

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

## *Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen*

*Forschungsbericht Nr. 26/03*



**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

*Bundswort für Sozialversicherung*  
*Office fédéral des assurances sociales*  
*Ufficio federale delle assicurazioni sociali*  
*Ufficio federal da las assicuraziuns socialas*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiten Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

**Autoren/-in:** Dr. Rita Baur  
BSB Büro für Sozialwissenschaftliche Beratung  
Friedensgasse 24  
4056 Basel  
Tel. +41 (0) 61 263 96 12  
Fax +41 (0) 61 263 96 11

**Auskünfte:** Talin Stoffel, Bereich Forschung & Entwicklung  
Bundesamt für Sozialversicherung  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern  
Tel. 031 322 87 65  
Fax 031 324 06 87  
E-mail: [talin.stoffel@bsv.admin.ch](mailto:talin.stoffel@bsv.admin.ch)

**ISBN:** 3-905340-95-X

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherung  
CH-3003 Bern

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

**Vertrieb:** BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

**Bestellnummer:** [318.010.26/03 d 12.03 400](#)

# **Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen**

## **Abschlussbericht**

**im Auftrag des  
Bundesamtes für Sozialversicherung**

---

BSB Büro für Sozialwissenschaftliche Beratung, Basel

Dr. Rita Baur

Unter Mitarbeit von:

Erica Jaretzki Müller

Catherine Lambelet

Sven Michael

Caterina Modetta

Juli 2003

## **VORWORT DES BUNDESAMTES FÜR SOZIALVERSICHERUNG (BSV)**

Während der Rezession ist die Anzahl der Empfänger und Empfängerinnen von Integrationsmassnahmen stark angestiegen. Multiple Probleme prägen oft die Biographien der betroffenen Menschen, was den zunehmenden Koordinationsbedarf zwischen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenkasse und der Sozialhilfe verdeutlicht.

Zur besseren Kenntnis der Integrationsprozesse beteiligte sich das BSV an einem Projekt Integration – Prozesse und Strukturen. In der vorliegenden Studie wurden Individuelle, strukturelle und institutionelle Faktoren untersucht.

Die Erkenntnisse dieser Studie fliessen in das Handbuch der Nationalen IIZ-Koordinationsgruppe ein, das ebenfalls im Rahmen dieses Projektes ausgearbeitet wurde und Erfahrungen sowie konkrete Vorschläge für die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) präsentiert. Das Handbuch erscheint im Januar 2004.

Talin Stoffel

BSV, Bereich Forschung und Entwicklung

## **AVANT-PROPOS DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (OFAS)**

Le nombre de bénéficiaires de mesures d'intégration a considérablement augmenté durant la récession. De multiples problèmes marquent souvent les biographies des personnes concernées, ce qui met en évidence le besoin croissant de coordination entre l'assurance-invalidité, la caisse de chômage et l'aide sociale.

Afin de mieux connaître les processus d'intégration, l'OFAS a participé à un projet intitulé Intégration – processus et structures. La présente étude analyse les facteurs individuels, structurels et institutionnels.

Les résultats de cette étude sont intégrés dans le manuel du groupe national de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII), qui a également été élaboré dans le cadre de ce projet et qui présente des expériences et des propositions concrètes pour la CII. Il paraîtra en janvier 2004.

Talin Stoffel  
OFAS, secteur Recherche et développement

## **PREMESSA DELL'UFFICIO FEDERALE DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI (UFAS)**

Durante la recessione il numero di beneficiari di provvedimenti d'integrazione è notevolmente aumentato. La biografia delle persone interessate è sovente segnata da molteplici problemi, il che mette in evidenza il crescente bisogno di coordinazione tra l'assicurazione invalidità, la cassa di disoccupazione e l'aiuto sociale

Al fine di conoscere meglio i processi d'integrazione, l'UFAS ha partecipato al progetto Integrazione – processi e strutture. Il presente studio analizza i fattori individuali, strutturali e istituzionali.

I risultati dello studio sono integrati nel manuale del gruppo nazionale di coordinazione della collaborazione interistituzionale (CII). Il manuale, anch'esso elaborato nel quadro di questo progetto e che presenta esperienze e proposte concrete per la CII, sarà disponibile nel gennaio del 2004.

Talin Stoffel  
UFAS, settore Ricerca e sviluppo

## **FOREWORD BY THE FEDERAL SOCIAL INSURANCE OFFICE (OFAS)**

The number of recipients of integration schemes rose sharply during the recession. The fact that the biographies of those affected are often characterised by multiple problems highlights an increased need for coordination between invalidity insurance, the unemployment insurance fund and social assistance.

With a view to better understanding integration processes, the OFAS took part in a project entitled Integration – Processes and Structures. This study examined Individual, structural and institutional factors.

The findings of this study will be incorporated in the manual of the National IIC Coordination Group, which was also drawn up within the framework of this project and describes experiences as well as presenting concrete proposals for inter-institutional cooperation (IIC). The manual will be published in January 2004.

Talin Stoffel  
OFAS, Research and Development

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b>	<b>SEITE</b>
Inhaltsverzeichnis .....	I
Verzeichnis der Übersichten .....	V
Zusammenfassung .....	VII
Résumé .....	XIII
Riassunto .....	XIX
Summary .....	XXV
<b>1 PROBLEMSTELLUNG UND AUFGABE DES GUTACHTENS</b>	<b>1</b>
<b>2 ANLAGE UND DURCHFÜHRUNG DER UNTERSUCHUNG</b>	<b>7</b>
2.1 Die Untersuchungsregionen	7
2.2 Expertengespräche	15
2.3 Literaturanalyse, Statistiken und Evaluationen	17
<b>3 ZUM AUFBAU DES BERICHTS</b>	<b>19</b>
<b>4 ZIELGRUPPEN UND INTEGRATIONSHILFEN</b>	<b>21</b>
4.1 Sozialhilfebeziehende	21
4.1.1 Anzahl und Struktur	21
4.1.2 Dauer des Sozialhilfebezugs zwischen „Überbrückung“ und „Sozialrente“	26
4.1.3 Charakterisierung der SozialhilfebezüglerInnen	31
4.1.4 Berufliche und soziale Integration – für wen?	34
4.1.4.1 Exkurs: Was ist berufliche, was ist soziale Integration?	34
4.1.4.2 Auswahlprozess und Zielgruppen der Integration	36
4.1.4.3 Quantitative Resultate des Filterprozesses	40
4.1.5 Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration	44
4.1.5.1 Die verschiedenen Massnahmenarten	44
4.1.5.2 Struktur der TeilnehmerInnen an Fördermassnahmen	56
4.1.5.3 Wirksamkeit der Massnahmen zur beruflichen Integration	58
4.1.5.4 Bewertungen der Reintegrationsmassnahmen	64
4.1.6 Zwischenresümée	67
4.2 Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte	70
4.2.1 Grössenordnung und Strukturen	70
4.2.2 Der Verbleib nach der Aussteuerung	73

4.2.3	Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Ausgesteuerten und deren Wirkungen	75
4.2.4	RMR im Kanton Waadt	80
4.2.5	Massnahmen für Ausgesteuerte im Kanton Wallis	84
4.2.6	Zwischenresümée	87
4.3	IV-AntragstellerInnen	89
4.3.1	Vorbemerkung	89
4.3.2	Statistische Basisinformationen	89
4.3.3	Berufliche Integration im Rahmen der Invalidenversicherung	91
4.3.4	Zwischenresümée	99
<b>5</b>	<b>VERBESSERUNG DER INTEGRATIONSCHANCEN DURCH INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT</b>	<b>101</b>
5.1	Einleitung	101
5.2	Problemlagen	102
5.3	Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit	107
5.3.1	Kanton Basel-Stadt	107
5.3.2	Stadt Zürich (bzw. Kanton Zürich)	109
5.3.3	Kanton Thurgau	111
5.3.4	Kanton Waadt	112
5.3.5	Kanton Wallis	113
5.4	Erste Bewertung, Erfolgsfaktoren	114
5.5	Zwischenresümée	118
<b>6</b>	<b>WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND DIE ROLLE DER UNTERNEHMEN</b>	<b>121</b>
6.1	Einleitung	121
6.2	Wandel der Qualifikationsanforderungen	122
6.3	Prekäre Arbeitsverhältnisse	129
6.4	Einstellungen und Verhaltensweisen der Unternehmen	131
6.4.1	Fragestellung und Vorgehen	131
6.4.2	Arbeitstraining, Praktika	133
6.4.3	Die Beschäftigung von Schwervermittelbaren	135
6.4.4	Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und vermittelnden Stellen	137
6.5	Zwischenresümée	138

<b>7</b>	<b>KURZFASSUNG DER ERGEBNISSE, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>141</b>
7.1	Fragestellung und Anlage der Studie	141
7.2	Ergebnisse zu den Zielgruppen	141
7.3	Verbesserung der Integrationschancen durch interinstitutionelle Zusammenarbeit	146
7.4	Arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Unternehmen	148
7.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	150
<b>8</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>155</b>
<b>9</b>	<b>ANHANG</b>	<b>161</b>
	Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“	161
	Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“	167
	Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“	171

<b>VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN</b>	<b>SEITE</b>
Übersicht 2.1: Statistische Informationen zu den Untersuchungsregionen .....	8
Übersicht 2.2: Kantonale und kommunale Ämter – relevant für die Zusammenarbeit bei der beruflichen/sozialen Integration – .....	11
Übersicht 2.3: Verteilung der Expertengespräche .....	15
Übersicht 4.1: Sozialhilfedichte 2001/2000 – Kumulierte Zahlpersonen Summe aller Sozialhilfepersonen (inkl. Fremdplatzierte) auf 1'000 Einw. ....	22
Übersicht 4.2: Sozialhilfedichte 2001 nach Gruppen Kumulierte Zahlpersonen; Summe aller Sozialhilfepersonen auf 1'000 Ew. der entsprechenden Gruppe .....	23
Übersicht 4.3: Struktur der Sozialhilfepersonen 2001 .....	24
Übersicht 4.4: Familienstruktur bezogen auf Sozialhilfefälle und –personen; Zürich 2001 .....	25
Übersicht 4.5: Bezugsdauer Sozialhilfe, Bremen .....	29
Übersicht 4.6: Chancenmodell Zürich: Fälle und integrationsfördernde Leistungen .....	43
Übersicht 4.7: Fördermassnahmen zur beruflichen/sozialen Integration .....	55
Übersicht 4.8: Zeitliche Distanz zum Erwerbsleben bei TeilnehmerInnen an beruflichen Integrationsmassnahmen (Sozialhilfebeziehende) .....	57
Übersicht 4.9: Wirksamkeit von Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration .....	59
Fortsetzung: Wirksamkeit von Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration .....	60
Übersicht 4.10: Arbeitslosenquote 1997 und 2001 .....	70
Übersicht 4.11: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose 1997 und 2001 .....	71
Übersicht 4.12: Der Verbleib nach der Aussteuerung .....	74
Übersicht 4.14: <sup>1)</sup> Die Programme für Ausgesteuerte der drei Untersuchungsgebiete im Vergleich .....	78
Übersicht 4.15: Personen, die Arbeit fanden nach Programm-Teilnahme / Nicht-Teilnahme .....	79
Übersicht 4.16: RMR-Begünstigte 2001 .....	83
Übersicht 4.17: IV-RentnerInnen nach Alter und Geschlecht – Januar 2002 .....	90
Übersicht 4.18: IV-Prozess Kanton Zürich .....	94
Übersicht 4.19: Wirksamkeit der Eingliederungsmassnahmen nach Invaliditätsursache .....	95
Übersicht 4.20: Schnittmengen IV-ALV, IV-Sozialhilfe .....	97
Übersicht 5.1: Problemlagen als Begründung der institutionellen Zusammenarbeit .....	104
Übersicht 6.1: Veränderung der Beschäftigung nach Qualifikationsstufen, 1990-1997 (Anteil der Unternehmen mit Zunahme, Abnahme oder keiner Veränderung) .....	123
Übersicht 6.2: Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze in Deutschland .....	123
Übersicht 6.3: Bedeutung verschiedener Fähigkeiten nach Merkmalsgruppen aus Sicht der Unternehmen (Anteil der Firmen, für welche die einzelnen Fähigkeiten von grosser Bedeutung sind) .....	125
Übersicht 6.4: Ausbildungsniveau der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter .....	126
Übersicht 6.5: Ausbildungssituation junger Erwachsener (21–25 Jahre), 1999 .....	126
Übersicht 6.6: Situation und Bedingungen der Erwerbstätigkeit bei jungen Erwachsenen (21–25 Jahre), ohne und mit Ausbildung, 1999 .....	128
Übersicht 6.7: Anteil der dauerhaften und befristeten Arbeitsverträge von ArbeitnehmerInnen, 2000 <sup>1)</sup> .....	130
Übersicht 6.8: Fachgespräche in Unternehmen .....	132

## ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangspunkt für die Studie ist die Feststellung, dass zunehmend mehr Menschen von beruflicher und/oder sozialer Desintegration bedroht sind. Die Studie ist der erste Teil eines mehrstufigen Vorhabens zur Verbesserung der Integrationschancen durch mehr interinstitutionelle Zusammenarbeit und soll Grundlagen bezüglich von Zielgruppen, Prozessen und Massnahmen liefern. Zielgruppen der Studie sind Sozialhilfebeziehende, Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte sowie IV-AntragstellerInnen.<sup>1</sup> Vier Hauptfragen sollen untersucht werden:

- Grössenordnung und Struktur der Zielgruppen und integrationshemmende Probleme;
- Bestandsaufnahme und Bewertung der Massnahmen zur Förderung der beruflichen/sozialen Integration und des Zugangs zu den Massnahmen;
- Verbesserungsmöglichkeiten durch vermehrte interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ), Beschreibung und erste Bewertung vorhandener Ansätze;
- wichtige Rahmenbedingungen für die Integration in Wirtschaft und Arbeitsmarkt und die Rolle der Unternehmen.

Das Design besteht aus Interviews mit Fachpersonen, die in ihrer jeweiligen Funktion am Prozess der beruflichen/sozialen Reintegration beteiligt sind und mit Unternehmen. Ergänzt werden die Auskünfte aus den Fachgesprächen um die Auswertung von Statistiken und Evaluationsberichten. Für die Untersuchung wurden fünf Regionen ausgewählt: Kanton Thurgau, Stadt Zürich, Kanton Basel-Stadt, Kanton Wallis mit Schwerpunkt in der Region Mittelwallis, Kanton Waadt mit Schwerpunkt in der Region Yverdon-Grandson.

Die Zielgruppen haben gemeinsam, dass ihre berufliche Reintegration erschwert ist und auch das Risiko der sozialen Desintegration besteht. Partiiell verbinden sie auch spezifische Integrationshemmnisse – geringe berufliche Qualifikation, Sprachdefizite –, jedoch bestehen auch grosse Unterschiede.

Unter den **Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter** sind folgende Gruppen deutlich überrepräsentiert: Personen im Alter zwischen 18 und 36 Jahren, AusländerInnen, Alleinerziehende und Alleinlebende sowie Personen ohne berufliche Ausbildung. Die Sozialhilfe erfüllt in der biographischen Perspektive ganz unterschiedliche Funktionen. Für eine nicht unbeträchtlichen Teil handelt es sich nur um eine einmalige, relativ kurze Überbrückung, z.B. weil sich Leistungen von Sozialversicherungen verzögern. Andere kommen immer wieder in Phasen, in denen sie Sozialhilfe benötigen, es gelingt ihnen aber auch wieder der Ausstieg. Für einen eher kleinen Teil hat die Sozialhilfe die Funktion einer Sozialrente. Wer längere Zeit der Sozialhilfe bedarf, weist i.d.R. eine Kumulation von Defiziten auf: geringe Qualifikation, Sprachdefizite, persönliche und familiäre Probleme, chronische Erkrankung oder Krankheitsanfälligkeit, Isolation, Sucht, psychische Probleme. Sozialhilfebeziehende reihen sich nicht nahtlos in die Kette Arbeitslose–Langzeitarbeitslose–Ausgesteuerte–Sozialhilfe; dazwischen liegt ein Bruch, der durch die Kumulation der genannten Defizite markiert wird.

---

<sup>1)</sup> Die Situation der IV-RentnerInnen konnte mangels Daten nicht einbezogen werden.

Für eine grosse Gruppe verfolgt die Sozialhilfe gar nicht das Ziel der beruflichen Reintegration bzw. kann es nicht verfolgen, insbesondere für

- Kurzzeitbeziehende, die nur auf Sozialversicherungsleistungen warten bzw. eine kurze Zeit der Ressourcenschwäche überbrücken müssen;
- Erwerbstätige, bei denen Sozialhilfe das zu geringe (Teilzeit-)Einkommen ergänzt;
- Mütter/Väter mit Betreuungspflichten;
- Kranke oder Personen kurz vor dem Rentenalter;
- wirklich Randständige.

Der Zugang zu Fördermassnahmen ist i.d.R. von den Gemeinden abhängig und daher sehr ungleich verteilt. In den einbezogenen Untersuchungsregionen wird überwiegend eine aktive Strategie der beruflichen Reintegration der Erwerbslosen verfolgt und werden **Massnahmen** angeboten; die Nutzung ist allerdings sehr unterschiedlich. Neben der Arbeitsvermittlung bzw. begleiteten Stellensuche gibt es als Fördermassnahmen i.e.S. die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, unterstützende Bildungsangebote und Coaching-Programme. Die Grösse der Zielgruppe, bei der die Sozialhilfe die berufliche Integration mit solchen Massnahmen fördern kann, darf nicht überschätzt werden: sie liegt eher bei unter als bei über 20 % der Sozialhilfebeziehenden. Neben den genannten objektiven bzw. objektivierbaren Ausschlusskriterien lassen die vorhandenen Defizite eine Reintegration aktuell oft aussichtslos erscheinen. Höchstens einem Drittel der MassnahmenteilnehmerInnen gelingt im Anschluss der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt. Auch bei sehr guten Angeboten wird diese Marke nicht überschritten. Erklärt wird dies mit der Vielzahl von Defiziten, die auch die schon „ausgelesene“ Gruppe der MassnahmenteilnehmerInnen aufweist einerseits und der Verslossenheit des Arbeitsmarktes für „Problemgruppen“ andererseits. Tendenziell scheinen die Massnahmen, die hauptsächlich auf eine Wiedererlangung der AVIG-Rahmenfrist zielen, geringere Erfolgsquoten hinsichtlich des Übergangs in den 1. Arbeitsmarkt zu haben als Massnahmen, bei denen die berufliche Reintegration das Hauptziel ist. Zur Förderung der Beibehaltung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gibt es in einigen Regionen einen spürbaren Einkommensfreibetrag. Nur in einem Teil der Untersuchungsregionen existieren Fördermassnahmen zur Unterstützung der sozialen Integration. Sie dienen der Stabilisierung bzw. Vorbereitung einer beruflichen Integration oder der Vermeidung einer fortschreitenden Desintegration.

Bei **Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten** wirkt sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt sehr direkt aus. Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung sind zwischen 1998 und 2001 um zwei Drittel oder mehr zurückgegangen. Bei Arbeitskräftemangel haben auch viele der Personen, die gemeinhin als „Problemgruppen am Arbeitsmarkt“ gelten, wieder eine Stelle gefunden. Im Unterschied zu den Sozialhilfebeziehenden manifestieren sich die Schwierigkeiten bei Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten primär auf der beruflichen Ebene und nicht so sehr auf der persönlichen. Überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung betroffen sind Personen ab 50 Jahren, AusländerInnen, Personen in der Westschweiz und im Tessin und Personen ohne berufliche Qualifikation. Bei einem eher kleinen Teil der Ausgesteuerten kommt eine Kumulation persönlicher Defizite vor, die eine Reintegration erschweren. 50–60 % der Ausgesteuerten des Jahres 1998 haben ein bis zwei Jahre

später wieder eine Arbeit gefunden, knapp je 10 % beziehen eine IV-Leistung oder erneut Arbeitslosenentschädigung, 7–13 % (je nach Kanton) beziehen Leistungen der Sozialhilfe. Die Verbindung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe ist also nicht so ausgeprägt wie oft vermutet wird. Wer wieder Arbeit gefunden hat, musste häufig Lohnneinbussen und prekäre Verhältnisse hinnehmen.

Für Langzeitarbeitslose, die noch einen Anspruch nach AVIG haben, stehen die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung. In verschiedenen Kantonen gab oder gibt es kantonale Programme für Ausgesteuerte. In einigen deutschsprachigen Kantonen gab es die Möglichkeit an Integrationsprogrammen teilzunehmen, während in einem Teil der westschweizer Kantone auf gesetzlicher Grundlage eine Art kantonale Arbeitslosenhilfe besteht, die der Sozialhilfe vorgelagert ist. In den meisten Kantonen besteht für Ausgesteuerte kein Förderangebot mehr. Auch in den Kantonen, in denen es kantonale Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Reintegration gab oder gibt, hat meist nur eine kleine Minderheit der Ausgesteuerten (rd. 10 %) an Massnahmen teilgenommen. Bei den Fördermassnahmen für Ausgesteuerte handelt es sich um Beschäftigungsprogramme, Lohnkostenzuschüsse und teilweise auch um Massnahmen zur sozialen Integration, die die Chancen einer anschließenden beruflichen Reintegration verbessern sollen. Im Regelfall ist die Entlohnung so ausgestaltet, dass wieder ein Anspruch nach AVIG erworben werden kann. Dieses Ziel steht bei Programmen für Ausgesteuerte mehr im Vordergrund als bei solchen für Sozialhilfebeziehende. Die Massnahmenteilnahme scheint die Reintegrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt nicht oder allenfalls geringfügig zu verbessern. Eine Diskussion über die Qualität der Massnahmen und den Nutzen für die Teilnehmenden findet kaum statt.

In der **Invalidenversicherung** gilt der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“. Faktisch ist jedoch die berufliche Integration weitaus seltener als die Verrentung. Für erwachsene IV-AntragstellerInnen kommen für die berufliche Eingliederung hauptsächlich folgende Massnahmen in Frage: Berufs- und Laufbahnberatung, Umschulung, Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsweg. Struktur und Prozess der beruflichen Massnahmen der IV sind ebenso wenig durchleuchtet wie der Verbleib der Teilnehmenden bzw. der Erwerbssituation der IV-(Teil-)RentnerInnen.

Als unzulänglich wird innerhalb der Palette der beruflichen Massnahmen der IV das Angebot für gering oder nicht qualifizierte Personen empfunden. Bei ihnen fehlen oft entweder die Voraussetzungen, um erfolgreich an einer Umschulung teilzunehmen oder eine qualifizierende Umschulung kommt wegen des Erfordernisses der Gleichwertigkeit nicht in Frage. Für sie bleibt i.d.R. nur die Arbeitsvermittlung und das Arbeitstraining oder die Abklärung in Arbeit. Die Arbeitsvermittlung aber ist in den IV-Stellen bisher sehr gering ausgebaut. Zudem fehlt es oft an benötigten Basisqualifikationen (Sprache, Tagesstruktur), deren Vermittlung aber nicht in der IV-Kompetenz liegt. Mit einer gezielten Abstimmung mit Arbeitslosenversicherung und/oder Sozialhilfe könnten Verbesserungen erreicht werden. Die Gruppen, um die es hier geht, ist aber nicht gross, ebenso wie generell die Schnittmengen zwischen IV und ALV oder Sozialhilfe nur klein sind. Als weiteres Problem wird die fehlende Rehabilitation bei psychischen Erkrankungen angesprochen. Für die geringe Durchsetzung des Grundsatzes „Eingliederung vor Rente“ werden jedoch insgesamt sehr viel gewichtigere Probleme benannt. Die langen „unproduktiven“ Vorlaufzeiten bis zur IV-

Anmeldung erschweren die berufliche Reintegration gravierend. Es wird gewartet, bis das Krankentaggeld ausläuft – nicht selten volle zwei Jahre – oder bis sich die ALV-Rahmenfrist dem Ende zuneigt. Als zweiter grosser Engpass wird die zunehmend geringer werdende Bereitschaft der Unternehmen benannt, Invalide ins Erwerbsleben zu integrieren bzw. Trainingsmöglichkeiten, Praktika u.dgl. zur Verfügung zu stellen. „Von aussen“ werden die langen Abklärungszeiten und damit langen Wartezeiten, bis es zu einer Integrationsmassnahme kommt, bemängelt.

Durch vermehrte **institutionelle Zusammenarbeit (IIZ)** kann die berufliche und/oder soziale Integration befördert werden. Zwischen den Hauptakteuren – Sozialhilfe, IV und ALV – gibt es gemeinsame KundInnen bzw. KlientInnen und es gibt Übergänge von einer Stelle zur anderen. Die Schnittmengen sind zwar nicht so gross wie oft unterstellt wird, aber gerade die gemeinsamen Fälle sind oft die schwierigen oder besonders bemühenden. Oft benannte Probleme sind beispielsweise: lange „unproduktive“, d.h. nicht für die Integration genutzte Zwischenräume; die Gefahr, dass bei „Mehrfachzuständigkeit“ keine Stelle aktiv wird, weil sie auf das Tätigwerden der anderen Stelle wartet (hofft); die mangelnde Abstimmung von Massnahmen.

In den fünf einbezogenen Regionen existiert ein breites Spektrum an Formen der inter-institutionellen Zusammenarbeit, insbesondere: Wechselseitige Information der verschiedenen Ämter über gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Prozesse; Erarbeitung von Regeln für die Überweisung/Zuweisung von KundInnen/KlientInnen. Installation integrierter Fördermassnahmen für die KundInnen/KlientInnen verschiedener Ämter bzw. Öffnung von Massnahmen und/oder koordinierte Planung; informelle oder formell installierte tripartite Gespräche (beteiligte Ämter, KlientInnen) bezüglich Übergabe bzw. Fallabklärung.

Insgesamt liegt der bisherige IIZ-Schwerpunkt mehr bei den Informationen und der Erstellung von Regeln zwischen den Institutionen als bei der unmittelbaren Zusammenarbeit bezüglich der einzelnen KundInnen/KlientInnen. Da der IIZ-Prozess noch jung ist, Regeln und Instrumente noch entwickelt werden oder gerade erst installiert werden, lässt sich über den Erfolg noch kaum etwas sagen. Von den Fachpersonen wird als (jetzt schon spürbare) positive Folge des IIZ-Prozesses fast durchgängig die Verbesserung der „Kultur“ benannt.

Die **Entwicklungen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt** tendieren dazu, die Rahmenbedingungen für eine stabile Reintegration für Problemgruppen weiter zu verschärfen. Es besteht ein anhaltender Trend des Rückgangs bei Arbeitsplätzen mit nur geringen Qualifikationsanforderungen und der Zunahme bei Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte. Dadurch wird die Situation für Unqualifizierte am Arbeitsmarkt immer schwieriger. Es ist daher sehr problematisch, dass immer noch ein beträchtlicher Anteil der jungen Menschen ohne postobligatorische Ausbildung bleibt. Gestiegen sind nicht nur die Anforderungen an das formale Qualifikationsniveau, sondern auch an personale und soziale Kompetenzen. Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, Flexibilität bei neuen Anforderungen, selbstständiges Denken und Entscheiden gelten als besonders wichtig. Als weiterer Grund für die Schwierigkeiten einer stabilen Integration ins Erwerbsleben wird häufig die Zunahme prekärer, insbesondere befristeter Arbeitsverhältnisse genannt. Die Statistik zeigt allerdings, dass befristete Arbeitsverhältnisse sehr selten sind und dass auch die Beschäftigten bei Temporärfirmen nur eine kleine Minderheit darstellen.

Von einer generell abweisenden Haltung der **Unternehmen** gegenüber „Problemgruppen“ kann keine Rede sein. Deutlich zu unterscheiden ist zwischen der Bereitschaft, einen temporären Einsatz in Form von Praktika, Hospitanzen, vorübergehender Beschäftigung zu ermöglichen und der Bereitschaft, jemanden befristet oder unbefristet fest einzustellen; ersteres hat wesentlich tiefere Hürden. Bei einer Festanstellung geht es immer um eine Investition, die sehr gut abgewogen werden will. Am wenigsten Vorbehalte scheint es gegenüber der Beschäftigung von körperlich Behinderten zu geben, am meisten gegenüber Menschen mit psychischen Problemen und langzeitarbeitslosen jüngeren Menschen. Grundsätzlich wird eine vorwiegend sozial motivierte Anstellung von externen BewerberInnen nicht in Betracht gezogen. Auch eine Subventionierung kann daran nicht viel ändern. Die soziale Komponente werde gebraucht für Mitarbeitende, die nach einem Unfall oder einer Krankheit z.B. teilinvalid wurden oder die wegen Leistungsminderung den Arbeitsplatz wechseln oder „mitgetragen“ werden müssen.

Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und den staatlichen Stellen ist nicht spannungsfrei. Bei der IV werden z.T. lange Zeiträume bis zur Entscheidung und zu geringe Berücksichtigung der Bedürfnisse der Unternehmen, kurz eine „unternehmensfremde“ Kultur bemängelt, bei den RAV zu geringe Sorgfalt in der Auswahl von Personen. Überwiegend positiv ist die Zusammenarbeit mit staatlichen oder privaten intermediären Institutionen, wie z.B. Coaching-Programmen oder Vermittlungsstellen für Einzeleinsätze.

**Ansatzpunkte für die Verbesserung der Reintegrationschancen** liegen in gesetzlichen Rahmenbedingungen, dem Handeln der jeweils zuständigen Institutionen selbst, vermehrter interinstitutioneller Zusammenarbeit, einer besseren Kooperation mit Unternehmen und, in gewissem Masse, der Prävention. Empfohlen wird, vor allem folgenden Punkten Beachtung zu schenken:

- Finanzierung oder Mitfinanzierung von Fördermassnahmen für die Reintegration von Sozialhilfebeziehenden und Ausgesteuerten durch Bund/Kantone, um gleiche Zugangschancen zu ermöglichen. Voraussetzung ist allerdings: Zielgruppengerechtigkeit, Qualität und Nutzen der Massnahmen müssen deutlicher zum Ausdruck kommen.
- Verbesserung der beruflichen Integrationsmassnahmen für Sozialhilfebeziehende, Ausgesteuerte, Langzeitarbeitslose; insbesondere Differenzierung, Flexibilisierung, bessere Auswahl der Teilnehmenden, früheres Einsetzen.
- Vermehrter Einsatz spürbarer Einkommensfreibeträge als Anreiz für die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden.
- Weiterentwicklung und Differenzierung der Massnahmen zur sozialen Integration, aber keine Installation dauerhafter staatlich finanzierter „geschützter“ Arbeitsplätze für Sozialhilfebeziehende.
- Verbesserung der Möglichkeiten der RAV zur Begleitung/Vermittlung von Problemgruppen und Kooperation zwischen Sozialhilfe und RAV bei klarer Indikation für Ausgesteuerte.
- Weitestmögliche Beschleunigung der Abklärungen in der IV, frühestmöglicher Beginn von Eingliederungsmassnahmen. Vereinbarungen zum Zwecke früher Anmeldungen.

- Ausbau der aktiven Arbeitsvermittlung in der IV und klare Absprachen mit den RAV.
- Koordinierung der Fördermassnahmen, die bei RAV oder Sozialhilfe möglich sind, mit denen der IV.
- In der IIZ generell vermehrt die unmittelbare, einzelne KlientInnen/KundInnen betreffende Kooperation installieren und formalisieren. Handlungsspielräume evtl. durch „Experimentierbudgets“ o.ä. erweitern.
- In der IIZ die überwiegend sehr kleinen Schnittmengen beachten und sie daher eher in die Hände speziell benannter Fachpersonen legen.
- Die Erfahrungen mit der IIZ-Umsetzung auf der operativen Ebene systematisch sammeln, kommunizieren und für die Weiterentwicklung nutzen.
- Die Bereitschaft der Unternehmen, Schwervermittelbare einzustellen oder Praktikumsplätze u.dgl. anzubieten, dadurch fördern, dass man sich – soweit irgend möglich – strikt auf die Bedürfnisse der Unternehmen einlässt.
- Im Sinne der Prävention alles tun, damit alle Jugendlichen eine postobligatorische Ausbildung erhalten.
- Die Hindernisse für die Erwerbstätigkeit von Frauen/Männern mit Kindern beseitigen durch grösseres Angebot an ausserfamiliäre Betreuungsmöglichkeiten und bessere Zeitstrukturen an Schulen und Kindergärten.

## RÉSUMÉ

Cette étude est partie du constat que de plus en plus de personnes sont guettées par la marginalisation professionnelle et/ou sociale. Elle constitue la première partie d'un projet en plusieurs phases qui vise à augmenter les chances d'intégration en intensifiant la collaboration interinstitutionnelle et à fournir des bases concernant les groupes cibles, les processus et les mesures à appliquer. Ses groupes cibles sont les bénéficiaires de l'aide sociale, les chômeurs de longue durée, les chômeurs en fin de droits et les personnes ayant déposé une demande de prestations AI.<sup>1</sup> Elle porte sur quatre questions principales :

- ordre de grandeur et structure des groupes cibles et problèmes empêchant l'intégration ;
- inventaire et évaluation des mesures visant à encourager l'intégration sociale ou professionnelle et de l'accès à ces mesures ;
- améliorations possibles en intensifiant la collaboration interinstitutionnelle (CII), description et première évaluation des formes de CII déjà pratiquées ;
- préalables importants à l'intégration dans l'économie et le marché du travail et rôle des entreprises.

L'étude est fondée sur des entretiens avec des spécialistes intervenant de par leur fonction dans le processus de réintégration sociale ou professionnelle, ainsi qu'avec des entreprises. Les renseignements ainsi recueillis sont complétés par l'analyse de statistiques et de rapports d'évaluation. Cinq régions ont été sélectionnées pour l'enquête menée : le canton de Thurgovie, la ville de Zurich, le canton de Bâle-Ville, le canton du Valais et en particulier le Valais central, le canton de Vaud et en particulier la région Yverdon-Grandson.

Les groupes cibles ont ceci en commun que leur réinsertion professionnelle est difficile et qu'ils sont exposés en plus au risque de marginalisation. Ils peuvent également avoir en commun certains obstacles spécifiques à l'intégration, comme le manque de qualification professionnelle ou de connaissances linguistiques, mais il existe aussi de grandes différences entre eux.

Parmi les **personnes tributaires de l'aide sociale en âge de travailler**, les groupes suivants sont nettement surreprésentés : les personnes entre 18 et 36 ans, les étrangers, les personnes élevant seules leurs enfants et celles qui vivent seules, ainsi que les personnes sans formation professionnelle. Dans les parcours de vie, la fonction remplie par l'aide sociale varie beaucoup d'un cas à l'autre. Pour une partie non négligeable de ses bénéficiaires, il s'agit uniquement d'une aide transitoire, pour une période relativement brève, p. ex. parce que les prestations des assurances sociales tardent à être servies. D'autres personnes se retrouvent régulièrement dans des phases où elles ont besoin de l'aide sociale, mais elles finissent aussi chaque fois par arriver à s'en sortir. Pour une part relativement modeste de ses bénéficiaires, l'aide sociale remplit une fonction de rente sociale. Ceux qui en restent longtemps tributaires accumulent en général une série de déficits : qualification réduite, manque de connaissances linguistiques, problèmes personnels et familiaux, maladie chronique ou santé fragile, isolement, dépendance, problèmes psychiques. Mais les personnes tributaires de l'aide sociale ne suivent pas un parcours passant nécessairement par les étapes chômage, chômage de longue durée, fin de droits, aide sociale ; une rupture marquée par le cumul des déficits qu'on vient d'énumérer intervient en chemin.

---

<sup>1</sup>) Faute de données, la situation des bénéficiaires de rentes AI n'a pas pu être incluse dans l'étude.

Pour un groupe important de personnes, l'aide sociale n'a pas ou ne peut pas avoir pour but la réinsertion professionnelle, en particulier

- pour les personnes qui attendent simplement des prestations des assurances sociales ou qui doivent combler leur manque de ressources pour une brève période ;
- pour les personnes exerçant (à temps partiel) une activité lucrative et dont l'aide sociale complète le revenu trop modeste ;
- pour les mères ou pères devant s'occuper de leurs enfants ;
- pour les personnes malades ou proches de la retraite ;
- pour les vrais marginaux.

L'accès aux **mesures d'encouragement** dépend en général des communes ; il est par conséquent très inégal. Dans les régions considérées par l'étude, on poursuit la plupart du temps une stratégie active de réinsertion professionnelle des chômeurs et des mesures sont proposées ; cependant les destinataires y recourent de manière très variable. S'ajoutant au placement et au soutien dans la recherche d'emploi, les mesures d'encouragement proprement dites comprennent les programmes d'occupation temporaire, des offres de formation et des programmes de coaching. La taille du groupe cible pour lequel l'aide sociale peut favoriser la réinsertion professionnelle par ce type de mesures ne doit pas être surestimée : elle atteint tout au plus 20 % des personnes qui en sont tributaires. Outre les critères d'exclusion objectifs ou objectivables énumérés ci-dessus, les déficits présentés font qu'une réinsertion paraît souvent sans espoir. Un tiers tout au plus des personnes suivant ces programmes parviennent ensuite à trouver un emploi sur le marché ordinaire du travail. Même de très bons programmes ne permettent pas de dépasser ce seuil. Deux explications sont proposées à cela : d'une part, même le groupe « choisi » des participants aux mesures d'encouragement présente de nombreux déficits ; d'autre part, le marché du travail est très peu disposé à s'ouvrir aux « groupes à problèmes ». S'agissant de retrouver une place sur le marché primaire de l'emploi, il semble que les mesures visant essentiellement à rétablir le délai-cadre prévu par la LACI tendent à avoir un taux de réussite moindre que celles qui ont la réinsertion professionnelle pour objectif principal. Pour encourager les personnes dépendant de l'aide sociale à conserver ou à prendre une activité lucrative, il existe dans quelques régions une sensible franchise de revenu. Des mesures d'encouragement favorisant l'intégration sociale n'existent que dans une partie des régions étudiées. Elles servent à stabiliser ou à préparer une réinsertion professionnelle de la personne ou à lui éviter une marginalisation progressive.

L'évolution du marché de l'emploi a des répercussions directes sur les **chômeurs de longue durée** et les **chômeurs en fin de droits**. Leur proportion a diminué des deux tiers ou davantage de 1998 à 2001. Là où l'on manquait de main-d'œuvre, beaucoup de personnes communément considérées comme faisant partie des « groupes à problèmes » sur le marché de l'emploi ont elles aussi retrouvé une place. Pour les chômeurs de longue durée et les chômeurs en fin de droits, contrairement aux personnes tributaires de l'aide sociale, les difficultés se manifestent avant tout sur le plan professionnel et non pas tant au niveau personnel. Sont surreprésentés dans cette catégorie les personnes de plus de 50 ans, les étrangers, les Romands et les Tessinois, ainsi que les personnes sans qualification professionnelle. Une relativement petite partie des chômeurs en fin de droits présentent un cumul de déficits personnels qui rendent une réinsertion difficile. 50 à 60 % des personnes arrivées en fin de droits en 1998 ont retrouvé un travail un à deux ans plus tard, 10 % touchent une prestation de l'AI, 10 % perçoivent à nouveau des allocations de chômage et 7 à 13 % (suivant les cantons) reçoivent des prestations de l'aide sociale. Le lien entre l'extinction du droit aux allo-

cations de chômage et l'aide sociale n'est donc pas aussi marqué qu'on le suppose souvent. Quant aux personnes qui ont retrouvé du travail, elles ont souvent dû accepter un salaire réduit et des conditions d'engagement précaires.

Les chômeurs de longue durée qui ont encore droit aux prestations de l'assurance-chômage peuvent bénéficier des mesures actives relatives au marché du travail. Dans plusieurs cantons, il existe ou il existait des programmes cantonaux pour chômeurs en fin de droits. Dans quelques cantons alémaniques, il était possible de participer à des programmes d'intégration ; dans une partie des cantons romands, il existe, sur une base légale, une sorte d'aide cantonale aux chômeurs qui passe avant l'aide sociale. Mais dans la plupart des cantons, il n'existe plus de programme d'encouragement pour les chômeurs en fin de droits. Et même dans ceux qui offrent ou qui offriraient des mesures de soutien à la réinsertion professionnelle, seule une petite minorité (env. 10 %) des chômeurs en fin de droits y ont pris part. Les mesures d'encouragement destinées aux chômeurs en fin de droits consistent en programmes d'occupation, en subventions aux salaires et parfois aussi en mesures d'intégration sociale visant à améliorer les chances de réinsertion professionnelle. En général, la rémunération est conçue de manière à ce que la personne puisse à nouveau avoir droit aux allocations de chômage. Cet objectif est davantage au premier plan dans les programmes pour chômeurs en fin de droits que dans ceux destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale. La participation à ces mesures ne paraît toutefois pas ou que très peu améliorer les chances de réinsertion sur le marché primaire de l'emploi. Quant à la qualité de ces mesures et à leur utilité pour les participants, elles ne sont pratiquement jamais discutées.

L'**assurance-invalidité** a pour principe que « la réadaptation prime la rente ». Mais, dans les faits, la réinsertion professionnelle est bien plus rare que l'octroi de la rente. Pour les adultes présentant une demande de prestations AI, les mesures de réadaptation professionnelle suivantes entrent en ligne de compte : orientation professionnelle, reclassement, aménagement du poste de travail, transport ou accompagnement jusqu'au lieu de travail. La structure et le processus des mesures d'ordre professionnel de l'AI n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi, pas plus que la situation des personnes qui en bénéficient ou que le statut d'activité des bénéficiaires de rentes (partielles) de l'AI.

Dans la palette des mesures d'ordre professionnel de l'AI, l'offre destinée aux personnes peu ou pas qualifiées est jugée insuffisante. Souvent, ces dernières ne remplissent pas les conditions nécessaires pour suivre avec succès un reclassement, ou celui-ci, qui améliorerait leur qualification, n'entre pas en ligne de compte à cause de l'exigence d'équivalence. Il ne leur reste alors en général que le placement et l'entraînement au travail ou l'enquête sur le lieu de travail. Cependant le placement est très peu développé jusqu'ici dans les offices AI. De plus, il manque souvent à ces personnes les qualifications de base nécessaires (langue, structuration de la journée), pour lesquelles l'AI n'a cependant pas la compétence de servir d'intermédiaire. Une concertation ciblée avec l'assurance-chômage et/ou l'aide sociale permettrait d'obtenir des améliorations. Mais le groupe dont il est question ici n'est pas grand ; de même, les cas qui concernent à la fois l'AI et l'assurance-chômage ou l'aide sociale sont en général peu nombreux. On cite encore comme problème le manque de réadaptation pour les personnes souffrant de maladies psychiques. Mais ce sont des problèmes qui pèsent bien plus lourd que l'on invoque généralement pour expliquer la faible application du principe « la réadaptation prime la rente ». Les longues périodes « improductives » précédant le dépôt d'une demande à l'AI rendent la réinsertion professionnelle considérablement plus difficile. Les personnes attendent la fin du droit aux indemnités journalières de l'assurance-maladie – fréquemment deux années entières – ou la fin du délai-cadre de l'assurance-chômage.

