenziertes Case Management, das sich am Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit oder ohne Ablösung von der Sozialhilfe orientiert. Das Case Management verläuft in folgenden fünf Schritten:

- Abklärung
- Zielvereinbarung
- Durchführung des Interventionsplans; der skizzierte „Kernprozess“ beinhaltet eine mehrstufige Angebotspalette (Stellenvermittlung, Beschäftigungsprogramm) mit Ziel berufliche Qualifizierung; unbefristete Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt (soziale Integration)
- Kontrolle und Überwachung (Monitoring)
- Auswertung, Messung der Zielerreichung (Evaluation)

Sanktionen: Work-in arbeitet primär mit Anreizen (IZU, EFB); bei Verweigerung der Mitwirkung erfolgen Leistungskürzungen bis hin zu Leistungseinstellungen.

Das Besondere des Winterthurer Projektes ist seine „Virtualität“; damit wird eine unmittelbare Zusammenarbeitspraxis von Sozialdienst und RAV entwickelt, die den klientenbezogenen Leistungsaustausch – jedes System bietet seine spezifischen Kompetenzen an – in sehr pragmatischer, unbürokratischer und für die Akteure motivierender Weise möglich macht. „Historischer“ Hintergrund dieses Modells: Das RAV Winterthur war bis vor Kurzem als letztes RAV der Schweiz Teil der Stadtverwaltung.¹²⁷

¹²⁷ Ein ähnliches „Erfolgsmodell“ stellte seinerzeit der Regionale Sozialdienst des Bezirks Affoltern a. A. im Kanton ZH dar. Das RAV wurde hier als Teil des Regionalen Sozialdienstes aufgebaut. Im Wirkungsvergleich wurde dieses RAV im Jahr 2000 als „erfolgsreichstes im Kanton ZH“ bewertet; Ende 2000 erfolgte die Kantonalisierung.

7.5. Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfe und Kooperation mit dem ALV-System aus Sicht der Experten/-innen

7.5.1. Schnittstelle

Aus Sicht der Mehrheit der Experten/-innen wird die Arbeitsmarktintegration zwar als sehr wichtige Aufgabe der Sozialhilfe eingeschätzt; es wird aber darauf hingewiesen, dass die Aufgaben der Sozialhilfe breiter sind und die Arbeitsmarktintegration nur für eine Minderheit der Klienten/-innen relevant ist. Dieses unterschiedlich breite Aufgabenfeld dürfe nicht zu einer vermeintlichen Gleichsetzung von RAV und Sozialdienst führen; die beiden Systeme sollen sich aber, *wo es sinnvoll* ist, ergänzen. Die Klärung, *wo dies tatsächlich der Fall* ist, setzt ein Klientenprofiling voraus, das von beiden Teilsystemen verstanden und auch mitgetragen werden muss. Hier erweist sich das unterschiedliche Berufsbild von Sozialarbeiter/-innen und Personalberater/-innen als eine gewisse Schwierigkeit.

Mehrheitlich wird die Vermutung geäussert, dass die Personalberater/-innen die Klientel der Sozialhilfe in zweiter Priorität beraten, nicht zuletzt wegen der vier Faktoren, mit denen der Vermittlungserfolg je RAV gemessen wird. Ein Experte, der mit RAV in zwei verschiedenen Kantonen operativ zusammenarbeitet, berichtet von sehr unterschiedlichen Schnittstellenqualitäten je nach den beteiligten RAV und Sozialdiensten. Dies weist seiner Meinung nach auf die grosse Bedeutung der Gestaltung der Kontakte sowohl zwischen den im gleichen Zuständigkeitsgebiet operierenden Institutionen wie der unmittelbar betroffenen Mitarbeitenden hin.

Als gegenseitige Behinderung erfolgreicher Vermittlungstätigkeit der verschiedenen im Bereich Arbeitsmarktvermittlung tätigen Institutionen bewertet ein Experte die Tatsache, dass gewisse Arbeitgeber unkoordiniert von vielen Seiten gleichzeitig um Stellen angegangen werden (RAV, Sozialdienst, IV-Stellen, Flüchtlingsbetreuung, Sucht- und Jugendberatung, Bewährungshilfe usw.).

Eine Expertin bewertet die Zusammenarbeit zwischen ihrem Sozialdienst und dem RAV als sehr gut; die Qualität werde massgeblich durch die regelmässigen gemeinsamen Austauschveranstaltungen und Weiterbildungen gepflegt; besonders positiv wirke sich die Abmachung aus, dass alle neuen Personalberater/-innen in der Einarbeitungszeit während eines halben Tages im Sozialdienst mitarbeiten.

Klare Regelungen für die Schnittstellengestaltung durch die zuständigen kantonalen Stellen werden als wichtige Voraussetzung für gute Zusammenarbeit bewertet; die Qualität steht und fällt aber in der direkten Zusammenarbeit der operativ tätigen Sozialarbeiter/-innen und Personalberater/-innen.

Welche harten Faktoren (z. B. Fallzahlen, Perimeter, Strukturen, Qualifikationen) und weichen Faktoren (z. B. Einstellungen, gegenseitige Erwartungen, Unternehmenskultur) Faktoren die Zusammenarbeit tatsächlich erleichtern oder erschweren, müsste in einer auf einer repräsentativen Erhebung basierenden Faktoranalyse erfasst werden.

7.5.2. IIZ und IIZ-MAMAC¹²⁸

Die IIZ ist in jedem Kanton anders ausgestaltet. In 21 Kantonen sind die kantonalen Arbeitsmarktbehörden (resp. ein RAV) federführend, in vier Kantonen liegt die Koordination bei den Sozialbehörden (GE, LU, NE, TI), in einem Kanton bei der IV (SO).

Aus Sicht der Mehrheit der Experten/-innen waren die Erwartungen in die IIZ zu hoch gesteckt. Heute wird aus ihrer Sicht das Stichwort „IIZ“ in erster Linie auf IIZ-MAMAC und damit auf die Einzelfallebene bezogen. Als strukturelle Lösung konnte sich die IIZ bisher nicht durchsetzen. Ein Experte bedauert, dass IIZ als Projekt zu kleinmütig, ängstlich, mit zu vielen administrativen Hürden eingerichtet wurde, dass die IIZ viele Erwartungen weckte und eine gewisse Zeit eine eigentliche „IIZ-Bewegung“ auslöste – die auch viele interessante Erfahrungen brachte und Türen öffnete –, dass nun aber der Schwung verpufft sei und es Anstrengungen brauche, IIZ als Vision überhaupt noch aufrechtzuerhalten.

Von verschiedenen Experten/-innen wird als entscheidender, bisher fehlender Erfolgsfaktor für IIZ eine Verbundfinanzierung gefordert. Erst dann, wenn dank einem Finanzpool IIZ-Massnahmen rasch und unbürokratisch allen von den verschiedenen Systemen zugewiesenen Klienten/-innen zugänglich würden, könnte IIZ zu einem Erfolgsmodell werden.

Als wichtiges Ergebnis aus der bisherigen IIZ-MAMAC-Arbeit wird die Erfahrung bewertet, dass gewisse Zielgruppen (hinsichtlich spezifischen Potentialen oder Defiziten) in allen Teilsystemen auftreten, dass die Allokation der geeigneten Massnahmen (die „richtige Person“ in die für sie „richtige Massnahme“) der entscheidende Erfolgsfaktor sei und deshalb der Zugang zu den verschiedenen Fördermassnahmen der einzelnen Teilsysteme unbedingt durchlässig sein müsse, unabhängig vom Versicherungsstatus des Klienten / der Klientin.

7.5.3. Teillohn, Sozialfirma, Gate Keeping

Alle neueren Integrationskonzepte werden von allen befragten Experten/-innen grundsätzlich positiv bewertet und mit Interesse beobachtet. Am kritischsten wird das Gate Keeping beurteilt. Zwar wird von verschiedenen Seiten attestiert, dass „Klienten/-innen merken, dass von ihnen etwas verlangt wird und sie so auch Anerkennung erhalten“, dass die Testphase eine gute Möglichkeit für die Abklärung und anschliessende Förderplanung darstelle, aber mehrere Experten/-innen warnen, Gate Keeping dürfe keinesfalls als Abschreckungsmittel eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang bedauert ein zum Projekt an sich positiv eingestellter Experte, dass in Winterthur nur Waldarbeit angeboten werde; die Einsatzmöglichkeiten müssten auf das Potential der Klienten/-innen abgestimmt sein,¹²⁹ dies verlange eine breitere Arbeitspalette. Ein Experte weist auf das Problem hin, dass es unklar bleibe, was mit den Sozialhilfeantragstellern, die vom Arbeitseinsatz abgeschreckt werden, nachher geschehe.¹³⁰ Es bestehe das Risiko, dass so eine neue Gruppe von Randständigen unterhalb des Existenzminimums entstehe, zu der seitens Sozialbehörden jeglicher Kontakt fehle. Eine Hauptaufgabe der Sozialhilfe sei es aber, genau solche Zustände zu vermeiden.

7.5.4. One Window

Alle Experten/-innen würden eine „One Window“-Lösung begrüßen, d. h. die Behandlung aller Klienten/-innen mit Bedarf an Unterstützung im Prozess der Arbeitsmarktintegration –

¹²⁸ Der Abschnitt zu IIZ und IIZ-MAMAC wird in dieser Studie sehr kurz gehalten, da das BSV 2009 eine umfassende Evaluation in Auftrag gegeben hat, deren Ergebnisse im Frühjahr 2010 zur Verfügung stehen werden.

¹²⁹ Interessanterweise wird dieser Punkt von den befragten Passage-Teilnehmenden in der nachträglichen Befragung *nicht* kritisiert. Allerdings wurden nur die Teilnehmenden befragt, d.h. ausschliesslich Personen, die die Waldarbeit angenommen und das gesamte Programm absolviert haben.