L'autre gros obstacle, c'est que les entreprises se montrent toujours moins disposées à intégrer des invalides dans la vie professionnelle ou à leur offrir des possibilités d'entraînement, des stages ou quelque chose d'analogue. « De l'extérieur », on déplore la durée de l'instruction des demandes, et donc la longueur de l'attente, jusqu'à ce qu'une mesure d'intégration intervienne.

Intensifier la **collaboration interinstitutionnelle (CII)** peut favoriser la réinsertion professionnelle et/ou l'intégration sociale. Les acteurs principaux – aide sociale, AI et assurance-chômage – ont des clients communs et il y a des cas qui passent d'un domaine à l'autre. Les cas communs ne sont pas si nombreux qu'on le suppose souvent, mais ce sont justement eux qui sont difficiles ou qui exigent des efforts particuliers. Sont souvent cités par exemple les problèmes suivants : la longueur des périodes intermédiaires « improductives », c.-à-d. qui ne sont pas utilisées pour la réinsertion ou l'intégration ; le danger que, lorsque plusieurs services sont compétents pour un cas, aucun ne s'active, attendant (ou espérant) que les autres le fassent ; le manque d'harmonisation des mesures.

Dans les cinq régions considérées, il existe un large éventail de formes de collaboration interinstitutionnelle, en particulier l'échange d'informations entre les différents services sur leurs bases légales, leurs tâches et leurs processus ; l'élaboration de règles pour l'envoi de clients d'un service à l'autre ; l'instauration de mesures d'encouragement intégrées pour les clients de différents services ou l'ouverture des mesures aux clients des autres services et/ou une planification coordonnée ; des entretiens tripartites (services compétents et clients) informels ou institutionnalisés concernant le transfert ou l'examen du cas.

Dans l'ensemble, la CII a jusqu'ici mis davantage l'accent sur les informations et l'établissement de règles entre les institutions que sur la collaboration touchant directement les clients en particulier. Comme il s'agit d'un processus encore jeune, que les règles et les instruments sont encore en cours d'élaboration ou viennent d'être mis en place, il est encore trop tôt pour dire si la CII est un succès. Mais presque tous les spécialistes s'accordent pour dire que le processus de CII a pour effet positif (déjà sensible aujourd'hui) une amélioration de la « culture ».

**L'évolution de l'économie et du marché de l'emploi** tend à rendre plus difficiles encore les conditions d'une réintégration durable des groupes à problèmes. Il existe une tendance persistante à la diminution du nombre d'emplois n'exigeant que peu de qualifications et à l'augmentation du nombre d'emplois pour personnes hautement qualifiées. Il devient donc de plus en plus difficile pour les personnes non qualifiées de trouver du travail. A cet égard, le fait qu'il reste toujours une proportion considérable de jeunes sans formation post-obligatoire constitue un gros problème. Ce ne sont pas seulement les exigences relatives au niveau formel de qualification qui sont plus élevées, mais aussi celles concernant les compétences personnelles et sociales. L'aptitude à coopérer et à communiquer, la souplesse à l'égard de nouvelles exigences, la capacité de penser et de prendre des décisions de manière autonome sont jugées particulièrement importantes. Une autre raison souvent invoquée pour expliquer la difficulté d'une intégration stable dans la vie professionnelle est l'augmentation des conditions de travail précaires, en particulier des contrats à durée limitée. Les statistiques montrent cependant que ces derniers sont très rares et que les personnes employées par des firmes de travail temporaire constituent aussi une petite minorité.

On ne peut pas parler d'une attitude de fermeture généralisée des **entreprises** à l'égard des « groupes à problèmes ». Il convient de faire une distinction nette entre la disponibilité à offrir des stages ou des emplois temporaires et celle à engager quelqu'un par un contrat

ferme, pour une durée limitée ou non ; la première a un seuil nettement plus bas. Un engagement ferme constitue toujours un investissement qui doit être mûrement réfléchi. Il semble que ce soient les personnes handicapées physiquement que l'on hésite le moins à engager, les personnes ayant des problèmes psychiques et les jeunes chômeurs de longue durée que l'on considère avec le plus de réticence. Généralement, les motivations d'ordre social n'entrent pas en ligne de compte pour l'engagement de candidats à l'emploi extérieurs à l'entreprise. Même une subvention ne peut y changer grand chose. La composante sociale est prise en compte par exemple pour des collaborateurs qui sont devenus partiellement invalides à la suite d'un accident ou d'une maladie, ou qui doivent changer de poste en raison d'une baisse de leurs performances ou « être gardés quand même ».

La collaboration entre les entreprises et les institutions étatiques n'est pas exempte de tensions. On reproche par exemple à l'AI de laisser trop de temps s'écouler jusqu'à la prise d'une décision et de trop peu tenir compte des besoins des entreprises, bref, d'avoir une culture « étrangère à l'entreprise », et aux ORP de ne pas choisir les personnes avec suffisamment de soin. Quant à la collaboration avec des institutions intermédiaires publiques ou privées, comme les programmes de coaching ou les services de placement pour des engagements ponctuels, elle est le plus souvent positive.

Les **points d'attaque pour améliorer les chances de réintégration ou de réinsertion** sont à trouver dans les conditions-cadre légales, dans l'action des institutions compétentes elles-mêmes, dans une intensification de la collaboration interinstitutionnelle, dans une meilleure coopération avec les entreprises et, dans une certaine mesure, dans la prévention. Il est recommandé de veiller avant tout aux points suivants :

- assurer le financement ou le cofinancement par la Confédération et les cantons des mesures d'encouragement pour la réintégration des personnes tributaires de l'aide sociale et des chômeurs en fin de droits, afin de leur donner à tous les mêmes chances d'y accéder ; il est cependant essentiel que ces mesures soient appropriées aux groupes cibles et que leur qualité et leur utilité soient plus clairement exprimées ;
- améliorer les mesures de réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale, les chômeurs en fin de droits et les chômeurs de longue durée ; en particulier différenciation, flexibilisation, meilleure sélection des participants, intervention plus précoce ;
- appliquer davantage des franchises de revenu sensibles pour encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à (re)prendre une activité lucrative ;
- développer et différencier les mesures d'intégration sociale, mais ne pas créer d'emplois « protégés » durablement financés par l'Etat pour les bénéficiaires de l'aide sociale ;
- améliorer les possibilités pour les ORP de suivre et placer les « groupes à problèmes » et instaurer une coopération entre ORP et aide sociale pour les chômeurs en fin de droits lorsque les indications sont claires ;
- accélérer autant que possible les mesures d'instruction de l'AI, faire débiter les mesures de réadaptation le plus tôt possible, conclure des conventions pour que les demandes de prestations AI soient présentées plus tôt ;
- développer l'aide active de l'AI au placement en concertation avec les ORP ;
- coordonner les mesures d'encouragement possibles dans les ORP et l'aide sociale avec celles de l'AI ;

- dans la CII en général, mieux instaurer et formaliser davantage la coopération immédiate concernant les cas individuels ; augmenter les marges de manœuvre en prévoyant éventuellement des « budgets d'expérimentation » ou des mesures similaires ;
- dans la CII, prêter attention au très petit nombre de dossiers qui relèvent de plusieurs institutions simultanément et les confier de préférence à des personnes spécialement nommées pour d'en occuper ;
- recueillir systématiquement les expériences de mise en œuvre de la CII faites au niveau opérationnel, les communiquer et en tirer parti pour développer encore la CII ;
- encourager la disposition des entreprises à engager des personnes difficiles à placer ou à offrir des places de stage en s'alignant strictement – autant que possible – sur les besoins des entreprises ;
- dans un esprit de prévention, tout faire pour permettre aux jeunes d'acquérir une formation post-obligatoire ;
- éliminer les obstacles empêchant les femmes ou les hommes avec enfants d'exercer une activité lucrative en développant l'offre de places d'accueil extra-familial et en améliorant les horaires des écoles et des jardins d'enfants.

## RIASSUNTO

Il punto di partenza dello studio è la constatazione che un numero sempre maggiore di persone è minacciato dall'emarginazione sociale e/o professionale. Lo studio costituisce la prima parte di un progetto di ampio respiro inteso a migliorare le possibilità d'integrazione grazie ad una maggiore cooperazione interistituzionale e mira a definire alcuni punti di riferimento in materia di gruppi target, processi e provvedimenti. I gruppi target dello studio sono coloro che beneficiano dell'assistenza sociale, i disoccupati di lunga durata e coloro che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione, nonché i richiedenti di prestazioni AI.<sup>1</sup> Quattro sono le questioni principali oggetto della ricerca:

- ordine di grandezza e struttura dei target e degli ostacoli all'integrazione;
- inventario e valutazione delle misure per promuovere l'integrazione professionale e sociale e dell'accessibilità di tali misure;
- possibilità di miglioramento grazie ad una maggiore cooperazione interistituzionale (CII), descrizione e prima valutazione degli approcci individuati;
- importanti condizioni quadro per l'integrazione nell'economia e nel mercato del lavoro e ruolo delle aziende.

Lo studio si basa su interviste con specialisti del settore la cui funzione comporta un coinvolgimento nel processo di reintegrazione professionale o sociale e su interviste con le aziende. Le informazioni sono completate dall'analisi di statistiche e dei rapporti di valutazione. Per la ricerca sono state selezionate cinque regioni: il Canton Turgovia, la città di Zurigo, il Cantone di Basilea-città, il Vallese (in particolare il Medio Vallese) e il Canton Vaud (in particolare la regione di Yverdon-Grandson).

I gruppi target hanno in comune una difficile reintegrazione professionale e il rischio di emarginazione sociale. In parte li accomunano anche alcuni ostacoli all'integrazione - livello di qualifica professionale molto basso e deficit linguistici -, ma ci sono anche notevoli differenze.

Tra **le persone in età lavorativa che beneficiano dell'assistenza sociale** i seguenti gruppi sono nettamente sovrarappresentati: individui di età tra i 18 e i 36 anni, cittadini stranieri, genitori soli con figli a carico o persone sole nonché individui senza alcuna formazione professionale. L'assistenza sociale può rappresentare fasi molto diverse della loro vita: per una parte non trascurabile di essi si tratta di una fase transitoria ed eccezionale relativamente breve, p. es. quando il versamento delle prestazioni delle assicurazioni sociali viene ritardato. Altri sono costretti a ricorrere all'assistenza sociale molto spesso, ma riescono anche ad uscire da questa fase. Per una piccola parte di persone l'assistenza sociale funge da rendita sociale. Coloro che hanno bisogno dell'assistenza sociale per lunghi periodi presentano di solito una somma di deficit: scarse qualifiche professionali, deficit linguistici, problemi personali e familiari, malattie croniche o salute cagionevole, isolamento, dipendenza, problemi psichici. Gli assistiti non seguono sempre il percorso disoccupazione- disoccupazione di lunga durata-

---

<sup>1</sup>) La situazione dei beneficiari di una rendita AI non ha potuto venir presa in considerazione per via della scarsità di dati disponibili.

fine del diritto alle indennità di disoccupazione- assistenza sociale; tra tali fasi c'è una cesura segnata dal cumulo dei deficit sopraelencati.

Per gran parte degli assistiti l'assistenza sociale non persegue lo scopo della reintegrazione professionale, né potrebbe farlo, soprattutto per

- coloro che beneficiano dell'assistenza per un breve periodo, perché sono in attesa delle prestazioni di un'assicurazione sociale o devono far fronte ad un temporaneo calo delle proprie risorse finanziarie;
- i lavoratori che hanno bisogno dell'assistenza sociale per integrare un reddito troppo basso derivante dal loro impiego (a tempo parziale);
- le madri/i padri con figli a carico;
- le persone malate o prossime all'età del pensionamento;
- i veri e propri emarginati.

L'accesso alle misure di sostegno dipende solitamente dai Comuni ed è quindi ripartito in maniera diseguale. Nelle regioni oggetto della ricerca si persegue prevalentemente una strategia di reinserimento professionale dei disoccupati; esse dispongono di **misure** ad hoc, sfruttate peraltro in maniera molto diversa. Accanto agli uffici di collocamento e all'assistenza nella ricerca di un impiego ci sono misure di sostegno come il programma di occupazione temporanea, l'offerta di formazioni complementari e il programma di coaching. La percentuale di persone per cui l'assistenza sociale può favorire l'integrazione professionale con tali misure non va sopravvalutata, poiché raramente supera la soglia del 20 % degli assistiti. Accanto ai criteri di esclusione oggettivi o oggettivizzabili, i deficit degli assistiti rendono spesso impossibile qualsiasi reintegrazione. Al massimo un terzo di coloro che beneficiano di tali misure riesce alla fine del processo di transizione a reintegrare il regolare mercato del lavoro, e questo anche in presenza di buone offerte. Ciò si spiega, da un lato, con la molteplicità di deficit di cui soffre, pur rappresentante una certa élite, anche il gruppo dei partecipanti ai programmi di reinserimento, dall'altro con la relativa chiusura del mercato del lavoro di fronte alle categorie "con problemi". Tendenzialmente, per quanto riguarda la ricerca di un impiego sul mercato del lavoro primario le misure che mirano sostanzialmente a far riacquisire il diritto alle prestazioni della LADI sembrano avere meno successo rispetto a quelle che hanno come scopo principale il reinserimento professionale. Per incoraggiare a mantenere o ad accettare un impiego alcune regioni hanno stabilito un importo esente dall'imposta sul reddito di entità non indifferente. Solo in alcune delle regioni oggetto della ricerca esistono misure atte ad incoraggiare l'integrazione sociale. Esse mirano a stabilizzare o preparare l'integrazione professionale o ad evitare una progressiva emarginazione.

Gli sviluppi del mercato del lavoro hanno conseguenze dirette sui **disoccupati di lunga durata e su coloro che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione**. La loro proporzione è diminuita di due terzi e più tra il 1998 e il 2001. Nei periodi in cui la manodopera era scarsa, anche i lavoratori "con problemi" erano riusciti a trovare un impiego sul mercato del lavoro. A differenza di coloro che beneficiano dell'assistenza sociale, le difficoltà per i disoccupati di lunga durata e per le persone che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione si manifestano piuttosto sul piano professionale che su quello personale. Appartengono a queste due categorie soprattutto persone di età superiore ai 50 anni, cittadini stra-

nieri, persone residenti nei Cantoni romandi o in Ticino e individui senza qualifiche professionali. Una piccola parte delle persone che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione presenta una somma di deficit personali che rendono difficile il reinserimento professionale. Il 50–60 % di coloro che, nel 1998, non avevano più diritto alle indennità di disoccupazione aveva ritrovato un impiego uno o due anni dopo, circa il 10 % riceveva una prestazione AI, il 10 % percepiva nuovamente l'indennità di disoccupazione e il 7–13 % (a seconda dei Cantoni) riceveva prestazioni dell'assistenza sociale. Il rapporto tra fine del diritto alle indennità di disoccupazione e assistenza sociale non è quindi così marcato come si pensa. Spesso chi ha ritrovato un impiego ha dovuto accettare un salario più basso e condizioni di lavoro precarie.

I disoccupati di lunga durata che hanno ancora diritto alle prestazioni della LADI beneficiano delle misure attive relative al mercato del lavoro. In vari Cantoni c'erano o ci sono programmi cantonali per chi non ha più diritto alle indennità di disoccupazione. In alcuni Cantoni di lingua tedesca c'era anche la possibilità di partecipare a programmi di reinserimento, mentre in alcuni Cantoni romandi esiste per legge una specie di aiuto cantonale ai disoccupati che viene prima dell'assistenza sociale. Nella maggior parte dei Cantoni non ci sono più misure di sostegno per chi non ha più diritto alle indennità di disoccupazione. Anche nei Cantoni che disponevano o dispongono di misure per il reinserimento professionale solo una piccola parte di queste persone (circa il 10 %) ha partecipato a dei programmi. Per questa categoria di persone le misure di sostegno consistono in programmi occupazionali, contributi ai costi salariali e in parte anche misure d'integrazione sociale per aumentare le chance di un futuro reinserimento professionale. Di norma la remunerazione prevista consente di riacquisire il diritto alle prestazioni della LADI. Nei programmi per chi non ha più diritto alle indennità di disoccupazione questo obiettivo è più importante di quanto non lo sia nei programmi per coloro che beneficiano dell'assistenza sociale. La partecipazione ai programmi non sembra influire affatto o sembra influire molto poco sulle chance di reinserimento sul mercato del lavoro primario. La qualità dei programmi e la loro utilità per i partecipanti non sono ancora oggetto di discussione.

Nel campo dell'**assicurazione invalidità** si applica il principio dell',integrazione prima della rendita'. Di fatto, però, l'integrazione professionale è molto più rara della concessione di una rendita. Per gli adulti che richiedono una prestazione AI i provvedimenti d'integrazione professionale vertono sulla consulenza in materia di lavoro e carriera, sulla riformazione professionale, sull'organizzazione del posto di lavoro e sul trasporto sul luogo di lavoro. Sia la struttura e i processi dei provvedimenti professionali dell'AI che la situazione dei partecipanti e la situazione lavorativa dei beneficiari di rendite (parziali) dell'AI sono stati poco analizzati.

Tra i provvedimenti professionali dell'AI viene considerata insufficiente l'offerta per le persone poco o non qualificate. Per questa categoria di persone mancano spesso i presupposti necessari per partecipare ad un corso di riformazione professionale, o allora un simile corso non può venir offerto loro per questioni di equivalenza. Le uniche opzioni possibili sono gli uffici di collocamento e il training o gli accertamenti sul lavoro. Tuttavia l'attività di collocamento non è molto sviluppata in seno agli uffici AI. Inoltre spesso mancano le qualifiche di base necessarie (lingua, organizzazione della giornata), che però esulano dal settore di

competenza dell'AI. Lo sfruttamento mirato delle sinergie con l'assicurazione contro la disoccupazione e/o l'assistenza sociale potrebbe migliorare la situazione. Tuttavia va ricordato che ciò riguarda un numero molto limitato di persone e che i casi riguardanti sia l'AI che l'AD o l'assistenza sociale sono pochi. Un altro problema è costituito dalla mancata riabilitazione in caso di disturbi psichici. La scarsa applicazione del principio dell'“integrazione prima della rendita“ è determinata da una serie di problemi molto più importanti. Il lungo periodo d'improduttività precedente la richiesta di una prestazione AI rende estremamente difficile il reinserimento professionale. Di solito si aspetta la fine del periodo di percepimento dell'indennità giornaliera di malattia – spesso due anni interi – o la fine del termine quadro dell'AD. Un altro grosso scoglio è rappresentato dalla scarsa disponibilità delle aziende ad assumere degli invalidi o ad offrire loro periodi di tirocinio, training o simili. I lunghi tempi della procedura di accertamento e quindi di attesa per poter iniziare un provvedimento d'integrazione sono oggetto di critiche.

Una maggiore **cooperazione interistituzionale (IIZ)** può favorire l'integrazione professionale e/o sociale. Gli attori principali – assistenza sociale, AI e AD – hanno clienti e assistiti in comune e ci sono vari collegamenti tra un ufficio e l'altro. I casi che tali uffici hanno in comune sono meno numerosi di quanto si sia portati a credere, ma sono quelli più difficili da risolvere. I problemi spesso ricordati sono, ad esempio, lunghi periodi d'improduttività, vale a dire tempi non sfruttati ai fini dell'integrazione, il rischio che – vista la molteplicità di competenze – nessun ufficio agisca veramente, perché aspetta (o spera) che lo faccia un altro ufficio e la mancanza di coordinamento delle misure.

Nelle cinque regioni oggetto dello studio ci sono varie forme di cooperazione interistituzionale, tra cui soprattutto lo scambio d'informazioni tra i vari uffici in materia di disposizioni legali, compiti e processi, l'elaborazione di regole per il trasferimento/l'attribuzione di clienti, l'introduzione di misure di sostegno comuni per clienti di diversi organismi o l'accesso a misure e/o una pianificazione coordinata nonché colloqui tripartiti formali o informali (tra uffici coinvolti e clienti) in merito al passaggio ad un altro ufficio o all'esame del caso.

Nel complesso i punti forti di tutta la CII sono stati finora l'informazione e la fissazione di regole tra i vari organismi piuttosto che l'immediata cooperazione sulle questioni inerenti ai singoli clienti. Siccome la CII è un'esperienza relativamente recente e le regole e gli strumenti sono ancora in fase di elaborazione e d'introduzione, è difficile esprimere un giudizio sulla riuscita del procedimento. Gli specialisti del settore parlano sin d'ora diffusamente del miglioramento della “cultura” quale conseguenza positiva e già percettibile del processo CII.

Gli sviluppi **sul piano economico e sul mercato del lavoro** tendono a rendere ancora più difficoltosa la reintegrazione stabile delle categorie “con problemi”. Tendenzialmente si assiste ad un calo dei posti di lavoro che richiedono poche qualifiche e ad una crescita di quelli che richiedono un elevato grado di specializzazione. In tal modo la situazione sul mercato del lavoro per chi non è qualificato continua a peggiorare. Uno dei principali problemi è costituito dal fatto che una parte considerevole dei giovani non ha una formazione consecutiva alla scuola dell'obbligo. Inoltre aumentano non solo i requisiti che vertono sul livello d'istruzione, ma anche quelli concernenti le competenze sociali e personali. La capacità di collaborare e comunicare, la flessibilità di fronte a nuove esigenze, una certa indipendenza nel pen-

siero e nella presa di decisioni sono considerate molto importanti. Un altro elemento che rende difficile un'integrazione stabile nella vita attiva è l'accettazione di lavori precari e in particolare di quelli a tempo determinato. Tuttavia le statistiche mostrano che i lavori a tempo determinato sono molto rari e che i collaboratori a tempo determinato nelle aziende sono una minoranza.

Parlare di un vero e proprio rigetto delle categorie "con problemi" da parte delle **aziende** non sarebbe esatto. Va fatta una chiara distinzione tra la disponibilità ad offrire un impiego temporaneo in forma di tirocinio, stage, occupazione temporanea e l'intenzione di offrire un vero e proprio impiego, sia esso fisso o a tempo determinato. Per la prima naturalmente gli ostacoli sono minori. Invece l'assunzione vera e propria costituisce una sorta d'investimento da soppesare accuratamente. L'assunzione di disabili fisici è quella che incontra meno resistenze, mentre la più problematica è quella che concerne gli individui con affezioni psichiche e i giovani disoccupati di lunga durata. In linea di massima la motivazione prettamente sociale dell'assunzione di candidati esterni non viene tenuta in grande considerazione, e neppure le sovvenzioni riescono a cambiare qualcosa. La componente sociale funziona per i collaboratori divenuti parzialmente invalidi in seguito ad un infortunio o ad una malattia, o che devono cambiare posto di lavoro o venir aiutati a causa di una diminuzione della capacità lavorativa.

La collaborazione tra aziende e organismi statali non è sempre facile. Nel caso dell'AI vengono criticati i tempi molto lunghi del processo decisionale e una scarsa presa in considerazione delle esigenze delle aziende, ovvero in parole povere una cultura "lontana dalla mentalità aziendale" e poca cura nella scelta delle persone negli URC. Positiva è invece, nella maggior parte dei casi, la collaborazione tra organismi intermediari statali o privati, come per esempio i programmi di coaching o gli uffici di collocamento per impieghi sporadici.

**I punti di partenza per migliorare le chance di reinserimento** poggiano sulle condizioni quadro legali, sull'operato degli organi competenti, su una maggiore cooperazione interistituzionale, su una migliore collaborazione con le aziende e in una certa misura anche sulla prevenzione. In particolare si raccomanda di osservare i seguenti punti:

- Finanziamento o cofinanziamento da parte di Confederazione e Cantoni delle misure di sostegno per il reinserimento dei beneficiari dell'assistenza sociale e di coloro che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione, in modo da consentire una pari accessibilità. Una chiara definizione dell'adeguatezza ai gruppi target, della qualità e dell'impiego delle misure ne sono peraltro il presupposto indispensabile.
- Miglioramento dei provvedimenti d'integrazione professionale per i beneficiari dell'assistenza sociale, coloro che non hanno più diritto alle indennità di disoccupazione e i disoccupati di lunga durata; concentrarsi in particolare su differenziazione, flessibilizzazione, miglior scelta dei partecipanti, impiego tempestivo.
- Maggior uso degli importi esenti dall'imposta sul reddito per incoraggiare gli assistiti ad esercitare un'attività lavorativa.
- Sviluppo e differenziazione delle misure d'integrazione sociale, evitando di creare posti finanziati dallo Stato permanentemente "riservati" agli assistiti.

- Miglioramento delle possibilità offerte dagli URC per l’assistenza/il collocamento di persone “con problemi” e cooperazione tra assistenza sociale e URC con chiare indicazioni per chi non ha più diritto alle indennità di disoccupazione.
- Maggior accelerazione possibile degli accertamenti dell’AI, in modo da avviare il più presto possibile i provvedimenti d’integrazione. Conclusione di convenzioni per far sì che le domande di prestazioni AI siano inoltrate tempestivamente.
- Ampliamento dell’attività di collocamento in seno all’AI e accordi chiari con gli URC.
- Coordinamento delle misure di sostegno dell’AI con quelle degli URC o dell’assistenza sociale.
- In materia di CII instaurare e formalizzare maggiormente la collaborazione immediata nei casi individuali di clienti. Eventualmente ampliare il margine di manovra con “budget sperimentali” o altro.
- Nella IIZ prestare attenzione ai pochissimi casi che vari uffici hanno in comune e affidarli piuttosto agli specialisti.
- Raccogliere sistematicamente le esperienze di attuazione della CII sul piano operativo, comunicarle e farne tesoro per gli sviluppi futuri.
- Incoraggiare la disponibilità delle aziende ad impiegare i casi difficili o ad offrire posti di tirocinio o simili facendo leva – nella misura del possibile – sulle esigenze dell’azienda.
- Sul fronte della prevenzione compiere ogni sforzo affinché i giovani seguano una formazione consecutiva alla scuola dell’obbligo.
- Rimuovere gli ostacoli all’attività lucrativa svolta da uomini e donne con figli aumentando l’offerta in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia e migliorando gli orari di scuole e asili.

## I SUMMARY

The point of departure for the study is the finding that a growing number of persons are threatened with professional and/or social disintegration. The study is the first part of a multi-stage project to improve the chances of integration through greater inter-institutional cooperation (IIC), and is intended to supply the bases as regards target groups, processes and measures to be implemented. The target groups for the study are recipients of social assistance, the long-term unemployed, and UI exhaustees (i.e. unemployed persons who have exhausted their entitlement to unemployment insurance benefits), as well as invalidity insurance claimants.<sup>1</sup> Four main issues will be examined:

- The size and structure of the target groups and the problems which form obstacles to integration.
- Survey and evaluation of measures to promote professional/social integration and of access to these measures.
- Opportunities for improvement through greater inter-institutional cooperation (IIC); description and initial evaluation of existing approaches.
- Important boundary conditions for integration in the economy and the labour market, and the role played by companies.

The study takes the form of interviews with specialists involved, in their respective capacities, in the process of professional/social reintegration, and interviews with companies. The information obtained from interviews with specialists will be supplemented by an analysis of statistics and evaluation reports. Five regions were selected for the study: the canton of Thurgau, the city of Zurich, the canton of Basle City, the canton of Valais (with the emphasis on the Central Valais region), and the canton of Vaud (with the emphasis on the Yverdon-Grandson region).

The target groups have in common the fact that job reintegration is difficult to achieve and that they face the risk of social disintegration. While to some extent they also share specific obstacles to integration (lack of professional qualifications, linguistic deficiencies), major differences also exist.

Among **working-age recipients of social assistance**, the following groups are significantly over-represented: Persons between the ages of 18 and 36, foreign nationals, single parents and persons living alone, as well as persons without vocational training. In biographical terms, social assistance performs a wide variety of functions depending on the individual. For a fairly significant proportion of recipients it represents merely a one-off, relatively short-term stop-gap resource, e.g. to bridge the delay in payment of social insurance benefits. Others repeatedly experience periods when they need social assistance but subsequently manage to extricate themselves from this position. For a relatively small proportion of recipients, social assistance functions as a kind of social pension. Persons requiring social assistance over the longer term generally have multiple handicaps: lack of qualifications, lin-

---

<sup>1)</sup> Due to insufficient data, it has not been possible to take into account the situation of recipients of invalidity insurance pensions.

guistic deficiencies, personal and family problems, chronic illness or poor health, isolation, addiction, and psychological problems. Recipients of social assistance do not fit seamlessly into the unemployed → long-term unemployed → exhaustee → social assistance claimant pattern; there is a jump in the curve, marked by an accumulation of the handicaps referred to above.

For a large group of recipients, social assistance does not or cannot represent a means of professional reintegration. This is particularly true of

- short-term recipients who are simply waiting for social insurance benefits, or need to bridge a short period when they do not have sufficient resources;
- employed persons who draw social assistance to supplement an inadequate (part-time) income;
- mothers/fathers with childcare responsibilities;
- persons who are ill or approaching retirement age;
- persons who are really marginalised.

Since access to support schemes generally depends on the local authority i.e. the community, it is very unevenly distributed. In the regions included in the study, an active strategy for professional reintegration of the unemployed is generally pursued and a variety of **schemes** are offered. The use made of these, however, varies greatly. In addition to job placement, or assisted job search, there are schemes to promote employment such as programmes offering temporary employment, further education and coaching. The size of the target group whose professional integration can be promoted with the aid of schemes of this kind should not be over-estimated: it is more likely to be below than above 20% of social assistance recipients. Often, in addition to the objective (or objectifiable) exclusion criteria referred to above, the handicaps exhibited by recipients nullify their prospects of reintegration. At most, one third of those participating in the various schemes subsequently gain access to the regular labour market. Nor is this level exceeded even when job offerings are very good. This is attributable on the one hand to the multiple handicaps which even the “select” group of participants in these schemes present, and, on the other hand, to the reluctance of the labour market to employ “problem groups”. It would appear that schemes aimed primarily at restoring the UI benefit coverage period tend to achieve a lower rate of success in transferring recipients to the primary labour market than schemes in which professional reintegration is the main objective. In some regions, an appreciable element of income is disregarded in order to encourage the retention or uptake of employment. Only in some of the regions studied do schemes exist which are intended to support social integration. These perform a stabilising or preparatory function for professional integration, or serve to prevent progressive disintegration.

Labour market trends have a very direct effect on the **long-term unemployed and UI exhaustees**. Between 1998 and 2001, the number of individuals in both categories fell by two thirds or more. In times of labour shortage, many of those commonly regarded as “problem groups in the labour market” found employment again. In contrast to recipients of social assistance, the difficulties encountered by the long-term unemployed and UI exhaustees are manifested primarily at the professional level, and less at the personal level. This category includes a disproportionate number of the over-50s, foreign nationals, persons resident in

western Switzerland and the Ticino, and individuals without professional qualifications. A relatively small percentage of UI exhaustees have a combination of personal handicaps which impede reintegration. Of persons who exhausted their benefits in 1998, 50-60% found work again within one to two years, just under 10% are drawing invalidity benefit and a similar percentage are once more drawing unemployment benefits, and 7-13% (depending on the canton) are drawing social assistance benefits. Thus the relationship between exhausting unemployment insurance benefits and drawing social welfare benefits is not as pronounced as is often assumed. Those who found work again often had to accept reductions in pay and a lack of job security.

Active labour market measures are available for the long-term unemployed who are still entitled to unemployment insurance benefits. In various cantons there were, or are, cantonal programmes for UI exhaustees. Some German-speaking cantons offered the possibility of participating in integration programmes, while one of the western Swiss cantons operates a type of cantonal unemployment insurance on a legal basis prior to social assistance. In most cantons, UI exhaustees no longer have access to reintegration programmes. Even in cantons which offered or still offer cantonal schemes to promote professional reintegration, generally only a small minority (approximately 10 %) of UI exhaustees participate in these schemes. The support schemes for UI exhaustees take the form of employment programmes, wage cost subsidies as well as, in some cases, measures to promote social integration with the aim of improving the chances of subsequent professional reintegration. As a rule, the level of remuneration is set so as to permit beneficiaries to regain their unemployment insurance entitlement. This objective is accorded more priority in programmes for UI exhaustees than in those designed for social assistance recipients. Participation in schemes appears to have little or no effect on improving the chances of reintegration in the primary labour market. The quality of the schemes and the benefits of such schemes for participants are rarely discussed.

**Invalidity insurance** is based on the principle of rehabilitation taking priority over benefits. In practice, however, professional reintegration is far less common than the granting of benefits. For adult invalidity insurance claimants, measures to promote professional integration primarily take the form of career advice, retraining, and advice on workplace design and travel to and from the workplace. Neither the structure and process of invalidity insurance occupational measures nor the situation of participants and the activities of recipients of (partial) invalidity pensions have been analysed in detail.

Within the range of occupational measures, schemes targeting persons with little or no qualifications are judged to be inadequate. Often such persons either lack the prerequisites to participate successfully in retraining, or the equivalence requirement rules out their eligibility for retraining. In most cases the only options open to them are job placement and training, or an examination of their aptitudes in the workplace. To date, however, invalidity insurance centres have had a relatively limited capacity for job placement. Often, moreover, such persons lack the necessary skills (language, day structure), the provision of which does not fall within the remit of invalidity insurance. Improvements could be achieved through targeted coordination with unemployment insurance and/or social assistance authorities. However, in the same way as the group at issue here is not large, generally the interfaces between invalidity insurance and unemployment insurance or social assistance are limited. Another problem

addressed is the lack of rehabilitation in cases of mental illness. All in all, however, a great many more serious problems are cited as being responsible for the limited application of the principle of rehabilitation before benefits. The lengthy, “unproductive” periods before which individuals can register for invalidity insurance make professional reintegration significantly more difficult. Eligibility is accorded only when sickness benefit entitlements expire (often a full two years) or when the UI benefit coverage period is drawing to an end. The second major obstacle cited is the increasing reluctance on the part of companies to integrate invalids into the labour force or to provide training facilities, internships and the like. External criticism has been levelled at the length taken to assess claims, and the resultant long waiting times before becoming eligible for a rehabilitation scheme.

Professional and/or social rehabilitation can be promoted by greater **inter-institutional co-operation (IIC)**. The main actors – social assistance, invalidity insurance and unemployment insurance – share common customers or clients, and there are cross-overs from one agency to another. While cases where more than one agency is involved are fewer than is often assumed, it is precisely these cases which are the most difficult and demanding. Oft-cited problems are, for instance: long “unproductive” periods – i.e. periods which are not used for rehabilitation; the risk that, if more than one agency is responsible, none will act because each agency is waiting (hoping) for the other(s) to take action; and the lack of coordination between schemes.

In the five regions included in the study, IIC takes a wide variety of forms, in particular: exchange of information between the different agencies with regard to legal bases, roles and processes; definition of rules for the transfer/allocation of customers/clients; establishment of integrated promotion schemes for the customers/clients of different agencies/actors or the extension of schemes to include other agencies, and/or coordinated planning; informally or formally established tripartite discussions (participating agencies, clients) with regard to the transfer or investigation of cases.

IIC has, to date, largely tended to focus more on the exchange of information between institutions and the definition of inter-institutional rules than on direct cooperation concerning individual customers/clients. Since the IIC process is still in its infancy and rules and instruments are still being developed or just being established, its success is still hard to gauge. Most experts agree that one positive, already discernible, outcome of the IIC process is an improvement of the “culture”.

**Developments in the economy and the labour market** are tending to further exacerbate the boundary conditions for the sustainable reintegration or rehabilitation of problem groups. There is an ongoing trend towards a decline in jobs requiring only a low level of qualifications and a rise in the number of jobs for highly-qualified individuals. As a result, the situation for unqualified individuals in the labour market is becoming increasingly difficult. The fact that there is still a significant proportion of young people who receive no further education or training following their obligatory schooling is therefore highly problematic. Requirements have increased, not only in terms of the level of formal qualifications, but also in terms of interpersonal and social skills. The ability to cooperate and communicate, flexibility in responding to new demands, and independent thinking and decision-making are considered especially important. The increase in casual and in particular fixed-term employment is

often cited as a further reason for the problems encountered in achieving sustainable integration into the labour force. Nevertheless, statistics show that fixed-term employment is very rare and that persons working for temporary employment agencies represent only a very small minority.

It cannot be said that **companies** reject “problem groups” in general. A clear distinction needs to be drawn between a willingness to provide temporary employment in the form of internships, traineeships or temporary positions, and a willingness to employ someone on a fixed-term or open-ended contract. The hurdles to be overcome are considerably lower in the former than in the latter. A permanent position always constitutes an investment which requires very careful examination. Reservations are least when it comes to employing the physically handicapped, and at their highest when it comes to employing people with psychological problems and the younger long-term unemployed. In principle, there can be no question of a policy of recruiting external applicants based primarily on social motivation. Nor can subsidies bring about any significant change in the situation. Social considerations come into play for employees who, for instance, suffer from partial invalidity as a result of accident or illness or who are obliged to change their job due to, or be "carried" in spite of, reduced performance.

Cooperation between companies and state authorities is not exactly free of tensions. The invalidity insurance agency is sometimes criticised for the length of time it takes to arrive at a decision and for its failure to take into account companies’ requirements: in short, it is accused of practising a culture that is out of touch with the needs of the business sector, while regional job centres are criticised for their lack of care in selecting personnel. Cooperation with state or private intermediary institutions, for instance within the framework of coaching programmes or placement agencies for individual assignments, is predominantly positive.

**Starting-points for improving the prospects of reintegration** lie in legally-defined boundary conditions, the actions of the responsible institutions, greater inter-institutional cooperation, improved cooperation with companies and, to a certain extent, preventive measures. The following points in particular should be addressed:

- Financing or co-financing by the federal government or cantons of measures to promote the reintegration of recipients of social assistance and of UI exhaustees and to ensure their equal access to the labour market. However, such measures must be tailored to the individual target groups and their quality and benefits must be clearly expressed.
- Improvement of occupational measures for recipients of social assistance, UI exhaustees and the long-term unemployed; particularly in terms of differentiation, increased flexibility, better selection of participants, and earlier implementation.
- Greater use of significant income disregards as an incentive for recipients of social assistance to remain in employment.
- Further development and differentiation of social integration schemes, but no establishment of permanent state-financed “protected” jobs for recipients of social assistance.

- Improvement of regional job centre facilities to assist/place problem groups, and co-operation between social assistance and regional job centres once the indications for UI exhaustees are clear.
- Maximum possible acceleration of invalidity eligibility assessment procedures, earliest possible commencement of integration schemes. Agreements between agencies to ensure earlier registration.
- Extension of active job placement facilities offered by the invalidity insurance, and clearer coordination with regional job centres.
- Coordination of regional job centre or social assistance support schemes with invalidity insurance programmes.
- Within the general framework of IIC, establish and formalise greater direct cooperation concerning individual clients/customers. If necessary, extend the scope of action through “experimental budgets” or similar measures.
- Within the framework of IIC, address the very small number of cases which overlap and preferably assign them to designated experts.
- Systematically collate and communicate experiences of implementing IIC at the operational level, and leverage them for further development.
- Instil in companies a willingness to employ or offer internships and the like to persons who are difficult to place, while adhering as strictly as possible to company requirements.
- As a preventive measure, do everything possible to ensure that all young people go on to further education or training after their obligatory schooling period.
- Remove obstacles to the employment of women /men with children by expanding childcare opportunities and establishing more school-friendly and kindergarten-friendly working hours.

## 1 PROBLEMSTELLUNG UND AUFGABE DES GUTACHTENS

In den 90er Jahren breiteten sich Phänomene der Desintegration aus, die sich auf dem Arbeitsmarkt und an anderen Stellen zeigen. Indikatoren sind u.a.

- die wachsende Anzahl SozialhilfebezügerInnen und die steigenden Ausgaben für Sozialhilfe;
- die stark gestiegene IV-Inanspruchnahme, die nach weit verbreiteter Deutung auch mit den Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu tun hat;
- die stark steigenden Arbeitslosenzahlen und die relativ hohe Anzahl Ausgesteuerter, die allein zwischen 1997 und 1998 um fast 100 % zunahm.

Mit der konjunkturellen Erholung ist die Arbeitslosenquote wieder stark zurückgegangen und in überraschendem Ausmass auch die Langzeitarbeitslosigkeit und die Anzahl der Aussteuerungen. Es wird aber befürchtet, dass gerade erneut ein „Probleberg“ aufgebaut wird und es wird beobachtet, dass Arbeitslosigkeit vermehrt auch gut qualifizierte Gruppen betrifft.

Die Ursachen für das wachsende Desintegrationsphänomen sind vielfältig. Genannt werden i.d.R. der wirtschaftliche Strukturwandel mit der Instabilisierung von Arbeitsverhältnissen und den gestiegenen Anforderungen an Flexibilität, Qualifikation und Belastbarkeit einerseits. Hingewiesen wird andererseits auf den sozialen Wandel in den privaten Lebensverhältnissen, insbesondere die hohen Scheidungsraten, Zunahme Alleinerziehender, Verkleinerung des familiären Beziehungsnetzes und insgesamt einer zunehmenden Gefahr, dass sich berufliche und soziale Desintegration gegenseitig verschärfen.

Die Politik hat mit der Einführung oder dem Ausbau von Integrationshilfen reagiert:

- Das 1996 in Kraft getretene AVIG schuf für versicherte Arbeitslose ein Anrecht auf Integrationsmassnahmen (Beschäftigungsprogramme, Bildungsmaßnahmen);
- Invalide oder von Invalidität Bedrohte haben Anspruch auf Prävention und Wiedereingliederungsmassnahmen verschiedenster Art;
- Ende der 90er Jahre wurden Empfehlungen zum Auf- bzw. Ausbau von Integrationsangeboten in Ergänzung zur passiven monetären Sozialhilfe in die SKOS-Richtlinien aufgenommen.

Es wird jedoch immer wieder konstatiert, dass mehr getan werden müsste, um die berufliche und soziale Integration zu unterstützen. Als zentrale, sich teilweise verstärkende Engpässe werden die Chancenungleichheit der Personen genannt, die keinen Anspruch in einem Sozialversicherungsrahmen haben und die Segmentierung des Leistungsangebotes.

Wenn kein Anspruch mehr nach AVIG besteht (Ausgesteuerte) oder noch nie bestand (Selbstständige) und ganz allgemein, wenn der Lebensunterhalt mit Sozialhilfe bestritten

werden muss, besteht kein allgemeiner Zugang zu Integrationshilfen, obwohl diese Gruppen vielleicht besonders darauf angewiesen wären. Es ist von Kanton zu Kanton verschieden, ob überhaupt und in welcher Grössenordnung Integrationshilfen zur Verfügung stehen. Nur einige westschweizer Kantone und das Tessin haben kantonale Integrationsprogramme für SozialhilfebezüglerInnen (bzw. eine Teilgruppe) gesetzlich verankert. In der deutschen Schweiz gibt es grosse Unterschiede je nach Gemeinde.

Als zweite grosse Schwachstelle gilt die Sektorisierung durch Arbeitslosenversicherung, IV und Sozialhilfe, die dazu führt, dass nach Massgabe der „Zuständigkeit“ gedacht, geplant und gehandelt wird und nicht nach Massgabe des grösstmöglichen (Integrations-)Nutzens für die Betroffenen. Die Sektorisierung erschwert die Orientierung für die (potenziellen) KlientInnen, verengt tendenziell die Suche nach dem „richtigen“ Hilfeangebot auf die eigenen Massnahmen und begünstigt die Tendenz, KlientInnen abzuschieben.

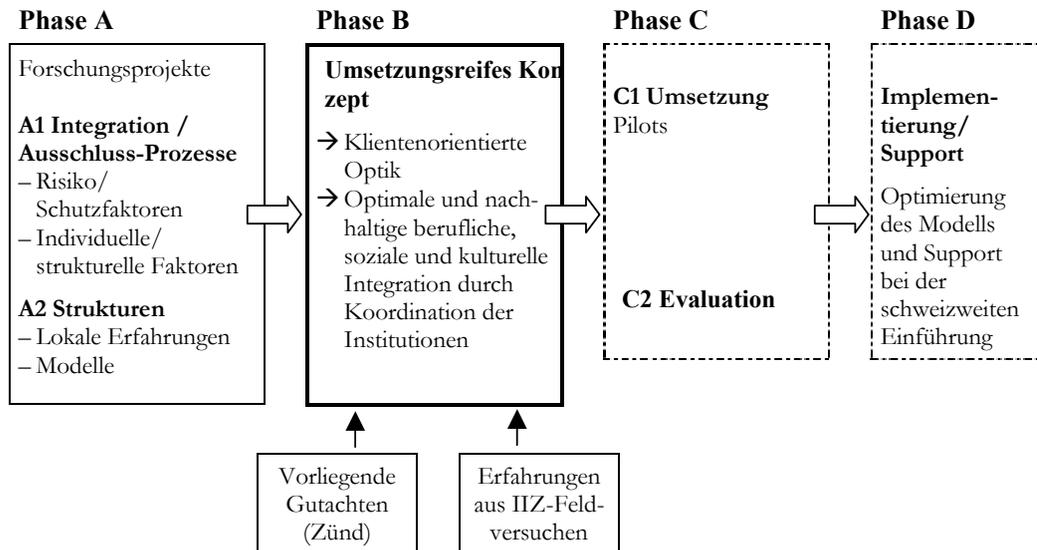
Die Sektorisierung und mangelnde Koordination/Kooperation ist schon häufig moniert worden und hat zu verschiedenen Vorstössen geführt.

- Der OECD-Bericht „Sozialhilfe in der Schweiz und Kanada“ (1999) bemängelt den tiefen Stellenwert der beruflichen Integration in der Sozialhilfe und die ungenügende Vernetzung mit den Regionalen Arbeitsvermittlungstellen (RAV).
- Die SKOS fordert eine „Gleichbehandlung“ aller arbeitsmarktlichen Massnahmen durch den Bund.
- Das Postulat 00.3007 (2000) fordert den Bundesrat auf, Massnahmen zu ergreifen, wie der Bevölkerung der Zugang zu den verschiedenen Einrichtungen zur sozialen Sicherheit erleichtert werden könnte (z.B. über eine Anlaufstelle für soziale Fragen).
- Die „Empfehlungen der VDK und SODK zur interinstitutionellen Zusammenarbeit“ (Herbst 2001) benennen verschiedene Ansatzpunkte: Vereinbarungen zwischen RAV/LAM und Sozialhilfestellen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Absprachen zur Beratung und Vermittlung durch **eine** Instanz; gemeinsame Programme der ALV, der IV und der Sozialhilfe zur Förderung und Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit.

Die konkrete Ausgestaltung der genannten Empfehlungen soll in Feldversuchen und Pilotprojekten erprobt werden.

Als Beitrag zur Realisierung der Zielvorstellung verbesserter, klientenorientierter Zusammenarbeitsformen zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration haben BSV und seco ein Projekt „Integration – Prozesse und Strukturen“ auf den Weg gebracht. Es soll klären, welche Zielsetzungen eine verbesserte institutionelle Zusammenarbeit erreichen kann, bei der Klientinnen und Klienten ihre Ansprüche an die Institutionen der sozialen Sicherung geltend machen können (beispielsweise in Form einer gemeinsamen regionalen Anlaufstelle). Die Optik wird bewusst über eine reine Geldzahlung hinaus erweitert. Das Pilotprojekt soll Erfahrungen sammeln und Abklärungen treffen, wie die optimale soziale, berufliche und kulturelle Integration von Hilfesuchenden erreicht werden kann. Die aktuellen Ansprüche gegenüber einzelnen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe werden dadurch nicht tangiert.

Das Gesamtprojekt wird in vier Phasen durchgeführt. Die Federführung liegt bei der Phase A beim BSV und bei der Phase B beim seco-DA.



Laut Ausschreibung hat die Phase A, um die es hier geht, folgende Zielsetzungen und Fragestellungen:

„Die erste Phase (Phase A) soll erstens dazu beitragen, die Hintergründe und Faktoren, die zum Ausschluss führen, aufzuzeigen; zweitens geht es darum, die Erfahrungen aus lokalen Modellen zu nutzen, um den Handlungsbedarf zu definieren. Die Studie beschränkt sich auf LeistungsempfängerInnen im Erwerbsalter und beinhaltet zwei Teile:

Im Teil A1 „Integration/Ausschluss-Prozesse, Risiko- und Schutz-Faktoren“ werden Expertengespräche mit Fachleuten auf der Praxisebene in ausgewählten Städten geführt: SozialarbeiterInnen der öffentlichen und privaten Sozialdienste, verantwortliche Beamte der RAV, der Sozialversicherungen, MitarbeiterInnen der Integrationsprogramme. Es wird nach den Ereignissen und Faktoren gefragt, die nach Auffassung der Fachpersonen für den Integration/Ausschluss-Prozess entscheidend sind. Insbesondere wird die Rolle der interinstitutionellen Zusammenarbeit bzw. der mangelnden Koordination im Verlauf des Prozesses geprüft. Weiter wird geprüft, ob diese Ereignisse und Faktoren als Einzel-elemente zu behandeln sind, oder ob sich „typische“ Biographien (im Sinne eines Ausschluss-Prozesses) mit diesen Elementen zeichnen lassen.

Im Teil A2 „Institutionelle Strukturen“ werden Expertengespräche über lokale Erfahrungen mit (neuen) Modellen geführt und die institutionellen Strukturen untersucht.

- Welche Strukturen tragen zur (Wieder-)Eingliederung bei? Wo liegen Anreize / Hindernisse?
- Wie wird mit den im Teil A1 definierten Ereignissen und Faktoren oder skizzierten Biographien ähnlicher Fälle umgegangen? Wo liegen Lücken, was könnte im Hinblick auf die Integration verbessert werden?
- Wie geeignet sind die aktuellen Strukturen, um einem Ausschluss-Prozess vorzubeugen?

- Welche Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit wurden eingeführt? Welche Verbesserungen sind zu spüren?
- Sind Evaluationen vorhanden? Mit welchen Ergebnissen?<sup>41</sup>

Im Bearbeitungsprozess galt es, die Untersuchungsfragen zu präzisieren und auch den zeitlichen/finanziellen Vorgaben und den vorgefundenen Verhältnissen anzupassen. Zunächst war die Frage der Zielgruppen zu klären. In den Empfehlungen der VDK und SODK zur interinstitutionellen Zusammenarbeit werden folgende Gruppen genannt:

1. den RAV gemeldete Stellensuchende mit dem Qualifikationsprofil von Schwervermittelbaren, Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte;
2. IV-GesuchstellerInnen, IV-BezügerInnen mit Resterwerbsfähigkeit und Menschen mit Behinderungen;
3. SozialhilfeempfängerInnen;
4. anerkannte Flüchtlinge;
5. vorläufig Aufgenommen und Schutzbedürftige im Rahmen der Arbeitsmöglichkeiten gemäss Weisungen der Asyl-, Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden. Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende werden im Rahmen des Vollzugs des Asylgesetzes angeboten.

Es stellte sich bald heraus, dass es für Flüchtlinge und Asylsuchende eigene Betreuungsstrukturen gibt, deren Einbezug ein eigener Untersuchungszeitweig gewesen wäre, der im Rahmen des vorgegebenen Budget- und Zeitvolumens nicht zu leisten war. Folglich erfolgte eine Eingrenzung auf die Gruppen 1-3.

Für diese Gruppen besteht zwar das gemeinsame Ziel der Verbesserung der beruflichen/ sozialen Integrationschancen, das macht sie aber noch nicht zu einer homogenen Gruppe. Auch in sich sind sie sehr heterogen. Das Anliegen von Phase A, Grundlagen für die weitere IIZ-Entwicklung zu liefern, erfordert es, möglichst genau Grössenordnung, Struktur und Probleme herauszuarbeiten und die Subgruppen zu benennen, die potenziell der Integrationshilfen bedürfen.

1. Wie gross sind die Zielgruppen i.w.S. und welche Struktur haben sie? Für wen davon besteht die Zielsetzung der Verbesserung der beruflichen/sozialen Integrationschancen? Welche Probleme kennzeichnen diese Gruppen und sind ggf. für den Ausschlussprozess mitverantwortlich? Welches sind Gemeinsamkeiten, welches wesentliche Unterschiede zwischen ihnen?

Jede Institution hat ihren eigenen Betreuungsprozess und ihre eigenen Massnahmen. Auch wenn durch die interinstitutionelle Zusammenarbeit die Grenzen überwunden oder zumindest durchlässiger werden sollen, gilt es doch, sorgfältig die vorhandenen Prozesse und Massnahmen zu analysieren. So kann gezeigt werden, wo erfolgreiche Komponenten sind, an welchen Stellen eine verbesserte Zusammenarbeit Engpässe überwinden könnte und wo auch von einer verbesserten Zusammenarbeit keine wesentliche Änderung zu erwarten wäre.

---

<sup>41</sup>) Projektausschreibung vom 12.7.2002

Die Fokussierung auf vorhandene Prozesse und Massnahmen war auch deshalb angezeigt, weil die IIZ noch im Anfangsstadium ist und jedenfalls noch keine wesentlichen Veränderungen der Prozesse und Massnahmen hervorgebracht hat.

2. Welche institutionellen Prozesse führen bei den verschiedenen Gruppen in Richtung Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration? Welches sind die Schnittstellen mit anderen Institutionen? Welche Massnahmen kommen wem zugute? Wie ist der Erfolg dieser Massnahmen zu werten? Welche Lücken im Massnahmenangebot bestehen?

Eine verbesserte Koordination und Kooperation der Institutionen oder gar eine Überwindung institutioneller Grenzen kann die Zugangschancen zu Integrationshilfen verbessern. Es gibt vielerlei verschiedene Ansätze, jedoch sind alle noch in einem relativ frühen Stadium.

3. Auf welche Problemlagen antworten die vorhandenen Ansätze der IIZ, welche lassen sie unbearbeitet? In welchem Masse könnte die IIZ wichtige Problemlagen positiv beeinflussen, welche sind damit nicht oder kaum zu beeinflussen? Wie sind die vorhandenen Ansätze zu bewerten?

Probleme der Reintegration sind nicht nur in den Individuen und den Prozessen und Massnahmen zu sehen, sondern auch in den Rahmenbedingungen. Veränderungen der Arbeitswelt, gesellschaftliche Prozesse und politische Entscheidungen tragen zur Verstärkung oder Abschwächung bei. Eine besonders wichtige Rolle spielen die Unternehmen, deren Sichtweise von „Problemgruppen“ und Bereitschaft, ihnen eine Chance zu geben, einen erheblichen Einfluss haben.

4. Welche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die Reintegrationschancen? Welchen Einfluss haben Politik und öffentliche Infrastruktur? Welche Rolle spielen die Unternehmen?

## 2 ANLAGE UND DURCHFÜHRUNG DER UNTERSUCHUNG

Das Design besteht im Kern aus Interviews mit Fachpersonen, die in ihrer jeweiligen Funktion am Prozess der beruflichen/sozialen Reintegration beteiligt sind, in fünf ausgewählten Regionen. Ergänzt werden die Auskünfte aus diesen Fachgesprächen um die Auswertung einschlägiger Statistiken und Evaluationen.

### 2.1 Die Untersuchungsregionen

Die Untersuchungsregionen sollten so ausgewählt werden, dass ein möglichst vielfältiges Spektrum an Strukturen, Problemen und Lösungsansätzen vertreten ist. Berücksichtigt wurden bei der Auswahl:

- Grösse und Siedlungsstruktur der Region: Zentren und kleinräumlich geprägte Regionen.
- Problembrennpunkte: Massstab hier war die Arbeitslosenquote.
- Die Gewichtung zwischen kantonaler und kommunaler Steuerungsebene bei der Sozialhilfe: Zwischen ausschliesslich kommunaler Zuständigkeit und kantonaler Steuerung.
- Stand und Form der interinstitutionellen Zusammenarbeit: Es sollten Regionen sein, in denen die IIZ schon über das Stadium der Planung und Vorbereitung hinausgelangt ist und es sollten die verschiedenen Ansätze vertreten sein (Koordinierungsgremien, polyvalente Zentren etc.).

Ursprünglich war eher gedacht, Städte bzw. Gemeinden als Untersuchungsregionen auszuwählen. Es stellte sich aber bald heraus, dass die IIZ teilweise ausschliesslich auf kantonaler Ebene stattfindet oder dass eine regionale überkommunale Ebenen dazwischen geschaltet sind. So gibt es bei den Untersuchungsregionen jetzt einen Mix aus Gemeinden, überkommunalen regionalen Einheiten und Kantonen.

Stand und Formen der IIZ wurden aus den vorhandenen Veröffentlichungen eruiert (insbesondere CHSS 4/2002); ein zusätzlicher Einblick konnte durch Teilnahme an dem vom seco organisierten Seminar der IIZ-KoordinatorInnen aus allen Kantonen Anfang November 2002 in Thun gewonnen werden.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden schliesslich folgende fünf Untersuchungsregionen ausgewählt:

- Kanton Thurgau; zum Aspekt „Sozialhilfe“ die Stadt Frauenfeld
- Stadt Zürich
- Kanton Basel-Stadt
- „Sozialregion“ Yverdon-Grandson im Kanton Waadt
- Region „Mittelwallis“ im Kanton Wallis.

Übersicht 2.1: Statistische Informationen zu den Untersuchungsregionen

	Kanton Thurgau	Stadt Zürich	Kanton Basel-Stadt	Kanton Waadt		Kanton Wallis	
				Gesamt	Region Yverdon/Grandson	Gesamt	Region Mittellwallis
<b>Wohnbevölkerung 2001</b> (Jahresende)	228'209	340'873	186'677	626'208	46'321	278'212	108'157
<b>Anzahl Gemeinden</b>	80	–	3		59		40
<b>Grössenstruktur der Gemeinden</b>							
* bis 2'000 Einw.	43		1		55		25
* 2'000-5'000 Einw.	28		–		3		10
* 5'000-10'000 Ew.	5		–		–		3
* 10'000-50'000 Ew.	4		1		1		2
* mehr als 50'000 Ew.	–		1		–		–
<b>Nationalität</b>							
* Schweizer	81 %	71 %	72 %	73 %	79 %	83 %	82 %
* Ausländer	19 %	29 %	28 %	27 %	21 %	17 %	18 %
<b>Altersstruktur</b>							
* bis 19 J.	26 %	16 %	17 %	23 %		24 %	
* 20-39 J.	28 %	33 %	29 %	29 %		29 %	
* 40-59 J.	27 %	27 %	28 %	28 %		27 %	
* 60+ J.	19 %	24 %	26 %	20 %		20 %	
<b>Volkseinkommen pro Kopf 2000</b>	40'205	[64'378]*	88'477	49'562	–	34'216	–
<b>Arbeitslosenquote:</b>							
1997	4,3 %	6,9 %	4,9 %	7,2 %	–	6,9 %	–
2002	2,3 %	3,6 %	2,8 %	3,5 %	–	2,9 %	–
<b>Langzeitarbeitslose (Jahresende)</b>							
Anzahl 1997	1'196	5'245	1'274	8'020	–	2'169	–
Anteil an Arbeitslosen 1997	26 %	38 %	26 %	37 %		25 %	
Anzahl 2002	253	1'050	401	2'349	–	402	–
Anteil an Arbeitslosen 2002	8 %	11 %	11 %	17 %		8 %	
<b>Aussteuerung (Anzahl)</b>							
1997	578	4'850	625	3'474	–	1'021	–
1998	892	8'229	1'127	5'565	–	1'882	–
2001	257	2'333	376	1'658	–	548	–

\*) Kanton Zürich

Fortsetzung

## Fortsetzung

	Kanton Thurgau	Stadt Zürich	Kanton Basel-Stadt	Kanton Waadt		Kanton Wallis	
				Gesamt	Region Yverdon/Grandson	Gesamt	Region Mittelwallis
<b>Beschäftigte n. Wirtschaftszweigen 2001</b>							
2. Sektor insgesamt <sup>1)</sup>	41,6 %	12,7 %	24,0 %	21,9 %	27,2 %	28,9 %	24,0 %
3. Sektor: Handel, Reparatur							
*Beherbergung, Gaststätten	15,2 %	12,1 %	11,7 %	17,9 %	18,5 %	17,3 %	18,9 %
*Verkehr/Nachrichten- übermittlung	4,7 %	8,1 %	10,3 %	6,6 %	7,6 %	6,9 %	5,6 %
*Kreditinstitute/Vers. (ohne Soz.-Vers.)	2,3 %	16,9 %	7,5 %	4,9 %	2,2 %	3,1 %	4,1 %
*Immobilien/Informa- tik/unternehmensbez. Dienstleistungen	8,9 %	17,7 %	16,2 %	12,4 %	5,4 %	6,7 %	8,5 %
*öff. Verwaltung/Ver- teidigung/Soz.-Vers.	3,2 %	3,5 %	3,4 %	4,4 %	2,6 %	3,8 %	5,9 %
*Erziehung/Unterricht	5,6 %	8,4 %	5,7 %	8,0 %	8,4 %	5,0 %	6,1 %
*Gesundh./Veterinär- u. Sozialwesen	10,5 %	9,6 %	12,0 %	13,0 %	16,3 %	12,0 %	13,2 %
*Sonst. öff. u. persönl. Dienstleistungen	3,2 %	5,2 %	4,3 %	4,9 %	5,6 %	4,5 %	5,3 %

1) 2. Sektor = Bergbau, Gewinnungen von Steinen und Erden, Herstellung von Waren, Bau

Quellen: Bundesamt für Statistik, seco, Statistisches Amt der Stadt Zürich

Übersicht 2.1 enthält statistische Informationen zu den Untersuchungsregionen. Sie zeigt, dass mit der getroffenen Auswahl ein breites Spektrum an Grösse und Siedlungsstrukturen sowie an Sozial- und Wirtschaftsstruktur vertreten ist.

Übersicht 2.2 zeigt die Ämter auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene, die für die Zusammenarbeit bei der beruflichen/sozialen Integration der Zielgruppen von Bedeutung sind. Man sieht, dass die Voraussetzungen für die IIZ recht unterschiedlich sind. Am komfortabelsten ist wohl die Situation im Kanton Basel-Stadt: es gibt nur eine Ebene<sup>1</sup> und alle einschlägigen Amtsstellen befinden sich unter dem Dach des Wirtschafts- und Sozialdepartementes. In den Kantonen Thurgau und Zürich ist die Sozialhilfe kommunale Angelegenheit; der Kanton nimmt im wesentlichen Aufsichtsfunktionen wahr. Im Kanton Thurgau hat dies u. a. zur Konsequenz, dass eine IIZ, die die Sozialhilfe einbezieht, mit 80 Gemeinden vereinbart werden müsste. In der Stadt Zürich ist vorteilhaft, dass in den polyvalenten sozialen Quartierzentren Sozialhilfe, Kinder- und Familienhilfe und Amtsvormundschaft unter einem

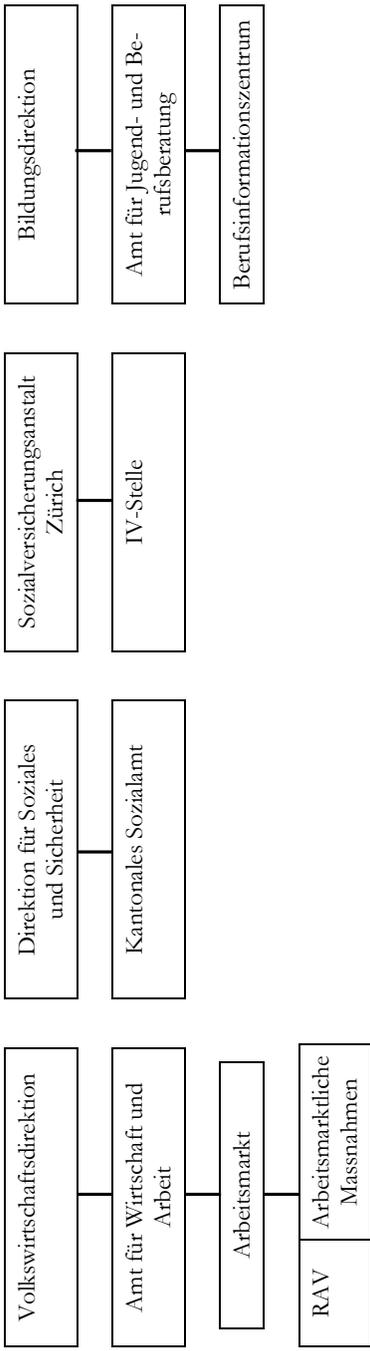
<sup>1)</sup> Mit Ausnahme der Sozialhilfe in den beiden „Landgemeinden“ Riehen und Bettingen.

Dach vereint sind. Komplex ist die Situation im Kanton Wallis, weil hier mehrere Departemente bzw. Dienststellen innerhalb der Departemente zuständig sind, die Leistungsaufträge an die regionalen Ebenen geben können, ohne deren Organisation direkt beeinflussen zu können. Die regionale Ebene wiederum braucht im Rahmen der Sozialhilfe (Einzelfallhilfe) die Genehmigung der Gemeinden. Im Kanton Waadt erleichtert die völlige Regionalisierung der Sozialhilfe die Zusammenarbeit; ebenso dürfte eine Rolle spielen, dass die Sozialhilfe überwiegend aus kantonalen Mitteln finanziert wird. Mit der Organisation des RMR ist bereits eine IIZ-Form installiert.

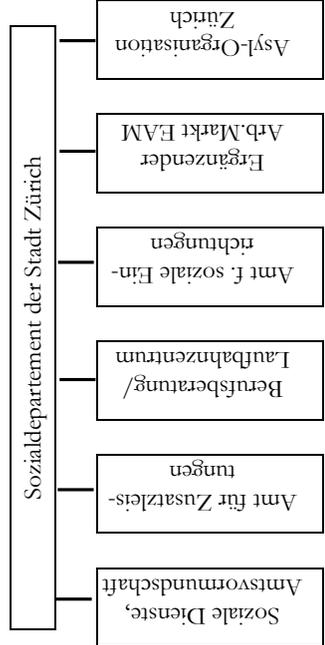
**Übersicht 2.2: Kantonale und kommunale Ämter**  
 – relevant für die Zusammenarbeit bei der beruflichen/sozialen Integration –

**Zürich**

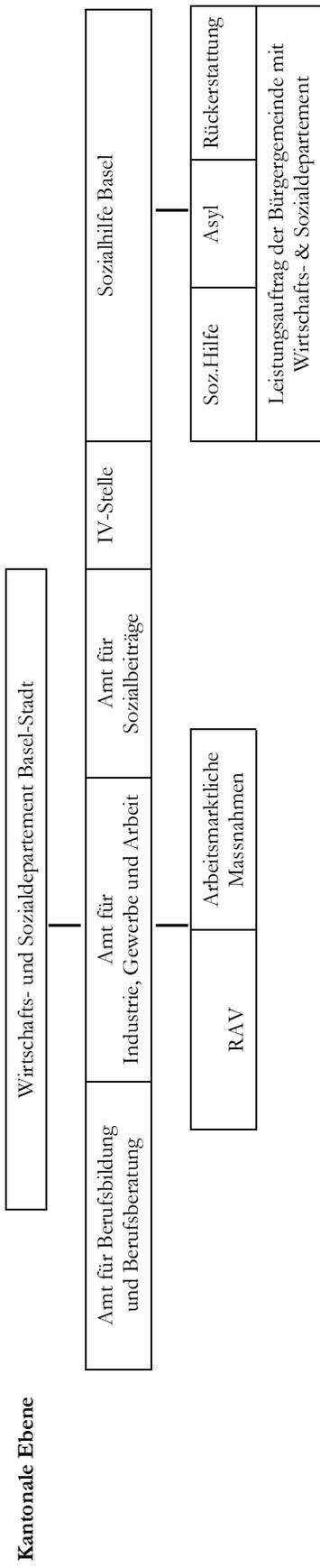
**Kantonale Ebene**



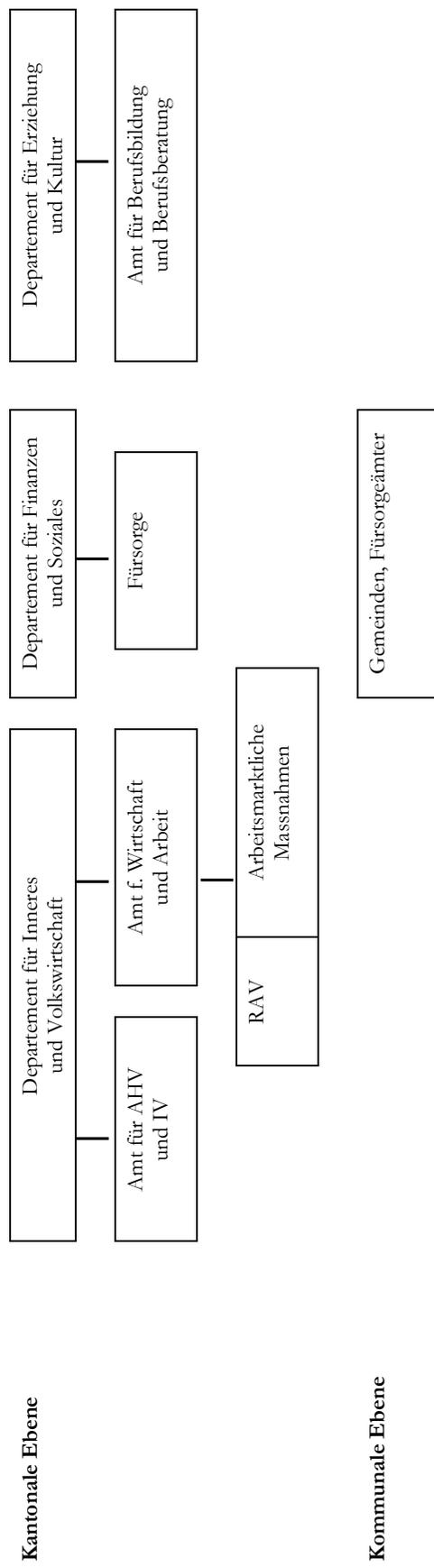
**Kommunale Ebene**



## Kanton Basel-Stadt

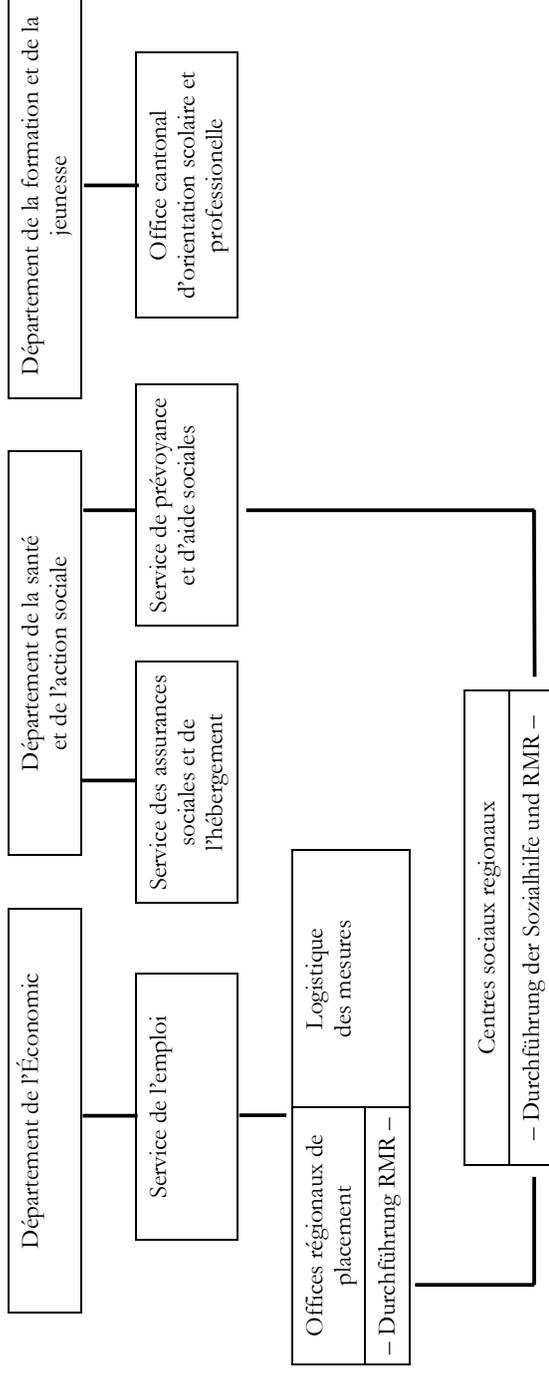


## Kanton Thurgau



## Kanton Waadt

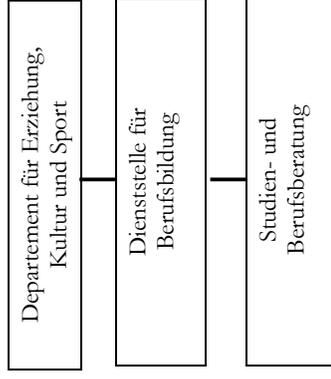
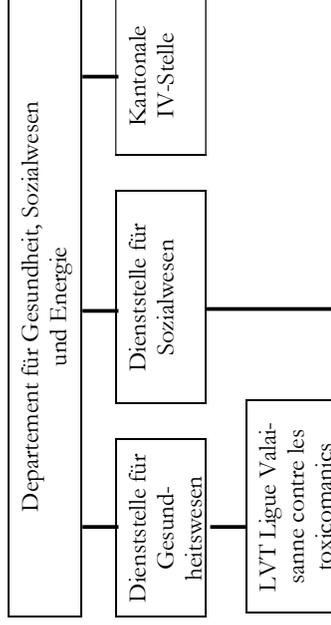
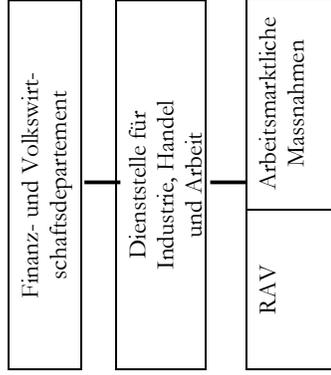
### Kantonale Ebene



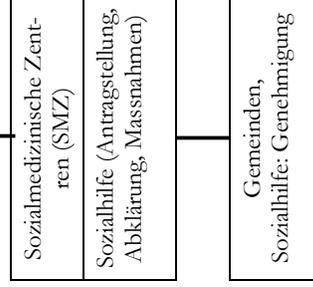
### Regionale Ebene

## Kanton Wallis

### Kantonale Ebene



### Regionale Ebene



### Kommunale Ebene

## 2.2 Expertengespräche

Zur Beschreibung der Zielgruppen, Beschreibung und Bewertung der Prozesse und Massnahmen der beruflichen/sozialen Integration sowie der bisherigen interinstitutionellen Zusammenarbeit wurden 54 Expertengespräche geführt mit Fachpersonen aus den verschiedenen beteiligten Stellen. In Basel bestand Gelegenheit, an einem Workshop der IIZ-Gruppen teilzunehmen. Ausserdem wurden zehn Expertengespräche mit Verantwortlichen in Unternehmen geführt. Schliesslich wurden Teile des Entwurfs des Abschlussberichts an insgesamt sechs regionale Stellen geschickt, um ein Feedback bezüglich der Darstellung und Interpretation zu erhalten. Die hieraus resultierenden Gespräche sind in der Übersicht nicht enthalten.

Übersicht 2.3 zeigt die Verteilung auf die verschiedenen Fachbereiche und Untersuchungsregionen.

**Übersicht 2.3: Verteilung der Expertengespräche**

Fachbereiche	Anzahl Expertengespräche
Sozialhilfe	17
Arbeitsverwaltung, RAV	11
IV	7
Sonstige Amtsstellen	2
Anbieter von Eingliederungsprogrammen	14
Beratungsstellen	3
Unternehmen	10
Kanton Thurgau	6
Zürich (Stadt & Kanton)	21
Kanton Basel-Stadt	14
Kanton Waadt (Region & Kanton)	11
Kanton Wallis (Region & Kanton)	12

In der Regel wurden Gespräche auf der Ebene der Amtsleitungen sowie auf der fachlichen Ebene geführt. Auf der Amtsleitungsebene lag der Schwerpunkt bei den Aspekten der interinstitutionellen Zusammenarbeit; ausserdem wurden hier die Fachpersonen für die weiteren Gespräche benannt.

Um **Unternehmen** zu gewinnen, die bereit waren, über die Praxis der Bereitstellung von dauerhaften oder temporären (Praktika etc.) Arbeitsplätzen für „Problemgruppen“ und über die Sicht der Probleme Auskunft zu geben, wurden teilweise persönliche Beziehungen genutzt; zum grösseren Teil wurden Hinweise aus den Expertengesprächen in den Amtsstellen oder Integrationsprogrammen verfolgt. Überwiegend wurden also Unternehmen angesprochen, die aktuell oder mindestens in der Vergangenheit Bereitschaft gezeigt hatten, sich auf die Zielgruppen einzulassen. Damit handelt es sich klar um eine positive Auslese; ange-

sichts der nur kleinen Zahl von vorgesehenen Gesprächen war dies auch sinnvoll. Die Art der einbezogenen Unternehmen ist in Kap. 6 beschrieben. Es war aus verschiedenen Gründen nicht einfach, Unternehmen für ein Gespräch zu gewinnen:

- Unternehmen sind generell zurückhaltend gegenüber der Fülle an Anfragen zu Forschungszwecken und ähnlichem, die laufend auf sie zukommen; die eher wenigen „sozial denkenden“ werden besonders häufig angesprochen.
- Die Fachpersonen scheuten sich teilweise, Unternehmen zu benennen, um diese zu schützen und gute Beziehungen nicht zu gefährden.
- Unternehmen scheuen sich, ihr soziales Engagement öffentlich werden zu lassen, weil sie befürchten, sich dann vor Anfragen zur Beschäftigung nicht mehr retten zu können.

Die Expertengespräche fanden in offener Form statt; die Fragestellungen waren durch Leitfäden strukturiert. Es wurden drei Leitfäden entwickelt mit folgenden Themen (*Leitfäden s. Anhang*):

#### **Allgemeiner Leitfaden:**

- Beschreibung der Zielgruppen und deren Problemkonstellationen;
- Beschreibung und Bewertung der Prozesse in der Institution und in Verknüpfung mit vor-/nachgelagerten oder gleichzeitigen anderen Institutionen;
- Beschreibung und Bewertung der Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration
- Beschreibung und Bewertung der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Dieser Punkt wurde nur angesprochen, wenn die Fachpersonen in die IIZ eingebunden waren oder sie kannte.

#### **Leitfaden „Anbieter Integrationsmassnahmen“:**

Dieser Leitfaden hat die gleichen Themenkomplexe wie der allgemeine Leitfaden. Er ist nur spezifischer auf die Situation der Integrationsprogramme (z.B. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) zugeschnitten.

#### **Leitfaden Unternehmen:**

- Praxis der temporären oder unbefristeten Beschäftigung von „Problemgruppen“ bzw. der Ermöglichung von Praktika etc.
- Kriterien für die Auswahl
- Charakterisierung des Personenkreises, Erfahrungen
- Einschätzung der individuellen und strukturellen Integrationshindernisse
- Zusammenarbeit mit Ämtern und anderen Stellen (z.B. Integrationsanbietern), Bewertung der Zusammenarbeit.

Die Gespräche dauerten meist zwischen 1 und 2 Stunden und wurden protokolliert. Allen Gesprächspartnerinnen und -partnern sei an dieser Stelle für die aufgewendete Zeit und die Offenheit gedankt.

Grundsätzlich basieren die Ergebnisse auf einem **institutionellen Blickwinkel** und nicht auf einer Befragung der Zielgruppen. Dies hat verschiedene Implikationen. Die wichtigste ist sicher, dass die Sichtweisen von „Betroffenen“ und „Betreuern“ nicht übereinstimmen müssen. Sowohl in der Wahrnehmung der Probleme als auch in der Bewertung von Betreuungsprozess und Massnahmen können Unterschiede bestehen. Ausserdem nehmen die Fachpersonen ihr Klientel nur partiell wahr, nämlich in den Teilbereichen, die für die eigene Arbeit relevant sind. Das bedeutet z.B., dass Aspekte der sozialen Vernetzung oder biographische Elemente kaum valide erfasst werden können. Auf der anderen Seite ist der institutionelle Blickwinkel massgeblich für das Verhalten und Handeln der Fachpersonen und insofern auch steuernd für die Hilfen zur beruflichen/sozialen Integration. Man muss sich aber der Beschränkungen bewusst sein.

Der institutionelle Blickwinkel bedeutet weiterhin eine Begrenzung auf die Gruppen, die mit den Institutionen in Berührung kommen: beruflich und/oder sozial Desintegrierte oder von Desintegration Bedrohte, die nicht (mehr) bei der RAV gemeldet sind oder bei der IV abgeklärt werden oder Sozialhilfe beziehen, sind also in der Betrachtung nicht enthalten. Konkret bedeutet dies z.B., dass die Situation von IV-RentnerInnen nicht beleuchtet werden kann. Schliesslich ergibt sich noch eine Einschränkung durch die Art der Bearbeitung. Bei den Sozialämtern und den Integrationsprogrammen kennt man die Menschen, mit denen man zu tun hat; bei den RAV erfolgt i.d.R. schon eine Blickeingrenzung auf die Arbeitsmarktaspekte und bei den IV-Stellen (auch bei der „Berufsberatung“) entscheidet man i.d.R. nach Aktenlage.

### 2.3 Literaturanalyse, Statistiken und Evaluationen

Um die genannten Mängel auszugleichen, wurde eine ergänzende **Literaturanalyse** durchgeführt. Jedoch hat auch die Literatur grosse Lücken; es wurde vor allem das Thema „Armut“ bearbeitet, über Sozialhilfebeziehende oder Invalide ist kaum etwas vorhanden. Die Untersuchungen im Rahmen des NFP 45 „Probleme des Sozialstaats Schweiz“ sind grösstenteils noch nicht abgeschlossen.

Die Ergebnisse aus der Literatur sind an den jeweiligen Stellen eingebracht.

Die Untersuchung wurde in fünf Regionen durchgeführt, weil nur auf dieser konkreten Handlungsebene das Zusammenspiel der Akteure und Institutionen betrachtet werden kann. Soweit möglich, sollten aber auch **schweizweite Statistiken zur Grössenordnung und Struktur der Zielgruppen** aufbereitet werden. Hilfsweise wurden verfügbare Statistiken herangezogen, auch wenn diese z.T. andere Regionen als die hier einbezogenen abbilden. Am Beispiel der Sozialhilfestatistik: Eine schweizweite Statistik ist noch im Aufbau. Die beste Information liefert z.Zt. die im Rahmen des Benchmarkings Schweizer Städte erhobene Sozialstatistik für Basel, Bern, Lausanne, Luzern, Winterthur, Schaffhausen, St. Gallen, Zürich. Diese Statistik wurde herangezogen.

Für **Evaluationen** gilt Vergleichbares. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass viele Evaluationen nicht zugänglich sind oder nur bei den regionalen Fachstellen nachgefragt werden können (was voraussetzt, dass man Kenntnis von ihrer Existenz hat). Deshalb konnten im wesentlichen Evaluationen aus den Untersuchungsregionen verwendet werden.

### 3 ZUM AUFBAU DES BERICHTS

Der Aufbau des Berichts orientiert sich im Prinzip an den vier Hauptuntersuchungsfragen: Struktur und Probleme der Zielgruppen / Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Reintegration / Stand und Bedeutung der interinstitutionellen Zusammenarbeit / Entwicklung von Rahmenbedingungen und Rolle der Unternehmen.

Ein grosses Gewicht hat die Darstellung zu den Zielgruppen und Massnahmen für deren Reintegration. Dies liegt in dem Anliegen begründet, mit dieser Phase A Grundlagen für die weitere IIZ-Planung bzw. -Entwicklung herzustellen. Die IIZ fängt ja nicht neu mit Reintegration an, sondern knüpft an Vorhandenem an und verbessert ggf. die Möglichkeiten. Wichtig ist auch, die genauen Zielgruppen so gut wie möglich zu kennen und eine Vorstellung von der Grössenordnung zu haben.

Zunächst geht es in **Kapitel 4** um die **Zielgruppen**, nämlich

- Sozialhilfebeziehende
- Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte
- IV-AntragstellerInnen und BezügerInnen.

Soweit möglich, werden Grössenordnung und soziodemographische **Struktur** dargestellt. Insbesondere bei Sozialhilfebeziehenden wird die Heterogenität herausgearbeitet, zum einen über statistische Informationen zur Bezugsdauer, zum anderen durch die Beschreibung durch Fachpersonen.