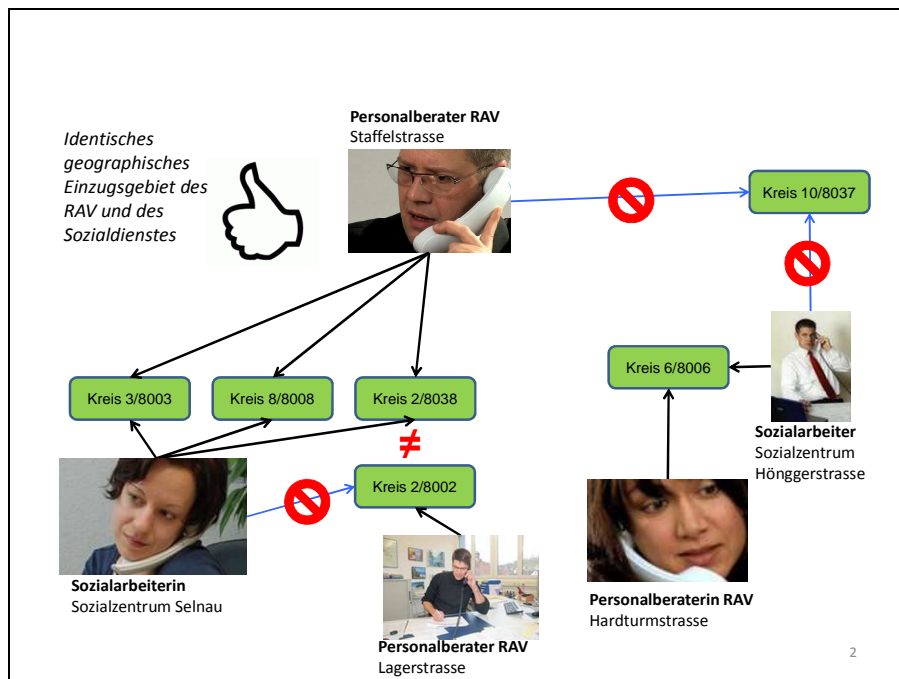
¹³⁰ Gemäss Evaluationsbericht wurden diejenigen Personen, die sich nicht am Programm beteiligten und damit auf die Geltendmachung eines Anspruchs auf Sozialhilfe verzichteten, nicht befragt, da sie „nicht mehr auffindbar“ waren. Dies kann als Hinweis auf das monierte Risiko extremer Randständigkeit interpretiert werden.

unabhängig des zuständigen Hilfesystems – durch eine einzige kompetente Fachstelle, die den Integrationsprozess und die dazu notwendigen Massnahmen personen- und lösungsorientiert (finale statt kausale Ausrichtung) ausgestalten und finanzieren kann.

7.5.5. Geografische Zuständigkeit (Perimeter)

In der Praxis der Zusammenarbeit verschiedener Dienst- und Fachstellen des Sozialbereichs spielt – neben gesetzlichen, vertraglichen und finanziellen Voraussetzungen – auch die Frage der Übereinstimmung der geografischen Zuständigkeit eine sehr praktische, oft aber entscheidende Rolle: In vielen beobachteten Beispielen decken sich die regionalen Zuständigkeiten von RAV und Sozialdienst (sog. „Perimeter“) nicht. Dies führt dazu, dass ein Sozialdienst mit mehreren RAV mit je eigenen Strategien und Massnahmenpaletten zusammenarbeiten muss, was den Aufbau einer gemeinsamen Kooperationspraxis – die, wie die Experten/-innen betonen, massgeblich durch die persönlichen Kontakte geprägt wird – unnötigerweise erschwert.

Abbildung 3: (Nicht)-Übereinstimmung der geographischen Zuständigkeiten der RAV und Sozialdienste am Beispiel der Stadt Zürich



Wie in Abbildung 3 dargestellt, gibt es in der Stadt Zürich sieben RAV und fünf Sozialzentren. Die geographische Übereinstimmung zwischen RAV und Sozialzentren ist oftmals nicht gegeben.

7.6. Hemmende und fördernde Faktoren für die Zusammenarbeit von Sozialhilfe und ALV im Bereich Arbeitsintegration von Sozialhilfeklienten/-innen

Faktoren	Hemmend	Fördernd
Föderalismus	Heterogenität der kantonalen Sozialhilfegesetze und kantonalen Sozialhilfestrategien erschweren eine Koordination auf nationaler Ebene	Innovationen und Pilotprojekte in den Kantonen; es können spezifische Erfahrungen gemacht werden, bevor flächendeckende Lösungen eingeführt werden
Politische Steuerung der Sozialhilfe	Die Durchsetzbarkeit einheitlicher und dauerhafter Lösungen ist weitgehend auf die kommunale Ebene beschränkt	Innovation auf Gemeindeebene; Gemeinden stehen in unmittelbarem Bezug zu den Klienten/-innen
Systemorientierung vs. Personenorientierung	Sogenanntes „Kässelidenken“ führt zu Doppelspurigkeiten, inadäquaten Lösungen, Mismatch in den Massnahmen, Drehtüreffekt	Wenn die zu integrierende Person mit ihren Ressourcen und Defiziten im Zentrum steht, können situations- und personenspezifische Massnahmen getroffen werden
Festlegung der Zuständigkeitsperimeter RAV / Sozialdienste	Bei Inkongruenz: direkte Kontakte zwischen den Akteuren als wichtige Ressource werden erschwert	Einheitliche Sozialräume erleichtern den direkten Kontakt zwischen Sozialarbeiter/-innen und Personalberater/-innen; es können regionsspezifische Lösungen aufgebaut werden
Festlegung von Zielgruppenkategorien	Steuerung der Kooperation und Aufgabendelegation wird bei unklaren Zielgruppendefinitionen erschwert	Eine gemeinsame Festlegung von Zielgruppenkategorien erleichtert die Zusammenarbeit im Einzelfall wie auch in der Suche nach zielgruppenkonformen Massnahmen
Systembedingte Ziele	Die umfassenden, personenorientierten Ziele der Sozialhilfe sind für die RAV oftmals nicht bekannt. Die vier AVIG-Wirkungsindikatoren benachteiligen die Beratung von Sozialdienstsklienten/-innen im RAV	Kenntnis und Anerkennung des umfassenden Sozialhilfesauftrages erleichtern dem RAV die Delegation von Sozialberatungsaufgaben an den Sozialdienst. Die Wirkungsindikatoren sollten zugunsten einer spezifischen Auslegung betreffend Sozialhilfeklienten/-innen überprüft werden, sodass die erfolgreiche Beratung von Sozialhilfeklienten/-innen als gleichwertig anerkannt wird.
Terminologie, Standards, Methodik Preiskategorien von Massnahmen	Die heute fehlende gemeinsame Terminologie führt zu Intransparenz der Angebotspaletten, Doppelspurigkeiten, fehlender Durchlässigkeit, Know-how-Transfer zwischen vergleichbaren Massnahmen beider Systeme wird erschwert	Durchlässigkeit ist dann erreicht, wenn <i>gleiche</i> Massnahmen in den beiden Systemen gleich bezeichnet werden und gleich viel kosten; <i>spezifische</i> Massnahmen der Teilsysteme müssen als solche erkennbar sein.
Interprofessionalität Personalberater/-innen / Sozialarbeiter/-innen	Wenn das gegenseitige Berufsverständnis zwischen Sozialarbeitern/-innen und Personalberatern/-innen fehlt, ist eine Zusammenarbeit an den Schnittstellen von RAV und SD kaum möglich	Die gegenseitige berufliche Anerkennung zwischen Sozialarbeitern/-innen und Personalberatern/-innen ist eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Zusammenarbeit auf der Einzelfallebene
Konkurrenz betr. Arbeitgeberkontakten	Das Risiko von Widerstand von Arbeitgebern gegen Integrationsmassnahmen wächst	Ein koordiniertes Vorgehen betreffend Einarbeitungs- und Praktikumsplätzen führt für beide Systeme zu einer besseren Nutzung der Ressource „Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft“
Wachsende administrative Aufgaben	Zeitressourcen für die Kernaufgabe „Beratung“ und die Zusammenarbeit RAV / Sozialdienst fehlen	Überprüfen, möglichst Reduktion von Administrativaufgaben; vermehrte Delegation von Administrativaufgaben an Administrativpersonal entlastet

7.7. Fazit: Arbeitsintegration in der Sozialhilfe und Schnitt- und Nahtstellen mit der ALV

7.7.1. Angebotspalette

Jede Stadt und viele Regionen haben im Laufe der letzten Jahre in kreativer Weise die verschiedensten Konzepte entwickelt, Programme aufgebaut und diese mit einer bunten Vielfalt von Namen gekennzeichnet. Diese Entwicklung „von unten“ macht eine Übersicht sehr schwierig; es ist kaum möglich, die Angebote aufgrund ihres Namens oder ihrer Bezeichnung zu charakterisieren und in ein kohärentes System einzuordnen. In vielen Kantonen sind die von Gemeinden oder Nonprofitorganisationen aufgebauten und getragenen Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration ausserhalb eines engen Perimeters der direkt beteiligten Gemeinden kaum bekannt – mit der Folge eines Mismatch: Weder die Belegung der angebotenen Plätze noch die Zuweisung der Klienten/-innen in geeignete Programme sind gewährleistet. Aber auch dort, wo Listen¹³¹ erstellt wurden, ist eine handlungsanleitende Übersicht schwierig: Da eine einheitliche Methodik und Terminologie fehlt, kann ein Vergleich der Angebote (z. B. zur Auswahl des geeigneten Programmes) nur über eine Auswertung der ausführlichen Konzepte erfolgen, die allerdings zumeist ganz unterschiedlich strukturiert sind. Es ist aber anzunehmen, dass eine sorgfältige Analyse schliesslich immer zu einer Zuordnung führt, die sich mit der in 7.1. skizzierten Typologie mehr oder weniger in Deckung bringen lässt.

Die Vielfalt der Angebotspaletten der Sozialhilfe – im Vergleich zu den schweizweit gemäss Kreisschreiben reglementierten arbeitsmarktlichen Massnahmen – ist einerseits Ausdruck der vorgängig beschriebenen Dezentralität der Sozialhilfe, andererseits aber auch der gegenüber der ALV viel breiteren Aufgabenstellung der Sozialhilfe: Während es sich bei den Arbeitsmarkt-massnahmen von der Definition her um Massnahmen zur „raschen und dauerhaften *Wiedereingliederung der versicherten Personen in den Arbeitsmarkt*“¹³² handelt, richten sich die Sozialhilfemassnahmen *nicht nur, aber auch* an Personen, deren Vermittlungsfähigkeit – im Gegensatz zu ALV-Versicherten – keineswegs vorausgesetzt werden kann, die auf unterschiedliche Weise leistungsbeeinträchtigt sind, die deshalb in vielen Fällen keinen gezielten „Vermittlungsbedarf“ sondern einen umfassenden Integrationsbedarf haben. Während für ein RAV kein Anlass besteht, eine Person mit stark eingeschränkter Vermittlungsfähigkeit in eine Massnahme zu schicken (es sei denn zur Abklärung, ob die ALV-Voraussetzungen noch erfüllt sind), *muss* ein Sozialdienst aufgrund seines Auftrages zur sozialen Integration hier über angemessene Möglichkeiten verfügen.

In der Realität von RAV und Sozialdienst überschneiden sich aber die Klientenprofile: In den Sozialdiensten werden *auch* vermittlungsfähige Klienten/-innen mit einem Potential für die berufliche Integration beraten, in den RAV Stellensuchende, die infolge persönlicher oder familiärer Faktoren hinsichtlich einer raschen Eingliederung wenig Chancen haben und deshalb einer professionellen Sozialberatung und allenfalls einer Massnahme zur sozialen Integration bedürfen. Hier bietet die IIZ die naheliegenden Lösungen an, allerdings – wie die Experten/-innen darlegen – in aufwändigen Verfahren auf der Einzelfallebene.

Schliesslich darf aber nicht vergessen werden: Solange passende, dem Profil der Sozialhilfeklienten/-innen entsprechende Arbeitsplätze auf dem Arbeitsmarkt fehlen, haben Beschäftigungsprogramme in erster Linie die Funktion der sozialen Integration; zur Ablösung der Abhängigkeit von Transferzahlungen können sie nicht beitragen.

¹³¹ Das kantonale Sozialamt ZH hat am 1.7.2009 eine Liste der „dem Amt bekannt gegebenen Angebote“ mit inhaltlicher Beschreibung, Zielgruppen und Zielen sowie Kosten herausgegeben. Weder Ziele noch Zielgruppen sind trennscharf, es handelt sich zumeist um Selbstdeklarationen der Anbieter.

¹³² SECO 2008, *Kreisschreiben über die AMM. Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung*, Bern, S. A1.

7.7.2. Schnitt- oder Nahtstellen

Die in der Schweiz praktizierte Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialdienst beruht auf ganz unterschiedlich ausgestalteten Regelungen resp. Praktiken. Das Beispiel des Kantons VD zeigt eine ausdifferenzierte Form, die auf Departementsebene vertraglich definiert und rechtlich abgesichert wurde. Das Beispiel der Stadt Luzern steht für einen pragmatischen Leitfaden, der den beteiligten Akteuren Orientierungshilfe geben will. Winterthur und Basel haben operative Kooperationsstrukturen geschaffen. Vielerorts wird eine nicht weiter festgelegte informelle Zusammenarbeit praktiziert.

Nach Meinung der befragten Experten/-innen stellt die Qualität der persönlichen Kontakte zwischen Personalberater/-innen und Sozialarbeiter/-innen einen wichtigen Erfolgsfaktor dar; Verträge, Reglemente und Leitfäden können als Voraussetzungen eine gute Zusammenarbeit erleichtern, sie aber nicht garantieren. Letztlich entscheidend für die Zusammenarbeit sind der persönliche Kontakt und die Kooperationsbereitschaft der Akteure – wie mehrere Experten/-innen berichten – insbesondere der RAV- und Sozialdienstleitungen. Inkohärente, d. h. nicht deckungsgleiche Perimeter der Arbeitsmarkt- und der Sozialhilfeorganisationen, erschweren die Zusammenarbeitspraxis.

Dort wo die IIZ gut verankert ist, trägt sie zu positiven Erfahrungen bei und fördert eine erfolgreiche Kooperationspraxis. Regelmässige gemeinsame Veranstaltungen zu Integrationsfragen innerhalb einer Region können überdies die Entwicklung von Schnitt- hin zu Nahtstellen erleichtern.

8. Empfehlungen zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe

Die nachfolgend skizzierten Empfehlungen basieren einerseits auf den Experteninterviews, andererseits auf den Auswertungen der untersuchten Materialien. Es wird dabei zwischen Empfehlungen, die sich auf die operative Ebene beziehen, und Empfehlungen strategischer Art unterschieden.

8.1. Empfehlungen auf operativer Ebene

Vorbemerkung

Aufgrund der kantonalen oder kommunalen Zuständigkeit für die Sozialhilfe kann seitens Bund kein zwingender Einfluss auf Ausgestaltung, Organisation und Entwicklung von Sozialhilfemassnahmen genommen werden. Eine Einflussnahme kann nur über finanzielle Anreize oder Kooperationsangebote erfolgen. Als besondere Schwierigkeit gilt es zu beachten, dass der Übergang von der ALV in die Sozialhilfe ein *individuell induzierter Übergang* ist (während der Übergang von Sozialhilfe in die ALV *systeminduziert* ist): Eine durchgehende Beratung/Begleitung vor und nach der Aussteuerung kann nur auf der Basis des freiwilligen Einverständnisses des Klienten / der Klientin erfolgen.

Empfehlung 1: Leistungsaustausch RAV / Sozialdienst

Ausgangslage

Die Klientenprofile der Sozialhilfe und der ALV lassen sich hinsichtlich Beratungsbedarfs vier Grundkategorien¹³³ zuordnen:

Abbildung 4: Klientenprofile

ALV	SH	Klientenprofil	PB	SAR
		A = Vermittlungsfähig mit guten AM-Chancen <u>ohne</u> durch die Lebenslage bedingte weitere Probleme	X	
		B = Vermittlungsfähig mit guten AM-Chancen <u>mit</u> durch die Lebenslage bedingten weiteren Problemen	X	X
		C = Vermittlungsfähig mit geringen AM-Chancen <u>mit</u> durch die Lebenslage bedingten weiteren Problemen	X	X
		D = Nicht vermittlungsfähig <u>mit</u> Problemlage		X

Kernkompetenz des RAV ist die *arbeitsmarktliche* Beratung und Vermittlung, Kernkompetenz des Sozialdienstes die (*umfassende*) *Sozialberatung*; die RAV haben explizit *keinen* Sozialberatungsauftrag, den Sozialdiensten fehlen vertiefte arbeitsmarktliche Kenntnisse. Diese Kompetenzkonstellation der beiden Fachstellen legt bei Klienten/-innen mit überschneidendem Beratungsbedarf (Typ B und C: Arbeitsmarkt- und „Lebenslage“-Beratung; Typ D: Abklärung der Vermittlungsfähigkeit) einen Leistungsaustausch zwischen den Fachstellen nahe:

¹³³ Unter „durch die Lebenslage bedingte weitere Probleme“ werden Probleme subsummiert, die ausserhalb der auf die arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung fokussierten Kompetenz von Personalberater/-innen liegen, wie z.B. psychische, gesundheitliche und familiäre Probleme, Fragen der sozialen Integration usw.

Empfehlung

Das RAV bietet dem Sozialdienst Arbeitsmarktberatung und -vermittlung an für Sozialhilfe-klienten/-innen mit Erfolgchancen auf dem Arbeitsmarkt (Typ B) resp. zur Abklärung ihres arbeitsmarktlichen Potentials (Typ C und D). Die Einhaltung einer entsprechenden Zuwei-sung kann vom Sozialdienst mit Anreizbeträgen anerkannt resp. die Nichteinhaltung kann vom Sozialdienst mit Reduktion der Sozialhilfeunterstützung sanktioniert werden.

Umgekehrt bietet der Sozialdienst dem RAV sozialarbeiterische Betreuungs-/Beratungsleistungen für ALV-Versicherte des Typs C, allenfalls B an, insbesondere in der Zeit vor der Aussteuerung oder für Personen, bei denen Personalberater/-innen frühzeitig ein erhöhtes Risiko auf Langzeitarbeitslosigkeit konstatieren. Sofern es sich um anspruchsberechtigte Versicherte ohne Anspruch auf ergänzende Sozialhilfeleistungen handelt, kann diese Zuweisung nur freiwillig erfolgen.

Handelt es sich um die Betreuung von Doppelbezügern ist eine eindeutige *Fallführungs*zu-ordnung (zu Sozialdienst oder RAV) unabdingbar.

Grafik 19: Leistungsaustausch RAV / Sozialdienst

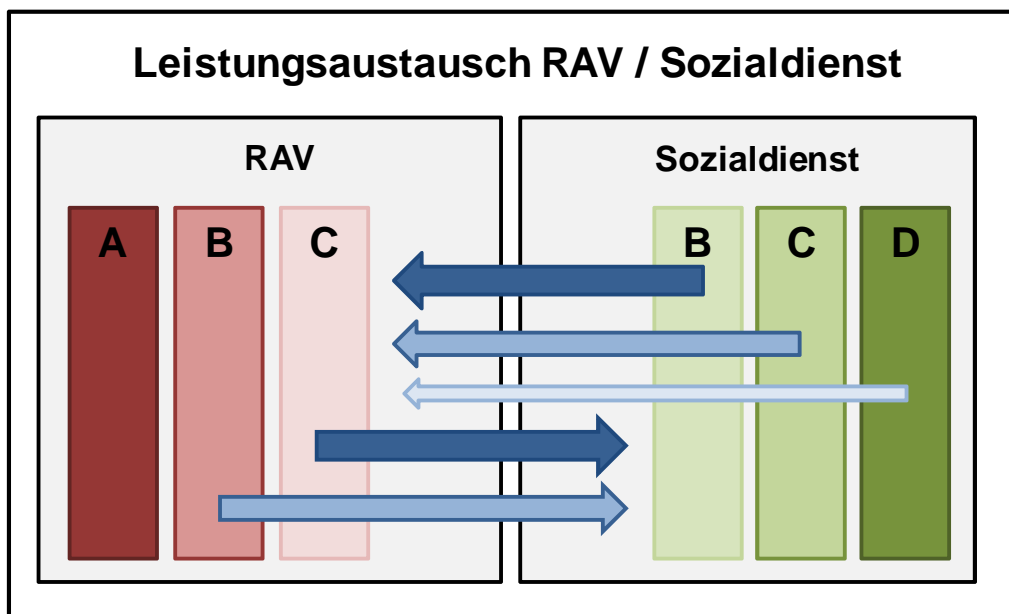


Tabelle 16: Fallbeispiele

Fallbeispiele zu den Kliententypen B und C			
RAV-Stellensuchende: ALV-Versicherte	B: Gut qualifizierte Alleinerziehende	C: Über 50-jähriger, wenig integrierter Hilfs- arbeiter mit Migrations- hintergrund und Unter- haltspflicht	
Sozialdienstklienten/- innen: nicht Versicher- te, Ausgesteuerte	B: Vormalig Selbständi- ger, mit hoher berufli- cher Qualifikation, nach Firmenkonkurs	C: Ausgesteuerter Facharbeiter mit Alko- holproblem	D: Langzeitarbeitsloser mit Mehrfachproblemen und unklarem Vermitt- lungspotential

Wirkungsziele

1. Effizienzsteigerung: Jedes System macht das, was es am besten kann, aber koordiniert.
2. Impact: verbesserte Klientenberatung und -betreuung der RAV-Klienten/-innen in nicht-arbeitsmarktspezifischen, aber vermittlungsrelevanten Lebenslageproblemen
3. Impact: verbesserte Arbeitsmarktberatung der Sozialhilfeklienten/-innen

Wie die Stellungnahmen der Experten/-innen zeigen, wird die Qualität der Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialdiensten und des dabei praktizierten Leistungstausches (resp. das nicht genutzte Potential einer solchen Zusammenarbeit) massgeblich durch die operativen *Leitungen* der entsprechenden Dienststellen (RAV-Leitung resp. Sozialdienstleitung) geprägt: Dort, wo die Leitungspersonen eine Zusammenarbeit als gewinnbringend erachten, diese aktiv fördern und vor allem den direkten interinstitutionellen Kontakt ihrer Mitarbeiter/-innen positiv beurteilen, wird der hier empfohlene Leistungstausch erfolgreich praktiziert. Dies deutet darauf hin, dass eine grundsätzliche und explizite Empfehlung des SECO resp. der kantonalen Arbeitsmarktbehörde zugunsten eines aktiv gestalteten Leistungstausches dessen Potential auf einfache und wirkungsvolle Weise nutzbar machen könnte.