Im weiteren wird gezeigt, wer unter den allgemeinen Zielgruppen Hilfen zur beruflichen und sozialen Integration braucht bzw. brauchen würde, wie der **Auswahlprozess** vonstatten geht und wie grosse die Zielgruppe i.e.S. schliesslich ist. Beim Auswahlprozess bzw. allgemein dem Zugang zu Integrationshilfen wird auch die Rolle der kommunalen oder kantonalen Integrationsstrategie thematisiert.

Bei der Beschreibung der **Massnahmen** zur beruflichen/sozialen Integration werden die unterschiedlichen Konzepte und Zielsetzungen dargestellt. Soweit Informationen dazu vorliegen, wird der Massnahmenerfolg gezeigt. Eine Bewertung der Massnahmen aus Sicht der Fachpersonen schliesst sich an.

Wo immer sinnvoll und möglich, werden die **Schnittstellen** zu anderen Institutionen aufgezeigt, seien es solche, die sich daraus ergeben, dass KlientInnen bei mehreren Stellen gemeldet sind oder solche, die sich aus der zeitlichen Abfolge ergeben.

Die Analyse der einzelnen Zielgruppen ist abhängig von der Datenlage. Deshalb ist der Aufbau der einzelnen Unterkapitel auch nicht einheitlich. Am meisten Informationen konnten zu den Sozialhilfebeziehenden zusammengetragen werden, z.T. auch dank Sonderauswertungen. Bei dieser Gruppe haben auch die Fachpersonen am meisten oder umfassendsten Kenntnis von ihrem Klientel.

Langzeitarbeitslose und (später) Ausgesteuerte gehören zu den KundInnen der RAV; da hier alles auf Arbeitsvermittlung und Vermittelbarkeit fokussiert ist, kann nicht erwartet werden,

dass die „ganzen Personen“ im Blick sind. Ausserdem stellen die Langzeitarbeitslosen und später Ausgesteuerten nur eine Minderheit unter den KundInnen. Dies gilt ähnlich auch für die Integrationsprogramme, in denen **auch** Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte zu finden sind.

Am schlechtesten ist die Informationslage bezüglich der IV-Beantragenden oder –RentnerInnen. Aussagefähige statistische Informationen fehlen gänzlich und die Fachpersonen kennen i.d.R. nur die Akten, nicht die Personen.

Während in Kapitel 4 die berufliche/soziale Integration im Kontext des Prozesses und der Angebote der je eigenen Institution betrachtet werden, geht es in **Kapitel 5** um die **inter-institutionelle Zusammenarbeit**. Zunächst wird zusammengestellt, für welche Probleme aus Sicht der Fachpersonen die IIZ eine Lösung oder Minderung bringen könnte (bzw. schon gebracht hat). Dann werden übersichtsartig die IIZ-Ansätze in den fünf Untersuchungsregionen dargestellt. Schliesslich geht es auch um die Bewertung des IIZ-Prozesses durch die Fachpersonen. Diese ist jedoch bislang eher allgemein, da zur Umsetzung und zum „Erfolg“ wegen des erst kurzen Prozesses noch kaum etwas gesagt werden kann.

**Kapitel 6** geht auf die **Rahmenbedingungen** für die Prozesse der Desintegration bzw. die Chancen der Reintegration ein. Der Schwerpunkt liegt bei in der Vergangenheit beobachteten bzw. zukünftig zu erwartenden Veränderungen am Arbeitsmarkt. In dieses Kapitel integriert sind auch die Ergebnisse aus den Fachgesprächen mit Unternehmen, denn die Unternehmen stellen auf der Mikroebene auch Rahmenbedingungen dar, die die berufliche Reintegration fördern oder verhindern können.

**Kapitel 7** enthält eine Kurzfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

## 4 ZIELGRUPPEN UND INTEGRATIONSHILFEN

### 4.1 Sozialhilfebeziehende

#### 4.1.1 Anzahl und Struktur

Die Sozialhilfe als das „letzte“ subsidiär wirksame öffentliche Netz, bei dem nicht nach der Anspruchsgrundlage gefragt wird, sondern nur nach der Bedürftigkeit, hat in den vergangenen 10–15 Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Trotz des allgemein wahrgenommenen und in einzelnen Regionen auch belegten Anstiegs der „Fürsorgefälle“ und der Ausgaben sind die Informationen über SozialhilfebezüglerInnen, über Anlässe für den Bezug, Dauer und Ablösung von der Sozialhilfe äusserst spärlich. Eine gesamtschweizerische öffentliche Sozialhilfestatistik ist erst im Aufbau. Ergebnisse werden im Jahr 2004 erwartet; eine Pilotauswertung für den Kanton Zürich liegt seit kurzem vor.<sup>1</sup> Nur wenige Kantone verfügen über eine differenzierte Statistik und die vorhandenen sind untereinander nur sehr eingeschränkt vergleichbar. So basieren die folgenden Ausführungen auf – zeitlich oder regional – punktuellen Statistiken.

Als Basis werden die Informationen aus dem „Kennzahlenvergleich Sozialhilfe Schweizer Städte“ herangezogen. Acht Städte beteiligen sich seit vier Jahren an diesem Benchmarking: Basel, Bern, Lausanne, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Winterthur, Zürich.<sup>2</sup> Die aktuellsten konsolidierten Zahlen für das Jahr 2002 waren bei der Erstellung dieses Berichts noch nicht verfügbar, deshalb bezieht sich die Auswertung auf das Jahr 2001.

#### Sozialhilfedichte

Im Städtevergleich wird die Sozialhilfedichte hauptsächlich wie folgt gemessen bzw. definiert: Summe der Sozialhilfepersonen (Sozialhilfefälle und dazugehörige weitere Personen im Haushalt) eines Jahres bezogen auf je 1'000 Einwohner. Sie gibt an, wie gross der Bevölkerungsanteil ist, der innerhalb eines Jahres mit Sozialhilfe in Berührung kommt. Die Ergebnisse für die Jahre 2000–2002 sind in Übersicht 4.1 dargestellt. Die Sozialhilfedichte 2001 liegt zwischen 40 (Winterthur) und 54 (Lausanne). Die Städte Zürich und Basel liegen mit 49 bzw. 50 fast gleichauf. In der so gemessenen Sozialhilfedichte sind alle Fälle mit gleichem Gewicht enthalten, egal, ob sie nur für 1–2 Monate Sozialhilfe bezogen haben oder für das ganze Jahr. Durchschnittliche Monatswerte ergeben daher deutlich tiefere Sozialhilfedichten, liegen jedoch aus dem Städtevergleich nicht vor. Die Sozialhilfedichte nur für den Stichmonat Dezember 2001 betrug im Durchschnitt der Städte 29 und lag damit um 40 % tiefer als der Wert auf Basis der kumulierten Zahlen. Dazwischen liegt der Wert, wenn man die in einem halben Jahr unterstützten Personen zugrunde legt, wie am Beispiel der Stadt Zürich gezeigt werden kann.

---

<sup>1</sup>) Bundesamt für Statistik (2003).

<sup>2</sup>) Neu ist 2002 Frauenfeld dazu gekommen.

Die Sozialhilfedichte beträgt:

kumulierte Zahlpersonen 2001:	49 <sup>1</sup>
Zahlpersonen im 2. Halbjahr 2001:	40 <sup>2</sup>
Zahlpersonen Stichmonat Dezember 2001:	29 <sup>1</sup>

In der Mehrzahl der Städte lag die Sozialhilfedichte 2001 tiefer als 2000; seit Mitte 2002 ist sie aber in einem Teil der Städte wieder am Ansteigen. Es hat sich herausgestellt, dass die Erhebungsmethoden für die Sozialhilfedichte zwischen den Städten nicht strikt vergleichbar ist, weshalb die ausgewiesenen Unterschiede nicht gänzlich gesichert sind.<sup>3</sup>

**Übersicht 4.1: Sozialhilfedichte 2001/2000 – Kumulierte Zahlpersonen  
Summe aller Sozialhilfepersonen (inkl. Fremdplatzierte) auf 1'000 Einw.**

	2000	2001	2002 <sup>1)</sup>
Basel	59	50	55
Zürich	53	49	51
Frauenfeld	–	–	33
Bern	48	44	43
Lausanne	--	54	–
Luzern	--	--	45
Schaffhausen	40	42	41
St. Gallen	53	51	–
Winterthur	39	40	42

1) Für 2002 vorläufige Werte.  
Quelle: Con-sens (2002, 2003).

Die Sozialhilfestatistik der Kantone Waadt und Wallis ist mit der des Kennzahlenvergleichs nicht kompatibel und wird deshalb hier nicht ausgewiesen. Es scheint aber, dass der Kanton Wallis sehr tiefe Sozialhilfezahlen hat, während die des Kantons Waadt eher im Mittelfeld liegen dürften.

In den folgenden Tabellen sind i.d.R. Basel und Zürich getrennt ausgewiesen und ausserdem die Ergebnisse für die Gesamtzahl der Städte (einschl. Basel und Zürich). Da nicht alle Städte alle Angaben liefern konnten, ist jeweils angegeben, auf wieviel Städte sich die Auswertung bezieht.

<sup>1)</sup> Con-sens (2002).

<sup>2)</sup> Bundesamt für Statistik (2003).

<sup>3)</sup> Con-sens (2003), S. 53.

**Übersicht 4.2: Sozialhilfedichte 2001 nach Gruppen**  
**Kumulierte Zahlpersonen; Summe aller Sozialhilfepersonen auf 1'000 Ew. der entsprechenden Gruppe**

<b>Altersgruppen</b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>7 Städte</b>
unter 18-Jährige	96	100	97
18 bis unter 26 J.	69	53	58
26 bis unter 36 J.	67	51	55
36 bis unter 51 J.	57	58	55
51 bis 65 J.	30	40	32
über 65-Jährige	2	3	3
<b>Nationalität</b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>6 Städte</b>
SchweizerInnen	37	33	34
AusländerInnen	81	87	86

Quelle: Con-sens; eigene Berechnungen

Die Sozialhilfedichte weist grosse Unterschiede je nach Altersgruppen auf:

- **Kinder und Jugendliche** (0 bis unter 18 Jahre) haben eine fast doppelt so hohe Sozialhilfedichte wie der Durchschnitt (Übersicht 4.2).
- Auch bei **jüngeren Erwachsenen** (18 bis unter 36 Jahre) ist das Risiko, mit Sozialhilfe in Berührung zu kommen, erhöht, wenn auch bei weitem nicht in dem Masse wie bei Kindern und Jugendlichen.
- Die Sozialhilfedichte bei den **51- bis unter 65-Jährigen** ist erheblich unterdurchschnittlich und über 65-Jährige haben praktisch kein Sozialhilferisiko.

Das hohe Sozialhilferisiko von Kinder und Jugendlichen ist vor allem begründet durch die überdurchschnittlich hohe Sozialhilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden. Das höhere Sozialhilferisiko jüngerer Erwachsener im Vergleich zu denen mittleren und hohen Alters wird mit verschiedenen Ursachen erklärt: Ausbildung und damit fehlendes Einkommen bei den 18- bis 26-Jährigen, niedrigeres Gehaltsniveau der Jungen, Ein-Verdiener-Familien, wenn die Kinder noch klein sind. Diese Ursachen entfallen bei den ab 50-Jährigen und bei den Personen im Rentenalter wird eine niedrige Rente ggf. durch Ergänzungsleistungen aufgestockt, so dass sie praktisch nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Markant ist das hohe Sozialhilferisiko von **AusländerInnen im Vergleich zu SchweizerInnen**: AusländerInnen weisen im Durchschnitt der Städte eine zweieinhalb so hohe Sozialhilfedichte auf wie SchweizerInnen. Bei Frauen ist der Abstand besonders gross: Schweizer Frauen haben die niedrigste, Frauen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft die höchste Sozialhilfedichte.<sup>1</sup> Generell gilt bei AusländerInnen das tiefe Qualifikationsniveau als wichtiger Risikofaktor bezüglich der Sozialhilfebedürftigkeit.

<sup>1</sup>) Con-sens (2002), S. 25.

### Struktur der SozialhilfebezügerInnen

Die unterschiedlichen Sozialhilfedichten spiegeln sich wider in der Struktur der Sozialhilfebeziehenden. Zusätzlich kann hier nach Merkmalen gegliedert werden, bezüglich derer kein Dichtemass ermittelt wurde. In den Sozialhilfe-Haushalten sind Männer und Frauen in etwa entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten. Rund 30 % der beteiligten Personen sind Kinder und Jugendliche. Die jungen Erwachsenen (18–25 Jahre) stellen etwa 10 % und die 50- bis 64-Jährigen ebenfalls (Übersicht 4.3).

Übersicht 4.3: Struktur der Sozialhilfepersonen 2001

<b>Geschlecht</b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>5 Städte</b>
	% Personen <sup>1)</sup>		
Frauen	49	48	48
Männer	51	52	52
<b>Total</b>	100	100	100
<b>Altersgruppe</b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>7 Städte</b>
unter 18 Jahre	28	30	31
18 bis unter 26 J.	13	9	11
26 bis unter 36 J.	21	19	20
36 bis unter 51 J.	26	28	26
51 bis unter 65 J.	11	13	11
über 65 J.	1	1	1
<b>Total</b>	100	100	100
<b>Nationalität</b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>6 Städte</b>
SchweizerInnen	52	50	50
AusländerInnen	48	50	50
<b>Total</b>	100	100	100
<b>%-Fälle <sup>2)</sup></b>	<b>Basel</b>	<b>Zürich</b>	<b>8 Städte</b>
1-Personen-Fälle	60	61	60
Ehepaare o. Kinder	8	8	7
Alleinerziehende	20	18	20
Ehepaare m. Kindern	12	13	13
<b>Total</b>	100	100	100

1) Kumulierte Zahl-Personen

2) Zahlfälle Dezember 2001

Quelle: Con-sens; eigene Berechnungen

Die Struktur nach **Haushaltstypen** bezieht sich nicht auf Personen, sondern auf „Fälle“, die Einheit ist der Sozialhilfehaushalt. Sie liegt nicht für die kumulierten Fallzahlen vor, sondern

für einen Stichmonat (Dezember). Dadurch sind die KurzzeitbezügerInnen unter-, die LangzeitbezügerInnen überrepräsentiert (vgl. Kap. 4.1.2). Welche Auswirkungen dies auf die Fallstruktur hat ist nicht bekannt, Verzerrungen sind jedoch sehr wahrscheinlich.

Die grösste Gruppe stellen mit rd. 60 % die **1-Personen-Fälle**. Der Anteil von rd. 60 % erscheint auch deshalb ungewöhnlich hoch, weil die „klassischen“ Alleinlebenden, nämlich die Betagten und Hochbetagten unter den SozialhilfebezügerInnen kaum vertreten sind. Auch in der Armutsforschung wurde jedoch gezeigt, dass die Alleinlebenden und insbesondere die alleinlebenden Männer ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko haben.<sup>1</sup> Der Sozialhilfebericht Kanton Zürich zeigt allerdings, dass die 1-Personen-Fälle in der Sozialhilfe nicht zwingend 1-Personen-Haushalte sind, sondern zu rd. 20 % in einem anderen Haushaltszusammenhang leben. Die grosse Mehrzahl (62,4 %) sind Männer.<sup>2</sup>

**Alleinerziehende** stellen mit rd. 20 % die zweitgrösste Gruppe. Ihr Anteil an den Haushalten insgesamt liegt schweizweit bei 5,1 %, in den Städten dürfte er höher sein. Mit aller Deutlichkeit wird das hohe Sozialhilferisiko Alleinerziehender sichtbar. Geringe Unterhaltszahlungen bei Scheidung, die Schwierigkeiten eines beruflichen Wiedereinstiegs und/oder die Probleme (Voll-) Erwerbstätigkeit und Erziehung unter einen Hut zu bringen, gelten als zentrale Ursachen. Im Kanton Zürich hatten 2001 56 % der alleinerziehenden SozialhilfebezügerInnen ein Kind, 32 % hatten zwei Kinder und 12 % mehr als zwei Kinder.<sup>3</sup>

**Ehepaare ohne Kinder** im Haushalt sind eine sehr kleine Gruppe (4–5 %) unter den Sozialhilfe-Haushalten, ihr Sozialhilferisiko ist minimal. Auch **Ehepaare mit Kindern** im Haushalt sind mit rd. 13 % nur schwach vertreten unter den Sozialhilfe-Haushalten. Wenn Sozialhilfe-**Personen** gezählt werden, verändert sich das Bild, wie am Beispiel des Kantons Zürich gezeigt werden kann: 60 % aller Personen in Sozialhilfehaushalten leben in Haushalten mit Kindern (Übersicht 4.4.).

**Übersicht 4.4: Familienstruktur bezogen auf Sozialhilfefälle und –personen; Zürich 2001**

	Personen (%)	Fälle (%)
1-Personen-Fälle	34,1	61,3
Ehepaare ohne Kind(er)	6,1	5,5
Allein Erziehende	29,8	20,5
Ehepaare mit Kind(ern)	30,0	12,8
<b>Total</b>	100,0	100,0

Quelle: Bundesamt für Statistik (2003).

Das zentrale Sozialhilferisiko für Kinder liegt in der Trennung bzw. der 1-Elternschaft generell begründet. Eindrücklich belegt wird dies durch folgenden Befund: „Im Kanton Zürich

<sup>1)</sup> Leu et al. (1997).

<sup>2)</sup> Bundesamt für Statistik (2003).

<sup>3)</sup> Bundesamt für Statistik (2003).

handelt es sich bei 61,5 % der Sozialhilfefälle mit Kindern bis zum 18. Lebensjahr um allein Erziehende, bei 38,5 % um Ehepaare.<sup>1</sup> Bei Personen mit Schweizer Nationalität sind sogar 77,8 % der Sozialhilfefälle mit Kindern Alleinerziehende.<sup>2</sup>

Für den Kanton Zürich ist auch ein Blick auf die **Ausbildung** der Sozialhilfebeziehenden möglich. 47 % der AntragstellerInnen haben ihre Ausbildung mit der obligatorischen Schule abgeschlossen und keinen Beruf erlernt; in der Gesamtbevölkerung sind dies rd. 20 %. Unter den AusländerInnen der Sozialhilfebeziehenden liegt der Anteil derer ohne nachobligatorische Ausbildung bei fast 60 %, unter den SchweizerInnen bei 40 %.<sup>3</sup>

#### 4.1.2 Dauer des Sozialhilfebezugs zwischen „Überbrückung“ und „Sozialrente“

Die Dauer der Sozialhilfe ist ein zentraler Indikator für die Funktion der Sozialhilfe: ist sie kurz, betont dies eher die Funktion der Sozialhilfe als Überbrückung von Notlagen. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit von Selbsthilfekräften und/oder Hilfen zur Integration hervorgehoben. Bei langer Dauer nähert sich die Sozialhilfe einer „Sozialrente“ und die Wirksamkeit von Integrationsfaktoren muss als schwach eingestuft werden.

Weder in der öffentlichen Diskussion noch in den wissenschaftlichen Fragestellungen hat der Aspekt der Dauer von Armutsperioden bzw. des Sozialhilfebezugs bisher eine nennenswerte Rolle gespielt. Die nationale Armutsstudie „Lebensqualität und Armut in der Schweiz“ z.B. thematisiert diesen Aspekt nicht. Erst in jüngster Zeit – z.B. in der Working-Poor-Untersuchung des Bundesamtes für Statistik – wird die Frage des Übergangs zwischen arm und nicht arm aufgegriffen.<sup>4</sup>

Im Städtevergleich wird die Dauer des (bisherigen) Sozialhilfebezugs für die Dossiers eines Stichmonats (Dezember) ermittelt. Danach haben rd. zwei Drittel der Fälle eine Bezugsdauer von mehr als 12 Monaten. Sehr kurze Bezugsdauern – bis drei Monate – kommen nur in ungefähr 10–15 % der Fälle vor. Unter den mehr als 12-monatigen Bezugsdauern stellen die Langzeitfälle mit über drei Jahren mehr als die Hälfte. Die Unterschiede zwischen den Städten sind erheblich, aber insgesamt ergibt sich doch das Bild einer ausgeprägten Verfestigung des Sozialhilfebezugs.<sup>5</sup>

Diese Statistik ist jedoch, worauf auch die Autoren hinweisen, von zweifelhaftem Aussagewert. Geht man von den Dossiers eines Stichzeitpunktes (Stichmonats) aus, sind die Kurzzeitfälle systematisch unterrepräsentiert, denn ein Teil davon wurde in den Vormonaten bereits abgeschlossen. Umgekehrt gibt aber auch die Bezugsdauer der übers Jahr kumulierten Fälle kein gutes Abbild der Realität, denn bei dieser Betrachtungsweise haben die Kurzzeitfälle ein zu starkes Gewicht. Für ein realitätsgtreueres Abbild müsste die Dauer von der

---

1) Bundesamt für Statistik (2003), S. 71.

2) Bundesamt für Statistik (2003), S. 71.

3) Bundesamt für Statistik (2003), S. 72.

4) Streuli et al. (2002). Ausserdem: Budowski et al. (2002). Mittels Paneldaten wird die Armutssituation von alleinerziehenden Frauen in der Stadt Zürich zu drei Zeitpunkten (1992/93/96) untersucht.

5) Con-sens (2002).

Antragstellung bis zum Abschluss gemessen werden; dies ist aber bisher noch nicht zuverlässig möglich.<sup>1</sup> Aber auch dann würde die zeitliche Dimension des Sozialhilfebezugs nur unzureichend deutlich, weil Bezugsketten nicht abgebildet werden können. Ein Dossier wird abgeschlossen, wenn sechs Monate keine Zahlung mehr erfolgte. Kommt es danach erneut zu einem Sozialhilfeantrag, wird ein neues Dossier eröffnet und somit ein neuer „Fall“ geführt.

### **Ergebnisse einer deutschen Langzeitverlaufsstudie**

Um wenigstens einen gewissen Eindruck von der tatsächlichen zeitlichen Dimension und Dynamik des Sozialhilfegeschehens zu vermitteln, werden im folgenden die Ergebnisse einer Langzeitverlaufsstudie aus Deutschland wiedergegeben.

Mitte der 90er Jahre wurden in Deutschland die Ergebnisse der ersten echten Langzeitverlaufsstudie zum Sozialhilfebezug veröffentlicht. Es handelt sich um die Bremer Längsschnitt-Stichprobe von Sozialhilfeakten. Sie setzt sich zusammen aus einer Kohorte von erfolgreichen Neuantragstellern auf Sozialhilfe des Jahres 1983 (586 Fälle) und Neuzugänge der Folgejahre. Die wesentlichen Veröffentlichungen basieren auf einer 6-jährigen Beobachtungsperiode der Ausgangskohorte. Im Zentrum stehen Gesamtdauer und Kontinuität von Sozialhilfebezug für verschiedene soziodemographische Gruppen und in Kombination mit den Eintrittsursachen sowie den Gründen für die Beendigung des Bezugs. Die Ergebnisse haben grosse Aufmerksamkeit gefunden und eine – bis heute andauernde – Diskussion ausgelöst.

Die Kernergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Armutsbevölkerung ist relativ mobil. Für einen Teil ist Armut eine relativ kurze, einmalige Periode im Lebenslauf. Andere sind längere Zeit arm, aber die Armut bleibt ein biographisch abgegrenzter Lebensabschnitt, wieder andere wechseln mehrfach zwischen arm und nicht arm. Die Selbsthilfekräfte sind relativ gross; auch nach langen Perioden der Armut gelingt noch einem Teil der Ausstieg. Dauerhafte Armut betrifft nur eine eher kleine Gruppe unter den aktuell Armen. Diese Erkenntnisse haben die öffentliche Wahrnehmung von Armut in Frage gestellt. Diese öffentliche Wahrnehmung war geprägt von Schlagworten wie „neue Armut“, „Zweidrittelsegesellschaft“, die Arme als dauerhaft abgegrenzte soziale Gruppe sehen, aus der, verbunden mit einer „Verfestigung“ der Armut bzw. dem „Teufelskreis Armut“ ein Entkommen nur schwer möglich ist. Negativ wurde auch vom Einrichten in der „sozialen Hängematte“ gesprochen und in den USA wurde der Begriff „Sozialhilfe als Lebensstil“ geprägt.

Aus der Bremer Längsschnittuntersuchung und weiteren Vorhaben mit ähnlichem Anspruch (z.B. das Bielefelder Projekt „Verbleib in der Sozialhilfe“) sind zahlreiche Veröffentlichungen entstanden.<sup>2</sup> Eine umfassende Ergebnisdarstellung und –analyse enthält die Arbeit von Petra Buhr „Dynamik von Armut – Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug“ von 1995, aus der im folgenden hauptsächlich berichtet wird.

---

<sup>1</sup>) vgl. Bundesamt für Statistik (2003), S. 46ff.

<sup>2</sup>) u.a.: Zwick (H.G.) (1994); Leibfried et al. (1995); Müller et al. (1997).

Zwei Fragen sind vorweg kurz anzusprechen:

- Das **Alter** der Ergebnisse: Die Analysen von Buhr basieren auf einer Anfangskohorte aus dem Jahr 1983 und beziehen sich damit auf eine Zeit, in der möglicherweise ganz andere Verhältnisse bestanden. Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, dass trotz erheblicher Verschiebungen in der Zusammensetzung der SozialhilfeempfängerInnen die Zeitstrukturen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden; die gesamte Zeitdauer des Sozialhilfebezugs ist etwas kürzer geworden.<sup>1</sup>
- **Übertragbarkeit:** Mehr noch als die Übertragbarkeit der Bremer Ergebnisse auf Deutschland insgesamt steht natürlich die Übertragbarkeit auf die Schweiz in Frage. Dafür, dass eine gewisse Übertragbarkeit angenommen werden kann, sprechen folgende Faktoren: die sozialen Sicherheitssysteme in der Schweiz und in Deutschland haben viele prinzipielle Gemeinsamkeiten; in beiden Ländern ist die Sozialhilfe das letzte Netz und wird bedarfsabhängig gewährt. Die Sozialhilfequote dürfte in Deutschland zwar höher sein als in der Schweiz, in der Struktur der SozialhilfeempfängerInnen und den Anlässen sind jedoch Gemeinsamkeiten zu erkennen, z.B. der geringe Anteil von AltersrentnerInnen, der hohe Anteil Alleinerziehender, die Working Poor- und Arbeitslosen-Problematik, das Warten auf andere Leistungen. Das rechtfertigt zumindest die Vermutung, dass in der Tendenz die Dynamik von Armut bzw. Sozialhilfedauer nicht gänzlich verschieden ist.<sup>2</sup> Eine unmittelbare Übertragung der quantitativen Ergebnisse verbietet sich selbstverständlich. Es geht hier mehr darum, den Blick für die Dynamik von Armut zu schärfen und die Einschränkungen nur episodenspezifischer Informationen zu zeigen.

Es ist im Rahmen dieser Literaturanalyse auch nicht annähernd möglich, die Fülle der Erkenntnisse zur Armutsdynamik auszubreiten oder auf die methodischen Differenzierungen einzugehen. Vielmehr ist eine Konzentration auf wenige Kernergebnisse erforderlich.

### **Dauer und Kontinuität**

Unterschieden wird zwischen der Dauer einer Episode (Beginn bis Ende eines Sozialhilfebezugs), der Bruttodauer (Beginn des ersten Sozialhilfebezugs bis Ende des letztmaligen – Nichtbezugszeiten dazwischen mitgezählt) und der Nettodauer (Addition aller „reinen“ Bezugszeiten). Bei der Episodendauer überwiegen mit 76 % die kurzen Laufzeiten bis zu maximal einem Jahr. Die Episodendauer ist aber wenig aussagefähig. Die Dauer nach dem Brutto- und Nettokonzept sieht wie folgt aus:

---

<sup>1</sup>) Zwick (1997) S. 67; Richter (2002).

<sup>2</sup>) In der Working Poor-Analyse des Bundesamts für Statistik wurde ebenfalls eine erhebliche Dynamik der Armutszugehörigkeit festgestellt. Vgl. Streuli et al. (2002), S. 12.

**Übersicht 4.5: Bezugsdauer Sozialhilfe, Bremen**

<b>Bezugsdauer (in Prozent)</b>	<b>Brutto</b>	<b>Netto</b>
kurz (bis einschl. 12 Monate)	46 %	57 %
darunter: bis 6 Monate	37 %	44 %
mittel (12-36 Monate)	17 %	21 %
lang (37-60 Monate)	14 %	12 %
sehr lang (61 Monate und mehr)	23 %	11 %
<b>Total</b>	100 %	100 %

Quelle: Buhr (1995), S. 110.

Mehr als die Hälfte nimmt also insgesamt maximal ein Jahr Sozialhilfe in Anspruch, nur bei 23 % addiert sich der Bezug auf mehr als drei Jahre. Brutto betrachtet sind immerhin 37 % länger als 3 Jahre ganz oder mit Unterbrechungen im Bezug.

Ein erstaunlich hoher Anteil von 40 % sind **diskontinuierliche BezügerInnen**. Diskontinuität kommt erwartungsgemäss bei kurzem Sozialhilfebezug eher selten vor (25 %), häuft sich bei einer mittleren oder langen Nettodauer und wird wiederum seltener bei sehr langer Dauer. Bei Nettobezugsdauern von 13-60 Monaten (mittel, lang) handelt es sich in 69 % der Fälle um diskontinuierlichen Bezug, d.h., dass es der Mehrzahl immer wieder gelingt, wenigstens zeitweise von der Sozialhilfe unabhängig zu werden.

Aus Gesamtdauer und Kontinuität wurden Verlaufstypen des Sozialhilfebezugs gebildet.

57 % der Fälle sind **Überbrücker**. Überbrücker wurden Fälle genannt, bei denen der Sozialhilfebezug tatsächlich nur die Funktion hatte, eine relativ kurze Phase der Ressourcenschwäche aufzufangen. Wer insgesamt nicht mehr als 18 Monate Sozialhilfe bezogen hatte und zum Zeitpunkt der Erhebung schon fast 4 Jahre unabhängig von Sozialhilfe war, wurde diesem Typ zugeordnet.

14 % der Fälle sind **Langzeitbezieher**. Dieser Gruppe wurden die Fälle zugeordnet, die während sechs Jahren, wenn auch teilweise mit Unterbrechungen, Sozialhilfe bezogen und deren letzter Bezug mindestens zwei Jahre angedauert hatte. Bei ihnen wird der Bezug als verfestigt und stabilisiert angenommen.

4,5 % der Fälle sind „**Escaper**“, ebenfalls Langzeitfälle (mehr als drei Jahre), denen aber der Ausbruch aus der Sozialhilfe (vermutlich) dauerhaft gelungen ist.

17 % der Fälle sind **Mehrfachüberbrücker**. Die Sozialhilfe hat für längere Zeit im Leben eine Rolle gespielt, die einzelnen Sozialhilfeperioden waren aber kurz; die Nettodauer des Bezugs lag im Durchschnitt nur bei zehn Monaten.

7 % wurden den **Pendlern** zugeordnet. Dies ist ebenfalls ein diskontinuierlicher Typ, aber mit länger dauernden einzelnen Episoden und einer hohen durchschnittlichen Nettodauer von 35 Monaten. Sie sind eher den Langzeitbeziehern zuzuordnen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>) Buhr (1995), S. 114-117.

„Insoweit viele Empfänger nach relativ kurzer Zeit bereits wieder dauerhaft von Sozialhilfe unabhängig wurden, scheint Sozialhilfe also für einen grossen Teil der Hilfeempfänger ihr Ziel zu erfüllen, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und nur kurzfristig als Überbrückung mit Leistungen einzutreten.“<sup>1</sup>

### **Anlässe, soziodemographische Gruppen und Verlauf**

Entsprechend der vielfältigen Ursachen, die Sozialhilfebezug haben kann, kommt es auch zu sehr unterschiedlichen Bezugsdauern.

Durchschnittlich kurz sind die Bezugsdauern zunächst in den Fällen, in denen mit der Sozialhilfe die Zeit bis zum Eintreten vorrangiger Leistungen überbrückt wird; am kürzesten dann, wenn auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gewartet wird, länger dann, wenn es um eine Rente geht. Kurz ist die mittlere Bezugsdauer überraschenderweise auch bei der Ursache „Arbeitslosigkeit“. Sozialhilfebeziehende sind bezüglich des Merkmals „Arbeitslosigkeit“ wohl eine sehr heterogene Gruppe: Junge Ersteinsteiger, die noch gar keinen Anspruch aus der Arbeitslosenversicherung besitzen, mischen sich mit Langzeitarbeitslosen, deren Anspruch erschöpft ist. Der Befund der kurzen Dauer ist also nicht ohne weiteres interpretierbar.

Mittlere Bezugsdauern bestehen bei den Ursachen „Ausbildung“, „zu geringes Erwerbseinkommen“ und „soziale Probleme“; lange bei „familiären Ursachen“ und weitaus die längsten bei „Krankheit“. Wenn Ursachen aus nur einem Bereich gegeben sind, ist die Bezugsdauer erheblich kürzer als beim Vorhandensein mehrerer Ursachen.

Auch wenn sich die durchschnittlichen Bezugsdauern je nach Ursache unterscheiden, kann keinesfalls von Homogenität der Ursachengruppen gesprochen werden. Familiäre Ursachen (Scheidung, Trennung, Alleinerziehung) sind z.B. in 39 % der Fälle mit nur einem kurzen Bezug verbunden, in etwa gleich viel mit langem oder sehr langem Bezug. Unzureichende soziale Absicherung bei familiären Ereignissen muss also nicht zwangsläufig zu langer Sozialhilfedauer führen.

Die Bezugsdauer unterscheidet sich hinsichtlich Alter, Haushaltsstruktur und Geschlecht. „Hinsichtlich des Alters zeigt sich: Ältere Personen über 40 bzw. über 50 Jahre, aber auch junge Menschen unter 20 stehen relativ lange im Bezug, während die mittleren Altersgruppen den Sozialhilfebezug wesentlich schneller beenden können.“<sup>2</sup> „Keine Unterschiede ergeben sich dagegen bei der Nationalität: Sozialhilfe dauert bei Ausländern nicht länger als bei Deutschen. Betrachtet man die verschiedenen Haushaltstypen, so weisen alleinstehende Männer mit Abstand die kürzesten, Alleinerziehende die längsten Dauern auf. Frauen haben auch dann längere Bezugsdauern als Männer, wenn sie nicht alleinerziehend sind.“<sup>3</sup>

Alleinstehende Frauen, Ältere und Alleinerziehende haben nicht nur im Mittel einen relativ langen, sondern überdurchschnittlich oft auch einen kontinuierlichen Bezug; temporärer Ausstieg kommt also bei ihnen seltener vor als bei anderen Gruppen. Bei Paaren mit Kindern

---

<sup>1</sup>) Buhr (1995), S. 116-117.

<sup>2</sup>) Buhr (1995), S. 141.

<sup>3</sup>) Buhr (1995), S. 144.

und alleinstehenden Männern überwiegen bei mittlerer oder langer Bezugsdauer die diskontinuierlichen Verläufe. „Die Zugehörigkeit zu einem Zeittyp wird somit von soziostrukturellen Merkmalen beeinflusst. Es ist aber keineswegs so, dass Zeittypen mit bestimmten soziostrukturellen Merkmalen zusammenfallen. Und sozialstrukturelle Merkmale alleine können auch nur bedingt erklären, warum einige Personen kontinuierlich, andere aber mit Unterbrechung Sozialhilfe beziehen.“<sup>1</sup> „Möglicherweise erfordert die Erklärung von Diskontinuität auch, sich stärker auf eine biographische Perspektive einzulassen und eine „Feinanalyse“ von Lebensläufen unter Berücksichtigung von Lebensereignissen und Wendepunkten, Orientierungen, Hilfeerwartungen, sich verändernden Ressourcenausstattungen usw. vorzunehmen. So könnten Selbsthilfepotenziale samt ihren Veränderungen über die Zeit erkennbar werden.“<sup>2</sup>

Die Analyse der zeitlichen Dimension des Sozialhilfebezugs wirft, trotz aller Beschränkungen in Folge einer reinen Aktenauswertung, ein Schlaglicht auf die Heterogenität des Bezugs und ist gleichzeitig eine deutliche Warnung vor einer Homogenität des Massnahmeneinsatzes.

#### 4.1.3 Charakterisierung der SozialhilfebezüglerInnen<sup>3</sup>

In den Fachgesprächen wurde um eine Beschreibung der Problemlagen und typischen Problemkonstellationen von Sozialhilfebeziehenden gebeten, um über die statistischen Informationen hinaus ein differenzierteres Bild zu erhalten. Aus dem Kontext der Gespräche ergibt sich, dass bei der Charakterisierung eher die Personen im Vordergrund standen, mit denen die SozialberaterInnen und andere Fachpersonen länger im Kontakt standen, tendenziell das Spektrum also etwas zu den schwierigeren Fällen verschoben ist.

Es ist fast immer ein **langer Weg, bis Menschen zur Sozialhilfe gelangen**. Folgende Aussagen aus den Fachgesprächen können die Problematik andeuten:

- „Soweit ich gelesen habe, landen nur 15 % der Ausgesteuerten bei der Sozialhilfe. Das zeigt doch schon, was für eine schwache, ausgelesene Gruppe das ist. Da muss man die Integrationserwartungen zurückschrauben.“
- „Ich kenne niemanden, der Sozialhilfe bewusst für eine bestimmte, abgrenzbare Phase seines Lebens nutzt. Zur Sozialhilfe zu gehen ist immer ein allerletzter Ausweg, nachdem alles andere zu nichts geführt hat. Noch nie habe ich erlebt, dass jemand sagt, ich habe immer Steuern bezahlt und jetzt soll der Staat für mich sorgen.“
- „Unser Klientel hat vielfältige Probleme; meist sind es 2–3 Bereiche, die nicht funktionieren: Finanzen und Wohnen, Finanzen und Partnerschaft, Beruf und Sprache. Wenn 2–3 Bereiche über längere Zeit ausfallen, beginnt die Sozialhilfgefährdung. Eine

---

<sup>1</sup>) Buhr (1995), S. 144. Der Berufs- bzw. Bildungsstatus konnte nur sehr unzureichend erfasst werden und wird daher nicht weiter berücksichtigt.

<sup>2</sup>) Buhr (1995), S. 144.

<sup>3</sup>) Weitere Beschreibungen folgen in Kap. 4.1.5.3, wenn es darum geht, die Gründe für die Reintegrationsprobleme konkret darzulegen.

Scheidung allein, ein Wohnungsverlust allein, ein Jobverlust allein, ein Faktor allein heisst nicht, dass man deswegen zur Sozialhilfe kommt.“

- „Fast immer stösst man auf einen biographischen Knick: eine Scheidung, der Verlust eines lang angestammten Arbeitsplatzes, längere Erkrankung, selten auch massive Auseinandersetzungen am Arbeitsplatz. Der Auslöser kann zu anderen Problemen führen (Depression in Folge einer langen Erkrankung, Partnerschaftsprobleme in Folge von Arbeitslosigkeit) oder andere, bisher schlummernde Probleme aktivieren (z.B. Alkoholismus). Dann beginnt die eigentliche Spirale der Desintegration, die irgendwann zur Sozialhilfe führt.“

Als allgemeiner „Verstärker“ des Risikos wird fast immer der Arbeitsmarkt bzw. das Arbeitsleben benannt: die schlechter werdenden Erwerbschancen für gering Qualifizierte allgemein und speziell die wachsenden Anforderungen an Schnelligkeit, Flexibilität, Präsenz etc., die abnehmende Bereitschaft der Arbeitgeber, Defizite in Kauf zu nehmen, der Wegfall von Nischenarbeitsplätzen (siehe dazu Kap. 6).

Es ist wichtig, sich den langen Weg hin zum „letzten Netz“ und die „Problemanhäufung“ auf diesem Weg vor Augen zu halten, um ein angemessenes Verständnis für die Schwierigkeiten einer Reintegration zu haben. SozialhilfebezügerInnen sind eben nicht Langzeitarbeitslose, die nur etwas länger arbeitslos sind als andere (vgl. Kap. 4.2). Es sind auch nicht „die“ Alleinerziehenden, deren einziges Problem darin besteht, dass sie keinem Erwerb nachgehen können, weil die Kinder zu klein sind bzw. weil es an ausserhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten fehlt, oder die etwas länger brauchen, weil der Wiedereinstieg nicht sofort klappt. Sicher finden sich zu einem Teil auch solche Personen in der Sozialhilfe, aber dann handelt es sich oft nur um kurzzeitige Überbrückungen.

Gleichzeitig resultiert daraus auch die Schwierigkeit, biographische Schlüsselstellen als Auslöser für Sozialhilferisiko festzuhalten und ggf. präventiv darauf einzuwirken. „Die Risikoforschung macht ebenfalls deutlich, dass nicht jede Belastungssituation zwangsläufig zu Problemen bei der Lebensbewältigung führen muss. ... Neben der Vulnerabilität wird auch eine psychische Widerstandskraft oder Resilienz angenommen. Die Zusammenhänge zwischen den Schutzfaktoren und der Resilienz ..... zwischen Risikofaktoren und Vulnerabilität sind nicht linear, sondern als komplexes, multifaktorielles System zu verstehen.“<sup>1</sup>

Bei der Beschreibung des Klientels werden folgende Defizitbereiche sehr häufig angesprochen:

- **Krankheit:** Länger dauernde Krankheit ist eine Einstiegsursache in die Sozialhilfe, chronische Erkrankung aber auch ein Begleitumstand von Sozialhilfebezug. „Wer längere Zeit bei der Sozialhilfe ist, muss krank werden und einen psychischen Schaden erleiden.“
- **Familiäre Probleme:** Krisen mit den Eltern spielen bei jungen Sozialhilfebeziehenden eine bedeutende Rolle. Bei anderen können es der Verlust des Arbeitsplatzes, Einkommensreduktion, längere Erkrankung sein, denen die Familie nicht gewachsen ist. Scheidung kann für Männer und Frauen den Verlust des einzigen Sozialnetzes bedeu-

---

<sup>1</sup>) Drilling et al. (2002), S. 30.

ten. Arbeitslosigkeit und Verlust der Familie kann Männer ihrer einzigen Statusfaktoren berauben.