Lösungsansatz aus der Praxis

Revenu d'insertion (RI) des Kanton Waadt – einseitiger Leistungsaustausch: Grundsätzlich müssen sich alle Bezüger/-innen des RI beim RAV anmelden. Sie werden zur Förderung ihrer beruflichen Eingliederung von einem Personalberater / einer Personalberaterin des RAV beraten; die *Massnahmen zur beruflichen Eingliederung* werden vom RAV bewilligt. Ist die Vermittlungsfähigkeit nicht gegeben, klären die Sozialarbeiter/-innen des Sozialdienstes die Zuweisung in *Massnahmen zur sozialen Eingliederung* ab. Diese Massnahmen werden von den regionalen Sozialzentren bewilligt.¹³⁴

¹³⁴ Canton de Vaud 2008, Revue RI, Rapport final, Lausanne, S. 11.

Empfehlung 2: Durchgehende Betreuung von Personen mit Langzeitarbeitslosigkeitstrisiko durch einen „Job-Coach“¹³⁵

Empfehlung

Personen, bei denen ein erhöhtes Risiko auf Langzeitarbeitslosigkeit diagnostiziert wird, werden frühzeitig vom RAV der Sozialberatung gemeldet mit dem Auftrag eines durchgehenden Coachings, das dann gegebenenfalls auch über den Zeitpunkt der Aussteuerung hinaus in personeller Konstanz weitergeführt werden kann. Der Job-Coach berät nicht nur den Stellensuchenden, sondern auch den zuständigen Personalberater / die zuständige Personalberaterin, z. B. bezüglich geeigneter Integrationsmassnahmen.

Die Fallführung liegt innerhalb der Rahmenfrist beim Personalberater / bei der Personalberaterin, die Leistungen des Job Coach werden von der ALV als Leistung Dritter abgegolten. Falls die betroffene Person nach der Aussteuerung Sozialhilfe beantragt, sollte die Fallführung im Sozialdienst nicht dem Job-Coach übertragen werden, sondern durch einen anderen Sozialarbeiter / eine andere Sozialarbeiterin wahrgenommen werden (Trennung von Beratung und Sozialhilfebemessung). Die Finanzierung erfolgt nach der Aussteuerung in jedem Fall durch den Sozialdienst (der auch für die sog. „freiwillige Sozialberatung“, d. h. auch für die Beratung von Personen ohne Anspruch auf materielle Sozialhilfe, zuständig ist).

Nach der Vermittlung von Arbeitslosen mit Langzeitproblemen in den Arbeitsmarkt – ob aus der Sozialhilfe oder aus der ALV – werden diese bei Bedarf während der Probezeit (je nach Situation und auf Wunsch des Klienten / der Klientin und/oder des neuen Arbeitgebers auch verlängerbar) weiterhin durch den Job-Coach begleitet, um so die Aussichten auf eine nachhaltige Integration zu verbessern und mögliche Vorbehalte seitens Arbeitgeber bezüglich Belastungen durch „Betreuung schwieriger Personen“ abzubauen.

Diese Empfehlung lehnt sich an die Erfahrungen des „Case Management“ in der Berufsbildung an und überträgt die Idee der Begleitung von „Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten“ auf die Gruppe von Arbeitslosen mit Langzeitrisko.

Wirkungsziele

1. Nachhaltiger Integrationsprozess
2. Abbau von Hindernissen bei Arbeitgebern, Langzeitarbeitslose mit (vermuteten) Lebenslageproblemen zu beschäftigen.

¹³⁵ Ausbildungen zum Job Coach werden u.a. von der Hochschule Luzern im Rahmen des „Certificate of Advanced Studies-Programm in Job Coaching - Supported Employment“ angeboten. Agogis bietet den Lehrgang „Integrationsberatung / Job Coaching“ an.

Empfehlung 3: Koordination der Planung, Beschaffung und Steuerung aller Integrationsmassnahmen in einem Kanton

Ausgangslage

In den meisten grösseren Kantonen wird heute eine breite Palette von Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration durch die Gemeinden und private Trägerorganisationen aufgebaut und angeboten. In vielen Kantonen ist diese Palette aber hinsichtlich qualitativer Differenzierung wenig bis gar nicht koordiniert. Teilweise unklare Konzepte, unterschiedliche Terminologien, strikte örtliche Zulassungsbedingungen und mangelnde Zielgruppenfestlegungen, insbesondere auch die uneinheitliche Tarifstruktur erschweren oder verunmöglichen den Zugang und die Durchlässigkeit dieser Massnahmen für jene Personen, für die sie hinsichtlich ihres Klientenprofils eigentlich geeignet wären. Dies führt zu einer ausgeprägten *Mismatch-Situation*: Einerseits stehen für bestimmte Risikogruppen infolge Zugangsrestriktionen oder mangels Kenntnisse über offene Plätze zu wenig passende Angebote zur Verfügung, andererseits führt die lokal beschränkte Platzbewirtschaftung zu entsprechenden Auslastungsdefiziten oder Fehlbelegungen. Ausserdem hat die Tatsache, dass Sozialdienstmitarbeiter/-innen ihre vermittlungsfähigen Klienten/-innen oftmals nicht zur Stellenvermittlung ans RAV zuweisen zur Folge, dass auch in quantitativer Hinsicht unklar bleibt, wie viele Massnahmenplätze ein Kanton eigentlich brauchen würde.

Voraussetzungen um den Mismatch zu überwinden sind:

- Aufhebung der system- (oder lokal-)spezifischen Zulassungsbeschränkungen,
- leistungsbedingtes (statt systembedingtes) Tarifsysteem,
- transparente, zielgruppenorientierte (statt systemorientierter) Information über die Angebote,
- Koordination aller Integrationsmassnahmen eines Kantons (Massnahmen der ALV, der IV und der Sozialhilfe, inkl. Migrations- und Asylbereich, Justizbereich usw.)
- einheitliche Erfassung aller vermittlungsfähigen Stellensuchenden eines Kantons (ob versichert oder ausgesteuert resp. ohne Versicherungsanspruch).

Empfehlung

1. Erarbeitung eines kantonalen Inventars an Sozialhilfe-Integrationsmassnahmen resp. für Sozialhilfe offene AMM
2. Darstellung auf der Basis eines nationalen Kriterienkatalogs (der so auch interkantonale Vergleiche und fachlichen Austausch zulässt)
3. Feststellung möglicher Versorgungslücken (z. B. nach Zielgruppen, Regionen, Branchen)
4. Koordination unter den bestehenden Massnahmen, Beschaffung (resp. „Anregung“ bei den beteiligten Systemen) neuer Massnahmen zur Deckung der Versorgungslücken
5. Betrieb eines Informationssystems zur transparenten Bewirtschaftung der Massnahmenplätze

Wirkungsziele

1. Die Allokation (die richtige Person am richtigen Ort) wird verbessert: klientenspezifische statt systemspezifischer kantonaler Versorgung
2. Optimierung der Gesamtpalette: Versorgungslücken werden gedeckt, Doppelspurigkeiten vermieden
3. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Massnahmen durch bessere Auslastung

Denkbar wäre, dass diese Aufgabe im Auftrag des Kantons durch das LAM wahrgenommen würde. Die (für den Kanton kostenlose) Ausweitung der Koordinationsleistungen des LAM stellt einen Anreiz seitens ALV für den Kanton und letztlich auch für die Gemeinden dar, sich an einem solchen Verbundsystem zu beteiligen. In jenen Kantonen, in denen kantonale Sub-

ventionen an kommunale und private Massnahmen ausgerichtet werden, lässt sich eine solche „strategisch koordinierte Palette“ leichter verwirklichen.

Lösungsansatz aus der Praxis

Projekt der Berner Fachhochschule: **Bestandesaufnahme und Analyse von Angeboten der beruflichen und sozialen Integration für junge Erwachsene in der Sozialhilfe**. Die Pilotstudie, finanziert vom Sozialamt des Kantons Bern und dem SECO, erarbeitete einen systematischen Überblick über die Angebote der beruflichen und sozialen Integration im Kanton Bern. Das Inventar beinhaltet Kennzahlen wie z. B. Anzahl zur Verfügung stehender Plätze, anvisierte Zielgruppen, Dauer und Finanzierung der Projekte/Programme, Art der Massnahmen und Aussagen zur Wirksamkeit der Angebote. Im Kanton Solothurn wird voraussichtlich eine weitere solche Pilotstudie durchgeführt.¹³⁶

¹³⁶ Berner Fachhochschule Soziale Arbeit, Arbeitsintegration in der Sozialhilfe, Informationen zum BFH-Forschungsprojekt; E-Mail von Peter Neuenschwander, Projektleiter.

Empfehlung 4: Einheitliche zielgruppenspezifische Strategien von ALV und Sozialhilfe

Ausgangslage

Gemäss Aussagen von Experten/-innen verfügen viele Kantone über keine (einheitliche) Strategie bezüglich Arbeitsmarktintegration; es wird im Rahmen bestehender, „historisch gewachsener“ Massnahmen gehandelt, die verschiedenen Systeme und beteiligten Gemeinwesen (in dezentral strukturierten Kantonen) verfolgen unterschiedliche Ziele, es fehlt ein gemeinsames Verständnis über die verschiedenen Zielgruppen und deren spezifischen Bedarf.

Empfehlung

Innerhalb eines Kantons werden systemübergeordnet Zielgruppen definiert und für die so bestimmten Zielgruppen gemeinsame strategische Grundsätze festgelegt, die dann für alle an der Arbeitsmarktintegration beteiligten Systeme (ALV, Sozialhilfe, IV, Berufsbildung, Flüchtlingsbereich usw.) gelten.

Als **Beispiele** seien genannt:

- **Jugendliche, junge Erwachsene:** Zugang ins Regelsystem der Berufsbildung, Deckung von Ausbildungslücken: **Priorität von Ausbildungen vor Beschäftigung**¹³⁷
- **Ausbildungsabsolventen:** qualifikationsspezifische Praktika zum Aufbau von Berufserfahrung: **Priorität von Berufspraxis vor unspezifischer Beschäftigung oder weiterer Ausbildung**
- **Erwachsene Hilfsarbeitskräfte:** Formalisierung beruflicher Erfahrungen zur Verbesserung der Vermittlungschancen: **Validation des acquis in den Schwerpunkten ihrer beruflichen Praxis**
- **Alleinerziehende:** Vermeiden eines allzu langen Unterbruchs in der Berufspraxis. **Integrationsmassnahmen ab 2. Lebensjahr des jüngsten Kindes**¹³⁸ (statt „Dispensation“ infolge Familienarbeit)
- **Migrationsbevölkerung:** Verbesserung der Vermittlungschancen dank erhöhter Sprachkompetenz: **Priorität von Sprachförderung** (reine Sprachkurse und/oder „immersive“ Sprachförderung während der Massnahme); Weiterführung der Sprachförderung auch nach Antritt einer Stelle im Arbeitsmarkt bis zur angepeilten Sprachkompetenzstufe.
- **Ältere Unqualifizierte:** Erhalt der vorhandenen Arbeitsmarktkompetenzen: **Abklärung möglicher Validation des acquis; Langzeitbeschäftigung**

Wirkungsziele

1. Leistungsebene: Gemeinsames Zielgruppen- und Massnahmenverständnis
2. Outcome: verbesserte, bedarfsorientierte Angebotspalette
3. Impact: Steigerung der Allokationsqualität der Massnahmen

Lösungsansatz aus der Praxis

Der Gemeinderat der Stadt Bern hat soeben seine Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern für 2010-2013 veröffentlicht. Es werden Strategien und Massnahmen formuliert, z. B. betreffend Ausbildungslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit.¹³⁹

¹³⁷ Umsetzung der nationalen Strategie „Nahtstelle I“ auf kommunaler und kantonaler Stufe. Ziel: bis 2015 soll die Quote der Abschlüsse auf Sek II-Stufe von heute 90 % auf 95 % angehoben werden (s. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2006, *Leitlinien zur Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II*, Bern).

¹³⁸ Dies setzt familienergänzende Betreuungspätze voraus sowie die Bereitschaft der Sozialbehörden, diese zu finanzieren.

Ergänzende Bemerkungen zu den einzelnen Strategiebereichen:

Priorität von Ausbildung vor Beschäftigung

Fast drei Viertel der jungen Erwachsenen, die bei der Sozialhilfe gemeldet sind, verfügen über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II. Für junge Erwachsene zwischen 20 und 30, die keine Ausbildung abgeschlossen haben, bieten weder die ALV noch die Sozialhilfe besondere Massnahmen für deren berufliche Ausbildung. Die ALV unterstützt in der Regel Personen erst ab 30 Jahren mittels Ausbildungszuschüssen.¹⁴⁰ Die kantonalen Stipendienverordnungen sehen zumeist nur Leistungen vor, die nicht existenzsichernd sind.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die durch fehlende Ausbildung später anfallenden Kosten¹⁴¹ empfiehlt es sich, Finanzierungsmöglichkeiten für Ausbildungen für junge Erwachsene zu finden, die eine formelle Ausbildung nach Berufsbildungsgesetz attraktiver machen als Sozialhilfebezug. Als besonders interessantes Instrument – geschaffen im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes von 2002 – ist in diesem Zusammenhang das „Case Management“¹⁴² zu erwähnen: Es handelt sich um ein „strukturiertes Verfahren, um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicher zu stellen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist. Es koordiniert die beteiligten Akteure sowohl über institutionelle und professionelle Grenzen als auch über die Dauer der Berufswahl und der Grundbildung hinweg“.¹⁴³ Das Case Management nach Berufsbildungsgesetz bietet für junge Erwachsene den in Empfehlung 2 skizzierten „Job-Coach“ an. Die Kantone sind eingeladen, entsprechende kantonale Gesamtkonzepte auszuarbeiten, sie werden dabei vom Bund fachlich wie finanziell unterstützt.

Lösungsansatz aus der Praxis

Das Programm **FORJAD** (Formation pour les jeunes adultes en difficultés) des Kantons Waadt wurde 2006 gegründet. Beteiligt sind das Sozialdepartement, das Departement für Bildung, Jugend und Kultur und das Volkswirtschaftsdepartement.

Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren, die bisher Sozialhilfe bezogen haben, erhalten Stipendien anstelle von Sozialhilfe. Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, die jungen Erwachsenen auf FORJAD vorzubereiten. Bedingung ist, dass sie an einem Eingliederungsprogramm teilnehmen. Zwei Drittel der 400 jungen Erwachsenen, die teilnehmen, machen eine Berufslehre, die Restlichen besuchen Schulen. Die Erfolgsquote (Verbleib in der Ausbildung) liegt bei rund 70 %. In Zukunft soll jeder sozialhilfebeziehende junge Erwachsene bei FORJAD teilnehmen.

Ein Teil der Kosten der Sozialhilfe wird mit Stipendien ersetzt. Dazu wurden die Stipendien- und Sozialhilfenormen vereinheitlicht. Um Schwelleneffekte zu vermeiden, werden die jungen Erwachsenen, die sich für ein Stipendium entscheiden, finanziell belohnt. Die Verlagerung der Ressourcen weg von der Sozialhilfe hin zum kantonalen Stipendienamt bedingt vorerst eine grössere Belastung der kantonalen Finanzen. In ein paar Jahren wird der Kanton aber profitieren, da die jungen Erwachsenen langfristig in die Berufswelt integriert werden. Aufgrund der positiven Wirkung des Programms wurde das Pilotprojekt 2009 dauerhaft verankert.¹⁴⁴

¹³⁹ Gemeinderat der Stadt Bern 2010, *Strategien und Massnahmen – Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern 2010 – 2013*, Bern.

¹⁴⁰ AVIG, Art. 66 a.

¹⁴¹ Studie von Travail Suisse, durchgeführt von Büro BASS. Eine fehlende Ausbildung verursacht jährlich durchschnittlich Kosten von rund 10'000 Franken (s. Brugger und Partner 2009, *Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen*, Zürich, S. 26).

¹⁴² BBG Art. 3 lit. a und c, Art. 7 sowie Art. 12.

¹⁴³ BBT 2007, *Case Management Berufsbildung. Grundsätze und Umsetzung in den Kantonen*, Bern, S. 1.

¹⁴⁴ Müller, P. 2009, 'Garantir le droit à la formation professionnelle – Une illustration à travers le cas vaudois', in: Denknetz, *Jahrbuch 2009*, Zürich sowie Stellungnahme unter dem Titel „Sozialhilfe für Jugendliche: Ausbildung muss absolute Priorität haben!“ von Nationalrätin Josiane Aubert an der Medienkonferenz von Travail Suisse vom 19.5.2009.

Erwachsene Hilfskräfte: Validation des acquis

Die Validierung von Bildungsleistungen erlaubt Erwachsenen die Nachqualifizierung für die von ihnen ausgeübte Tätigkeit. Für Erwachsene mit keiner oder geringer formaler Berufsbildung bietet die Validierung von Bildungsleistungen ein Potential.

Lösungsansatz aus der Praxis

Qualifications+, Centre de Bilan Genève, Kanton Genf: Der Kanton Genf nimmt schweizweit eine Sonderstellung in Bezug auf die Validation des acquis ein. Jährlich werden ca. 200-250 durch Validierung von Bildungsleistungen erworbene Eidg. Fähigkeitszeugnisse (EFZ) erworben. Bis April 2009 erhielten 2'119 Personen das EFZ auf diesem Weg. Die Möglichkeit der Validierung von Bildungsleistungen besteht in mehr als 30 Berufen. Es fallen keine Gebühren für die Teilnehmer/-innen an.¹⁴⁵

Alleinerziehende: Integrationsmassnahmen ab 2. Lebensjahr des jüngsten Kindes

Integrationsmassnahmen für Alleinerziehende setzen eine ausreichende Zahl entsprechender familienergänzender Betreuungsplätze voraus und die Bereitschaft der Sozialbehörde, diese für die Zielgruppe zu finanzieren.

Lösungsansatz aus der Praxis

Das Pilotprojekt **AMIE**¹⁴⁶ richtet sich an alleinerziehende Mütter von Basel-Stadt¹⁴⁷ im Alter von 16 bis 25 Jahren, die noch vor Abschluss einer ersten beruflichen Qualifizierung ein Kind zur Welt brachten. Die Frauen müssen beim RAV oder der Sozialhilfe gemeldet sein. Die Zuweisung ins Projekt erfolgt über die Sozialhilfe. Das Projekt ermöglicht den Teilnehmerinnen eine Berufslehre zu absolvieren. Die Finanzierung übernimmt die Stadt Basel. Der Basler Frauenverein stellt Krippenplätze zur Verfügung. Der Gewerbeverband Basel-Stadt bietet während der ganzen Berufsausbildung ein individuelles Coaching/Mentoring bis zum erfolgreichen Lehrabschluss an.

Migrationsbevölkerung

Sprachkompetenz stellt eine entscheidende Schlüsselkompetenz dar. Für Fremdsprachige schränkt eine mangelnde Kompetenz in der regionalen Landessprache die Arbeitsmarktchancen gravierend ein. Je nach Bildungserfahrung, Lernkompetenz und Lebenslage muss eine vielfältige Palette von Sprachförderangeboten zur Verfügung stehen: Kurse auf ganz verschiedenen Niveaus (mit Durchlässigkeit bei raschen resp. unbefriedigenden Lernfortschritten), immersive Kursangebote im Rahmen von Beschäftigungs-, Integrations- und beruflichen Förderprogrammen. Die Nachweise, die den Besuch solcher Sprachfördermassnahmen belegen, sind dabei mit einem Leistungsausweis zu ergänzen, der sich auf einen Abschlusstest gemäss TELC¹⁴⁸ abstützt und darüber Auskunft gibt, welches Sprachniveau gemäss Europäischem Referenzrahmen (A1, A2 usw.) der Kursabsolvent / die Kursabsolventin tatsächlich erreicht hat. Um die Investition angefangener Kurse nicht brachliegen zu lassen, sollten Kurse, die im Falle eines Stellenantritts (oder eines Zwischenverdienstes) noch nicht abgeschlossen wurden, bis zum Erreichen des entsprechenden Kurszieles durch die ALV finanziert werden; Voraussetzung ist den freiwilligen Kursbesuch des Teilnehmers / der Teilnehmerin.¹⁴⁹

¹⁴⁵ KEK-CDC Consultants 2009, *Die Validierung von Bildungsleistungen: Auf dem Weg in die Praxis. Übergeordnete Evaluation 2007-2009*, Biel.

¹⁴⁶ AMIE beruht auf einer Zusammenarbeit des Gewerbeverbandes Basel-Stadt, der Sozialhilfe der Stadt Basel und des Basler Frauenvereins (s. www.amie-basel.ch/index.php sowie Medienmitteilung zur Lancierung des Projekts AMIE) [Zugriff 11.02.2010].

¹⁴⁷ Für Frauen aus anderen Kantonen wird eine Kostengutsprache der jeweiligen Gemeinde benötigt.

¹⁴⁸ TELC: The European Language Certificates. Die TELC GmbH ist die Prüfungszentrale der europäischen Volkshochschulen, welche diese Prüfungen nach einheitlichem Referenzrahmen (GER= Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen, A1 bis C2) bewerten.

¹⁴⁹ Diese Praxis sollte für alle angefangenen Kurse (z.B. EDV, persönlichkeitsorientierte Kurse, Fachkurse usw.) gelten.