- **Einsamkeit, Isolation:** Sie verstärken das Sozialhilferisiko, indem z.B. die nötigen Kontakte für die berufliche Reintegration fehlen oder keine Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung genutzt werden können. Sie sind aber auch Folgen der Sozialhilfeabhängigkeit bzw. Armut.<sup>1</sup> Begleiterscheinung ist auch die fehlende Auseinandersetzung mit der Umwelt. „Man ist wie aus der Welt gefallen, interessiert sich für nichts mehr ausser für sein eigenes Unglück.“
- **Sozialkompetenz:** „Manche sind „schüech“, andere wissen einfach nicht (mehr), wie man sich benimmt; sie stören in jeder Gruppe.“
- **Sucht:** Alkoholismus und Drogenkonsum spielen zwar nur bei einer kleinen Gruppe eine Rolle, sind dann aber massive Integrationshindernisse.
- **Qualifikation:** Defizite in der fachlichen Qualifikation und/oder in der Sprache sind allgegenwärtig.

Fachpersonen in der Sozialhilfe sind in der Einzelfallbetrachtung „geübt“, weniger in der analytischen Gruppenbetrachtung. Dennoch wurden auch einige typische Gruppenkonstellationen angegeben. Als typische Konstellationen für die demographischen Gruppen werden genannt:

- **Ausländer:** Sprach- und Qualifikationsdefizite, gesundheitliche Beeinträchtigungen, die vor allem schwere körperliche Arbeit nicht mehr ermöglichen. Verlust der Familie, wenn Berufsstatus und Einkommen nicht mehr gesichert sind. Bei ausländischen Frauen: Manchmal völlige Unkenntnis der Lebensumstände und Gepflogenheiten in der Schweiz, kein Orientierungsvermögen.
- **Junge Männer:** Schulden, Sucht, Unwille, schlechte Qualifikation, oft abgebrochene Ausbildung, nie einen richtigen Start ins Erwerbsleben gehabt.
- **Ältere Männer:** kaputte Familien, Alkohol, herausgefallen aus Nischenarbeitsplätzen und durch Arbeitsplatzverlust auch Verlust der letzten sozialen Kontakte, Isolation.
- **Junge Frauen:** schlechte Ausbildung, viel Lehrabbrüche, frühe Geburten, familiäre Krisen, Abwendung von den Eltern.
- **Ältere Frauen:** psychische Probleme, massive Psychosen nach Scheidung, Unwille und Unfähigkeit, sich neu zu orientieren und nach langem Dasein für die Familie noch einmal neu zu starten.

---

<sup>1)</sup> Leu et al. (1997).

#### 4.1.4 Berufliche und soziale Integration – für wen?

##### 4.1.4.1 Exkurs: Was ist berufliche, was ist soziale Integration?

In den SKOS-Richtlinien wurde nach langer Diskussion Ende der 90er Jahre das Postulat der Unterstützung von Sozialhilfebedürftigen zur beruflichen und sozialen Integration eingeführt; die Begriffe wurden aber nicht näher erläutert oder geklärt. Der Grundsatz lautet: „Die Sozialhilfeorgane fördern die soziale und berufliche Integration von hilfeschuchenden Personen. Dazu braucht es das Zusammenwirken und die Mitverantwortung der politischen und wirtschaftlichen Kräfte auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene.“<sup>1</sup> Zu den Massnahmen wird ausgeführt: „Die Politik von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration ist vielfältig: Berufliche Qualifizierungsmassnahmen, Integrationshilfe in den ersten Arbeitsmarkt, Beschäftigungsprogramme, Familienarbeit, Freiwilligenarbeit, Tagesstrukturen (beschäftigungstherapeutische und sozialpädagogische Angebote) sowie stationäre und teilstationäre Massnahmen.“<sup>2</sup>

**Berufliche Integration** wird im allgemeinen einheitlich verstanden als Erwerbstätigkeit. Einige AutorInnen sind der Ansicht, dass auch die Qualität der Erwerbsarbeit bzw. ihre Stabilität beachtet werden müsste. Bei der **sozialen Integration** besteht keine einheitliche Begrifflichkeit.

Umgangssprachlich gibt es wohl keine Probleme mit diesen Begriffen: als „beruflich integriert“ würde eine grosse Mehrheit sicher die Mitmenschen ansehen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, als „sozial integriert“ diejenigen, die ein gutes familiäres und/oder ausserfamiliäres Beziehungsnetz haben. Dieser Umgangssprachliche Gebrauch von „sozial“ greift aber etwas zu kurz, denn sonst wäre die folgende Frage rasch zu beantworten: „... wer denn stärker sozial integriert ist: Der Alkoholiker, der Sozialhilfe bezieht und sich jeden Abend in seiner Stammkneipe mit seinen Freunden trifft? Oder ist es der Erwerbstätige, der frühmorgens zur Arbeit hetzt, am Abend spät nach Hause kommt und am Wochenende nur noch seine Ruhe haben will?“ Jedoch gibt es auch in der wissenschaftlichen Literatur keine einheitliche Definition von sozialer Integration. Mindestens zwei Hauptrichtungen lassen sich unterscheiden:

- Soziale Integration wird umfassend verstanden als Prozess der Einbindung von Personen und Personengruppen in ein übergeordnetes soziales Gefüge. Nach Eisner<sup>3</sup> äussert sie sich in Form der Teilhabe oder Teilnahme an den zentralen Handlungsfeldern einer Gesellschaft. Dabei kann es z.B. um die Einbindung in das gemeinschaftliche Netzwerk eines Wohnquartiers, die Beteiligung an politischen Entscheiden oder um die Erwerbstätigkeit im Rahmen geregelter Arbeitsverhältnisse gehen.<sup>4</sup> Cunha versteht die „exclusion sociale“ als Kumulation von Defiziten in zentralen Ressourcen:

---

<sup>1</sup>) SKOS (2000), S. D.2-1.

<sup>2</sup>) SKOS (2000), S. D.3-1.

<sup>3</sup>) Grawehr et al. (2001), S. 23.

<sup>4</sup>) Eisner (2000). S. 164ff.

- „\* ressources économiques (revenu, fortune);
- \* ressources culturelles (formation, savoir-faire);
- \* ressources relationnelles (réseau de relations familiales, sociales).

L'appropriation de ces ressources par les individus détermine leur capacité d'action dans l'environnement urbain, ainsi que leur capacité à satisfaire leurs besoins et à réaliser leurs projets. La faiblesse des ressources économiques, l'impossibilité d'accéder à une formation satisfaisante et la difficulté à s'insérer dans des réseaux de sociabilité denses et diversifiés augmentent la vulnérabilité sociale de certains groupes de ménages qui sont ainsi plus exposés que d'autres à des difficultés existentielles et aux risques de l'exclusion.“<sup>1</sup>

- Soziale Integration bezeichnet einen Teilbereich der Integration insgesamt, nämlich den Teil, der sich auf die sozialen Beziehungen und die Teilhabe in folgenden Lebensbereichen bezieht: Familie, Zusammenarbeit im beruflichen Leben, Engagement in Vereinen, Parteien, Gremien und gemeinsame Aktivitäten im Freizeitbereich. „Die soziale Integration ist die Teilhabe und Teilnahme einer Person am Austausch im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich. Die Person ist dabei einbezogen in informell und formell organisierte Tätigkeiten, Kontakte und Gespräche mit anderen Menschen.“<sup>2</sup>

Nach der ersten Definition wäre berufliche ein Teilaspekt von sozialer Integration, nach der zweiten wären es zwei nebeneinander stehende Aspekte der Integration.

In der Praxis neigt man wohl eher dazu, berufliche Integration als einen (wesentlichen) Baustein der sozialen Integration anzusehen. Wo die berufliche Integration nicht oder noch nicht möglich ist, sollen mit Massnahmen der sozialen Integration

- Fähigkeiten erhalten oder eingeübt werden, die benötigt werden, wenn es wieder eine Chance der beruflichen Integration gibt;
- alternativ sollen Rollen eingenommen werden können, die wenigstens einen Teil vom Prestige und den Selbstwertelementen der beruflichen Rollen vermitteln („Arbeit an sich“, auch „ehrenamtliche Tätigkeit“);
- oder es soll eine weitere Verhärtung der Randständigkeit vermieden werden.

Es kommt nicht von ungefähr, dass die Massnahmen der sozialen Integration überwiegend sehr nah bei denen der beruflichen Integration liegen. Teilweise unterscheidet sie von diesen nur die Zielsetzung: wenn das Ziel der Massnahmen die Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt ist, handelt es sich um eine berufliche Massnahme; wenn dieses Ziel nicht verfolgt wird (z.B. bei Menschen kurz vor dem Rentenalter), um eine soziale. Ein „arbeitsfernes“ Konzept der Förderung der sozialen Integration kommt in der Praxis bisher seltener vor und wenn, dann besteht ebenfalls die Zielsetzung einer Befähigung für eine spätere berufliche Reintegration.

---

<sup>1</sup>) Cunha (1995), S. VI.

<sup>2</sup>) Merz et al. (1997), S. 48.

#### 4.1.4.2 Auswahlprozess und Zielgruppen der Integration

In allen hier einbezogenen Regionen wird das Ziel verfolgt, die Sozialhilfebeziehenden so schnell wie möglich in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren und damit – ganz oder teilweise – von der Sozialhilfe abzulösen und in allen fünf Regionen gibt es dazu auch ein mehr oder weniger breites Spektrum an Massnahmen. Demgegenüber hat die Verfolgung des Ziels „soziale Integration“ ein sehr unterschiedliches Gewicht.

In den Stellungnahmen und Diskussionen zur beruflichen Integration wird die Frage, wer und wie viele denn reintegriert werden sollen oder können, nicht explizit thematisiert. So entsteht der Eindruck, dass dies ein grosser Teil der Sozialhilfebeziehenden sein könnte. In diesem Kapitel soll die Heterogenität der Sozialhilfebeziehenden und der daraus sich ergebende Auswahlprozess bezüglich potenzieller Hilfen zur beruflichen/sozialen Integration gezeigt werden. Soweit möglich, wird auch versucht, die Grössenordnungen anzugeben. Oft sind es aber nur grobe Schätzungen oder bestenfalls Angaben aus einer Region.

##### 1. Filter: Kurzzeitbezug

Ein recht erheblicher Teil der Sozialhilfebeziehenden braucht Sozialhilfe nur als sehr kurzfristige Überbrückung (3–4 Monate). In den grossen differenzierten Sozialämtern bzw. Sozialzentren (hier Basel und Zürich) gibt es differenzierte, arbeitsteilige Strukturen, in denen schon bei bzw. kurz nach der Anmeldung festgestellt wird, ob ein wahrscheinlicher Kurzzeitbezug vorliegt (siehe Kasten).

##### **Ablauf der Bearbeitung in grossen Sozialämtern**

###### **(Beispiel: Zürich und Basel)**

- \* Im „Intake“ erfolgt der Empfang, eine erste Abklärung, die abschliessende Bearbeitung von Anträgen, wenn absehbar nur eine kurze Zeit Sozialhilfe benötigt wird.
- \* Ist längerdauernder Sozialhilfebedarf anzunehmen (oder erweist sich die Kurzfristprognose definitiv als nicht haltbar) erfolgt eine rasche Übergabe an das im weiteren zuständigen Team: in Basel „Integration“ genannt, in Zürich „Quartierteam“.
- \* Dort wiederum wird geprüft, ob eine berufliche Integrationsmassnahme angezeigt ist. Falls ja, erfolgt die Übergabe an ein Fachteam; in Basel „Fachstelle Arbeit und Integration“, in Zürich „Team Arbeit“. Auch vom Intake-Team können schon direkt Zuweisungen erfolgen, wenn der Bedarf offenkundig und eine rasche Bearbeitung angezeigt ist.
- \* In den „Arbeits“-Fachteams wird eine weitere Abklärung der Integrationsbedürfnisse und –fähigkeiten vorgenommen und ggf. eine Zuweisung zu den Massnahmen.

Eine Untergruppe sind diejenigen, die nur einen kurzfristigen Unterstützungsbedarf haben, weil Leistungen von Sozialversicherungen oder Drittpersonen ausstehen. Es kann sich um ausstehende Leistungen der ALV, der IV oder AHV bzw. entsprechende Ergänzungsleistungen handeln; auch private Taggeldversicherungen, Pensionskassen, Krankentaggelder spielen eine Rolle. „Die Gruppe ist unmöglich gross“ und der Aufwand ist enorm. Die Sozial-

hilfe nimmt z.T. die benötigten Abklärungen selbst vor, um eine weitestmögliche Beschleunigung zu erreichen. Vor allem muss sie aber den ganzen Aufwand für die Abklärung der Sozialhilfeberechtigung betreiben (Vermögenslage klären, Budgetberechnungen, Übernahme Krankenkassenprämien), obwohl es sich nur um kurzfristige Auszahlungen handelt.

- Bezüglich der ALV geht es oft um unstete Erwerbsverläufe, Sperrtage, fehlende Nachweise, wechselnde Arbeitslosenkassen-Zuständigkeiten. Besonders bei kleinen Arbeitslosenkassen mit geringerer Routine dauere die Klärung zu lange. Die Betroffenen müssen zur Sozialhilfe, weil sie bei ihrem niedrigen Einkommen nicht einmal Reserven für eine 1- bis 2-monatige Überbrückung haben.
- Bezüglich der AHV geht es in erster Linie um Witwenrenten.
- Bei IV-Anmeldungen dauern die Prozesse meist sehr lang und werden zusätzlich kompliziert, wenn auch noch eine ALV-Berechtigung abzuklären ist. 3–4 Monate reichen meist nicht aus, so dass die Mehrzahl der Fälle nicht zu den KurzzeitbezieherInnen rechnet.
- Langwierig sind oft auch Abklärungen bezüglich Ergänzungsleistungen.

Bei KurzzeitbezügerInnen würde die Einleitung einer Massnahme der Integration durch die Sozialämter nicht viel Sinn machen; ehe die Abklärung erfolgt und die Massnahme begonnen werden könnte, wäre im Zweifel der Sozialhilfebezug schon beendet. Wohl aber könnte eine beschleunigte Bearbeitung viel Arbeitsbelastung von der Sozialhilfe nehmen und für einen schnelleren Zugang der KlientInnen zur richtigen Stelle und zu den Integrationsmassnahmen sorgen.

Die quantitative Bedeutung ist nicht genau festzustellen. Der Sozialhilfebericht des Kantons Zürich für das Jahr 1999 wies diejenigen, die auf andere Sozialhilfeleistungen warten, differenziert aus. Demnach hätten 20,7 % auf andere Sozialversicherungsleistungen bzw. Ergänzungsleistungen gewartet. Im Sozialbericht für das Jahr 2001 werden deutlich niedrigere Werte ausgewiesen, nämlich nur noch 6,2 % der Fälle. Nach Fachauskunft ist die Datenqualität in diesem Aspekt schlecht, der „wahre“ Wert dürfte aber näher bei 6,2 % als bei 20,7 % liegen.

Eine zweite Gruppe von KurzzeitbezieherInnen sind Personen mit **unsteter Erwerbstätigkeit**. Sie haben immer mal wieder einen Job, verlieren ihn, müssen zur Sozialhilfe, weil sie keine Reserven bilden können, finden aber auch relativ schnell wieder Arbeit. Dies sind typische Fälle, die immer wieder bei der Sozialhilfe vorsprechen.

Ein dritter Personenkreis bildet eigentlich keine Gruppe, sondern setzt sich aus **vielfältigsten Einzelschicksalen** zusammen, z.B.

- Jemand bezieht ein Stipendium, arbeitet nebenher, wird krank und benötigt Unterstützung, weil das Stipendium das Existenzminimum nicht deckt.
- Der Betrieb eines Selbstständigerwerbenden ist in die Krise geraten; es wird so lange gezögert, bis alle Reserven verbraucht sind. Bis eine neue Einkommensquelle (z.B. Anstellung) gefunden ist, muss die Sozialhilfe einspringen.

Mangels guter statistischer Abbildung des Sozialhilfeprozesses ist es nicht möglich anzugeben, welcher Anteil aller Sozialhilfeanträge in eine kurzfristige Überbrückungs-Sozialhilfe mündet; Schätzungen belaufen sich auf bis zu einem Drittel oder sogar noch mehr. Darin können natürlich auch solche Fälle enthalten sein, die immer wieder eine kurzfristige Überbrückung benötigen.

## 2. Filter: Erwerbstätigkeit

Für bereits Erwerbstätige hat die Sozialhilfe die klassische Funktion der Einkommensergänzung. Sie kann durch entsprechende Anreize zwar die Erwerbsneigung fördern, aber mit ihren Mitteln keine Verbesserung der Erwerbseinkommen erreichen. Hier sind andere Instanzen gefragt.<sup>1</sup>

Im Kanton Zürich waren 2001 31,7 % der Sozialhilfefälle erwerbstätig (in der Stadt Zürich praktisch ebenso viele). Die Erwerbstätigen sind zu 58 % teilzeitbeschäftigt (vor allem Alleinerziehende), ein Fünftel arbeitet in einer prekären Arbeitssituation (zeitlich befristeter Vertrag, Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsarbeit). Bei einem grossen Teil dürfte also das Teilzeiteinkommen oder das unregelmässige Einkommen nicht ausreichen. Ein kleinerer Teil wird zu den klassischen Working Poor zuzuordnen sein, bei denen ein voller, regelmässiger Lohn nicht (bzw. nur knapp) ausreicht, um den Unterhalt einer Familie zu sichern. Ein komplettes Bild würde sich nur ergeben, wenn der Erwerbsstatus aller Personen der Sozialhilfe-Haushalte erfasst wäre; die Datenqualität ist diesbezüglich aber noch zu gering.<sup>2</sup>

Die Quote der Erwerbstätigen ist bei SchweizerInnen und AusländerInnen nahezu gleich hoch. Auffällig ist dagegen der Unterschied zwischen Haushalten mit Kindern und solchen ohne Kinder, und zwar in einer eher unerwarteten Richtung: Von den 1-Personen-Fällen und den Ehepaaren ohne Kinder sind nur gut 20 % erwerbstätig, von den Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern fast 50 %. Daraus lässt sich schliessen, dass bei Familien mit Kindern häufig „nur“ das zu niedrige (Teilzeit-)Einkommen zur Sozialhilfebedürftigkeit führt, während bei Einzelpersonen und den (wenigen) Ehepaaren ohne Kinder überwiegend andere Gründe vorliegen.<sup>3</sup>

## 3. Filter: Bezug anderer Sozialversicherungsleistungen

Im Kanton Zürich ergänzte die Sozialhilfe 2001 in 12,8 % der Fälle eine Sozialversicherungsleistung; am häufigsten handelt es sich um die IV-Rente, selten um ALV oder AHV. Es wird vermutet, dass es sich bei der IV um Personen handelt, die in Heimen leben.<sup>4</sup> 1999 waren diese „Schnittmengen“ grösser, wobei wiederum nicht zu klären ist, worauf die Reduktion zurückzuführen ist. Welche Zahlen auch immer der Wirklichkeit am nächsten kommen: es bleiben kleine Gruppen. „Daran zeigt sich, dass die Sozialhilfe nur in Ausnahmefällen als

---

<sup>1</sup>) Mindestlohn-Konzept, Verbesserung der (Voll-)Erwerbschancen durch mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Kontrolle der Arbeitsverträge, etc.

<sup>2</sup>) Bundesamt für Statistik (2003), S. 62ff.

<sup>3</sup>) Bundesamt für Statistik (2003), S. 65.

<sup>4</sup>) Bundesamt für Statistik (2003), S. 56.

Ergänzung zu Sozialversicherungsleistungen gewährt wird. In den meisten Sozialhilfefällen fehlt eine Unterstützung durch das Sozialversicherungssystem.“<sup>1</sup>

Wenn KlientInnen Sozialversicherungsleistungen beziehen, wird die Sozialhilfe nicht tätig in Richtung Integration: Im Falle der ALV ist dies Angelegenheit der RAV, im Rentenfall gilt eine Integrationsmassnahme als nicht mehr angezeigt bzw. wäre, wenn die o.g. Heimhypothese zutrifft, auch gar nicht möglich..

#### **4. Filter: Betreuungspflichten**

Wenn kleine Kinder zu betreuen sind oder pflegebedürftige Angehörige wird die berufliche Reintegration oft zurückgestellt. Es gibt jedoch keine einheitliche Praxis. Während z.B. in Zürich bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter 3 Jahren oder zwei Kindern im Vorschulalter keine berufliche Integration angestrebt wird, wird anderswo situationsabhängig entschieden, wobei der Wunsch der KlientInnen und die Verfügbarkeit von ausserhäuslicher Betreuung wichtig ist. Generell wird der Engpass beim Angebot der ausserfamiliären Kinderbetreuung beklagt.

#### **5. Filter: Krankheit**

Die ärztliche Bescheinigung der Arbeitsunfähigkeit verhindert zumindest temporär z.B. die Teilnahme an Reintegrationsmassnahmen. Krankheit kommt, wie schon gesagt, bei Sozialhilfebeziehenden relativ häufig vor. Laut Sozialhilfebericht des Kantons Zürich war 2001 in fast der Hälfte aller Sozialhilfefälle das Problemmerkmal „Behinderung, Krankheit“ angekreuzt.<sup>2</sup> Nun ist dies nicht mit ärztlich attestierter Arbeitsunfähigkeit gleichzusetzen. In der Stadt Zürich führte in 17 % der Fälle eine „ärztlich attestierte Arbeitsunfähigkeit von mehr als 50 %“ zum Ausschluss aus den Reintegrationshilfen. Für fast jede(n) Fünfte(n) ist demnach also zumindest aktuell eine Wiedereingliederung wegen Krankheit nicht möglich.

#### **6. Filter: Ablehnung von Beratung und Hilfe**

Es gibt eine Gruppe von KlientInnen, bei denen sowohl Massnahmen der beruflichen/sozialen Integration, als auch andere Ansätze der Sozialberatung als vergeblich angesehen werden. Diese Gruppe will keine Beratung und Hilfe und erweist sich als resistent gegen alle Angebote, ausser der materiellen Unterstützung. Sie wird „administrativ verwaltet“. Diese Gruppe ist nach Einschätzung aus dem Feld aber nicht sehr gross.

#### **7. Filter: Bewertung Reintegrationschancen, -wille**

Hier geht es um die Einschätzung der Reintegrationschancen und um den subjektiven Reintegrationswillen. Grosse Defizite in der Qualifikation, der intellektuellen Kapazität, dem Sozialverhalten können die Wiedereingliederungschancen so stark beeinträchtigen, dass

---

<sup>1</sup>) Bundesamt für Statistik (2003), S. 56.

<sup>2</sup>) Bundesamt für Statistik (2003), S. 97.

auch mit Integrationsmassnahmen nichts auszurichten ist. Von zentraler Bedeutung ist aber auch der Wille der Betroffenen, wieder in Arbeit zu gelangen. Wenn jemand als unwillig eingeschätzt wird, empfindet man es oft als sinnlos, (teure) Integrationsmassnahmen einzuleiten. Die Grenze zwischen dem Unwillen, eine Erwerbstätigkeit zu suchen und der gänzlichen Ablehnung von Beratung und Hilfe (Filter 6) ist fliessend. Sehr viel häufiger als von der Ablehnung durch die potenziell Wiedereinzugliedernden wird aber von dem Wunsch nach Wiedereingliederung berichtet, einem Wunsch, der allzu häufig mit den Realitäten nicht in Einklang zu bringen ist.

Wie die Personen an dieser Filterstufe „sortiert“ werden, hängt auch davon ab, ob nur Massnahmen zur beruflichen Integration oder auch solche zur sozialen Integration zur Verfügung stehen. Wenn es, wie z.B. in Zürich, auch niedrigschwellige Angebote zur sozialen Integration gibt, kommen deutlich mehr Personen in Frage, als wenn nur Hilfen zur beruflichen Integration vorhanden sind.

#### 4.1.4.3 Quantitative Resultate des Filterprozesses

Soweit möglich, wurde an den verschiedenen Filterstufen schon die quantitative Grössenordnung benannt. Wegen grundsätzlich unzulänglicher Daten und vielen Überschneidungen, die nicht „herausgerechnet“ werden können, kann der Filterprozess nicht quantitativ abgebildet werden.

Um wenigstens eine ungefähre Vorstellung davon zu erhalten, wie hoch denn der Anteil der SozialhilfebezügerInnen ist, deren berufliche oder soziale Integration gefördert werden soll(te), werden Informationen aus dem Zürcher Chancenmodell herangezogen, die dankenswerterweise zur Verfügung gestellt wurden. Das Chancenmodell der Stadt Zürich ist ein stringentes Konzept der Förderung der sozialen und/oder beruflichen Integration. Es liefert die Handlungsanweisung für eine klare Entscheidung, welche KlientInnen in das Modell aufgenommen werden und welche nicht aufgenommen werden, weil für sie aktuell die Förderung der beruflichen und/oder sozialen Integration nicht angezeigt ist. Das Modell und die Ausschlusskriterien sind im Kasten auf der nächsten Seite beschrieben.

Beim Stand April 2003 besteht für die SozialhilfebezügerInnen der Stadt Zürich die in Übersicht 4.6 ausgewiesene Verteilung.

Die Gruppe der Fälle im Chancenmodell und der nicht teilnehmenden Fälle ist fast gleich gross. Der wichtigste Grund für die Nichtteilnahme ist die begründete Befreiung von der Arbeitssuche (z.B. wegen häuslicher Betreuungspflichten, Sozialhilfe nur als kurzfristige Überbrückung), an zweiter Stelle steht die medizinische Arbeitsunfähigkeit. Die grösste Gruppe unter den Teilnehmenden stellen die Erwerbstätigen, die einen finanziellen Anreiz in Form eines Einkommensfreibetrags erhalten (siehe dazu Kap. 4.1.5.1). Relativ viele Fälle sind noch in Klärung, was mit einem sozialhilfetypischen Sachverhalt erklärt wird: die Lebensverhältnisse vieler KlientInnen sind ständig im Fluss und machen Entscheidungen der SozialberaterInnen, die eine gewisse Zeit Bestand haben sollen, oft schwierig.

Von spezifischem Interesse hier sind aber die Werte für die beruflichen und sozialen Reintegrationshilfen. „Stellensuche“, „berufliche Integration“ und „soziale Integration“ ergeben zusammen knapp 40 % derer im Chancenmodell bzw. 17 % aller Sozialhilfepersonen. Rechnet man alle noch nicht geklärten Fälle (die, bei denen die Teilnahme am Chancenmodell noch offen ist und die, bei denen noch unklar ist, welchem Segment im Chancenmodell sie zugeordnet werden) um und unterstellt dabei die gleichen Verteilungen wie bei den geklärten Fällen, kommt man zu folgendem Ergebnis:

- Ein gutes Viertel der Sozialhilfebeziehenden braucht Hilfen zur beruflichen/sozialen Reintegration durch die Sozialhilfebehörden;
- davon wird für etwas mehr als die Hälfte die berufliche Reintegration angestrebt, für etwas weniger als die Hälfte die Verbesserung/Stabilisierung durch Massnahmen der sozialen Integration.

Man tut zwar gut daran für diese Werte relativ grosse Bandbreiten anzunehmen, aber in der groben Grössenordnung scheinen sie uns unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen nicht unrealistisch.

Es wäre natürlich verfehlt, dies als das maximale Potenzial der Adressaten von Reintegrationsbestrebungen anzusehen.

- Erstens gibt es unter den nicht am Chancenmodell Teilnehmenden noch Personengruppen, für die Reintegrationsbemühungen anderer Stellen erforderlich sind. Dies gilt z.B. für die Personen mit ALV-Anspruch und wohl auch für einen Teil der Kranken, deren IV-Anmeldung läuft. Beide Gruppen dürften aber klein sein.
- Zweitens könnten auch die Ausschlusskriterien des Chancenmodells geändert werden. Beispielsweise ist es kein Dogma, dass für alleinstehende Personen mit kleinen Kindern eine berufliche Reintegration vorerst nicht angestrebt wird.
- Drittens könnte, rein theoretisch, die Sozialhilfe auch das Ziel haben, die Situation der sozialhilfeabhängigen Erwerbstätigen zu verbessern, z.B. durch Nachqualifizierung.

Damit soll unterstrichen werden, dass es letztlich auch um normative Vorgaben geht. Realistischer scheint es uns aber, von den oben ermittelten Bedarfsrelationen auszugehen.

### Chancenmodell der Stadt Zürich

„Ziel ist eine optimale Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in gesellschaftliche Strukturen, insbesondere in den Arbeitsmarkt. Im Zentrum der Aktivitäten stehen Kooperation und Kommunikation.“

Das Chancenmodell soll

- das Prinzip der Gegenseitigkeit für eine klar definierte Zielgruppe verstärkt zum Ausdruck bringen
- die Selbstverantwortung der SozialhilfebezüglerInnen erhöhen
- Gegenleistungen der SozialhilfebezüglerInnen gebührend honorieren und dadurch ein Engagement möglichst attraktiv machen.

Die Grundhaltung des Chancenmodells ist: SozialhilfebezüglerInnen erhalten immer wieder die **Chance auf soziale und/oder berufliche Integration**. Die Stadt Zürich verpflichtet sich durch das Chancenmodell **genügend und adäquate Arbeits-, Qualifizierungs- und Integrationsangebote** bereit zu stellen.

Das Chancenmodell bringt den Glauben an vorhandene (und z.T. brachliegende) Ressourcen zum Ausdruck und bietet **Chancen für individuelle Entwicklungen**. Realistischerweise sind das nicht nur Chancen auf eine berufliche Integration, sondern auch für eine verbesserte soziale und gesellschaftliche Integration.

Dieses **ressourcenorientierte Gegenseitigkeitsprinzip** bringt das Chancenmodell auch institutionell zum Ausdruck, indem von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe eine Gegenleistung erwartet wird, die ihren individuellen Fähigkeiten und Möglichkeiten entspricht.

Ein(e) Klient(in) wird obligatorisch ins Chancenmodell aufgenommen, wenn **keines** der folgenden drei Ausschlusskriterien erfüllt ist.

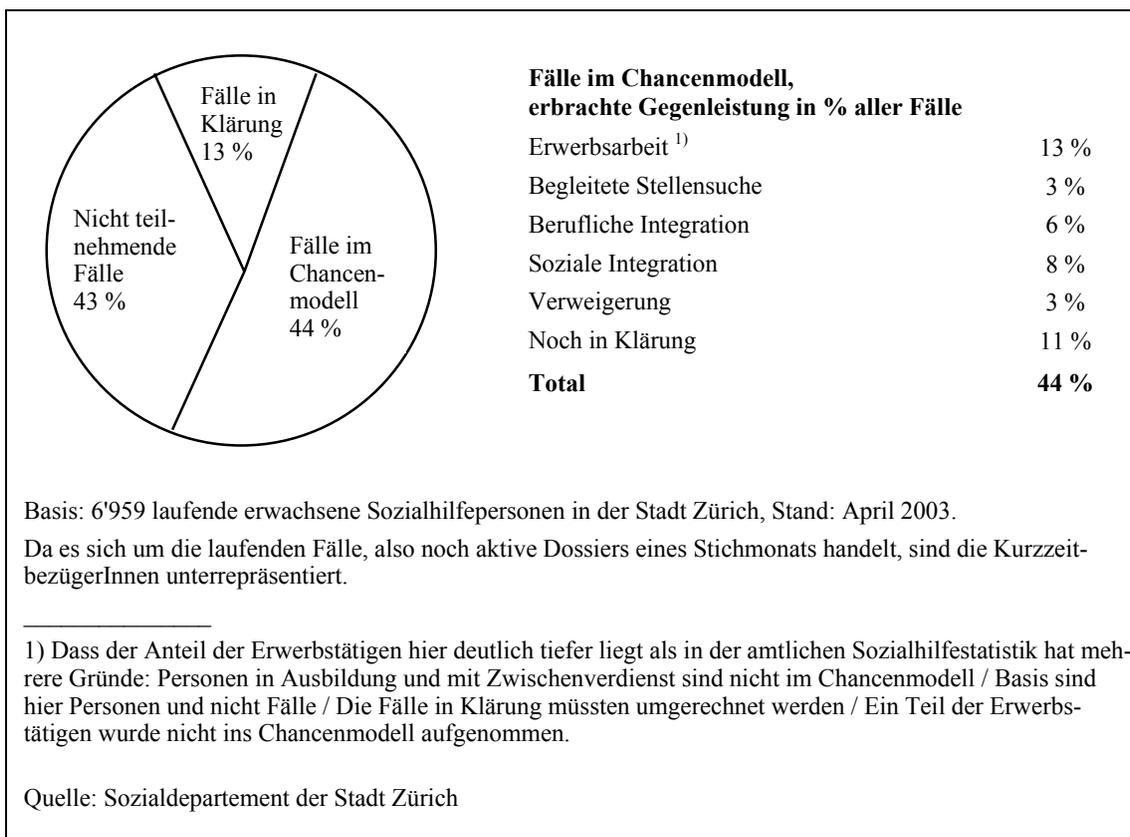
#### Ausschlusskriterien

1. Begründete Befreiung von der Arbeitssuche
  - Häusliche Bindung bei allein stehenden Personen
    - \* Kinderbetreuung bis 3-jährig
    - \* mindestens zwei Kinder, die im Vorschulalter sind
  - in Ausbildung
  - kurzfristige Überbrückung
  - Krankenkassenfälle (z.B. durch Gefängnis-Aufenthalt)
  - ALV-Anspruch, auch wenn ein Zwischenverdienst vorliegt
  - Selbstständigkeit
  - Aufenthalt in einer stationären Einrichtung mit therapeutischer Zielsetzung
  - Alter ab 60 Jahre
  - Alter unter 18 und gleichzeitige Erwerbstätigkeit
2. Medizinische Arbeitsunfähigkeit von mehr als fünfzig Prozent (= 51 %)
  - Arztzeugnis obligatorisch
3. Psycho-soziale und andere Gründe
 

Besondere Lebensumstände, die eine Gegenleistung mit der Zielsetzung der beruflichen und/oder sozialen Integration unzumutbar machen, z.B.

  - Psycho-soziale Gründe
  - Alter (je nach Branche und individueller Verfassung)
  - 4 und mehr Kinder (auch älter als im Vorschulalter) bei allein erziehender Person
  - Häusliche Bindung bei allein stehenden Personen wegen pflegebedürftigen Angehörigen“

Quelle: Sozialdepartement der Stadt Zürich (2003)

**Übersicht 4.6: Chancenmodell Zürich: Fälle und integrationsfördernde Leistungen**

#### 4.1.5 Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration

##### 4.1.5.1 Die verschiedenen Massnahmenarten

Grundsätzlich lässt sich zwischen folgenden Massnahmen der Förderung der Integration unterscheiden:

- Begleitete Stellensuche, Arbeitsvermittlung;
- Anreize für die Aufnahme oder die Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit,;
- Fördermassnahmen i.e.S., die die Fähigkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbessern sollen oder der Stabilisierung dienen.

**Begleitete Stellensuche** bzw. Arbeitsvermittlung ist quasi das Basisinstrument. Im Prinzip wird es als Aufgabe der RAV angesehen, die arbeitsfähigen SozialhilfebezügerInnen bei der Arbeitssuche zu unterstützen. Jedoch bestehen zwei Schwierigkeiten bzw. Vorbehalte: Zum einen deckt sich die von der Sozialhilfe konstatierte „Arbeitsfähigkeit“ nicht immer mit der „Vermittelbarkeit“, die Voraussetzung für das Tätigwerden der RAV ist (s. Kap. 5). Zum andern sagen die Fachpersonen in der Sozialhilfe vielfach, dass die Unterstützung der RAV für das schwierige Sozialhilfeklientel nicht ausreichend sei. In Zürich und weitgehend auch in Basel wird daher die Begleitung der Stellensuche durch die Sozialhilfe selbst wahrgenommen.

Da SozialhilfebezügerInnen sehr oft nur einer Teilzeittätigkeit nachgehen können bzw. nur Arbeit im Niedriglohnsektor finden, kann das erzielbare Einkommen tiefer oder nur geringfügig höher sein als die Sozialhilfe. SKOS empfiehlt als Anreiz eine **Erwerbsunkostenpauschale** von max. SFr. 250.– p.M.. Unter den hier einbezogenen fünf Regionen gehen Basel und Zürich darüber hinaus. In Basel liegt der Freibetrag für Arbeitseinkommen bei einem Drittel des Nettoeinkommens, sofern der Grundbedarf I zur Anwendung kommt, bei 20 % bei Unterstützung mit Grundbedarf II. In Zürich wird bis zu einem Monatsverdienst von SFr. 500.– das gesamte Einkommen nicht angerechnet, bei höherem Verdienst steigt der frei verfügbare Einkommensanteil degressiv an.

Bei den **Fördermassnahmen i.e.S.** gibt es in den Untersuchungsregionen recht unterschiedliche Wege.

##### Stadt Zürich

In der Stadt Zürich reicht die Tradition der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration für SozialhilfebezügerInnen bis Mitte der 90er Jahre zurück. Es wurde der Ergänzende Arbeitsmarkt (EAM) entwickelt, der einen Rahmen darstellte für die Steuerung von Projekten, Einsatzplätzen, Kursen und Weiterbildungsmassnahmen ausserhalb des Kerns des Arbeitsmarktes. Bis zum Jahr 2000 waren im EAM auch die Beschäftigungsprogramme nach AVIG integriert. Mit dem Wechsel der RAV-Trägerschaft von der Stadt zum Kanton wurde diese Integration aufgehoben. Der ergänzende Arbeitsmarkt hat drei Zweige:

### 1. Berufliche Integration

- Arbeits- und Qualifikationsangebote
- Angebote für ALV-Bezugsberechtigte (für Jugendliche und SchulabgängerInnen; Motivationssemester)

### 2. Soziale Integration

- Angebot zur stunden- und tageweisen Beschäftigung
- Regelmässige Beschäftigung zur Stabilisierung bzw. zum Integrationserhalt
- Integrationserhalt

### 3. Bildung und Integration

- Integrationskurse für Jugendliche und junge Erwachsene, die neu in der Schweiz sind.
- Berufliches Trainingszentrum BTZ im Auftrag der Invalidenversicherung.

Im folgenden werden die Teile betrachtet, die sich vor allem an SozialhilfebezügerInnen richten.

Die **Arbeits- und Qualifikationsangebote** mit der klaren Zielsetzung der Integration in den 1. Arbeitsmarkt setzen sich aus Kollektivprogrammen und Einzelarbeitsplätzen im Verhältnis von etwa 3:1 zusammen.<sup>1</sup> Die Kollektivprogramme haben mehrheitlich eine handwerklich/technische Ausrichtung (siehe Kasten „Atelier Blasio“), es gibt aber auch Büroprogramme. Die Einzelarbeitsplätze haben einen umgekehrten Schwerpunkt. Sie werden ausschliesslich bei der öffentlichen Verwaltung, bei öffentlichen und gemeinnützigen Unternehmen akquiriert bzw. angeboten, da bei entsprechenden Einsätzen in der Privatwirtschaft Fehlsteuerungen (Konkurrenzierung) befürchtet werden (siehe Kasten „Einzelarbeitsplätze“). Die Teilnahme ist zunächst auf sechs Monate befristet und kann auf weitere sechs Monate verlängert werden. Eine Verlängerung über 12 Monate hinaus bedarf eines besonderen Antrags.

Die vorhandenen Programme werden auch für 1-monatige Potenzialabklärungen genutzt.

Integraler Bestandteil sind **Bildungsmöglichkeiten**. Die Qualifizierung stützt sich auf die drei Säulen training-on-the-job, Betreuung und Schulung. Man geht davon aus, dass eine Kombination aus Arbeit und Bildung reinen Bildungsmassnahmen vorzuziehen ist. Ausnahme sind die Sprachkurse für AusländerInnen. Alle Personen im Chancenmodell haben ein Anrecht auf monatlich SFr. 200.– Bildungsgutschrift. Das Arbeitspensum in Beschäftigungsprogrammen zur beruflichen Integration liegt durchschnittlich bei 70 %; die verbleibenden 30 % sind für Weiterbildung und Stellensuche.

---

<sup>1</sup>) Als neue Möglichkeit hinzugekommen sind jetzt Einarbeitungszuschüsse für ArbeitgeberInnen. Es handelt sich um ein 3-jähriges Pilotprojekt.

**Atelier Blasio, Zürich**

Das Atelier Blasio ist Teil des ergänzenden Arbeitsmarktes (EAM) der Stadt Zürich. Die Teilnehmenden sind in erster Linie Sozialhilfebeziehende der Stadt Zürich und arbeiten in der Regel 40 Stunden pro Woche beim Atelier Blasio. In den 40 Stunden sind auch Anteile für Weiterbildung, Bewerbungen und ähnliches enthalten. Insgesamt stehen 20 Vollzeitplätze, verteilt auf 25 Teilnehmende zur Verfügung. Wer beim Atelier Blasio arbeitet, erhält bei Vollzeiteilnahme zusätzlich zur Sozialhilfe SFr. 500 Entschädigung pro Monat.

Normalerweise gelangen die Teilnehmenden über die Sozialzentren der Stadt Zürich in den ergänzenden Arbeitsmarkt und werden in das geeignetste Programm vermittelt. Als Teil der sogenannten Arbeits- und Qualifikationsprogramme sind beim Atelier Blasio als Strategieziele für die Teilnehmenden das Stabilisieren mit Perspektive auf berufliche Integration und schliesslich Qualifizieren für und Vermitteln in den Arbeitsmarkt definiert. Die maximale Teilnahmedauer an Programmen des ergänzenden Arbeitsmarkts Zürich beträgt sechs Monate, sie kann aber problemlos auf insgesamt zwölf Monate verlängert werden.

Etwa ein Viertel aller Teilnehmenden beim Atelier Blasio finden innerhalb dieses Zeitraums eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt. Falls nach Beendigung eines Programms keine Stelle im 1. Arbeitsmarkt gefunden wurde, ist ein Übertritt in ein Programm zum Erhalt der sozialen Integration innerhalb des ergänzenden Arbeitsmarkts möglich.

Im Atelier Blasio werden aus einem speziellen Kunststoffmaterial aufblasbare Spielgeräte hergestellt. Dazu sind einfache Tätigkeiten wie Schneiden und besondere Lötarbeiten notwendig. Die auszuführende Arbeit verlangt viel Geduld und einiges Kreativitätsvermögen. Die Teilnehmenden arbeiten stets in der Gruppe und werden dementsprechend relativ eng betreut. Dabei wird jedoch darauf geachtet, dass jede/r Teilnehmer/in ein „eigenes“ Projekt verfolgt und sich von Beginn bis Fertigstellung um dieses kümmert. Dadurch soll den Teilnehmenden resultatorientiertes Arbeiten vor Augen geführt und Erfolgserlebnisse vermittelt werden.