Lösungsansatz aus der Praxis

Das Kursangebot « Deutsch am Computer » des **Kurszentrums K5**¹⁵⁰ in Basel richtet sich an fremdsprachige Erwachsene mit Lese- und Schreibkenntnissen (Anfänger/-innen bis Fortgeschrittene). Ziel des Kurses ist es, die Teilnehmer/-innen sowohl in die PC-Anwendung einzuführen, sie zu trainieren und dabei gleichzeitig eine Anwenderkompetenz aufzubauen, die es ihnen ermöglicht, an einem E-Learning-Sprachschulungsprogramm aktiv teilzunehmen und so ihre Sprachförderung selbständig sicher zu stellen. Ausserdem sollen die Teilnehmer/-innen in der Lage sein, ihre Stellensuche auf elektronischem Wege zu bewerkstelligen und sich postalisch und elektronisch sprachlich korrekt zu bewerben.

¹⁵⁰ K5 Basler Kurszentrum: www.k5kurszentrum.ch [Zugriff 15.03.2010].

Empfehlung 5: Flexibel reagierender zweiter Arbeitsmarkt; Durchlässigkeit

Problemlage

Die Zielsetzungen „berufliche“ und „soziale“ Integration sind in den verschiedenen von dieser Studie beobachteten und ausgewerteten Konzepten und Strategien definitorisch unklar differenziert, zum Teil werden sie synonym verwendet. Oft ist ein „Stufengedanke“ erkennbar: *zuerst soziale, dann berufliche* Integration. Diese klientenorientierte Bedarfslage kann zwar je nach individuellem Verlauf zutreffen, sie stellt aber nicht die strukturelle Realität des Integrationsprozesses dar. Dieser wird massgeblich geprägt von der Konjunkturlage resp. von längerfristigen strukturellen arbeitsmarktlichen Entwicklungen: Quantitativ nehmen die Zielgruppen, die (nicht mehr) im Arbeitsmarkt unterkommen, zu oder ab; die Zielgruppen verändern sich auch in qualitativer Hinsicht, d. h. bezüglich des Kompetenzniveaus und der nachgefragten Qualifikationen. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre deuten aber darauf hin, dass der Arbeitsmarkt nie in der Lage war, alle Erwerbsuchenden aufzunehmen.

Dementsprechend haben Kantone, Gemeinden und gemeinnützige Organisationen Anstrengungen unternommen, einen zweiten Arbeitsmarkt mit unbefristeten Dauerarbeitsplätzen aufzubauen, einerseits mit dem Ziel des Erhalts der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen als Gebot der Menschenwürde, der gesellschaftlichen Kohäsion und nicht zuletzt der Gesundheitsprophylaxe, andererseits mit dem Ziel des langfristigen Erhalts der Arbeitsmarktfähigkeit (employability) als Voraussetzung für eine mögliche spätere Rückkehr in den Arbeitsmarkt bei dessen konjunkturellen Erholung oder strukturell bedingten neuen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Empfehlung

Entsprechend der Volatilität des Arbeitsmarktes müssen Angebote im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes antizyklisch und flexibel positioniert werden mit der Möglichkeit, sie kurzfristig auszubauen oder (vorübergehend) wieder zu reduzieren. Dies setzt eine unternehmerische Haltung und entsprechendes Know-how voraus.

Die Zuweisungen in Massnahmen zur Integration in den *ersten* Arbeitsmarkt sollen sich aus Effizienzgründen (sowohl des vermittelnden Systems wie dessen Akzeptanz bei den Arbeitgebern) auf die Klienten/-innen, die im aktuell herrschenden Arbeitsmarkt realistische Chancen haben, beschränken. Für Personen mit geringen Chancen sind langfristige Massnahmen im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes zur Verfügung zu stellen, die aber je nach wirtschaftlicher Entwicklung und Entwicklung des Klienten / der Klientin in beiden Richtungen durchlässig sein müssen: Offen (je nach Klientenpotential auch aktiv unterstützend) für den Übertritt aus dem zweiten Arbeitsmarkt an eine feste Stelle; andererseits auch offen für eine „Rücknahme“ von Klienten/-innen, die nach Vermittlung an eine feste Stelle dort überfordert sind.¹⁵¹

Für Personen im Grenzbereich der Arbeitsmarktfähigkeit¹⁵² sind Teillohnstellen zu schaffen, die über spezielle Personalverleihagenturen bewirtschaftet werden: Die Teillohnarbeitnehmenden werden arbeitsrechtlich durch die Agentur beschäftigt; bei Nichterfüllung der Teilleistungserwartungen in den Betrieben resp. bei Schwierigkeiten am Arbeitsplatz vermittelt die Agentur zwischen Arbeitgeber und Teillohnarbeitnehmenden; allenfalls können die diese kurzfristig umplatziert werden. Das Risiko des Teillohnarbeitgebers sowie der administrative Aufwand der Teillohnstellen können so gesenkt werden, was die Beschäftigung von leistungsverminderten Klienten/-innen in der Privatwirtschaft erleichtert.

¹⁵¹ In Verbindung mit Empfehlung 2 „Job-Coach“ während Probezeit und Einstiegsphase von Sozialhilfeklienten/-innen an festen Stellen.

¹⁵² Die Arbeitsfähigkeit kann gegeben und die Arbeitsmarktfähigkeit kann unklar sein.

Wirkungsziele

1. Effizientere Nutzung der Integrationsmassnahmen in den Arbeitsmarkt
2. Erhöhte Motivation der Teilnehmer/-innen in den verschiedenen Massnahmentypen (orientiert am ersten resp. am zweiten Arbeitsmarkt)
3. Erhöhte Anerkennung von „Fördermassnahmen“ (die sich nur an Teilnehmer/-innen mit guten Chancen richten) bei Arbeitgebern resp. gesteigerte Bereitschaft von Arbeitgebern, probeweise Teilnehmer/-innen aus dem zweiten Arbeitsmarkt zu beschäftigen, da eine „Rücknahmemöglichkeit“ angeboten wird.

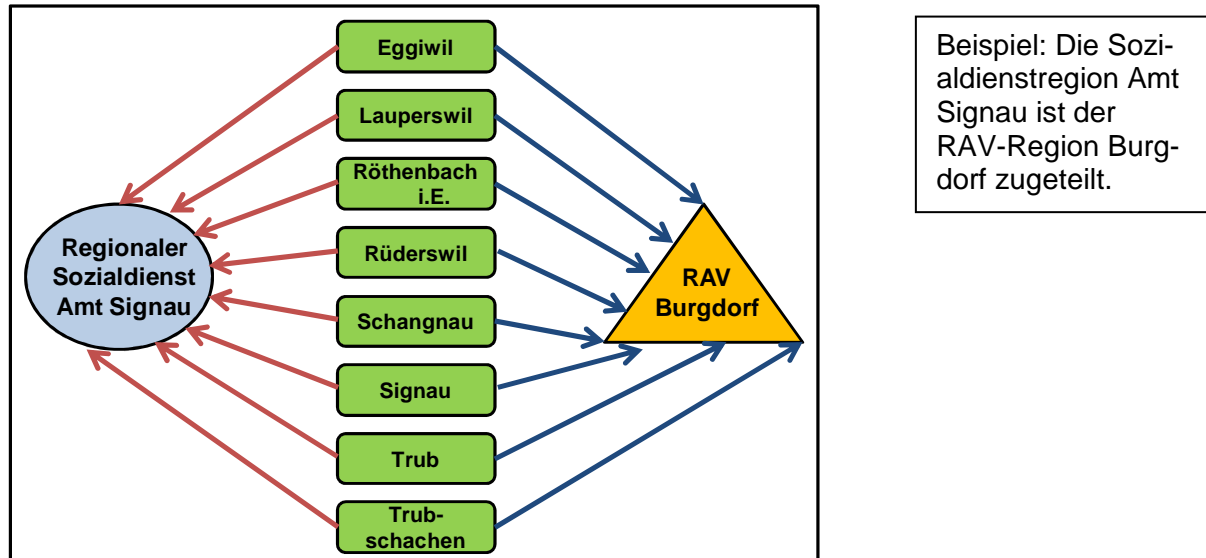
Lösungsansatz aus der Praxis

Die **Sozialfirma Dock** arbeitet mit einem zweiseitig durchlässigen Stufenmodell; in der dritten Stufe erhalten die Teilnehmer/-innen einen Lohn von 3'200 Franken. Sie werden aktiv in der Arbeitssuche unterstützt und erhalten die Möglichkeit zu Temporäreinsätzen an festen Stellen. Je nach Bewährung können sie in diese übertreten oder in die Sozialfirma zurückkehren.

Empfehlung 6: Harmonisierung der Zuständigkeitsgebiete RAV / Regionale Sozialdienste

Die heutige geografische Inkongruenz zwischen den Zuständigkeitsgebieten erschwert die Zusammenarbeit. Langfristig ist bei Aufbau und Entwicklung der RAV-Regionen darauf zu achten, dass die RAV-Regionen den Sozialdienstregionen so angepasst werden, dass jede Sozialdienstregion, die in der Regel kleiner ist als eine RAV-Region, nur *einer* RAV-Region zugeordnet ist.¹⁵³

Grafik 20: Harmonisierung der Zuständigkeitsgebiete



Wirkungsziel

Verbesserung der Zusammenarbeitsqualität dank vereinfachter interpersoneller Kontinuität.

¹⁵³ Die Bildung von Sozialdienstregionen ist ein komplexerer Vorgang als die Bildung von RAV-Regionen: Sozialdienstregionen werden in der Regel durch Vereinbarungen der angeschlossenen Gemeinden „von unten“ aufgebaut, während RAV-Regionen durch die kantonale Arbeitsmarktbehörde „von oben“ bestimmt werden und deshalb besser auf die politisch ausgehandelten Sozialdienstregionen abgestimmt (und in späteren Phasen noch angepasst) werden können.

Empfehlung 7: Regelung der Schnittstelle Sozialhilfe – ALV auf kantonalen Ebene durch die kantonalen Behörden

Aus den in den Empfehlungen 1 bis 5 skizzierten Massnahmen ergeben sich zum Teil administrative und/oder rechtliche Probleme. Diese sind in einer kantonalen Rahmenvereinbarung zwischen kantonalen Arbeitsmarktbehörde und der für die Sozialhilfe zuständigen kantonalen Behörde zu bearbeiten: Festlegung der Ziele, Prozesse, Schnittstellengestaltung, Verantwortlichkeiten, Finanzierung, Klärung von Fragen des Datenschutzes und Controlling/Evaluation. Das Muster einer solchen Rahmenvereinbarung als Arbeitshilfe zuhanden der Kantone ist durch das SECO – in Zusammenarbeit mit der SKOS – zu entwerfen.