Neben der Arbeit in der Produktion fallen beim Atelier Blasio auch allgemeine Arbeiten wie Bürotätigkeiten und Kochen an. Ausserdem werden im Sommer für Kinder regelmässige Spielaktionen mit den neu hergestellten Spielgeräten durchgeführt. Es wird Wert darauf gelegt, dass die Teilnehmenden in allen Arbeitsbereichen tätig sind, damit sie den ganzen Wertschöpfungsprozess des „Unternehmens“ Atelier Blasio kennenlernen. Bei den Spielaktionen wird den Teilnehmenden eindrücklich gezeigt, dass sich Menschen an ihrer Arbeit erfreuen.

Obwohl primär die berufliche Integration im Vordergrund steht, nimmt das Atelier Blasio mit einer eigenen Sozialberatung auch Teilaufgaben der sozialen Integration wahr. Als Gruppenprojekt eignet es sich eher für Betroffenen mit etwas stärkeren Integrationsproblemen als Projekte, bei denen bei Einzelarbeitsplätzen gearbeitet wird. Für Begleitmassnahmen steht in erster Linie das breite Weiterbildungsangebot des EAM zur Verfügung. Zu diesem Angebot gehören unter anderem PC-Kurse, Bewerbungsschulungen, Deutsch- und Alphabetisierungskurse. Im Atelier Blasio selbst gehören ein intensives Coaching und Beratung bei Bewerbungen oder im Umgang mit den Ämtern zu den wichtigsten Begleitmassnahmen.

### **Projekte „Einzelvermittlung“ und „Soziale Einsätze“, Zürich**

Bei den Projekten „Einzelvermittlung“ und „Soziale Einsätze“ werden im ergänzenden Arbeitsmarkt der Stadt Zürich (EAM) Einzelarbeitsplätze in der Verwaltung und in gemeinnützigen Institutionen vermittelt. Die Teilnehmenden sind ausschliesslich Sozialhilfe beziehende Frauen und Männer der Stadt Zürich.

Bei beiden Projekten kann besonders auf die bestehenden Interessen und Vorkenntnisse der Teilnehmenden eingegangen werden, weil Einsatzmöglichkeiten in den verschiedensten Bereichen vom Büro bis zum Grüngewerbe bestehen. Andererseits ist bei Einzelarbeitsplätzen natürlich keine derart enge Betreuung wie bei Gruppenprogrammen möglich. Deshalb werden von den Teilnehmenden ausgeprägtere Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit, Sauberkeit und Zuverlässigkeit zwingend vorausgesetzt.

Das Projekt „**Einzelvermittlung**“ gehört zu den so genannten Arbeits- und Qualifikationsprogrammen, bei denen die Qualifikation und schliesslich die Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt im Vordergrund steht. Demzufolge steht das Ziel im Vordergrund, an dem vermittelten Einzelarbeitsplatz neue und vertiefte berufliche Kenntnisse zu erlangen, um schliesslich eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt zu finden. Die fachliche Qualifikation erfolgt dabei primär direkt am Einsatzort. Ausserdem kann das bereite Bildungsprogramm des EAM zum Beispiel zur Bewerbungsschulung oder zur Vertiefung der Deutsch- oder Informatikkenntnisse von den Teilnehmenden genutzt werden. Wie bei allen Arbeits- und Qualifikationsprogrammen im EAM beträgt die Teilnahmedauer am Projekt „Einzelvermittlung“ vorerst sechs Monate, kann aber relativ problemlos auf ein Jahr verlängert werden. Beim Projekt „Einzelvermittlung“ erhalten die Teilnehmenden bei einer Vollzeitteilnahme (40 Std./Woche inklusive Bildungsmaßnahmen) zusätzlich zur Sozialhilfe SFr. 500 Entschädigung pro Monat. Zur Zeit stehen im Projekt „Einzelvermittlung“ insgesamt 103 Einsatzplätze zur Verfügung.

Das Projekt „**Soziale Einsätze**“ gehört hingegen zu den Programmen zur sozialen Integration. Es richtet sich in erster Linie an Personen, die bereits ein Arbeits- und Qualifikationsprojekt besucht haben, mittelfristig aber trotzdem kaum eine Aussicht auf eine Stelle im 1. Arbeitsmarkt haben. Im Vordergrund steht für die Teilnehmenden der Erhalt und die Förderung der Schlüsselqualifikationen und der sozialen Integration. Das Ziel besteht darin, für die Teilnehmenden eine selbstgewählte, zufriedenstellende und in der Gesellschaft akzeptierte Lebensform zu finden. Dementsprechend besteht während der Programmteilnahme keine Pflicht, sich für eine Anstellung im 1. Arbeitsmarkt zu bewerben. Im Gegensatz zum Projekt „Einzelvermittlung“ ist die Teilnahme am Programm nicht generell zeitlich limitiert. Im Extremfall ist ein Verbleib im Programm bis zur Pensionierung möglich. Wichtig ist hierbei, dass regelmässig, mindestens einmal im Jahr, eine Standortbestimmung vorgenommen wird.

Zusätzlich zur Sozialhilfe erhalten die Teilnehmenden bei einer Vollzeitteilnahme (40 Std./Woche inklusive allfällige Bildungsmaßnahmen) eine Entschädigung von SFr. 250 pro Monat. Insgesamt stehen im Projekt „Soziale Einsätze“ derzeit 38 Arbeitsplätze zur Verfügung.

Die Projekte zur **sozialen Integration** haben drei Ausdifferenzierungen:

- **Angebote zur stunden- und tageweisen Beschäftigung:** Diese Projekte richten sich an sogenannt desintegrierte Menschen, die in der Gesellschaft als randständig gelten. Das Ziel dieser Angebote ist, die Teilnehmenden aufgrund ihrer individuellen Ressourcen zu stabilisieren und eine weitere Randständigkeit zu vermeiden.
- **Regelmässige Beschäftigung zur Stabilisierung:** Ziel dieser Angebote ist es, dass die Teilnehmenden in einem mehrmonatigen, regelmässigen Einsatz ihr Durchhaltevermögen trainieren und ihr Potenzial bezüglich beruflicher und persönlicher Weiterentwicklung klären.
- **Regelmässige Beschäftigung zum Integrationserhalt:** In diesen Angeboten sollen Personen Arbeitsmöglichkeiten finden, welche nur geringe Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt haben aufgrund von Alter, Qualifikation, Beeinträchtigungen etc., für welche die integrative Wirkung von Arbeit jedoch ausgewiesen ist.

Auch die Teilnahme an Projekten zur sozialen Integration berechtigt zu Bildungsgutschriften.

Die Teilnahme an Projekten zur sozialen Integration unterliegt im Prinzip **keiner Befristung**. Beschäftigung im Rahmen der Projekte zur sozialen Integration kann aber auch als „Vorstufe“ für die Teilnahme an Arbeits- und Qualifizierungsprojekten eingesetzt werden, z.B. um zunächst eine gewisse Tagesstruktur (wieder) einzuüben. In solchen Fällen wird zunächst eine Befristung mit Überprüfungsroutine ausgesprochen. Seit neuestem kann die Arbeit in Projekten zur sozialen Integration auch im Anschluss an Arbeits- und Qualifikationsprojekte erfolgen, zur Aufrechterhaltung der erworbenen Kompetenzen bis ein Arbeitsplatz gefunden ist.

Mit dem Chancenmodell wurde ein differenziertes Anreizsystem installiert, die unterschiedlichen Anreize sind in Übersicht 4.7 dargestellt.

Die aufgeführten Angebote sind in der **Trägerschaft** des EAM; das unterscheidet sie von den anderen Regionen, in denen mehrheitlich private/gemeinnützige Träger das Angebot vorhalten.<sup>1</sup> Die Bildungsangebote jedoch werden im wesentlichen im privaten Markt wahrgenommen.

---

<sup>1</sup>) Auch in Zürich gibt es im Umfang von 10–15 % des Gesamtvolumens zusätzlich eine Zusammenarbeit mit privaten/gemeinnützigen Anbietern.

## Basel

In Basel hat man einen anderen Weg gewählt. Unter Bezug auf die seco-Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen wurden Programme zur vorübergehenden Beschäftigung als ungeeignet eingestuft. Das im Jahr 2000 beschlossene Projekt „Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt“ hat folgenden Inhalt:

- Die Integration in den regulären Arbeitsmarkt erfolgt durch ein gezieltes Coaching und soweit erforderlich durch den Einsatz zusätzlicher Instrumente.
- Das Coaching umfasst Standortbestimmungen (Stärken-/Schwächen-Analyse), eine Klärung des künftigen Erwerbseinsatzbereiches, die Aufrechterhaltung der Motivation der Teilnehmenden, die Anleitung und Begleitung bei der Stellensuche/Stellenbewerbung, sowie die Gewährleistung, für Arbeitnehmer und Arbeitgeber während der Erwerbstätigkeit von mindestens sechs Monaten als Ansprechperson zu Verfügung zu stehen.
- Zusätzlich zum Coaching erfolgt je nach Ergebnis der Standortbestimmung der gezielte Einsatz zusätzlicher Instrumente, insbesondere:
  - \* Besuch von Kursen und Aus- und Weiterbildungsprogrammen
  - \* Besuch von Arbeits- und Einsatzplätzen, Praktika
  - \* Beschäftigung mit Bildungs- und Förderungsanteil / Bildungs- und Förderungsprogrammen.

Zielgruppen sind SozialhilfeempfängerInnen, welche die Kriterien arbeiten wollen und arbeiten können objektiv erfüllen. In das Programm sollten 600 Personen zugewiesen werden. Zielvorgabe war die erfolgreiche Vermittlung von 200 Personen in den regulären Arbeitsmarkt. Es wurden Verträge mit 3 Anbietern abgeschlossen (siehe Kasten), deren Honorierung in einem System aus Kopfpauschalen und Erfolgshonorar bestand (mit Ausnahme eines Anbieters in der Trägerschaft des KIGA). Die zusätzlichen Instrumente wurden z.T. nach Aufwand/Abrechnung finanziert, z.T. gab es ein Pauschalbudget.

Die teilnehmenden SozialhilfeempfängerInnen erhielten für die Zeit in Arbeits- und Einsatzplätzen sowie bei Beschäftigung mit Bildungs- und Förderungsanteil zusätzlich zur Sozialhilfe den Erwerbsunkostenbetrag gemäss URL, ansonsten bestand kein finanzielles Incentive.

Die gesamte Projektdauer war auf max. 18 Monate festgelegt (max. zwölf Monate Coaching + sechs Monate „Begleitung der erfolgten Integration“).

Das Projekt ist mittlerweile abgeschlossen, wird aber in etwas veränderter Form weitergeführt. Die intensive Abklärung vor der Übernahme in ein Coaching-Programm hat jetzt ein stärkeres Gewicht.

**Zusätzlich** bestehen im Kanton Basel-Stadt folgende Instrumente:

Das „**Projekt 100**“ („100 Einsätze in der Verwaltung und an zugewandten Orten (z.B. Spital)“) existiert seit 2001 und ist beim KIGA angesiedelt; es hat zwei Sparten:

- „Arbeitnehmer im Trainingslohn“: Einzeleinsatzplätze für Sozialhilfebeziehende für eine Zeitdauer von 6–12 Monaten, max. um sechs weitere Monate verlängerbar. „Anstellung“ und Betreuung durch die Dienststelle „Projekt 100“. Individuelle Suche nach geeigneten Einsatzplätzen, Coaching, ggf. Vermittlung in Weiterbildung (Budget vorhanden). Die Teilnehmenden erhalten ein Gehalt. Für die Einsatzbetriebe entstehen keine Kosten.
- „Stöckli“: Einzeleinsatzplätze für Ausgesteuerte, die max. drei Jahre vor ihrer Pensionierung stehen.<sup>1</sup> Der Einsatz kann max. drei Jahre dauern. Die Teilnehmenden erhalten ein Gehalt. Für die Einsatzbetriebe entstehen keine Kosten.

**Selbstständigerwerbende:** Prüfung der Tragfähigkeit des Betriebskonzeptes durch ein beauftragtes privates Beratungsunternehmen.

Massnahmen zur **sozialen Integration** i.e.S. für Sozialhilfebeziehende bestehen in Basel-Stadt nicht. Das Stöckli-Projekt wird zwar dazu gerechnet, ist aber nur an eine sehr spezielle Zielgruppe adressiert. Zur Zeit sind verschiedene Konzepte für Massnahmen zur sozialen Integration in Entwicklung.

---

<sup>1)</sup> Gehört eigentlich in Kap. 4.2, wird hier behandelt, weil es ein Bestandteil des Projekts 100 ist.

### Coaching-Programme für Sozialhilfebeziehende, Basel<sup>1)</sup>

Die Sozialhilfe der Stadt Basel hat im Herbst 2000 drei Coaching-Anbieter mit der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den regulären Arbeitsmarkt beauftragt. Die drei Anbieter – Kiebitz, Kooperation, Overall – verfügen über mehrjährige Erfahrungen mit der Reintegration von Arbeitslosen. Kiebitz und Overall sind gemeinnützige Stiftungen, Kooperation ist eine vom KIGA Basel-Stadt und der Sozialhilfe der Stadt Basel gemeinsam getragene Einrichtung.

Die Betreuung im Coaching war auf max. 18 Monate angelegt; sechs Monate davon waren für die Nachbetreuung am Arbeitsplatz vorgesehen. Gemeinsam ist allen drei Angeboten die Einzelbetreuung durch einen festen Coach. Kooperation und Overall starteten das Coaching mit einem 4-wöchigen Standortbestimmungskurs bzw. Orientierungscenter, während Kiebitz vier Workshops à je 1 Tag über die Zeit verteilt durchführte. Bei Overall erwies sich der Standortbestimmungskurs als sehr hochschwierig, deshalb musste ein Teil der KlientInnen direkt ins Einzelcoaching übernommen werden. Als zusätzliche Instrumente standen zur Verfügung:

- Besuch von Kursen, Aus- und Weiterbildungsprogrammen;
- Besuch von Arbeits- und Einsatzplätzen (vorübergehende Beschäftigung);
- Beschäftigung mit Bildungs- und Förderungsanteil (Praktika und Hospitanzen);
- Nutzung eines externen Angebotes für Schuldenberatung und –sanierung;
- im Einzelfall wurden auch Lehren und Einarbeitungszuschüsse bewilligt.

Overall nutzte für die Erprobung im Arbeitsleben vor allem die eigenen Beschäftigungsprogramme, während Kiebitz Praktika und Hospitanzen in Unternehmen vorzog und Kooperation auf diese Instrumente weitgehend verzichtete.

Bei der Standortbestimmung und der Entwicklung einer Neuorientierung kommt es im wesentlichen auf die Impulse und Aktivierung der Betroffenen selbst an. Der Coach ist nur Begleiter, der einen gewissen Rahmen vorgibt (z.B. klare Zielvereinbarungen und Schritte) und bei der Umsetzung hilft. Ein grosses Plus der Coaching-Programme wird in der Begleitung durch **eine** Hand gesehen, egal ob es um die Suche nach einem Praktikumsplatz, die Auswahl von Weiterbildungsangeboten, das Einschalten einer Suchthilfestelle oder anderes geht. Als weiteres grosses Plus wird die Ermöglichung massgeschneiderter Lösungen angesehen.

Für die Finanzierung der zusätzlichen Angebote stand ein ausreichend grosses Budget zur Verfügung. Die Honorierung des eigentlichen Coachings erfolgte bei den Stiftungen pro Fall und war erfolgsorientiert. Maximal betrug sie pro Person SFr. 8'000 bzw. SFr. 7'200; die Bestandteile waren: Aufnahme/Abschluss eines Arbeitsvertrages / dauerhafte Integration / Erfolgsprämie, bezogen auf den Erfolg der Gesamtzahl der Teilnehmenden. Der erfolgsabhängige Anteil lag bei einem Vertrag bei 87,5 %, bei den anderen bei 75 %. Im Projektverlauf wurden jedoch Modifikationen nötig.

Alle drei Programme wiesen hohe Abbrecherquoten auf (durchschnittlich 47 %), dafür wird zum einen die Zuweisung von nicht geeigneten Personen verantwortlich gemacht, zum anderen gab es IV-Anmeldungen, stationäre Therapien, Eintritte in Beschäftigungsprogramme. In der Erfolgsquote (stabile Integration in den 1. Arbeitsmarkt) unterschieden sich die Programme nicht markant.

1) Im wesentlichen nach Arnold et al. (2003).

### Kanton Thurgau

Im Kanton Thurgau gibt es keine kantonale Politik der Förderung der Reintegration von Sozialhilfebeziehenden. Die Sozialhilfe ist Angelegenheit der Gemeinden und ebenso die Finanzierung von Integrationsmassnahmen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre entstanden einige Beschäftigungsprogramme in der Trägerschaft einiger oder mehrerer Gemeinden und die Beschäftigungsprogramme nach AVIG; letztere sind alle in privater/gemeinnütziger Trägerschaft. Die insgesamt sieben Programme haben sich im Prinzip geöffnet für die Aufnahme anderer Zielgruppen (also z.B. Sozialhilfe + Arbeitslose), jedoch erfolgt die „Querauweisung“ bisher eher selten und für spezielle Fälle. Die Programme sind teilweise reine Kollektivprogramme, teilweise vermitteln sie Einzelarbeitsplätze und teilweise sind sie gemischt.

Durch die Sozialhilfe der **Stadt Frauenfeld**, hier exemplarisch einbezogen, wird sowohl auf Einzelarbeitsplätzen im städtischen Bereich (Alters- und Pflegeheim, Werkhof), als auch in Beschäftigungsprogrammen platziert. Neben der Förderung der Reintegrationsfähigkeit wird explizit das Ziel verfolgt, den Teilnehmenden wieder eine Rahmenfrist in der Arbeitslosenversicherung zu verschaffen. Massnahmen zur sozialen Integration existieren nicht. Wohl besteht gelegentlich ein Bedarf an stunden- und tageweiser Beschäftigung, der aber in den vorhandenen Strukturen schwer zu befriedigen sei. Weder an den Einzelarbeitsplätzen, noch in den Kollektivprogrammen sei man auf solche Mitarbeitenden eingerichtet. In seltenen Ausnahmefällen kommt es zu einer Platzierung in einer Behinderteneinrichtung.

### Kanton Wallis

Im Kanton Wallis sind die Integrationshilfen für Sozialhilfebeziehende im „Gesetz über die Eingliederung und Sozialhilfe“ (GES bzw. LIAS) von 1996 geregelt. Die Massnahmen wurden und werden periodisch weiter entwickelt. Aktuell gibt es folgende fünf Möglichkeiten:

- **Vertrag zur sozialen Integration (VSE):** Ziel ist, die Wiederherstellung der Selbstständigkeit zu fördern und die Kompetenzen so zu verbessern, dass eine Wiedereingliederung oder ein Einsatz in einem Projekt zur beruflichen Integration möglich wird. Die Gemeinden oder andere anerkannte Institutionen organisieren das Angebot, das soziale, kulturelle, therapeutische oder auch sportliche Aktivitäten umfassen kann. Der Vertrag wird auf 1-6 Monate geschlossen und ist verlängerbar.
- **Praktikum:** Die Möglichkeit eines 6-monatigen Praktikums wurde eingeführt, weil festgestellt wurde, dass viele noch nicht im Stande sind, die höherschwelligen Einsätze (SEAZ) auszuüben. Das Praktikum wird teilweise auch als Massnahme der sozialen Integration aufgefasst.
- **Soziale Unterstützung zur beruflichen Integration (SEAZ):** Temporäre Einzelarbeitsplätze (max. 12 Monate) bei öffentlichen oder privaten Arbeitgebern. Der Arbeitgeber bezahlt 60 % des Bruttolohnes, 40 % übernimmt die Sozialhilfe. Im Privatsektor branchenübliche Entlohnung, im öffentlichen max. SFr. 3'000.– p.Mt.

- **Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge:** Ziel ist die Erleichterung der Einstellung Älterer durch finanzielle Entlastung des Arbeitgebers. Während zwei Jahren können alle Arbeitgeberlasten (AHV, UVG, EO, BVG) erstattet werden. Der Altersnachteil des Angestellten, vor allem aufgrund der Kosten der zweiten Säule, wird so aufgehoben. Zielgruppen sind ältere arbeitsfähige SozialhilfebezüglerInnen und ältere Arbeitslose, deren Rahmenfrist abläuft. Frühestens sechs Monate vor Ablauf der Rahmenfrist kann ein Arbeitsloser eine Bestätigung erhalten, dass für 24 Monate die Arbeitgeberbeiträge übernommen werden, wenn er eine Stelle antritt. Dieses Angebot wird praktisch nicht genutzt.
- **Auftrag zur beruflichen Integration:** Diese erst vor kurzem eröffnete Möglichkeit bedeutet, dass Mandate an Integrationsanbieter vergeben werden können, die selber den Massnahmenmix bestimmen. Anbieter ist im vorliegenden Fall die Organisation IPT (*siehe Kasten*).

Die Inanspruchnahme der einzelnen Massnahmenarten unterscheidet sich sehr stark nach Regionen. Im Zentralwallis wurden z.B. in der Region Sierre fast ausschliesslich die VSE-Massnahmen in Anspruch genommen, in der Region Sion überwiegend die beruflich orientierten SEAZ.

### **Kanton Waadt**

In der Untersuchungsregion Yverdon-Grandson nutzt die Sozialhilfe keine eigenen Fördermassnahmen für die berufliche/soziale Integration. Bei Bedarf werden die Massnahmen im Rahmen des RMR für Ausgesteuerte genutzt. Diese sind in Kap. 4.2.4 beschrieben.

Übersicht 4.7 fasst die einzelnen Fördermassnahmen zusammen.

### **Intégration pour tous (IPT)**

IPT ist eine 1972 gegründete gemeinnützige Stiftung, die hauptsächlich in den Kantonen Freiburg, Waadt, Genf und Wallis tätig ist. Ihr Ziel ist die berufliche Reintegration von Menschen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen. Die KlientInnen werden durch die RAV, die IV, die Sozialhilfe oder durch ÄrztInnen zugewiesen; die meisten kommen von den RAV. Voraussetzung für den Eintritt bei IPT ist eine Arbeitsfähigkeit von mindestens 50 %, eine gültige Arbeitserlaubnis, Alter zwischen 18 und 60 Jahren und die Motivation für einen Reintegrationsprozess.

IPT fördert den Prozess der Reintegration auf drei Achsen:

- Persönlich: Selbstverwirklichung
- Beruflich: Arbeitsfähigkeit und Vermittelbarkeit.
- Sozial: Wahrnehmung als nützliche Gesellschaftsmitglieder.

Zum Start wird eine sozioprofessionelle Bilanz erstellt, in die Auskünfte aller vorbefassten Stellen einfließen: ÄrztInnen, RAV- oder SozialberaterInnen, IV, ehemalige Arbeitgeber. Hier entscheidet sich auch, ob eine zugewiesene Person von IPT betreut wird oder nicht. Die zweite Phase ist die Vorbereitung für die Reintegration. Sie umfasst neben der persönlichen Beratung verschiedene Kurse und Praktika, die je nach Bedarf eingesetzt werden. Praktika können z.B. der Beobachtung, der beruflichen Orientierung oder dem Trainieren von Fähigkeiten dienen. Zu diesem Zweck arbeitet IPT mit 3'000 Unternehmen in der Westschweiz zusammen. Während der Praktika werden PraktikantInnen und ArbeitgeberInnen durch IPT begleitet. Die dritte Phase schliesslich ist die Platzierung in einem unbefristeten oder befristeten Arbeitsverhältnis und die Begleitung so lange wie nötig.

Die Vorgehensweise bei IPT ist durch zwei Grundsätze gekennzeichnet: die Suche nach individuellen, massgeschneiderten Lösungen und die Betreuung aus einer Hand. Es gibt im Prinzip kein festes Zeitraster; soweit die Vorgaben der zuweisenden Stellen (z.B. RAV 6 Monate) die Dauer der Betreuung limitieren, wird im Bedarfsfall mit eigenen Finanzmitteln weiter gearbeitet.

Die Finanzierung von IPT erfolgt durch eine Mischung aus Grundlagenfinanzierung, Honorierung pro Fall und Spendenzuweisungen. An der Grundlagenfinanzierung sind BSV, seco und kantonale Stellen beteiligt. Bei Zuweisungen durch RAV und die Sozialhilfe besteht eine fallbezogene Finanzierung. Im Kanton Wallis liegt der von der Sozialhilfe übernommene Betrag beispielsweise bei max. SFr. 800.– pro Person und Monat für eine max. Dauer von 12 Monaten.

Als eines der Hauptprobleme sieht IPT den späten Zugang der KlientInnen zu IPT an: fast 60 % sind schon länger als zwei Jahre arbeitslos, wenn sie zu IPT gelangen. In der Zeit vollziehe sich ein progressiver Prozess des Abbaus von persönlichen, beruflichen und sozialen Kompetenzen, der die Reintegration sehr erschwere.

Übersicht 4.7: Fördermassnahmen zur beruflichen/sozialen Integration

Region	Massnahmentyp	Vorgesehene Massnahmendauer (max.)	Neue Rahmenfrist möglich?	Honorierung TeilnehmerInnen	TeilnehmerInnen <sup>1)</sup>
Stadt Zürich	<b>Arbeit und Qualifizierung (berufl. Integration)</b> * Kollektivprogramme * Einzelarbeitsplätze * Stellenvermittlung	6 Mt.+6 Mt., Verl. üb. 12 Mte. mögl. —	nein	SFr. 500 p.Mt. (Vollzeit) zusätzlich zu Sozialhilfe GB I	756
	<b>Soziale Integration</b> * Stunden-/tageweise Beschäftigung * Kollektivprogramme * Einzelarbeitsplätze	unbegrenzt, individuelle Vereinbarung	nein	SFr. 6 /h SFr. 150–250 p.Mt. zusätzlich zu Sozialhilfe GB I	427
Kanton Basel-Stadt	<b>Berufl. Integration</b> * Coaching	12 Monate	nein	Grundbedarf I+II SKOS + Erwerbsunkostenbeitrag	314
	* Arbeit im Trainingslohn	6–12 Monate	ja	SFr. 2'700 p.Mt. (70 % Pensum)	44
	<b>Soziale Integration</b> * „Stöckli“	bis zur Pensionierung	nein	SFr. 4'300 p.Mt.	23
Kanton Thurgau <b>nur Frauenfeld</b>	<b>Berufl. Integration</b> * Kollektivprogramme * Einzelarbeitsplätze	6 Mt., in Einzelfällen verlängerbar	ja	Grundbedarf I+II + SFr. 250 Auslagenentschädigung, Sozialamt übernimmt Sozialabgaben	25
Kanton Wallis	* Praktikum	max. 6 Mt.	nein	max. SFr. 499 p.Mt.	4
	* Soziale Unterstützung zur berufl. Integration (SEAZ)	max. 12 Mt.	ja	branchenübl. Salär bzw. bei öff. Arbeitgeber max. SFr. 3'000 p.Mt.	78
	* Finanzierung Arbeitgeberbeiträge	24 Mt.	ja	Gehalt	8
	* Aufträge zur berufl. Integration	12 Mt.	je nach organisierter Massn.	je nach organisierter Massnahme	neu
	<b>Soziale Integration</b> * Vertrag zur sozialen Integration (VSE)	1–6 Mt., verlängerbar	nein	SFr. 250 p.M. zusätzlich zu Grundbedarf	150

1) Soweit nichts anderes angegeben: Bezugsjahr 2002

#### 4.1.5.2 Struktur der TeilnehmerInnen an Fördermassnahmen

Für alle oben vorgestellten Massnahmen existiert eine Art „Kernevaluation“. Diese gibt Auskunft über den Verbleib der Teilnehmenden nach Austritt aus den Massnahmen und z.T. über einige Strukturmerkmale (Geschlecht, Alter, Nationalität).

Eine vertiefende Evaluation – mit differenzierter Erfassung der TeilnehmerInnen-Struktur, Erfassung der Massnahmeninhalte (z.B. begleitende Bildungsmassnahmen), Analyse der Gründe für Erfolg oder Misserfolg – liegt aus jüngerer Zeit nur für Basel vor.<sup>1</sup> Auch diese Evaluation enthält aber keine quantitative oder qualitative Befragung von Teilnehmenden.

Im folgenden soll kurz die Struktur der Teilnehmenden dargestellt werden, um zu prüfen, ob es einen stark selektiven Massnahmenzugang gibt und ob daraus Hinweise auf die Gründe für unterschiedliche Erfolgsquoten abgeleitet werden können.

**Geschlecht:** Männer und Frauen sind unter den Teilnehmenden der beruflichen Integrationsmassnahmen praktisch durchweg im Verhältnis 6:4 vertreten. Erklärt wird die Untervertretung der Frauen damit, dass für sie wegen familiärer Betreuungsverpflichtungen seltener eine berufliche Integration angestrebt wird bzw. angestrebt werden kann.

**Nationalität:** In Zürich sind in den Programmen zur beruflichen Integration SchweizerInnen und AusländerInnen praktisch hälftig vertreten, bei der sozialen Integration überwiegen die SchweizerInnen. In Basel sind die SchweizerInnen mit 2/3 deutlich überrepräsentiert.<sup>2</sup>

**Alter:** Die grösste Gruppe bilden in Basel und Zürich die 40- bis 59-Jährigen, gefolgt von den 20- bis 39-Jährigen, wobei die Altersgruppe 20–29 Jahre unterrepräsentiert ist; das erklärt sich vermutlich aus der häufigeren Suche nach anderen Lösungen (Ausbildung). Insgesamt ist keine Konzentration auf die jüngeren Jahrgänge festzustellen. Die ab 60-Jährigen sind praktisch ausgeklammert, aber sie stellen ja auch nur einen winzigen Anteil der SozialhilfebezügerInnen.<sup>3</sup> Bei den Massnahmen zur sozialen Integration in Zürich liegt der Altersdurchschnitt etwas höher als bei den Massnahmen zur beruflichen Integration.

**Familiäre Situation:** In Basel, Zürich und im Wallis sind etwa die Hälfte der TeilnehmerInnen (berufliche Integration) alleinstehend; damit sind sie unterrepräsentiert im Vergleich zur Struktur der Sozialhilfebeziehenden. Dies wird vermutlich mit der hohen Prävalenz von Problemhäufungen unter den Alleinlebenden zusammenhängen, die die Aussichten auf berufliche Integration vermindern. Alleinerziehende sind mit 15 % (Zürich) bzw. 20 % (Basel) leicht unterrepräsentiert.

**Qualifikation:** In Basel wurde festgestellt, dass die Hälfte aller ProgrammteilnehmerInnen die Grundschule besucht haben, die anderen sind sogar mehr als 9 Jahre zur Schule gegangen. Den schlechtesten „Schulstatus“ haben die Ausländerinnen, den besten die Schweizerinnen. An qualifizierender berufliche Ausbildung nach Schulabschluss mangelt es jedoch

---

<sup>1</sup>) Arnold et al. (2003). Evaluationen aus der 2. Hälfte der 90er Zürich, z.B. „Soliwerk Zürich“, werden hier nicht mehr berücksichtigt.

<sup>2</sup>) Das mag damit zusammenhängen, dass in den Coaching-Programmen die verbale Kommunikation ein grosses Gewicht hat.

<sup>3</sup>) Das Basler Stöckli-Projekt ist hier nicht berücksichtigt.

häufig: einen Lehrabschluss haben 43 %, einen Hochschulabschluss 11 % und 46 % haben keinen beruflichen Abschluss.

In Zürich (nur berufliche Integration) liegt der Anteil derer mit Lehrabschluss etwas tiefer (41 %) und derer mit Hochschulabschluss viel tiefer (5 %). Wenn auch in Basel eine gewisse Überrepräsentanz zu vermuten ist, bleibt doch grosso modo der Eindruck, dass die ProgrammteilnehmerInnen qualifikationsmässig weder eine besonders positive noch eine besonders negative Auswahl im Vergleich zu den Sozialhilfebeziehenden insgesamt darstellen.

Insgesamt erweisen sich unter den sozialstatistischen Merkmalen also das Geschlecht und die Haushaltsstruktur als selektiv bezüglich der Teilnahme an Fördermassnahmen der beruflichen Integration.

**Dauer der Erwerbslosigkeit:** Die ProgrammteilnehmerInnen in Basel hatten im Durchschnitt vor 5,6 Jahren zum letzten Mal eine Arbeitsstelle, an der sie mehr als sechs Monate beschäftigt waren. Dies zeigt schon die enorme Distanz zum Erwerbsleben. Übersicht 4.8 weist die Abstände zum Erwerbsleben für die Basler und Zürcher TeilnehmerInnen an Massnahmen der beruflichen Integration aus.

**Übersicht 4.8: Zeitliche Distanz zum Erwerbsleben bei TeilnehmerInnen an beruflichen Integrationsmassnahmen (Sozialhilfebeziehende)**

(in %)	Basel <sup>1)</sup> 2001	Zürich <sup>2)</sup> 2002
0 – 3 Jahre	28 %	23 %
4 – 6 Jahre	35 %	50 %
7 – 9 Jahre	19 %	22 %
10+ Jahre	8 %	
noch nie 6 Mt. am Stück erwerbstätig	10 %	5 %
<b>Total</b>	100 %	100 %

- 1) Arnold et al. (2003), S. 24. In Basel war das Kriterium für Erwerbstätigkeit „mindestens 6 Monate erwerbstätig“.
- 2) EAM-Statistik. Die Angaben stammen aus Lebensläufen, Gesprächen und sind somit eine Schätzung.

Wenn rund drei Viertel aller Teilnehmenden an beruflichen Integrationsmassnahmen schon mehr als drei Jahre von einer „regulären“ Beschäftigung entfernt sind, ein Viertel bis gut ein Drittel sogar schon mehr als sechs Jahre, dann weist dies deutlich auf sehr hohe Integrationshürden hin. Es belegt auch noch einmal eindrücklich, dass Sozialhilfebeziehende eben nicht in einem Kontinuum – Arbeitslos, Langzeitarbeitslos, Ausgesteuert, Sozialhilfe – stehen, sondern dass es dazwischen einschneidende Brüche geben muss.

**Dauer des Sozialhilfebezugs:** Diese Angabe liegt nur für Basel vor. Rd. 20 % der Teilnehmenden bezogen bis zu zwei Jahre Sozialhilfe, rd. 35 % 2-4 Jahre und rd. 45 % schon länger. Gegenüber der Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden sind die kurzen Bezugsdauern (bis ein Jahr) untervertreten – was nach dem beschriebenen Filterverfahren auch nahe liegt –, die mittleren etwas übervertreten. Zu bedenken ist dabei, dass in Basel mit dem Coaching-Programm quasi die Massnahmen zur beruflichen Integration gestartet wurden und deshalb viele „Altfälle“ zu integrieren waren.

#### 4.1.5.3 Wirksamkeit der Massnahmen zur beruflichen Integration

Die Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen Integration soll die Übergangschancen in den 1. Arbeitsmarkt verbessern. Deshalb ist der zentrale Erfolgsindikator der Anteil der MassnahmenteilnehmerInnen, die wieder einen Arbeitsplatz im 1. Arbeitsmarkt gefunden hat. Partiiell besteht auch das Ziel eine neue AVIG-Rahmenfrist zu erlangen. Als generelles, übergeordnetes Ziel gilt die Ablösung von der Sozialhilfe. In Übersicht 4.9 sind die Angaben für die einzelnen Regionen zusammengestellt. Sie sind nur mit Abstrichen vergleichbar; unterschiedliche Kriterien (Was gilt als Übergang in den 1. Arbeitsmarkt?) unterschiedliche Erhebungskonzepte (Auswertung für die Abgänge aus Massnahmen, Auswertung zu einem Stichtag) erschweren die Vergleichbarkeit. Ein Eindruck von der Wirksamkeit kann dennoch vermittelt werden.

Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Es gibt erhebliche Unterschiede in der „Erfolgsquote“ je nach Region, jedoch scheint es eine Schallmauer zu geben; bei max. einem Drittel der TeilnehmerInnen an Massnahmen zur beruflichen Integration gelingt in unmittelbarer Folge der Massnahmenteilnahme eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt. Dabei bleibt offen, wieviele der Teilnehmenden dies auch ohne Massnahme geschafft hätten. Wie schwierig diese Frage zu beantworten ist, haben eindrücklich die seco-Evaluationen der arbeitsmarktlichen Massnahmen aus den Jahren 1998/99 gezeigt: drei parallel durchgeführte Studien kamen zu widersprüchlichen, ja z.T. konträren Ergebnissen.<sup>1</sup>

Mit dem Indikator „Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt nach Massnahmenende“ kann nur ein Teil der potenziellen Massnahmenwirksamkeit erfasst werden. Möglich ist z.B., dass durch die Massnahmenteilnahme die Fähigkeiten verbessert wurden, dies aber erst mit mehr oder weniger grosser Verzögerung zu einer tatsächlichen Reintegration führt. Möglich ist auch, dass die „Erfolge“ in anderen Bereichen liegen: Stabilisierung der Person / neue soziale Kontakte mit Auswirkungen z.B. auf die Gesundheit und/oder die Familie. Schliesslich gilt, je nach Zielsetzung, auch die Erlangung einer neuen Rahmenfrist als Erfolg oder der Übergang zur IV.

---

<sup>1</sup>) Lalive d’Epinay et al. (2000); Gerfin et al. (2000); Martinovits-Wiesendanger et al. (2000).

Übersicht 4.9: Wirksamkeit von Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration

Zürich 2002	Verbleib nach Teilnahme an Massnahmen	
	Arbeit und Qualifikation	Regelmässige soziale Integration (nicht stunden-/tageweise Beschäftigung)
Berufliche Integration	27 %	20 %
Andere integrative Lösungen	17 %	8 %
Erwerbslos	56 %	72 %
<b>Total</b>	100 %	100 %
Anzahl TeilnehmerInnen	376	36

Quelle: EAM, ohne die 10–15 %, die in Massnahmen anderer Träger waren.

Basel 2001	Coaching <sup>3)</sup>
Erfolgreich vermittelt <sup>1)</sup>	28 %
Erweitertes Kriterium: <sup>2)</sup> mit Arbeitsvertrag	34 %
Nicht vermittelt	72 %
<b>Total</b>	100 %
<b>Anzahl TeilnehmerInnen</b>	207

1) Mindestens sechs Monate lang mit versicherungspflichtigem Arbeitsvertrag im regulären Arbeitsmarkt in ungekündigter Stellung, orts- oder branchenüblichem Monatsgehalt. Teilzeitarbeitsverträge gelten nur dann als erfolgreiche Integration, wenn die Erwerbstätigkeit der Person entsprechend eingeschränkt ist oder das erreichte Erwerbseinkommen mindestens so hoch ist wie der erweiterte Existenzbedarf gemäss SKOS-Richtlinien.

2) Im 1. Arbeitsmarkt mit Arbeitsvertrag tätig, aber nicht alle Kriterien der erfolgreichen Vermittlung erfüllt, z.B. a) die Person ist nicht nach ihren Möglichkeiten ausgelastet; b) die Person ist noch nicht sechs Monate in Arbeit; c) die Person konnte nicht innerhalb von 12 Monaten vermittelt werden, sondern erst später; oder d) es liegt kein Arbeitsvertrag vor.

3) Ähnliche „Ausgänge“ bei dem Projekt 100.

Quelle: Arnold et al. (2003)

**Fortsetzung: Wirksamkeit von Massnahmen zur beruflichen/sozialen Integration**

<b>Kanton Wallis 2000 + 2001<sup>1)</sup></b>	<b>Verbleib nach Teilnahme an Massnahmen</b>	
	<b>Soziale Integration (VSE)</b>	<b>Berufl. Integration (SEAZ)</b>
Emploi intégré	17 %	19 %
Chômage	6 %	25 %
Aide sociale	77 %	56 %
<b>Total</b>	100 %	100 %
<b>Anzahl TeilnehmerInnen</b>	<b>117</b>	<b>91</b>
<p>1) Die Zahlen für 2002 noch nicht vollständig, 2 Jahre zusammengefasst wegen kleiner Fallzahlen. Quelle: Sozialhilfestatistik</p>		

<b>Kanton Thurgau 2002</b>	<b>(Sozialhilfe-)Personen in Beschäftigungsprogrammen</b>	
	absolut	in %
Total Ausgesteuerte in Beschäftigungsprogrammen (Ausgesteuerte sind Sozialhilfebeziehende)	136	100 %
Vermittelt in 1. Arbeitsmarkt	28	21 %
Neue Rahmenfrist	44	32 %
Anderes (Sozialhilfe, Wegzug)	64	47 %
<p>Quelle: IIZ-Papier Kanton Thurgau, Mai 2003</p>		

Die Evaluation des Basler Programms ist auch der Frage nachgegangen, wovon der Erfolg der TeilnehmerInnen abhängt. Die wesentlichen Ergebnisse sind:<sup>1)</sup>

- Als entscheidender Faktor erweist sich die Unterstützungsdauer durch die Sozialhilfe. „Je länger jemand bereits von der Sozialhilfe abhängig ist, desto schwieriger wird es, sich wieder von ihr zu lösen. Ein ähnlicher Zusammenhang ist auch bei der Dauer der Absenz vom Arbeitsmarkt festzustellen: Je länger die Erwerbstätigkeit zurückliegt,

<sup>1)</sup> Arnold et al. (2003), S. 31ff.

desto schwieriger gestaltet sich die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Beide Zusammenhänge sind bei den Männern ausgeprägter als bei den Frauen.<sup>1)</sup>

- Geschlecht und Nationalität erweisen sich nicht oder kaum als signifikant bezüglich des Integrationserfolgs.
- Alleinstehende haben geringere Vermittlungsquoten als Alleinerziehende und Personen aus Paarhaushalten; dies ist wieder ein Hinweis auf die prekäre Situation der Alleinlebenden.
- Ein signifikanter Einfluss des Alters besteht nicht.
- Auch das Qualifikationsniveau erweist sich nicht als bedeutsam im Hinblick auf den Übergang in den 1. Arbeitsmarkt nach der Massnahme. Einzige Ausnahme sind die sehr hoch Qualifizierten: ihre Übergangsquote ist weniger als halb so gross wie die der anderen Gruppen. Man könnte sagen, dass bei ihnen die Programmteilnahme fast gar nicht genützt hat. Wegen der sehr kleinen Fallzahlen dieser Gruppe (22 Personen) sind aber Verallgemeinerungen zu vermeiden.

Ergänzend und vertiefend werden nun die **Ansichten der Fachpersonen** wiedergegeben und zwar sowohl zur Frage, welche Probleme die Personen aufweisen, die in den Integrationsprogrammen sind als auch zur Frage, was denn für den erfolgreichen Übergang in den 1. Arbeitsmarkt relevant ist.

Obwohl es sich bei den TeilnehmerInnen aus beruflichen Integrationsmassnahmen schon um eine „ausgelesene“ Gruppe handelt, nämlich um KlientInnen, die nach Ansicht der SozialberaterInnen prinzipiell Reintegrationschancen haben, wird eine grosse Zahl von Defiziten angegeben. Die folgende Auflistung aus einem Erfahrungsbericht zeigt das Spektrum auf.