Wirkungsziel

Effiziente Bearbeitung administrativer Hürden

Lösungsansatz aus der Praxis

Kanton Waadt, Directive de Collaboration, regelt die Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialbehörde bezüglich Betreuung der Sozialhilfeklienten/-innen.¹⁵⁴

Kanton Basel-Stadt: Leistungsvereinbarung zwischen Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel-Stadt und der Sozialhilfe Basel-Stadt¹⁵⁵

¹⁵⁴ Département de la santé et de l'action sociale & Département de l'économie du Canton de Vaud, Bénéficiaires du revenu d'insertion, Directive de collaboration (in Kraft getreten am 1.1.2006).

¹⁵⁵ Leistungsvereinbarung 2009 (1. Januar – 31. Dezember).

8.2. Empfehlungen auf strategischer Ebene

Empfehlung 8: Kompensation der vier Wirkungsindikatoren der RAV im Bereich „Beratung/Vermittlung von Sozialhilfeklienten/-innen“

Problemstellung: Fehlanreize durch die strategische Steuerung der RAV

Gemäss Aussagen einer Mehrzahl der befragten Experten/-innen werden nach ihrer Einschätzung Sozialhilfeklienten/-innen im RAV nur mit zweiter Priorität gegenüber versicherten Stellensuchenden beraten, obwohl auch Nichtversicherte Anrecht auf arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung haben.¹⁵⁶ Diese benachteiligende Behandlung wird als Folge der wirkungsorientierten Steuerung der RAV auf der Basis der vier Indikatoren eingeschätzt, die sich alle auf den Taggeldbezug der ALV beziehen (d. h. die RAV-Leistungen für Nichtbezugsberechtigte haben keinen Einfluss auf die Erfolgsmessung).

Empfehlung

Für Sozialhilfeklienten/-innen, die vom RAV beraten und vermittelt werden, ist ein zusätzlicher „Kompensationsindikator“ zu schaffen, der den anderen vier Indikatoren nicht gleichgestellt ist, sondern die für diese Zielgruppe erbrachten Leistungen gesondert abbildet und sich so korrigierend auf den Gesamterfolg des RAV auswirkt. Dabei sind sowohl die Beratungsleistungen an sich (Output-Ebene: die Erfüllung des gesetzlichen Dienstleistungsauftrages für Dritte) wie der Vermittlungserfolg (Outcome-Ebene) zu berücksichtigen. Ein solcher „Zusatzindikator“ würde es ermöglichen, den fachlichen Austausch unter RAV mit ähnlichen Zielgruppenfragen (im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit) und institutionellen Fragen (in der engen Zusammenarbeit mit Sozialdiensten) zu fördern.

Wirkungsziele

1. Leistungsebene: Die hartnäckigen Vorbehalte der Sozialdienstmitarbeiter/-innen gegenüber der RAV betr. Schlechterbehandlung ihrer Klienten/-innen wegen der Erfolgsfaktoren werden aus der Welt geschaffen.
2. Outcome: Gleichwertige Beratungs- und Vermittlungsqualität für (vermittlungsfähige) Sozialhilfeklienten/-innen wie für versicherte Stellensuchende.

¹⁵⁶ AVG Art. 26.

Empfehlung 9: Bildungsguthaben

Qualifizierte Stellensuchende der ALV und Sozialhilfeklienten/-innen erhalten unabhängig ihres Versicherungsstatus, aber in Abhängigkeit ihres Autonomiegrades und ihrer Fähigkeit, ihre arbeitsmarktlichen Chancen und ihren Bedarf an Kompetenzförderung einzuschätzen, von ihren Berater/-innen resp. Sozialarbeiter/-innen ein beziffertes „Bildungsguthaben“, das ihnen die selbständige Wahl für die Teilnahme an Bildungsangeboten und an berufs- resp. branchenspezifischen Praktika ermöglicht. Sie erhalten dazu angemessene professionelle Bildungs- und Laufbahnberatung. Es handelt sich gemäss der eingangs präsentierten Klientenkategorien um die Kategorien A und B, wobei die begleitende Bearbeitung der Lebenslageprobleme (Kategorie B) weiterhin durch den Sozialdienst (oder von diesem beauftragte speziellen Fachstellen) erfolgt.

- Den erwerbsfähigen und gut qualifizierten (Berufs- oder Tertiärabschluss) ALV-, Sozialhilfe- und IV-Klienten/-innen mit Qualifizierungs- und/oder Förderbedarf wird von ihren Berater/-innen ein Bildungsguthaben in einem bezifferten Betrag gutgeschrieben.
- Information über das Angebot an Integrations- und Fördermassnahmen als Teil einer gezielten Laufbahnberatung erfolgt nicht über die zuständigen Systemstellen (Sozialdienst, RAV, IV-Stelle), sondern über eine „Bildungsberatungsstelle“, die in den BIZ angesiedelt wird. Die Systemstelle behält die Fallführung und wird von der Bildungsberatungsstelle über die von den Klienten/-innen getroffenen Entscheide (im Rahmen der zur Verfügung gestellten „Guthaben“) informiert.
- Der Klient / die Klientin wählt mit Unterstützung der Bildungsberatung das ihm/ihr einleuchtende und geeignete Angebot aus. Dieses wird mit dem Bildungsguthaben finanziert; jeder nicht absolvierte Tag muss vom Klienten / von der Klientin rückerstattet werden resp. wird ihm/ihr vom Taggeld abgezogen.¹⁵⁷

Wirkungsziele

1. Leistungsebene: operativer Einbezug der Berufsberatung
2. Leistungsebene: Entlastung der RAV und Sozialdienste im Bereich der fachspezifisch anspruchsvollen Beratung von Gutqualifizierten
3. Outcome: erhöhte Beratungsqualität, Motivationssteigerung für Gutqualifizierte

Lösungsansatz aus der Praxis

Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) des Kantons Genf:¹⁵⁸ Klienten/-innen können im Rahmen des RMCAS einen einmaligen Beitrag zur Wiedereingliederung beantragen. Der einmalige Beitrag von 1'000 bis 10'000 Franken wird für realistische und realisierbare Projekte betreffend Aus- und Weiterbildung oder bei Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zugesprochen.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Diese Empfehlung lehnt sich an drei Forderungen von Ruedi Winkler an (s. Winkler, R. 2007, 'Drei Forderungen an die zukünftige Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM', in: Netzwerk Arbeitsmarkt (Hrsg.), *Arbeitsmarkt 2010 – Chance für alle?*, Zürich).

¹⁵⁸ Das RMCAS wurde 1995 in Genf mit dem Ziel eingerichtet, dass die Ausgesteuerten nicht der Sozialhilfe zu Lasten fallen.

¹⁵⁹ SOCIALInfo: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=700> [Zugriff 08.02.2010].

Empfehlung 10: Projektentwicklung „One Window“ in den Kantonen

Auf Anfrage hinsichtlich einer verbindlicheren Weiterentwicklung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit favorisieren die Experten/-innen die Idee eines regionalen „One Window“-Konzepts: Arbeitsmarktliche Beratung, Abklärung und Vermittlung sowohl für Versicherte wie für Sozialhilfeklienten/-innen (allenfalls erweitert auf IV-Klienten/-innen und Schulabgänger/-innen) an einem Ort: Die Integrations- und Fördermassnahmen werden weiterhin von den verschiedenen Systemen angeboten, allerdings – wie in Empfehlung 3 vorgeschlagen – transparent und übersichtlich strukturiert und vor allem für alle Teilnehmer/-innen gemäss ihrem Bedarf (statt nach Status) zugänglich und durchlässig. Die Finanzierung der Massnahmen erfolgt durch das jeweilige System im Umfang der durch die Klienten/-innen beanspruchten Leistungen. Beratung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt erfolgen systemunabhängig, ausschliesslich orientiert an Potential und Bedarf der Klienten/-innen. Abklärung und Kontrolle der Anspruchsberechtigung sowie weitere versicherungstechnische und nicht vermittlungsrelevante Dienstleistungen erfolgen durch die beteiligten Systeme (ALV, IV, Sozialhilfe), die weiterhin auch die Existenzsicherung gewährleisten.

Die Einführung einer „One Window“-Struktur, die entsprechende parallele Leistungen beider oder sogar aller vier Systeme institutionell vereinigt (die Vielfalt der Systeme hinsichtlich Existenzsicherung und Massnahmenfinanzierung aber belässt), liesse sich in Verbindung mit anderen hier vorgeschlagenen Massnahmen stufenweise einführen:

- Leistungsaustausch RAV / Sozialdienst gemäss Empfehlung 1 einführen
- Örtliche Zusammenlegung der Dienststellen „Arbeitsintegration Sozialhilfe“ mit dem RAV (zusätzlich: Berufsberatung und IV-Beratung)
- Gegenseitige Öffnung aller kantonalen Integrationsmassnahmen für die ALV- und die Sozialhilfeklienten/-innen
- Aufbau eines gemeinsamen Finanzpools bezüglich Integrationsmassnahmen
- Betriebliche Zusammenlegung zu „One Window“

Wirkungsziele

1. Leistungsebene: Synergieeffekte
2. Outcome: klienten- und situationsspezifische Leistungen statt systemabhängige
3. Impact: Entstigmatisierung der verschiedenen Systeme, auch bei den Arbeitgebern

Lösungsansätze aus der Praxis

Soziale Anlaufstelle: Schaffung eines „**Guichet Social Régional Littoral Ouest**“ für die Region der Basse-Areuse bis Béroche, Kanton Neuenburg. In Colombier wurde eine Stelle eröffnet, die die Funktionen der Sozialhilfe und der kommunalen ALV und IV wahrnimmt. Die Schaffung einer sozialen Anlaufstelle erlaubt eine angemessenere Betreuung der Kundendossiers.¹⁶⁰

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS): Das AMS ist ein von Bund, den neun Bundesländern und den Sozialpartnern getragenes „Dienstleistungsunternehmen am Arbeitsmarkt“. Es erfüllt die Funktion eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsamtes, das Arbeitssuchenden und Unternehmungen Beratungen und Vermittlung bietet. Das AMS bietet Beratung, Vermittlung und Qualifizierung für alle Arbeitssuchenden, ob Versicherte, Jugendliche, Bezüger/-innen von Notstandshilfe (vergleichbar mit der schweizerischen Sozialhilfe), Invalide. Das AMS ist auch zuständig für Berechnung und Auszahlung der entsprechenden Transferzahlungen, Förder- und Qualifizierungsmassnahmen werden primär nach dem lebenslage- und ressourcenbedingten Bedarf des Stellensuchenden zugewiesen, die Abklärung der Finanzierung über das zuständige System (Versicherungen, Notstandshilfe, Gemeinden usw.) erfolgt nachträglich. Des Weiteren bestellt das AMS die für die Versorgung seiner Klientel notwendigen Massnahmen.¹⁶¹

Aufgrund der kommunalen Zuständigkeit im Bereich Sozialhilfe kommt die Umsetzung dieser Empfehlung im Rahmen eines Pilotprojektes nur in einem Kanton mit zentralen Sozialhilfestrukturen (z. B. Kanton TI) oder in einer entsprechend zentralisierten Region (Regionaler Sozialdienst mit hoher Entscheidungskompetenz) in Frage.