„Die Lebensläufe sind oft mangelhaft und unvollständig, die Arbeitszeugnisse fehlen zum grössten Teil, Gesundheitsprobleme und Suchtprobleme werden verschwiegen oder verdrängt, das Wissen und das Bewusstsein über die Notwendigkeit der nötigen Voraussetzungen für einen Arbeitsplatz sind nicht (mehr) vorhanden.

SozialhilfeempfängerInnen, die seit vielen Jahren nicht mehr am Arbeitsprozess teilgenommen haben, verfügen über keinen aktuellen Wissensstand. Die Bildungslücke wächst an. Nicht jeder erworbene Ausweis behält seine uneingeschränkte Gültigkeit und verlangt gegebenenfalls nach regelmässigen Wiederholungskursen. Ohne Erfahrungsnachweis oder Ausbildungsgrundlagen ist es sehr schwierig, eine Stelle zu finden. KlientInnen suchen nach abwechslungsreichen Aufgaben, auch wenn sie die nötigen Voraussetzungen dafür nicht haben.

Die Motivation ist der innere Antrieb, welcher die Chance für eine Wiedereingliederung überhaupt ermöglicht. Mehrere Faktoren behindern jedoch die Motivation vieler sozialhilfeabhängiger Frauen und Männer:

---

1) Arnold et al. (2003), S. 30ff.

- Finanzielle Schwierigkeiten, hohe Schulden und keine Aussicht auf einen adäquaten Lohn für einen Einsatz über das Projekt 100 schaffen nicht den nötigen Anreiz, sich für das Projekt zu interessieren.
- Bei Lohn besteht auch Zahlungspflicht Gläubigern gegenüber (Lohnpfändung).
- Es ist schwierig, nach vielen Jahren der Sozialhilfeabhängigkeit und persönlichen Niederlagen, die Motivation für eine Wiedereingliederung aufrecht zu halten.
- Viele SozialhilfeempfängerInnen haben entweder ihr Ziel aus den Augen verloren oder ihre Träume und Erwartungen so hoch gesteckt, dass sie heute nicht mehr der Realität entsprechen. So steht Arbeit nicht unbedingt an erster Stelle ihrer Bedürfnisskala.
- Arbeit ist nur in den wenigsten Fällen eine Lösung, da sich vielschichtige und komplexe Probleme während der Sozialhilfeabhängigkeit kumuliert haben.<sup>1)</sup>

Folgende Probleme werden immer wieder angesprochen:

- **Die eigene Fehleinschätzung bezüglich der Arbeitsmarktfähigkeit:** Viele KlientInnen wollen unbedingt arbeiten, haben aber unrealistische Vorstellungen über ihre eigenen Fähigkeiten und die Anforderungen des Arbeitsmarktes. Sie sind „stehen geblieben“, orientierten sich vielleicht an Erfahrungen, die sie vor 10 Jahren gemacht haben, wissen nichts über den Wandel des Arbeitslebens. Viele sind an der Grenze zur IV, wollen das aber nicht wahrhaben. Andere haben unrealistische Erwartungen (Lohnhöhe) und sind nicht bereit, diese der Realität anzupassen.
- **Fehlende Schlüsselqualifikationen:** Dies wird als besonders wichtiger Aspekt der Fehleinschätzung oft benannt. Sozusagen als unterste Basis geht es um „Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Sauberkeit“. Vor allem Unzuverlässigkeit (Nicht-Erscheinen zu vereinbarten Terminen) und Unpünktlichkeit seien für einen erheblichen Teil des Klientels fast schon notorisch. Belastbarkeit und Flexibilität sind weitere, oft fehlende Schlüsselqualifikationen.
- **Unbearbeitete andere persönliche Probleme** gelten als wichtiges Integrationshindernis. Suchtabhängigkeit oder auch familiäre Probleme müssten zuerst angegangen werden, sonst würden sie immer wieder als Störfaktoren auftreten.
- **Krankheitsanfälligkeit** und damit häufige Fehlzeiten („Unser Krankenstand liegt bei einem Drittel“ – Aussage aus einem Kollektivprogramm) sind ebenfalls von Bedeutung.
- **Schulden**, in einem Gespräch sogar als Integrationshindernis Nr. 1 bezeichnet, führen dazu, dass nicht ernsthaft nach einem regulären Arbeitsplatz gesucht wird.

Liegen die meisten bisher genannten Hindernisse eher bei den Personen, so sind die im weiteren aufgeführten mit den Engpässen oder dem Wandel des Arbeitsmarktes verknüpft.

---

<sup>1)</sup> Franchesi (2002), S. 6.

- **Alter** wird sehr häufig als Integrationshemmnis benannt. Wer eine Weile dem Arbeitsleben fern gewesen sei, habe selbst dann, wenn andere Defizite durch Integrationshilfen beseitigt seien, in höherem Alter keine Chance mehr. Allerdings ist meist nicht klar, um welche Altersgruppe es geht (60?, 50?). Die Schallmauer scheint zwischen 55 und 60 zu liegen.
- **Mangelnde Sprachkenntnisse** und fehlende fachliche Qualifikation gelten als zentrales Integrationshindernis für AusländerInnen.
- **Fehlende fachliche Qualifikation**, veraltete Ausbildungen („manche haben Berufe erlernt, die es heute gar nicht mehr gibt“), keine Weiterbildung während des Erwerbslebens sind auch bei SchweizerInnen ein wichtiges Hindernis.
- **Teilzeitarbeitsstellen** sind fast immer schwieriger zu finden als Vollzeitstellen. Dadurch sind die Personen benachteiligt, die nicht Vollzeit arbeiten können: ein Teil der Alleinerziehenden, Menschen mit reduzierter Erwerbsfähigkeit. In diesem Zusammenhang wird auch immer auf den Mangel an ausserhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder hingewiesen.
- Schliesslich gilt es eine generelle Einschätzung, wonach **ArbeitgeberInnen** mehr als früher zögern, Menschen mit tatsächlichen, vermeintlichen, antizipierten Defiziten oder Problemen einzustellen.

Die Ansichten lassen sich so zusammenfassen:

- Es werden KlientInnen in Programme vermittelt, die aus vielerlei persönlichen Gründen weit weg sind von einer realen beruflichen Integrationschance
- und der Ausgang in den 1. Arbeitsmarkt ist auch für Personen verschlossen, die früher ohne weiteres Arbeit fanden.

Dies sind die beiden zentralen Erklärungen für den relativ geringen „Erfolg“ der Massnahmen. Hinsichtlich der „Fehlzuweisungen“ wird aber kaum Kritik an den zuweisenden Stellen (Sozialämter) geäussert. Erklärend wird einerseits auf die hohe Arbeitsbelastung hingewiesen, die ein sorgfältiges Assessment behindere, andererseits auf die Erkenntnis, dass viele Probleme erst in einem länger dauernden Prozess zu Tage träten.

#### 4.1.5.4 Bewertungen der Reintegrationsmassnahmen

Für eine zuverlässige Bewertung der Reintegrationsmassnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht, womöglich unter Einbezug der Effizienzfrage, reichen die vorhandenen Informationen bei weitem nicht aus. Es können nur einige Aspekte und offene Fragen angesprochen werden.

##### Quantitative Aspekte

Mit den hier vorgestellten Fördermassnahmen zur **beruflichen Integration** wird nach Ansicht der Fachpersonen der Bedarf überwiegend gut abgedeckt. Dies, obwohl in Relation zur Gesamtzahl der Sozialhilfefälle die Teilnehmerzahlen sehr bescheiden sind. Der mögliche Einwand, dass eine restriktive Strategie der Sozialbehörden, z.B. in Form von restriktiven Zugangskriterien, die Teilnahmequoten tief halte, wird wohl in vielen Gemeinden der Schweiz zutreffen. Mit Zürich und Basel haben wir jedoch zwei Untersuchungsregionen mit einer offensiven Reintegrationsstrategie. Über die Zürcher Strategie wurde in Kap. 4.1.4.3 bereits berichtet. In Basel bestand mit Beginn der Coaching-Programme die Vorgabe, 600 Sozialhilfebeziehende in diese Programme zu vermitteln. Trotz Fristverlängerung kam es schliesslich nur zu 207 TeilnehmerInnen.<sup>1</sup> Dass das Potenzial für die Teilnahme an Fördermassnahmen tendenziell überschätzt wird, zeigt auch folgendes Beispiel: Im Rahmen des NFP 45-Projektes zur Wirksamkeit von Integrationsmassnahmen (Prof. Cunha) sollten in drei Kantonen die Verläufe für je 500 Sozialhilfefälle quantitativ analysiert werden. Dies liess sich nicht realisieren, weil viel zu wenig Eingangsfälle und vor allem viel zu wenig Massnahmenteilnehmende ermittelt wurden. Die Untersuchungsanlage musste umgestellt werden.<sup>2</sup>

Auch bei generell als ausreichend bezeichneter Kapazität kann es jedoch in Einzelfällen Engpässe geben. Am ehesten genannt wurden Einzelarbeitsplätze für Qualifizierte. Hier befürchtet man auch zukunftsbezogen ein wachsendes Problem, denn für Kaderleute und Spezialisten sei die gegenwärtige Struktur der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung wenig geeignet.

Die Fördersituation bezüglich der beruflichen Reintegration in den Untersuchungsregionen ist vermutlich nicht repräsentativ für die Schweiz. Es besteht wahrscheinlich ein erhebliches Gefälle von den (grossen) Städten zu den kleinen Gemeinden. Schon am Kanton Wallis sieht man, wie wenig die vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden, obwohl die Reintegrationsmassnahmen dort im Gesetz verankert sind. Ein weiterer Hinweis auf das Gefälle findet sich im Kanton Zürich: laut einer Umfrage des Amtes für Wirtschaft und Arbeit kamen im Jahr 2001 67 % der TeilnehmerInnen an Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung für Sozialhilfebeziehende (die im Rahmen des EG-AVIG gefördert wurden) aus den Städten Zürich und Winterthur.<sup>3</sup> Diese beiden Städte stellten 2001 aber nur 52 % der Sozialhilfe-

---

<sup>1</sup>) Zu dieser geringen Teilnehmerzahl hat vermutlich auch das noch ungeübte Auswahlprocedere beigetragen.

<sup>2</sup>) Cunha (2002).

<sup>3</sup>) Amt für Wirtschaft und Arbeit (2003).

beziehenden des Kantons.<sup>1</sup> Schliesslich wurde auch in den Gesprächen häufig auf die ablehnende Haltung kleinerer Gemeinden hingewiesen. Sie scheuen, so wird vermutet, die zusätzlichen Kosten, die sich nicht mit klar nachweisbaren Einsparungen bei der Sozialhilfe verrechnen lassen.

Explizite Massnahmen der Sozialhilfe zur Förderung der sozialen Integration bestehen in den fünf einbezogenen Regionen nur in Zürich und im Kanton Wallis.<sup>2</sup> Im Kanton Wallis sind die Teilnehmerzahlen aber sehr tief. Kapazitätsengpässe in bezug auf die bestehenden Angebote werden nicht registriert. Teilweise wird jedoch ein anderes ergänzendes Angebot gewünscht – weniger Arbeitsnähe, mehr Freizeit- und Kommunikationsorientierung –, das dann auch einen grösseren Begünstigtenkreis erreichen könnte. In den Regionen, die bisher keine oder kaum Angebote zur sozialen Integration haben, sieht man meist einen gewissen Bedarf; es werden aber eher Einzelfälle angesprochen, eine Quantifizierung ist (noch) nicht möglich. In diesem Zusammenhang wird sehr oft die Einrichtung von „geschützten“ Dauerarbeitsplätzen thematisiert. Es gebe unter den Sozialhilfebeziehenden eine kleine Gruppe, die auch bei guter Arbeitsmarktentwicklung keinerlei Chancen der Integration in den 1. Arbeitsmarkt habe, zur Vermeidung der vollständigen Desintegration aber dringend Beschäftigung brauche. Was in Zürich schon Realität ist, wird also auch in anderen Regionen gefordert; konkrete Pläne bestehen aber nicht.

### Qualitative Aspekte

Die Bewertung der Massnahmen durch die Fachpersonen ist überwiegend positiv. Dabei ist jedoch ihre Rolle zu bedenken: entweder vermitteln sie ihre KlientInnen in die Massnahmen und werden daher kaum eine ausgesprochen kritische Einstellung haben, oder sie veranstalten die Massnahmen und ihr kritischer Blick richtet sich dann eher auf andere Träger bzw. andersartige Programme.

Nur sehr vereinzelt gibt es Stimmen, die die Massnahmen grundsätzlich hinterfragen. „Soll man denn die Menschen, die zur Sozialhilfe kommen und schon x-mal gescheitert sind, noch einmal in einen Weg drängen, von dem sie wissen, dass er ziemlich aussichtslos ist?“ Die meisten Fachpersonen beziehen sich aber auf den Willen der Betroffenen, Arbeit zu finden. Einzelne genannte Problembereiche sind:

- In bevölkerungsmässig kleinen Regionen ist es schwierig, ein zielgruppengerechtes Angebot zu finden bzw. aufzubauen. In einem Jahr bräuchte man Angebot für junge Erwachsene, im nächsten Jahr seien die „aber plötzlich wieder verschwunden“ und eine ganz andere Zielgruppe rücke in den Vordergrund. Eine überkommunale Planung und ein überkommunales Angebot sind offenkundig schwer zu realisieren.
- Angebote werden z.T. als zu niedrigschwellig, z.T. als zu hochschwellig kritisiert. Als hochschwellig gelten Einzelarbeitsplätze; „zu“ hochschwellig werden sie dann, wenn

---

<sup>1</sup>) Bundesamt für Statistik (2003).

<sup>2</sup>) Im Kanton Waadt gibt es Massnahmen zur Förderung der sozialen Integration im Rahmen des RMR für Ausgesteuerte.

- der Arbeitgeber einen Teil des Lohnes tragen muss: offenkundig erwartet er dann eine Leistung, die die Mitarbeitenden nicht so leicht erbringen können.
- Unterschiedlich wird die Rolle der monetären Incentives beurteilt. Die Einschätzung reicht von „nicht nötig, die Teilnehmenden sind froh über die Integrationshilfen“ bis zu „für ein Taschengeld setzt sich doch niemand an seinem Arbeitsplatz ein“. Vermutlich hängt die Bedeutung der Incentives auch von der Art der Programme ab.
  - Angesichts der Problemlagen halten die meisten befragten Fachpersonen sechs Monate für berufliche Integrationsmassnahmen für zu kurz. Dem wird faktisch auch Rechnung getragen, da i.d.R. eine Verlängerung um weitere sechs Monate möglich ist bzw. bei Coaching-Programmen ein Jahr angesetzt ist.

Wir haben es, wie in Kap. 4.1.5.1 gezeigt, mit sehr unterschiedlichen Fördermassnahmen für die berufliche Reintegration zu tun: Coaching-Programme, Beschäftigungsprogramme mit Qualifizierungsbausteinen, reine Beschäftigungsprogramme, Arbeitgeberzuschüsse. Es sind keine eindeutigen Aussagen über den Erfolg der verschiedenen Massnahmentypen möglich. Zum Beispiel sind die Massnahmen in Basel (Coaching) und Zürich (Arbeit und Qualifizierung) hinsichtlich der Reintegrationsquote in den 1. Arbeitsmarkt ungefähr gleich erfolgreich. Für eine definitive Bewertung bräuchte man aber mehr vergleichende Informationen über den Ausleseprozess, die Struktur der Teilnehmenden u.a.m. und müsste auch die Effizienz (Kostenwirksamkeit) einbeziehen.

Dem Augenschein nach sind die beruflichen Reintegrationsmassnahmen in Basel **und** Zürich erfolgreicher als die in den anderen Regionen, vielleicht weil sie besser ausgestattet und besser auf die Probleme der Teilnehmenden ausgerichtet sind und nicht auf die Wiedererlangung einer neuen Rahmenfrist. Belegen lässt sich diese Vermutung nicht. Es fehlen vergleichende Untersuchungen über die Wirkung verschiedener Massnahmen und es fehlt eine Diskussion darüber, welche Massnahmen für welche Personengruppen am besten geeignet sind.

Als Ansatzpunkte zur Verbesserung der beruflichen Reintegrationschancen innerhalb der Handlungsmöglichkeiten der Sozialhilfeämter zeichnen sich ab:

- Eine frühzeitige und umfassende Potenzialabklärung und ein rascher Zugang zu Massnahmen.
- Ein zielgruppengerechter Massnahmenmix.
- Eine intensive Begleitung.

Es richten sich aber auch zahlreiche Erwartungen an eine verbesserte interinstitutionelle Zusammenarbeit (vgl. dazu Kap. 5). Aus Sicht der Sozialhilfe geht es insbesondere um folgendes:

- Verbesserte Möglichkeiten der RAV, auch die Begleitung von Personen wahrzunehmen, die erhebliche Reintegrationsschwierigkeiten haben.
- Beschleunigung des Prüfprozesses bei der IV, raschere Klärung und Einleitung von Massnahmen.

- Verbesserter Informationsfluss mit RAV und IV über die Abklärungen und die eingeleiteten bzw. durchlaufenden Massnahmen, ggf. Abstimmung der Massnahmen.
- Öffnung von Massnahmen für Sozialhilfebeziehende, regionale Abstimmung in der Massnahmenplanung.

Der zweite und dritte Punkt wurde in allen einbezogenen Regionen angesprochen, während die Bedeutung der beiden anderen von Region zu Region unterschiedlich ist.

Verbesserungswünsche bezüglich der **Rahmenbedingungen** richten sich in erster Linie an die Unternehmen: sie müssten ihre zunehmend rigidere Personalpolitik überdenken und auch Problemgruppen wieder eine Chance geben. An zweiter Stelle werden die fehlenden ausserhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder genannt, die die Reintegration insbesondere von Alleinerziehenden erschweren.

#### 4.1.6 Zwischenresümée

1. Im Jahr 2002 mussten in ausgewählten Schweizer Städten zwischen 3,3 und 5,5 % der EinwohnerInnen durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Unter den Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter sind folgende Gruppen deutlich überrepräsentiert: Personen im Alter zwischen 18 und 36 Jahren, AusländerInnen, Alleinerziehende und Alleinlebende, vor allem alleinlebende Männer, sowie Personen ohne berufliche Ausbildung. Deutlich unterrepräsentiert sind Personen im Alter zwischen 51 und 65 Jahren, SchweizerInnen und Ehepaare mit und ohne Kinder. Insgesamt aber tragen Kinder ein besonders hohes Sozialhilferisiko, das vor allem mit der hohen Sozialhilfequote der Alleinerziehenden begründet ist.
2. Die Sozialhilfe erfüllt in der biographischen Perspektive ganz unterschiedliche Funktionen. Für eine nicht unbeträchtlichen Teil handelt es sich nur um eine einmalige, relativ kurze Überbrückung, z.B. weil sich Leistungen von Sozialversicherungen verzögern. Andere kommen immer wieder in Phasen, in denen sie Sozialhilfe benötigen, es gelingt ihnen aber auch wieder der Ausstieg. Für einen eher kleinen Teil hat die Sozialhilfe die Funktion einer Sozialrente.
3. Wer längere Zeit der Sozialhilfe bedarf, weist i.d.R. eine Kumulation von Defiziten auf: geringe Qualifikation, Sprachdefizite, persönliche und familiäre Probleme, chronische Erkrankung oder Krankheitsanfälligkeit, Isolation, Sucht, psychische Probleme. Sozialhilfebeziehende reihen sich nicht nahtlos in die Kette Arbeitslose–Langzeitarbeitslose–Ausgesteuerte–Sozialhilfe; dazwischen liegt ein Bruch, der durch die Kumulation der genannten Defizite markiert wird.
4. Bei weitem nicht alle Sozialhilfebeziehenden benötigen Hilfen zur beruflichen Reintegration. Für eine grosse Gruppe verfolgt die Sozialhilfe gar nicht das Ziel der beruflichen Reintegration, insbesondere für

- Kurzzeitbeziehende, die nur auf Sozialversicherungsleistungen warten bzw. eine kurze Zeit der Ressourcenschwäche überbrücken müssen;
- Erwerbstätige, bei denen Sozialhilfe das zu geringe (Teilzeit-)Einkommen ergänzt;
- Kranke oder Personen kurz vor dem Rentenalter;
- wirklich Randständige.

Bei Erwerbstätigen setzen Einkommensfreibeträge einen Anreiz zur Aufrechterhaltung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Für andere wäre zwar prinzipiell eine berufliche Reintegration erwünscht, kann aber (noch) nicht aktiv angestrebt werden, z.B. für Alleinerziehende, deren Kinder noch zu klein sind oder die keine ausserhäusliche Betreuungsmöglichkeit finden.

5. In den einbezogenen Untersuchungsregionen wird überwiegend eine aktive Strategie der beruflichen Reintegration der Erwerbslosen verfolgt und werden Massnahmen angeboten. Neben der Arbeitsvermittlung bzw. begleiteten Stellensuche gibt es als Fördermassnahmen i.e.S. die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, unterstützende Bildungsangebote und Coaching-Programme. Die Grösse der Zielgruppe, bei der die Sozialhilfe die berufliche Integration mit solchen Massnahmen fördern kann, darf nicht überschätzt werden: sie liegt eher bei unter als bei über 20 % der Sozialhilfebeziehenden. Neben den genannten objektiven bzw. objektivierbaren Ausschlusskriterien lassen die vorhandenen Defizite eine Reintegration aktuell oft aussichtslos erscheinen. Der Unwille der Betroffenen selbst spielt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Auf die Schweiz insgesamt bezogen dürfte der Zugang zu Fördermassnahmen regional sehr unterschiedlich sei, insbesondere kleinere Gemeinden, so wird vermutet, scheuen die Kosten.
6. Höchstens einem Drittel der MassnahmenteilnehmerInnen gelingt im Anschluss der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt. Auch bei sehr guten Angeboten – keine Beschränkung auf sechs Monate, Einbezug von Weiterbildungsmöglichkeiten, Coaching – wird diese Marke nicht überschritten. Erklärt wird dies mit der Vielzahl von Defiziten, die auch die schon „ausgelesene“ Gruppe der MassnahmenteilnehmerInnen aufweist einerseits und der Verslossenheit des Arbeitsmarktes für „Problemgruppen“ andererseits. Es gibt zu wenig fundierte Erkenntnisse über die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmenarten und einen entsprechend differenzierten Einsatz. Tendenziell scheinen die Massnahmen, die hauptsächlich auf eine Wiedererlangung der AVIG-Rahmenfrist zielen, geringere Erfolgsquoten hinsichtlich des Übergangs in den 1. Arbeitsmarkt zu haben als Massnahmen, bei denen die berufliche Reintegration das Hauptziel ist.
7. Nur in einem Teil der Untersuchungsregionen gibt es Fördermassnahmen zur Unterstützung der sozialen Integration. Sie dienen der Stabilisierung bzw. Vorbereitung einer beruflichen Integration oder der Vermeidung einer fortschreitenden Desintegration. Häufig wird die Ansicht vertreten, für eine kleine Gruppe Sozialhilfebeziehender brauche es geschützte (bzw. subventionierte) Dauerarbeitsplätze, da eine Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt aussichtslos sei.

8. Neben einer Verbesserung der Abläufe und Instrumente bei den Sozialhilfeämtern selbst sehen die Fachpersonen in den Rahmenbedingungen und einer vermehrten interinstitutionellen Zusammenarbeit Schlüsselstellen für die Reintegrationschancen. Unter den Rahmenbedingungen werden hauptsächlich die Haltung der Unternehmen gegenüber „Problemgruppen“ angesprochen und die Verbesserung der ausserhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der IIZ werden eine Beschleunigung der Abläufe bei den Sozialversicherungen, insbesondere der IV, ein verbesserter Informationsfluss und bessere Abstimmung sowie vermehrte Bemühungen der RAV bei der Arbeitsvermittlung für Problemgruppen hauptsächlich genannt.

## 4.2 Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte

### 4.2.1 Grössenordnung und Strukturen

Als Langzeitarbeitslose werden i.d.R. die (registrierten) Arbeitslosen bezeichnet, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos sind. Ausgesteuerte Arbeitslose sind Arbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ausgeschöpft haben; sie können weiterhin registrierte Arbeitslose sein (und sind dann i.d.R. in den Langzeitarbeitslosen enthalten), sie können eine Stelle gefunden haben oder nicht weiter nach Arbeit suchen, oder ihre Arbeitssuche über andere Wege als die RAV betreiben. „Ausgesteuert“ sagt also nichts über den Status der Personen im Erwerbsleben.

Langzeitarbeitslosigkeit gilt individuell und gesamtgesellschaftlich bzw. gesamtwirtschaftlich als eine besonders gravierende Form der Arbeitslosigkeit. Individuell besteht nicht nur das Risiko langdauernder Einschränkung der finanziellen Ressourcen, sondern auch das Risiko der subjektiven und/oder objektiven Dequalifizierung und anderer Begleiterscheinungen von Desintegration. Ein Blick auf andere Länder mit einer langen Arbeitslosenerfahrung zeigt auch die volkswirtschaftlichen Gefahren, die vor allem darin bestehen, dass Langzeitarbeitslosigkeit zu einer hohen Sockelarbeitslosigkeit führt, die auch bei Entspannung am Arbeitsmarkt nicht oder nur schwer wieder abgebaut werden kann. Die Erfahrungen in der Schweiz bestätigen dieses Problem bislang allerdings nicht.

Die Arbeitslosenquote erreichte mit 5,2 % im Jahre 1997 ihren Höchststand und ging dann rasch zurück bis auf 1,9 % im Jahr 2001. Seither ist sie wieder am Steigen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen lag 1997 bei 30,5 %, 2001 bei 15,7 %.

**Übersicht 4.10: Arbeitslosenquote 1997 und 2001**

	Arbeitslosenquote		Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen	
	1997	2001	1997	2001
Monatsdurchschnitt	5,2 %	1,9 %	30,5 %	15,7 %
Regionen				
Deutsche Schweiz	4,5 %	1,5 %	29,3 %	11,5 %
Westschweiz/Tessin	7,0 %	2,8 %	32,5 %	21,4 %
Geschlecht				
Frauen	5,7 %	2,3 %	31,4 %	15,5 %
Männer	4,9 %	1,6 %	29,9 %	15,8 %
Nationalität				
Schweizer	3,6 %	1,3 %	26,0 %	15,5 %
Ausländer	10,7 %	3,8 %	33,4 %	15,9 %
Alter				
15-24 Jahre	4,7 %	1,5 %	16,2 %	4,8 %
25-49 Jahre	5,5 %	2,0 %	30,4 %	14,2 %
50 Jahre u. älter	4,7 %	1,8 %	43,1 %	27,8 %

Quelle: Bundesamt für Statistik: Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2001/1997

Das Arbeitslosenrisiko generell ist in der Westschweiz und im Tessin höher als in der deutschen Schweiz, für Frauen höher als für Männer, für AusländerInnen höher als für SchweizerInnen und für die mittleren Jahrgänge (25-49 Jahre) leicht höher als für Junge oder ältere ArbeitnehmerInnen. Langzeitarbeitslosigkeit geht aber nicht durchweg parallel mit dem allgemeinen Arbeitslosenrisiko. Sowohl bei Frauen und Männern wie auch bei SchweizerInnen und AusländerInnen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen je etwa gleich hoch. Ein deutlich höheres Langzeitrisko als bei der jeweiligen Vergleichsgruppe besteht aber in der Westschweiz und im Tessin und bei der Altersgruppe der ab 50-Jährigen (Übersicht 4.11).

Übersicht 4.12 zeigt die Zusammensetzung der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen. 46 % der Langzeitarbeitslosen sind AusländerInnen und 37 % gehören zu den ab 50-Jährigen, deren Arbeitsmarktchancen, wenn sie einmal aus der Beschäftigung gefallen sind, besonders gering sind.

Die amtliche Arbeitslosenstatistik veröffentlicht die Arbeitslosen nach Branchen, Berufsgruppen, zuletzt ausgeübter Funktion, die Langzeitarbeitslosen nach ausgewählten Berufen. Aus diesen Angaben lassen sich keine Informationen über das Qualifikationsniveau der Langzeitarbeitslosen ableiten.<sup>1</sup>

**Übersicht 4.11: Arbeitslose und Langzeitarbeitslose 1997 und 2001**

	Alle Arbeitslosen		Langzeitarbeitslose	
	1997	2001	1997	2001
Monatsdurchschnitt	<b>188'504</b>	<b>67'197</b>	<b>57'456</b>	<b>10'528</b>
Regionen				
Deutsche Schweiz	62,4 %	57,5 %	60,0 %	42,1 %
Westschweiz / Tessin	37,6 %	42,5 %	40,0 %	57,9 %
Geschlecht				
Frauen	42,3 %	47,3 %	43,5 %	46,9 %
Männer	57,7 %	52,7 %	56,5 %	53,1 %
Nationalität				
Schweizer	54,0 %	54,5 %	49,6 %	53,8 %
Ausländer	46,0 %	45,5 %	50,4 %	46,2 %
Alter				
15-24 Jahre	16,6 %	14,6 %	8,8 %	4,5 %
25-49 Jahre	63,7 %	64,4 %	63,4 %	58,2 %
50 Jahre u. älter	19,7 %	21,0 %	27,8 %	37,3 %

Quelle: Bundesamt für Statistik: Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2001/1997

<sup>1)</sup> Die drei Analysen zur Wirkung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (vgl. Kap. 4.1.5.3) enthalten keine Strukturinformationen zu den Langzeitarbeitslosen. Andere Quellen liegen lt. telefonischer Nachfrage beim seco nicht vor.

Eine Sonderauswertung für 1997 zeigte, dass unter den BezügerInnen ersatzweiser besonderer Taggelder, die sich erheblich mit den Langzeitarbeitslosen überschneiden, über die Hälfte An- oder Ungelernte waren.<sup>1</sup> Nach der Untersuchung von Sheldon, die sich auf das Jahr 1992 bezieht, laufen vor allem schlecht Qualifizierte (Hilfsarbeiter, Ungelernte, Angelernte), AusländerInnen und immobile Personen Gefahr, langfristig arbeitslos zu sein. „Dies betont wieder einmal die Bedeutung von beruflichen Qualifikationen zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Die Tatsache, dass die Langzeitarbeitslosigkeit verstärkt Hilfsarbeiter, Ungelernte und Angelernte betrifft, weist ferner darauf hin, dass reine Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen wenig ausrichten können. Es fehlt in diesen Fällen die berufliche Grundausbildung.“<sup>2</sup>

**Ausgesteuerte** sind, wie gesagt, dadurch gekennzeichnet, dass sie das Ende ihrer Taggeldberechtigung erreicht haben. Sie können danach eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, weiterhin arbeitslos und arbeitssuchend sein oder sich ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Sie können ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften (bzw. denen ihrer Familie) bestreiten, auf kantonale Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe angewiesen sein oder in eine Rente übergehen. Im Kontext der interinstitutionellen Zusammenarbeit geht es vor allem um die Fragen verbesserter und frühzeitiger Interventionen, um die Selbsthilfemöglichkeiten zu stärken.

Im Zuge des bereits angesprochenen Rückgangs der Arbeitslosigkeit generell und der Langzeitarbeitslosigkeit nahm auch die Anzahl der Ausgesteuerten ab. Im Jahr 2001 wurden insgesamt etwas mehr als 13'000 Versicherte von der ALV ausgesteuert, während es im Jahr 1998 31'332 Personen waren. Wegen der Verkürzung der Bezugsdauer der ALV-Taggelder wird ein erhebliches Ansteigen der Aussteuerungen befürchtet. Das Risiko ausgesteuert zu werden, wird im Prinzip bestimmt durch das Risiko überhaupt arbeitslos zu werden und das Risiko lange Zeit arbeitslos zu bleiben. So werden etwa jüngere Personen zwar häufiger arbeitslos als ältere, da sie jedoch schneller ins Erwerbsleben zurückfinden, gibt es nur wenige junge Ausgesteuerte, aber viele ältere.

Zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung liegt aber noch die Variable „Übertritt in ein Arbeitsverhältnis aus der Langzeitarbeitslosigkeit“. Gelingt dieser Übertritt bestimmten Gruppen besser als anderen, wird ihr Anteil an den Ausgesteuerten geringer sein als an den Langzeitarbeitslosen. Im wesentlichen aber bestätigen die Statistiken zu den Ausgesteuerten diejenigen der Langzeitarbeitslosigkeit: „Die verschiedenen Analysen der Betroffenheit von der Aussteuerung im Jahre 2001 kommen zu den folgenden übereinstimmenden Befunden: Die Personen im Alter von 50 und mehr Jahren, die ausländischen Personen und die Kantone Genf, Tessin, St. Gallen, Freiburg, Waadt und Neuenburg waren überdurchschnittlich, die Personen im Alter von 15-24 Jahren und die schweizerischen Personen unterdurchschnittlich betroffen.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>) Baur et al. (1998), S. 88.

<sup>2</sup>) Sheldon (1999), S. 137.

<sup>3</sup>) Bundesamt für Statistik (2002), S. 42.

**Das Profil der Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten**, das über die wenigen Strukturdaten hinausgeht, ist nicht klar. In den Gesprächen mit Fachpersonen wurden zunächst quasi die statistischen Befunde wiederholt: das Alter, das die Jobchancen stark reduziert, mangelnde Qualifikation und fehlende Sprachkenntnisse. Erwähnt wird auch das mit langer Arbeitslosigkeit verbundene Stigma, das die Unternehmen vor allem bei Festanstellungen zögern lasse. Oft sei aber auch mangelnde Bereitschaft der Langzeitarbeitslosen (und später Ausgesteuerten) zu registrieren, die Ansprüche den Möglichkeiten des Arbeitsmarktes anzupassen. Selbstüberschätzung, Beharrung auf der früheren Einkommenshöhe, fehlende Mobilitätsbereitschaft sowie ein Anspruchsdenken, die „erworbenen“ Versicherungsleistungen voll auszuschöpfen, seien erhebliche Hürden. Bei einem eher kleinen Teil der KundInnen sei eine Kumulation von Hindernissen zu verzeichnen (familiäre Probleme, Krankheit, Verwahrlosung, Alkoholismus), die eine ziemlich klare negative Prognose bezüglich der Reintegrationsmassnahmen erlaube.

#### 4.2.2 Der Verbleib nach der Aussteuerung

Das Schicksal der Ausgesteuerten wurde bisher schweizweit in drei Jahren mittels repräsentativer Befragungen untersucht; die letzte Untersuchung bezieht sich auf die Ausgesteuerten des Jahre 1998.<sup>1</sup> Die Befragungen fanden neun bis max. 21 Monate nach dem Zeitpunkt der Aussteuerung statt.

Inzwischen liegt noch eine neuere Untersuchung vor, die im Rahmen des NFP 45 die Wirkung von Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte evaluierte.<sup>2</sup> Sie bezieht sich nur auf die Kantone Basel-Stadt, Genf und die Stadt Zürich. Es fand eine Befragung bei Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen statt. Basis sind die Ausgesteuerten des Jahre 1998 in Zürich und im Kanton Genf, der Jahre 1997–99 im Kanton Basel-Stadt. Die Befragung fand im Jahr 2001 statt und erfasst so die Situation zweieinhalb bis dreieinhalb Jahre nach der Aussteuerung, dürfte also ein definitiveres Bild erbringen als die erwähnten schweizweiten Untersuchungen.

Die schweizweite Erhebung kommt zu dem Ergebnis, dass rd. die Hälfte der Ausgesteuerten wieder ins Erwerbsleben integriert ist (Übersicht 4.12). Die regionale Erhebung weist mit fast 60 % eine höhere Reintegrationsquote zum Zeitpunkt der Befragung aus. Dies kann an regionalen Unterschieden liegen, wird aber wohl eher auf die grössere Zeitspanne zwischen Aussteuerung und Befragung zurückzuführen sein. Denn die Untersuchung weist nach, dass die maximale Wiedereingliederungsquote erst nach 24 Monaten erreicht wird.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>) Aeppli und Aeppli et al. (1996, 1998, 2000).

<sup>2</sup>) Aeppli et al. (2003). Die Untersuchung ist noch nicht veröffentlicht. Das Manuskript wurde dankenswerterweise von Herrn Aeppli zur Verfügung gestellt.

<sup>3</sup>) Aeppli et al. (2003), S. 326.

## Übersicht 4.12: Der Verbleib nach der Aussteuerung

Zum Zeitpunkt der Befragung hatten ....	Befragung 1999	Befragung 2001		
	schweizweit	Kt. BS	Stadt ZH	Kt. GE
Erwerbsarbeit	51 %	60 %	60 %	57 %
darunter:				
unselbstständige Arbeit	41 %	46 %	48 %	47 %
selbstständige Arbeit	6 %	10 %	10 %	8 %
Beschäftigungsprogramme	4 %	4 %	2 %	2 %
Arbeit gehabt, aber wieder verloren <sup>*)</sup>	16 %	—	—	—
Keine Erwerbsarbeit	33 %	40 %	40 %	43 %
darunter:				
erneut Arbeitslosenentschädigung	**)	7 %	6 %	16 %
Sozialhilfe		13 %	12 %	7 % <sup>***)</sup>
IV-Leistungen		9 %	8 %	4 %
ohne staatl. Unterstützung		11 %	14 %	16 %
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %

\*) In den Ergebnissen 2001 so nicht ausgewiesen.

\*\*\*) Werte für 1999 nicht direkt vergleichbar.

\*\*\*) In Genf ersetzt RMCAS während 1 Jahr die eigentliche Sozialhilfe; damit kann eine neue AVIG-Rahmenfrist begründet werden.

Quelle: Aepli et al. (2000, 2003).

Wieder ins Arbeitsleben zurückkehren konnten 1999 vor allem die Jungen bis 29 Jahre (68 %) und die mittleren Jahrgänge zwischen 30 und 49 Jahren (60 %), während dies nur 38 % der Älteren gelang. Gegenüber den früheren Jahren hat sich der Unterschied 1999 verschärft. Im Zeitpunkt 2001 nun sind die Abstände wieder geschrumpft: auch von den Ausgesteuerten mit 50 und mehr Jahren haben viele wieder eine Arbeit gefunden (Basel: 65 %, Zürich: 57 %, Genf: 49 %). „Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in der vorliegenden Studie alle Personen, die im Zeitpunkt der Befragung das AHV-Pensionsalter überschritten hatten, nicht befragt wurden, während sie 1999 noch einbezogen waren. Da dies nur drei Jahrgänge betrifft, sind die Auswirkungen dieses Vorgehens nicht so gross. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass sich die Situation der älteren Ausgesteuerten zwischen 1999 und 2001 wirklich verbessert hat.“<sup>1)</sup>

Auch der Befund einer 1999 leicht höheren Wiedereingliederungsquote der Männer gegenüber den Frauen bestätigt sich 2001 nicht mehr bzw. nur noch im Kanton Genf.

<sup>1)</sup> Aepli et al. (2003), S. 301/302.

Schliesslich hatten sich 2001 gegenüber 1999 auch die Chancen der Un- und Ausgelernten, wieder einen Job zu finden, verbessert und die Ausländer zogen praktisch mit den Schweizern gleich.<sup>1</sup>

In Zeiten der Arbeitskräfteknappheit, wie in den Jahren 2000 und 2001, so kann man all diese Informationen interpretieren, haben auch die Personengruppen unter den Ausgesteuerten vermehrt wieder Arbeit gefunden, die als „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt gelten.

Die gefundene Arbeit ist teilweise prekär: nur befristete Arbeitsverträge, Gehaltseinbussen im Vergleich zu früher, unbefriedigende Tätigkeit. Daran hat sich 2001 gegenüber 1999 wenig gebessert. Immerhin konnte nach beiden Erhebungen eine deutliche Mehrheit der Befragten mit Arbeit ihre Vorstellungen und Wünsche realisieren.

Bei rd. 60 % der Befragten (2001) deckt der jetzige Lohn den Lebensunterhalt nur teilweise und mehr als die Hälfte musste Einbussen gegenüber dem Verdienst vor der Arbeitslosigkeit hinnehmen. Da oft mehrere Einkünfte zur Bestreitung des Lebensunterhalts (der Familien) vorhanden sind, teilweise auch auf Ersparnisse zurückgegriffen werden kann, müssen nur wenige derer, die wieder Arbeit haben, Unterstützung durch die Sozialhilfe in Anspruch nehmen (rd. 5 %).

Wer **nicht wieder einer Erwerbstätigkeit** nachgeht, bezieht mehrheitlich eine Sozialversicherungsleistung oder Sozialhilfe. Gut 30 % in Basel und Zürich mussten zur Sozialhilfe gehen (in Genf sind es weniger, weil dort via RMCAS wieder Arbeitslosengeld bezogen werden kann). IV-Leistungen und erneute Arbeitslosenentschädigung sind die anderen Einkommensquellen.

Ein kleiner Teil der Ausgesteuerten ohne Arbeit und ohne Sozialhilfe bzw. Sozialversicherungsleistungen – hauptsächlich Frauen – hat sich in Familienleben zurückgezogen.

Insgesamt belegt auch die neueste Studie wieder, dass nur für eine relativ kleine Minderheit ein direkter Weg von der Aussteuerung in die Sozialhilfe führt. Damit ist nichts über längerfristige Ketten – z.B. Arbeitslosigkeit–Temporärjob–Arbeitslosigkeit–gesunkenes Einkommen, verbrauchte Ersparnisse–Sozialhilfe – gesagt.

#### **4.2.3 Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Ausgesteuerten und deren Wirkungen**

Wenn von Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Ausgesteuerten die Rede ist, geht es genau genommen um Sonderprogramme für diese Gruppe unmittelbar im Anschluss an die Aussteuerung. Sie sollen dazu dienen, die Lücke zu schliessen, die nach Ablauf der Rahmenfrist und damit nach Ausschluss von den aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen nach AVIG entsteht, und sie sollen verhindern, dass die Ausgesteuerten Sozialhilfe beziehen müssen. Diese Massnahmen haben eine wechselreiche Geschichte und sind nur in einem Teil der Kantone überhaupt vorzufinden (oder vorzufinden gewesen).

---

<sup>1</sup>) Aepli et al. (2003), S. 301.