Empfehlung 11: Bundesgesetz „Arbeitsmarktintegration“

Alle Integrationsmassnahmen von ALV und IV sowie der Sozialhilfe werden in den Rahmen eines einheitlichen Gesetzes¹⁶² integriert; die Finanzierung erfolgt über ein gesamtschweizerisches Lastenausgleichssystem, das von den heutigen Trägern der Sozialhilfe (Kantone und Gemeinden nach Finanzkraft, je nach geltendem Sozialhilfegesetz), der ALV und der IV (nach Anzahl relevanter Versichertengruppen) nachschüssig, d. h. aufgrund des effektiven Aufwandes, finanziert wird. Auf diese Weise können Doppelspurigkeiten vermieden, Versorgungslücken erkannt und gedeckt werden, vor allem aber Durchlässigkeit und optimale Allokation (Zuweisung nach individuellem Bedarf statt nach Systemlogik) gewährleistet werden.

Diese Empfehlung versteht „Arbeitsmarktintegration als Querschnittsaufgabe“, die als verbindlicher Grundauftrag der verschiedenen bestehenden Systeme aufeinander abgestimmt und koordiniert werden muss – so wie dies der Bericht des Bundesrates zur „Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes“¹⁶³ im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern vorschlägt.

Wirkungsziel

1. Optimierung des Angebotes
2. Verbindliche Kooperation der mit der Arbeitsmarktintegration beauftragten Systeme
3. Die Durchlässigkeit und die optimale Allokation aller Massnahmen werden gewährleistet.

¹⁶⁰ Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la création d'un guichet social régional unique pour la région de la Basse-Areuse à la Béroche.

¹⁶¹ Dornmayr, H. et al. 2009, *Integration von formal Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt*, Ergebnisse aus einer aktuellen Studie des AMS Österreich, Wien sowie KEK-CDC Consultants 2000, *Op. cit.*

¹⁶² Dieser Vorschlag wurde von Rosmarie Ruder und Kurt Wyss bereits 1999 unterbreitet: „Arbeitsmarktliche Massnahmen zur Integration von Langzeitarbeitslosen sind in einem Bundesgesetz verankert; Bund, Kantone und Gemeinden teilen die Finanzierung solidarisch“ (s. Ruder, R. & Wyss, K. 1999, 'Integrationsmassnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Starke Segmentierung', *Soziale Sicherheit*, BSV, Nr. 5, S. 239-245).

¹⁶³ Der Bericht wurde am 5.3.2010 vom Bundesrat gutgeheissen (s. www.bfm.admin.ch/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html).

Literaturverzeichnis

Aeppli, D. et al. 2003, 'Wirkung von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose', *Schlussbericht NFP 45*, Bern.

Avenir social Sektion Bern 2006, *Positionspapier zur Fallsteuerung in öffentlichen Sozialdiensten*, Bern.

Bachmann R. et al. 2004, 'Soziale Anlaufstellen', *BSV-Reihe „Beiträge zur Sozialen Sicherheit“*, Luzern.

BBT 2007, *Case Management Berufsbildung. Grundsätze und Umsetzung in den Kantonen*, Bern.

BfS 2007, *Terminologie zur Armutsstatistik*, Neuchâtel.

BfS 2008, *Armut von Personen im Erwerbsalter*, Neuchâtel.

BfS 2009, *Die Sozialhilfestatistik - Resultate 2007 [Sozialhilfestatistik 2007]*, Neuchâtel.

BfS 2009, *Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007*, Inventar am 1.1.2007, Neuchâtel.

BfS 2009, *Junge Erwachsene in der Sozialhilfe*, Schlussbericht, Neuchâtel.

BfS 2009, *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich*, Neuchâtel.

Brugger und Partner 2009, *Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen*, Zürich.

Brunner, A. et al. 2008, 'Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen', in: Institut für Nachhaltige Entwicklung, *Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung*, Nr. 10, Zürich.

Buttler, F. 1997, *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Stuttgart, S. 2, in: Bader, S. 2007, *Zweiter Arbeitsmarkt im Aargau*, Diplomarbeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten.

Canton de Vaud 2008, *Revue RI, Rapport final*, Lausanne.

Cattacin, S. 1996, 'Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik', *Swiss Political Science Review*, Nr. 2.

Degiacomi, P. 2008, *Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg*, Masterthesis, Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten.

Dornmayr, H. et al. 2009, *Integration von formal Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt*, Ergebnisse aus einer aktuellen Studie des AMS Österreich, Wien.

Egger, T. et al. 2007, *Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste*, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern

Fluder, R. et al. 2009, *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV, Sozialhilfe)*, Studie im Auftrag des BSV, BFS und SECO, Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Bern.

Frey, R. L. (Hrsg.) 1988, *Der Sozialstaat unter der Lupe: Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*, Basel.

Gemeinderat der Stadt Bern 2010, *Strategien und Massnahmen – Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern 2010 – 2013*, Bern.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern 2005, *BIAS: Beschäftigungs- und Integrationsangebote in der Sozialhilfe*, Steuerkonzept der kantonalen GEF, Bern.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern 2008, 'Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen', *Sozialbericht 2008*, Band 1, Bern.

Häfeli, Ch. (Hrsg.) 2008, *Prinzipien der Sozialhilfe*, Luzern.

Häfeli, Ch. 2008, *Das schweizerische Sozialhilferecht*, Luzern.

Haubner, D. 2002, *Vorbild USA? Das amerikanische Beschäftigungswachstum und einige Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland*, Philosophische Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i.Br.

KEK-CDC Consultants 2000, *Integration der Stellensuchenden in der Schweiz*, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

KEK-CDC Consultants 2009, *Die Validierung von Bildungsleistungen: Auf dem Weg in die Praxis. Übergeordnete Evaluation 2007-2009*, Biel.

Knöpfel, C. 2003, 'Sozialhilfe (im engeren Sinne) und Sozialhilfe (im weiteren Sinne)', in: Erwin, C. et al., *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich.

Knöpfel, C. 2006, *Handbuch Armut in der Schweiz*, Luzern.

Knupfer, C. et al. 2005, *Erwartungen der Arbeitgebenden an das sozialarbeiterisch tätige Personal in der Sozialhilfe*, SKOS, Bern.

Knupfer, C. et al. 2007, *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*, SKOS, Bern und Luzern.

Lindenmeyer, H. 2007, '85 Jahre Arbeitsmarkt-Massnahmen in der Schweiz und ihre Zukunft: Eine Standortbestimmung', in: Netzwerk Arbeitsmarkt (Hrsg.), *Arbeitsmarkt 2010*, Zürich.

Lindenmeyer H. & Rafeld A. 1993, *Arbeit und Wohnen für Menschen im Umfeld illegaler Drogen*, Bern.

Mäder, Ch. & Naday, E. 2004, 'Organisierte Armut: Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht' in: Söffner, H., *Erfahrung - Wissen - Imagination*, Konstanz.

Marazzi, Ch. 2003, 'Armut', in: Erwin, C. et al., *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Zürich.

Möckli, S. 1988, *Der Sozialstaat Schweiz*, Stuttgart.

Müller, P. 2009, 'Garantir le droit à la formation professionnelle – Une illustration à travers le cas vaudois', in: Denknetz, *Jahrbuch 2009*, Zürich.

Naday, E. 2007, *Die Vertreibung aus der Hängematte – Sozialhilfe im aktivierenden Staat*, Zürich.

Ott, W. et al. 2008, *Finanzieller Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration*, Econcept, Zürich.

Pfister, N. 2009, *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis; eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*, Bern.

Regierungsstatthalteramt Bern 2008, *Untersuchung der vom Finanzinspektorat der Stadt Bern erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers*, Bern.

Reinhard, W. 2006, *Lebensformen Europas*, München.

Rhinow, R. 2000, *Die Bundesverfassung 2000*, Basel.

Ruder, R. & Wyss, K. 1999, 'Integrationsmassnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Starke Segmentierung', *Soziale Sicherheit*, BSV, Nr. 5.

Ruder, R. 2001, 'Working Poor und Sozialhilfe', *Soziale Sicherheit*, BSV, Nr. 3.

Ruder, R. 2004, 'Entwicklungen in der Sozialhilfe', *Impuls*, Nr. 4.

Ruder, R. et al. 2005, *Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe*, Bern.

Salzgeber, R. & Neukomm, S. 2008, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2007*, Bern.

Salzgeber, R. & Neukomm, S. 2009, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2008*, Bern.

SECO 2008, *Kreisschreiben über die AMM. Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung*, Bern, S. A1.

Schleicher, J. 2007, 'Sozialhilferecht', in: Mart, A. (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit*, Bern.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2006, *Leitlinien zur Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II*, Bern.

Spadarotto, C. 2008, *Berufliche und soziale Integration von stellenlosen Menschen*, Bericht z. Hd. Verein Arbeit statt Fürsorge, Zürich.

Winkler, R. 2007, 'Drei Forderungen an die zukünftige Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM', in: Netzwerk Arbeitsmarkt (Hrsg.), *Arbeitsmarkt 2010 – Chance für alle?*, Zürich.

Websites

AMIE, www.amie-basel.ch/index.php

Berufsberatung: www.berufsberatung.ch.

BfS, Arbeitslosenversicherung – Finanzen,
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/07/key/finanzen.html.

BfS, Definitionen, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/11/def.html#resultstart.

BfS, Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (Grundlage: Angaben in der Statistik der öffentlichen Finanzen), Neuchâtel:
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/ausgaben.html.

BfS, Invalidenversicherung – Finanzen,
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/04/key/finanzen.html.

BfS, Sozialhilfe und Asylwesen – Finanzen, Angaben für die Sozialhilfe und das Asylwesen nach Finanzierungsträgern,
www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/ausgaben.html.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern an den Regierungsrat betreffend Änderung der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeordnung, SHV):
www.gef.be.ch/site/gef_ra_laufende_aend_shv_vortrag.pdf.

K5 Basler Kurszentrum: www.k5kurszentrum.ch.

SECO, Direktion für Arbeit, Arbeitslosigkeit, Einige Kennzahlen: www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17855.pdf.

SOCIALinfo: <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=700>.

Sozialdepartement der Stadt Zürich 2008, *Wie hat sich die Zahl der SozialhilfebezügerInnen in den letzten Jahren entwickelt?*, www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/beratung/sozialhilfe.html.

Tätigkeitsbericht der Sozialdienste des Kanton FR 2008: www.admin.fr.ch.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung

AVAM / RAV / LAM

Effingerstrasse 31

CH-3003 Bern

Tel. ++41 31 325 32 64

Fax ++41 31 323 54 47

www.seco.admin.ch