Vor der Aussteuerung stehen die arbeitsmarktlichen Massnahmen des AVIG zur Verfügung. Auf diese kann hier nicht näher eingegangen werden; neuere statistische Informationen über den Einsatz für Langzeitarbeitslose liegen nicht vor. In den Gesprächen kam jedoch zum Ausdruck, dass die Massnahmen im Sinne der schnellstmöglichen Förderung der Wiedereingliederung sehr früh eingesetzt werden und bei Langzeitarbeitslosen „nicht mehr so recht klar sei, was denn noch helfen könne“. In der beispielhaft gezeigten Wiedereingliederungsstrategie der RAV (vgl. Übersicht 4.13) wird durch Einholen einer „second opinion“ und ggf. Wechsel des Personalberaters am Ende des 9. Monats nochmals ein Anstoss versucht. An anderen Stellen hiess es, dass für Langzeitarbeitslose vielleicht noch Beschäftigungsprogramme in Frage kämen. Dieses frühe Einsetzen der Massnahmen unterscheidet die aktuelle Strategie von der der Anfangsjahre, als Massnahmen tendenziell häufiger zum Tragen kamen, wenn die „allgemeinen Taggelder“ erschöpft waren. Dass die Massnahmen früh einsetzen, wird allgemein begrüsst. Vereinzelt wird jedoch bemängelt, dass auch Personen mit grossen Vermittlungsproblemen zunächst in „Standardmassnahmen“ wie z.B. Informatikkurse geschickt werden und erst spät intensivere Hilfen, z.B. in Form von externem Coaching in Anspruch genommen würden. Von aussen gesehen wird generell vermerkt, dass bei den RAV die Bemühungen um die Wiedereingliederung von Schwervermittelbaren eher zu kurz kommen.

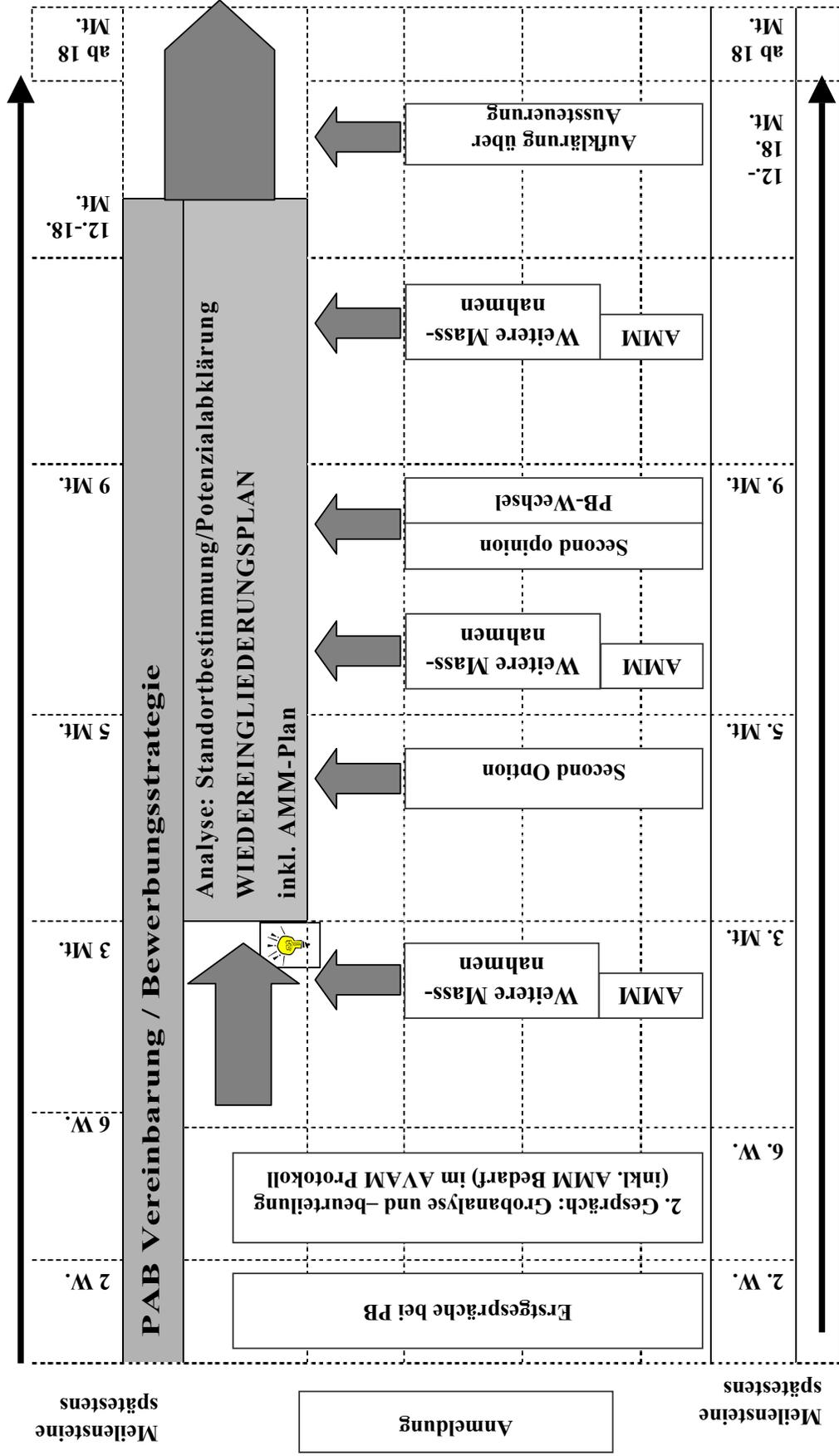
Im folgenden wird zunächst über Ergebnisse der Untersuchung zu Ausgesteuerten in Zürich und den Kantonen Basel-Stadt und Genf berichtet. Die Massnahmen in den Kantonen Wallis und Waadt werden in Kap. 4.2.4 und 4.2.5 behandelt. Übersicht 4.14 zeigt die Merkmale der Programme in den drei Regionen. In Basel bestand folgende Besonderheit: Adressaten waren nur Personen, die im Moment ihrer Aussteuerung in AVIG-Beschäftigungsprogrammen waren. Sie (bzw. ihre Kosten) konnten durch den Kanton für max. sechs Monate übernommen werden und so die Massnahme fortgesetzt werden.<sup>1</sup>

In Basel und Zürich existieren die Programme so nicht mehr. In Basel wurde quasi als Anschluss das „Stöckli-Projekt“ installiert (siehe dazu Kap. 4.1.5.1), in Zürich sind die Massnahmen jetzt auf Sozialhilfebeziehende beschränkt.

---

<sup>1</sup>) Faktisch geriet ein Teil der Personen irgendwie in Vergessenheit und blieb viel länger als 6 Monate im Programm.

# Übersicht 4.13: Wiedereingliederungsstrategie der RAV



Übersicht 4.14: <sup>1)</sup>**Die Programme für Ausgesteuerte der drei Untersuchungsgebiete im Vergleich**

Eigenschaften / Bestimmungen	Kanton Basel-Stadt (vor August 2000)	Kanton Genf	Stadt Zürich (vor April 2000)
Art der Massnahmen	Einzelarbeitsplätze und kollektive BP	Einzelarbeitsplätze, Einzelarbeitszuschüsse, Eingliederungspraktika, keine kollektiven BP	Einzelarbeitsplätze und kollektive BP
Hauptziele der Massnahmen	Berufliche Integration, Vermeidung Sozialhilfe	Vermeidung Sozialhilfe, berufliche Integration, neuen ALE-Anspruch bekommen	Berufliche Integration, teilweise nur soziale Integration, Vermeidung Sozialhilfe
Dauer der Massnahmen	Max. 6 Monate	Max. 12 Monate	6 Monate, Verlängerung um max. 6 Monate möglich
Zugang / Auswahl	Auswahl der Teilnehmer durch Beamte	Die Teilnehmer entscheiden sich selbst für ein Programm	Auswahl der Teilnehmer durch Beamte
Recht auf Teilnahme	Nein	Ja	Nein
Bezug von Sozialhilfe als Bedingung	Nein	Nein	Nein
Bezahlung *)	Regulärer Lohn	Regulärer Lohn	Regulärer Lohn

\*) Regulärer Lohn bedeutet, dass eine neue AVIG-Rahmenfrist eröffnet werden kann.

1) Übersicht aus Aepli et al. (2003), S. 33.

Die Teilnahmequote (also der Anteil der MassnahmenteilnehmerInnen an allen Ausgesteuerten des entsprechenden Jahres) sieht wie folgt aus:

	Teilnahmequote <sup>1</sup>
Kanton Basel	9,1 %
Stadt Zürich	8,5 %
Kanton Genf	39,0 %

Die Situation im Kanton Genf ist durch folgende Besonderheit anders als in Basel und Zürich: Ausgesteuerte können mit dem RMCAS eine Art kantonale Arbeitslosenhilfe beziehen. Die EmpfängerInnen dieses Mindesteinkommens haben im Prinzip ein Anrecht auf/und sind verpflichtet zu einer Gegenleistung.

Für die Interpretation des Massnahmenerfolgs ist bzw. wäre es wichtig, die Selektion zu kennen, die zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden stattfindet. Ist es z.B. eine positive Selektion, wonach bevorzugt die Ausgesteuerten Zugang haben, deren Arbeitsmarktchancen als gut eingeschätzt werden, oder ist es etwa eine negative Selektion, wo für die eher Chancenlosen durch das Programmangebot der Bezug von Sozialhilfe hinausge-

<sup>1)</sup> Aepli et al. (2003), S. 81.

zögert werden soll? Schlüssige Antworten darauf gibt es nicht. Die qualitativen Interviews lassen keine klare Tendenz erkennen.<sup>1</sup> Die wenigen verfügbaren statistischen Strukturdaten zeigen keine eindeutigen Hinweise auf eine positive oder negative Selektion.

### Erfolgsbewertung

An erster Stelle steht die Frage, ob durch die Programmteilnahme die Chance, wieder eine Arbeit zu erhalten, erhöht wurde. Die folgende Übersicht 4.15 zeigt die Resultate.

**Übersicht 4.15: Personen, die Arbeit fanden nach Programm-Teilnahme / Nicht-Teilnahme**

Untersuchungsgebiet	Arbeit gefunden, kein Programm besucht	Arbeit gefunden, früher kollektives Programm besucht	Arbeit gefunden, früher Einzelarbeitsplatz inne gehabt
Kanton Basel-Stadt	55 (58,5 %)	18 (66,7 %)	33 (76,7 %)
Kanton Genf	76 (59,8 %)	Keine kollektiven Programme	147 (51,8 %)
Stadt Zürich	56 (60,9 %)	8 (53,3 %)	62 (73,8 %)

Quelle: Aepli et al. (2003), S. 299.

Die Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden sind nicht (Genf) oder allenfalls schwach (Basel und Zürich, wenn man sich nur auf die Einzelarbeitsplatz-Massnahmen bezieht) statistisch signifikant.<sup>2</sup> Berücksichtigt man zudem, dass hier unter „Arbeit“ auch die erneute Beschäftigung in einer Massnahme zählt, spricht zunächst wenig dafür, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Teilnahme an einer Eingliederungsmassnahme und der Reintegration in den Arbeitsmarkt bei Ausgesteuerten besteht. Wegen ungenügender Kenntnis des Selektionsprozesses ist die Aussage aber nicht weiter qualifizierbar.

Im Vergleich zu den „Erfolgsquoten“ der Integrationsmassnahmen der Sozialhilfebeziehenden (Kap. 4.1.5.3) sind die der Ausgesteuerten beachtlich höher. Dies hat wahrscheinlich zwei sich überschneidende bzw. verstärkende Ursachen: die Vermittlungsdefizite sind weniger ausgeprägt und die Spanne der Abwesenheit vom Erwerbsleben ist noch nicht so gross.

Zwischen 33 % und 47 % der Teilnehmenden, die jetzt wieder Arbeit haben, sind der Meinung, dass die Teilnahme am Programm viel oder eher viel dazu beigetragen hat, eine Stelle zu finden. In der allgemeinen Einschätzung des persönlichen Nutzens fällt die Beurteilung positiver aus: zwischen 53 % und 64 % der Teilnehmenden haben Nutzen aus der Teilnahme gezogen. Neben der Auswirkung auf die Stellenfindung werden vor allem genannt: „Neues gelernt, neue Fähigkeiten erworben“, „Fähigkeiten, Kenntnisse aufgefrischt“, „Neuen Arbeitsbereich kennen gelernt“, „War froh, arbeiten zu können“.

<sup>1)</sup> Aepli et al. (2003), S. 69ff.

<sup>2)</sup> Die Verfasser weisen darauf hin, dass Einzelarbeitsplätze den „besseren“ KandidatInnen vorbehalten sind.

In der Untersuchung wurde auch versucht, die Wirkung der Massnahmenteilnahme auf die soziale Integration und die Gesundheit festzustellen. Die Autoren kommen zu folgenden Schlüssen:

„Es gibt also einerseits deutliche Hinweise darauf, dass die untersuchten Programme die soziale Integration ihrer Teilnehmer mindestens während der Dauer dieser Massnahmen verbesserten. Andererseits konnte mit den Fragen, die sich auf die soziale Integration im Moment der Befragung und auf deren Veränderung zwischen dem Zeitpunkt der Aussteuerung und dem Moment der Befragung bezogen, keine Wirkung der Programme auf die soziale Integration der Teilnehmer mehr festgestellt werden. Da ausserdem die soziale Integration der Personen, die wieder Arbeit gefunden haben, tendenziell besser war als diejenige der weiterhin arbeitslosen Personen, kann angenommen werden, dass die Programme die soziale Integration der Absolventen nur während dem Einsatz und kurz nachher fördern. Wenn die Teilnehmer aber keine Arbeit finden, verschwindet diese Wirkung möglicherweise relativ rasch wieder“.<sup>1</sup>

„Auch beim Gesundheitszustand der Ausgesteuerten zeigte sich, dass der Erwerbsstatus deutlich grössere Unterschiede bewirkte als die Programm-Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme. Die Gesundheit der wieder erwerbstätigen Personen war im Moment der Befragung erheblich besser als diejenige der weiterhin arbeitslosen.“<sup>2</sup>

#### 4.2.4 RMR im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt wurde in dem im Jahr 1997 in Kraft getretenen „Loi sur l’emploi et l’aide aux chômeurs“ der revenu minimum de réinsertion (RMR) eingeführt; es löste die kantonale Arbeitslosenhilfe in Form des Bouton d’or ab. RMR-berechtigt sind arbeitssuchende Arbeitslose, und zwar

- Ausgesteuerte, also Personen, die ihre Rahmenfrist erschöpft haben,
- vormalige Selbstständige, die nie ein Recht auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten,
- Neueintritte in den Arbeitsmarkt (Frauen, die vorher Kinder betreut haben, vorher Kranke)
- vorherige BezügerInnen von Sozialhilfe. Ausgenommen sind Personen, die Sozialhilfe als Ergänzung zum Erwerbseinkommen erhalten.

Der RMR wird für 12 Monate gewährt, eine Verlängerung um weitere 12 Monate ist möglich. Er hat zwei Zielsetzungen: die materielle Grundsicherung und die Reintegration. Die materielle Grundsicherung besteht aus dem Grundbedarf I+II (SKOS) plus einer Zulage von SFr. 100.– p.Mt. Die Unterstützung muss nicht zurückgezahlt werden. Bei der Anrechnung von Vermögen ist die Regelung etwas grosszügiger als in der Sozialhilfe, denn das Ver-

---

<sup>1</sup>) Aepli et al. (2003), S. 333.

<sup>2</sup>) Aepli et al. (2003), S. 335.

mögen wird entsprechend den Ansätzen bei den Ergänzungsleistungen angerechnet. Die Parteien (RMR-Begünstigte und Kanton Waadt) schliessen einen „Vertrag“, mit dem sich die Begünstigten verpflichten, sich aktiv um Wiedereingliederung zu bemühen. Als Gegenleistung wird die Zulage gewährt. Der Kanton Waadt verpflichtet sich aber nicht, jedem RMR-Begünstigten eine aktive Integrationsmassnahme zur Verfügung zu stellen, sondern lediglich, den Zugang zu erleichtern. Der RMR an sich begründet keine neue AVIG-Rahmenfrist. Sofern jedoch im Rahmen der Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung eine vorübergehende beitragspflichtige Beschäftigung erfolgt, kann diese Zeit angerechnet werden. Finanziert wird der RMR zu zwei Drittel durch den Kanton, zu einem Drittel durch die Gemeinden.

Es gibt vier Typen von Reintegrationsmassnahmen, wobei die ersten beiden überwiegen:<sup>1</sup>

- **Massnahmen zur sozialen Wiedereingliederung:** Sie sollen in erster Linie die Fähigkeiten fördern, die notwendig sind, um eine berufliche Wiedereingliederung anstreben zu können, also wieder „Vermittelbarkeit“ herzustellen. In zweiter Linie sollen sie einen Prozess der Marginalisierung und des sozialen Ausschlusses verhindern.
- **Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung:** Sie sollen, prinzipielle Vermittelbarkeit vorausgesetzt, dazu beitragen, die tatsächlichen Vermittlungschancen zu verbessern.
- **Gemeinsame Massnahmen:** Sie können von beiden Personengruppen genutzt werden (RMR-social, RMR-professionnel) und haben für beide Gruppen den gleichen Inhalt. Es handelt sich um die Vermittlung von Basiskompetenzen (Französisch, Rechnen etc.).
- **Transfermassnahmen:** Diese befinden sich in derselben Struktur (z.B. bei einem Anbieter von Integrationsmassnahmen), haben aber unterschiedliche Inhalte. Ihr Ziel ist, den Übergang von „sozialer“ zu „beruflicher“ Reintegration zu erleichtern.
- Als **Sondermassnahme** besteht die Möglichkeit für **Personen über 50** ein Jahr lang eine subventionierte Arbeitsstelle einzunehmen, was ihnen anschliessend ein Recht auf zwei Jahre Arbeitslosengeld gibt.

Die Organisation der RMR ist insofern singular, als zwei verschiedene kantonale Departemente mit der Ausführung beauftragt sind. Das Gesundheits- und Sozialdepartement (DSAS) beaufsichtigt die Auszahlung und die sozialen Integrationsmassnahmen, das Wirtschaftsdepartement die beruflichen Integrationsmassnahmen. Vor Ort heisst dies entsprechend, dass die RAV für die beruflichen, die regionalen Sozialzentren (CSR) für die sozialen Massnahmen und die finanzielle Fallführung zuständig sind.

Wenn die berufliche Reintegration in die originäre Zuständigkeit der RAV fällt, die soziale in die der Sozialzentren, ist entscheidend, wie faktisch die Triage vorgenommen wird. Tecklenburg beschreibt dies 1999 wie folgt: „Die formalen gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass die RAV vermittelbare Personen zu begleiten haben und die Sozialzentren die so-

---

<sup>1</sup>) Die Beschreibung bezieht sich auf die im Jahr 2000 erlassenen Richtlinien (Canton Vaud 2000).

genannt nicht vermittelbaren. Die Sozialarbeiter der regionalen Sozialzentren sind überdies angehalten, diese Vermittelbarkeit mittels einer Sozialbilanz des Bezügers oder der Bezügerin bei Eintritt in den RMR abzuklären. Die Definition der Vermittelbarkeit nimmt direkt Bezug auf das AVIG. Die darin enthaltenen Bestimmungen haben ohne Zweifel eine gewisse Berechtigung, da sie, im Rahmen einer Sozialversicherung, das (administrative) Anrecht auf Taggeldauszahlungen definieren, nicht aber dazu da sind, die Art der Integrationsmassnahmen zu bestimmen. Die Übernahme solcher administrativer Bestimmungen führt im Rahmen eines Wiedereingliederungsmodells allerdings zu Schwierigkeiten. Weder die Sozialarbeiter noch die RAV-Berater sind – aus Rücksicht auf die potentiellen psychologischen Folgen bei den Betroffenen – bereit, eine definitive Unanstellbarkeit auszusprechen. Dies hat wiederum zur Folge, dass praktisch die Gesamtheit der RMR-Bezüger durch die RAV begleitet werden müssen, auch wenn deren Vermittelbarkeit aus Alters-, Gesundheits- oder anderen Gründen äusserst begrenzt ist und in erster Linie soziale Integrationsmassnahmen angezeigt wären.“<sup>1</sup>

Mit den neuen Richtlinien des Jahres 2000 wurde aber im Rahmen eines zweistufigen Prozesses eine klare „administrative“ Triage eingeführt, in dem zunächst nach der „Herkunft“ aufgeteilt wird:

- Ausgesteuerte und Personen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten wollen (ehemalige Selbstständige etc.) werden von den RAV betreut, es sei denn, sie würden unter die Vermittelbarkeitskategorie 5 fallen (aufgrund persönlicher Probleme keine Wiedereingliederungschancen);
- (vormalige) Sozialhilfebeziehende und die vom RAV ausgeschlossenen Personen werden von den Sozialzentren betreut.
- In einer zweiten Bilanz kann die Zuordnung geändert werden.

Begründet wird die administrative Aufteilung damit, dass an den jeweiligen Stellen die Personen bereits bekannt seien. Wie die Regel praktisch gehandhabt wird, ist wohl von Region zu Region verschieden. In der Region Yverdon-Grandson betont man, dass es wesentlich auf den Willen und die Einsatzbereitschaft der KlientInnen ankomme. Meist werde in tripartiten Gesprächen versucht herauszufinden, was die geeignete Massnahme sei. Ein beträchtlicher Anteil könne nach einer sozialen Integrationsmassnahme in eine berufliche wechseln.

Übersicht 4.16 zeigt die Anzahl der RMR-Begünstigten nach Geschlecht, Alter und Herkunft. Der Höhepunkt des RMR-Bezugs war 1999 mit gut 7'000 Begünstigten erreicht.

---

<sup>1</sup>) Tecklenburg (1999), S. 135, 136.

Übersicht 4.16: RMR-Begünstigte 2001

<b>Insgesamt</b>	<b>3'385</b>
davon: Männer	55 %
Frauen	45 %
Total	100 %
<b>Alter:</b> 18 – 44 Jahre	61 %
45 – 54 Jahre	23 %
55+ Jahre	16 %
Total	100 %
<b>Herkunft:</b>	
Ende Rahmenfrist AVIG	50 %
Ohne AVIG-Berechtigung	17 %
Sozialhilfe	17 %
Andere	16 %
Total	100 %

Quelle: Service de prévoyance et d'aides sociales

Die Massnahmen richten sich nach der Zielsetzung:

- Bei der beruflichen Wiedereingliederung besteht dieselbe Kontrollroutine und derselbe Massnahmeneinsatz wie für AVIG-Berechtigte.
- Bei der sozialen Eingliederung besteht ebenfalls ein breites Spektrum an Massnahmen: Sprachkurse, psychosoziale Angebote, kreatives Schaffen, Suchtbewältigung, Arbeitsinsätze bei Gemeinden.

Eine Statistik über Teilnehmerquoten und Aufteilung auf die verschiedenen Massnahmentypen ist nicht verfügbar. Aus den Fachgesprächen entsteht der Eindruck, dass die Teilnehmerquoten an Fördermassnahmen nicht besonders hoch sein dürften.

Der RMR wurde 1999 evaluiert; detaillierte Angaben zu den einzelnen Instrumenten oder den Teilnehmenden fehlen aber. Zwei Ergebnisse seien hier wiedergegeben:

- „Die Verlagerung des RMR vor die Sozialhilfe und die damit verbundene Auszahlung eines Lohnes anstelle des Bezugs der Sozialhilfe wird allgemein von den Teilnehmenden als weniger stigmatisierend empfunden. Ein weiterer Vorteil des RMR besteht darin, dass der Begriff der beruflichen Integration so weit ausgelegt worden ist, dass er auch die soziale Aktivierung umfasst.“<sup>1)</sup>
- „53,7 % der Teilnehmenden des RMR sind wieder im ordentlichen Arbeitsmarkt integriert. Lediglich 10 Prozent geben jedoch an, dass sie dank dem RMR wieder eine Arbeit gefunden haben, 43,7 % erreichten dies aus eigenen Kräften. Wie die Verfasserin-

<sup>1)</sup> Nach Grawehr et al. (2001), S. 90.

nen und Verfasser der Evaluation festhalten, besteht keine signifikante Korrelation zwischen der Reintegration und der Teilnahme am RMR.“<sup>1</sup>

Die „Erfolgsbilanz“ ist also ähnlich wie aus den anderen Regionen berichtet.

Vor Ort wurde der RMR weder besonders positiv noch besonders kritisch gewürdigt. Wo Abstimmung mit anderen Stellen nötig sei (RAV-Sozialzentren) laufe der informelle Prozess problemlos. Vielleicht komme aber Reflexion und Standardisierung zu kurz: man habe zu wenige Zeit für eine Evaluation des Handelns und zu wenig Abstand, Synergien besser zu nutzen und eine effektivere Betreuung zu ermöglichen. Einzelne kritische Äusserungen beziehen sich darauf, dass die berufliche Wiedereingliederung zu strikten Regeln unterliege und die sozialen Massnahmen zu weit weg von der Erwerbswelt seien.

#### 4.2.5 Massnahmen für Ausgesteuerte im Kanton Wallis

Im Kanton Wallis gibt es wie im Kanton Waadt eine kantonale Gesetzgebung zugunsten Ausgesteuerter. Das Gesetz über die Beschäftigung und die Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen (BMAG) von 1995 sieht für Ausgesteuerte und schwer Integrierbare die AIT (allocation cantonale d'initiation au travail) und, subsidiär dazu, den CIP (contrat d'insertion professionnelle) vor. Begünstigt sind Arbeitslose am Ende ihrer Rahmenfrist und (ehemals) Selbstständigerwerbende, deren Reintegration schwierig ist. Es handelt sich um zwei Massnahmentypen:

- Kantonale Einarbeitungszuschüsse: Sie decken den Unterschied zwischen dem tatsächlich bezahlten Lohn und dem normalen Lohn, der nach Einarbeitung erwartet werden darf, höchstens jedoch 60 % des normalen Lohnes. Dauer: sechs Monate, in Ausnahmefällen, insbesondere für Ältere, 12 Monate. Sie werden innerhalb der Einarbeitungszeit sukzessive gekürzt.
- Eingliederungsverträge (Temporärstellen): Sie finden im Rahmen von Eingliederungsprogrammen statt. Dauer: höchstens 12 Monate. Die Entlohnung entspricht höchstens jener eines Arbeitslosen, welcher an einem AVIG-Beschäftigungsprogramm teilnimmt.

Beide Massnahmen ermöglichen die Eröffnung einer erneuten AVIG-Rahmenfrist.

Die Organisation obliegt den RAV. Die Finanzierung erfolgt aus dem kantonalen Beschäftigungsfond, der zu je 50 % vom Kanton und den Gemeinden gespiesen wird.

Cunha hat eine Untersuchung der im Kanton Wallis Ausgesteuerten des 1. Halbjahres 2000 durchgeführt und auch die Wirkung der Massnahmen untersucht. Die Studie kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie die Aeppli-Studie:

---

<sup>1</sup>) Nach Grawehr et al. (2001), S. 91.

- Knapp die Hälfte der Ausgesteuerten hat nach acht Monaten wieder Arbeit gefunden, darunter Männer häufiger als Frauen.
- Alter, Nationalität und Qualifikation haben keinen Einfluss auf die berufliche Reintegration.
- 20 % derer, die keine Arbeit gefunden haben, beziehen Leistungen der Sozialhilfe.
- Ein Drittel der Personen, die keine Arbeit gefunden haben, sucht nicht mehr nach Arbeit. Überdurchschnittlich oft handelt es sich um verheiratete Frauen. Bei Männern geht es eher um Invalidität, Krankheit oder eine nur noch kurze Überbrückungszeit bis zur Rente.
- Gut 10 % der Ausgesteuerten haben an einer Integrationsmassnahme teilgenommen.
- Von allen Teilnehmenden haben fünf bis 14 Monate später 61 % erneut Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, davon ist fast die Hälfte ohne Arbeit, die andere Hälfte hat temporäre oder reguläre Arbeit. Hier unterscheiden sich die Ergebnisse: In der Aeppli-Studie ist der „Erfolg“ der Massnahmen, gemessen an der Reintegration ins Erwerbsleben, deutlich höher. Auf der Basis der vorliegenden Informationen ist eine Interpretation aber nicht möglich.

### **Exkurs: Ausgesteuerte und Sozialhilfebeziehende**

Mit der Cunha-Studie wurden nicht nur das Schicksal der Ausgesteuerten verfolgt, sondern auch der Weg in die Sozialhilfe. Die Ergebnisse bestätigen die Befunde der vorliegenden Untersuchung im wesentlichen.<sup>1</sup> Da dies die einzige Studie ist, in der der Prozess zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe explizit abgebildet wird, wird hier ein Teil aus der Zusammenfassung geschlossen wiedergegeben. Es werden zunächst die quantitativen Verknüpfungen gezeigt und dann die qualitativen Befunde.

#### **„261 personnes arrivées en fin de droits entre le 1 er janvier et le 30 juin 2000:**

Les constats suivants peuvent être établis :

- 245 personnes n'ont pas eu de contact avec l'aide sociale (94%) ;
- 9 personnes ont connu une période d'aide sociale avant avril 2000 (3.4%) ;
- 7 personnes ont déposé une demande d'aide sociale après leur arrivée en fin de droits (2.6%).

#### **214 personnes arrivées à l'aide sociale entre le 1 er avril et le 31 décembre 2000:**

- 142 personnes ne sont pas passées par le chômage (66.3%) ;
- 30 personnes étaient au bénéfice de l'assurance-chômage (14%);
- 7 personnes proviennent de la population arrivée en fin de droits entre le 1 er janvier et le 30 juin 2000 (3.3%);
- 35 personnes ont connu une période de chômage ou sont arrivées en fin de droits entre le 1 er avril 1999 et le 31 décembre 1999 ou entre le 1 er juillet 2000 et le 31 décembre 2000 (16.4%).

---

<sup>1</sup>) Cunha (2001).

### **Chômeurs en fin de droits – Bénéficiaires de l'aide sociale : des caractéristiques différentes**

Ces populations sont significativement différentes du point de vue **du sexe, de l'état civil, de l'âge et de la répartition entre les régions**. Les femmes, les personnes divorcées ainsi que les classes d'âge 25-44 ans sont sur-représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale par rapport aux fin de droits. Par contre, les classes d'âge supérieures à 45 ans sont sous-représentées.

La nationalité et la qualification ne diffèrent pas d'un groupe à l'autre.

**La 1 ère partie de l'hypothèse commune qui affirmait que ces deux groupes ont des difficultés d'insertion professionnelle car ils "présentent des caractéristiques socio-démographiques semblables qui les exposent aux mêmes processus de précarisation" doit donc être rejetée. Les processus de précarisation à l'oeuvre dans ces deux populations sont différents.**

On peut l'expliquer par les raisons suivantes :

- **Chez les personnes en fin de droits, les difficultés se manifestent d'abord au niveau professionnel.** Pour diverses raisons, ces personnes ne parviennent pas à retrouver un emploi à l'issue de leur droit aux indemnités de chômage.
- Chez les bénéficiaires de l'aide sociale par contre, les difficultés d'insertion découlent de facteurs de précarisation s'exerçant d'abord au **niveau personnel** tels que des ruptures familiales (séparation, divorce) ou des problèmes de santé. Ils entraînent de manière directe ou indirecte des difficultés financières et, pour les personnes qui exercent encore un emploi lors de l'arrivée à l'aide sociale (36.5%), une désinsertion professionnelle.

### **Relation indirecte entre chômage et aide sociale**

L'observation des trajectoires des chômeurs en fin de droits et des bénéficiaires de l'aide sociale fournit des indications contradictoires, en apparence tout au moins :

- 6% des chômeurs arrivés en fin de droits durant le premier semestre 2000 ont bénéficié de prestations de l'aide sociale (16/261) ;
- 34% des bénéficiaires de l'aide sociale sont passés par le chômage dans l'année précédant leur arrivée à l'aide sociale (72/214).

Cette contradiction n'est en fait que la confirmation des conclusions relatives à la première partie de l'hypothèse. Ce n'est pas la fin de droit en elle-même qui amène à l'aide sociale, mais la précarisation ou les ruptures de la situation personnelle. Le chômage est aussi un facteur de fragilisation.

- Il existe un certain lien entre le taux de chômage et celui des personnes à l'aide sociale.
- Ce lien se manifeste avec un décalage important dans le temps.
- Les causes d'arrivée à l'aide sociale sont partiellement indépendantes de la situation du chômage.
- Le tissu économique, les modes d'activation des demandeurs d'emploi, les modes d'accessibilité aux prestations LEMC et LIAS, varient d'une région à l'autre. La combinaison de ces facteurs doit être prise en compte pour comprendre les données spécifiques à chaque région et moduler l'action des organisations chargées de la lutte contre le chômage et de l'aide sociale. Les différences régionales sont assez fortes et accentuent les phénomènes de transfert des personnes et des coûts entre régions, selon leur situation vis-à-vis du marché du travail, du chômage, de l'urbanisation, des infrastructures d'aide à disposition.

**La deuxième partie de l'hypothèse commune qui affirmait qu'« on peut supposer qu'une part importante des personnes arrivées en fin de droits aboutit, après un délai plus ou moins long, à l'aide sociale » doit être infirmée ou tout au moins fortement relativisée.**

En effet, le lien entre fin de droits aux prestations de l'assurance-chômage et dépôt d'une demande auprès de l'aide sociale n'est pas direct selon nos deux enquêtes. La période prise en considération cependant est trop courte (minimum 6 mois/maximum 12 mois selon les personnes) pour avoir un recul suffisant permettant de mesurer le taux de passage d'un régime à l'autre ; les trajectoires individuelles sont généralement plus complexes. Elles intègrent souvent des périodes de maladie, de reprise d'activité à temps partiel ou de réouverture d'un nouveau délai-cadre.

L'ensemble de l'étude a mis en évidence que l'arrivée en fin de droits ou à l'aide sociale ne résulte pas d'un processus linéaire chômage → aide sociale. C'est la combinaison de facteurs exogènes à la personne (tissu économique, conjoncture, etc.) et d'éléments personnels (compétences, situation familiale, réseau, santé, etc.) qui détermine la capacité à s'adapter aux opportunités et aux contraintes du monde professionnel. Pour être efficace, toute action doit prendre en compte ces deux dimensions.“

#### 4.2.6 Zwischenresümee

1. Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung sind zwischen 1998 und 2001 um zwei Drittel oder mehr zurückgegangen. Bei Arbeitskräftemangel haben auch viele der Personen, die gemeinhin als „Problemgruppen am Arbeitsmarkt“ gelten, wieder eine Stelle gefunden. Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit beeinträchtigt deren Reintegrationschancen aber wieder. Wegen der Verkürzung der Bezugsdauer der ALV-Taggelder wird ein starker Anstieg der Aussteuerungen befürchtet.
2. Überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung betroffen sind Personen ab 50 Jahren, AusländerInnen<sup>1</sup>, Personen in der Westschweiz und im Tessin und Personen ohne berufliche Qualifikation. Bei einem eher kleinen Teil der Ausgesteuerten kommt eine Kumulation persönlicher Defizite vor, die eine Reintegration erschweren.
3. 50-60 % der Ausgesteuerten des Jahres 1998 haben ein bis zwei Jahre später wieder eine Arbeit gefunden, knapp je 10 % beziehen eine IV-Leistung oder erneut Arbeitslosenentschädigung, 7-13 % (je nach Kanton) beziehen Leistungen der Sozialhilfe. Betrachtet man nur die Gruppe derer, die keine Arbeit gefunden haben, steigt der Anteil der Sozialhilfebeziehenden auf 23 % bis gut 30 %. Die Verbindung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe ist also nicht so ausgeprägt wie oft vermutet wird. Wer wieder Arbeit gefunden hat, musste häufig Lohnneibussen und prekäre Verhältnisse hinnehmen.

---

<sup>1</sup>) Genau gesagt haben sie ein höheres Arbeitslosenrisiko, aber kein speziell höheres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.

4. Die Verknüpfung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe ist nicht nur quantitativ schwach ausgeprägt, sondern auch vom Profil der Personengruppen her. Bei den Ausgesteuerten manifestieren sich die Schwierigkeiten primär auf der beruflichen Ebene, bei Sozialhilfebeziehenden primär auf der persönlichen.
5. Für Langzeitarbeitslose, die noch einen Anspruch nach AVIG haben, stehen die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung. Der Einsatz und die Wirkung speziell für Langzeitarbeitslose sind nicht untersucht. In verschiedenen Kantonen gab (z.B. Basel, Zürich) oder gibt (Wallis, Waadt, Genf) es kantonale Programme für Ausgesteuerte. In den deutschsprachigen Kantonen gab es nur die Möglichkeit an Integrationsprogrammen teilzunehmen, während in einem Teil der westschweizer Kantone auf gesetzlicher Grundlage eine Art kantonale Arbeitslosenhilfe besteht, die der Sozialhilfe vorgelagert ist. Diese Arbeitslosenhilfe wird von den Begünstigten als weniger diskriminierend angesehen als die Sozialhilfe und daher sehr begrüsst.
6. Auch in den Kantonen, in denen es Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Reintegration gab oder gibt, hat meist nur eine kleine Minderheit der Ausgesteuerten (rd. 10 %) an Massnahmen teilgenommen. In den meisten Kantonen besteht für Ausgesteuerte kein Förderangebot. Sie können sich als Arbeitssuchende bei den RAV melden, haben aber keinen Anspruch auf aktive arbeitsmarktliche Massnahmen mehr.
7. Bei den Fördermassnahmen für Ausgesteuerte handelt es sich um Beschäftigungsprogramme, Lohnkostenzuschüsse und teilweise auch um Massnahmen zur sozialen Integration, die die Chancen einer anschliessenden beruflichen Reintegration verbessern sollen. Im Regelfall ist die Entlohnung so ausgestaltet, dass wieder ein Anspruch nach AVIG erworben werden kann. Dieses Ziel steht bei Programmen für Ausgesteuerte mehr im Vordergrund als bei solchen für Sozialhilfebeziehende.
8. Die Massnahmenteilnahme scheint die Reintegrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt nicht oder allenfalls geringfügig zu verbessern. Für ein sicheres Urteil würden jedoch mehr Informationen über den Auswahlprozess und die Struktur der Teilnehmenden gebraucht. Eine Diskussion über die Qualität der Massnahmen und den Nutzen für die Teilnehmenden findet kaum statt. Das hängt wahrscheinlich mit der primären Zielsetzung „Wiedererlangung einer Rahmenfrist“ zusammen.
9. Die öffentliche, meist kritische Wertung des „Drehtüreffektes“ wird von den Fachpersonen nicht durchweg geteilt. Zum einen seien dazwischen geschaltete Beschäftigungsprogramme eine Möglichkeit, die persönliche Situation zu stabilisieren und den Anschluss nicht zu verlieren, zum anderen sei es unter den gegebenen Rahmenbedingungen immer noch das Beste, wieder in den Genuss der AVIG-Massnahmen zu gelangen.
10. Als Verbesserungsmöglichkeiten vor allem im Rahmen der IIZ wird eine nahtlose „Übergabe“ von den RAV an die Sozialhilfe diskutiert, um lange, unproduktive Leerzeiten zu vermeiden und sich ergänzende Massnahmen zu ermöglichen. Angesichts der schwachen direkten Verknüpfung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe dürfte dies nicht einfach zu realisieren sein. Auch eine schnellere „Übernahme“ durch die IV gehört zu den Wünschen.

## 4.3 IV-AntragstellerInnen

### 4.3.1 Vorbemerkung

Die Informationslage über Behinderte, IV-RentnerInnen, den IV-Prozess und seine Ergebnisse ist in der Schweiz, wie schon unzählige Male festgestellt, sehr schlecht. Zwar werden im Rahmen des NFP 45 einige Lücken geschlossen, die Ergebnisse liegen aber noch nicht vor oder beziehen sich auf Behinderte, ein Personenkreis, der sehr viel grösser ist als der, der mit der IV in Berührung kommt.<sup>1</sup>

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist die amtliche IV-Statistik die einzige Datenquelle. Sie gibt Auskunft über Bestände in geringer Untergliederung und über die Art der verfügbaren Massnahmen. Es ist eine klassische Administrativstatistik. Über den Erfolg der beruflichen Integrationsmassnahmen liegt eine Sekundäranalyse vor. Zur Lebenssituation von IV-RentnerInnen gibt die „nationale Armutsstudie“ einige Auskunft.<sup>2</sup> Die Datenbasis ist allerdings so schmal, dass quantitative Ergebnisse, z.B. zur Berufstätigkeit, besser nicht verwendet werden. Literaturstudien beziehen sich fast immer auf das Ausland.<sup>3</sup> Der IV-Prozess und die darin aufgezeigten Massnahmen der beruflichen Integration sind überhaupt nicht durchleuchtet. Wichtige Erkenntnisse sind von der laufenden Untersuchung über den Umgang der Betriebe mit Behinderung zu erwarten, aber erst im Jahr 2004.

Es liegt auf der Hand, dass mit ein paar Fachgesprächen solche grundlegenden Lücken nicht zu schliessen sind. Anders als im Bereich Sozialhilfe wird bezüglich der IV nicht der Gesamtkomplex der beruflichen Integration betrachtet, sondern es werden die Teile soweit wie möglich beleuchtet, die – aus IV-Perspektive – besonders problematisch sind und auch Schnittstellen mit den anderen sozialen Diensten sind oder sein können; darauf konzentrierten sich die Fachgespräche. Auch die Situation der IV-RentnerInnen, die erwerbstätig sein wollen und die unterstützende Rolle der Organisationen (insbesondere pro infirmis) kann hier nicht beleuchtet werden.

Im folgenden werden zunächst einige Basisinformationen aus der IV-Statistik zusammengestellt. Anschliessend werden der Prozess der beruflichen Integration im Rahmen der IV nachgezeichnet und die wesentlichen Schnittstellen und Lücken aus Sicht der IV-GesprächspartnerInnen benannt.

### 4.3.2 Statistische Basisinformationen

Im Januar 2002 gab es 220'000 IV-RentnerInnen in der Schweiz, davon 44 % Frauen und 56 % Männer, 4.9 % der Versicherten waren IV-RentnerInnen. Die Altersgruppen-Verteilung zeigt Übersicht 4.17.

„IV-RentnerIn zu werden ist ein Phänomen, das ebenso wie die Verschlechterung des Gesundheitszustands mit dem Alter zusammenhängt. Während im Januar 2002 weniger als 5 %

---

<sup>1</sup>) Widmer et al. (2003). Der als „behinderte“ ermittelte Personenkreis ist ungefähr viermal grösser als die Anzahl der IV-RentnerInnen.

<sup>2</sup>) Leu et al. (1997).

<sup>3</sup>) z.B. Aarts et al. (2000).

der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine Invalidenrente in Anspruch nahm, waren es in der Altersklasse zwischen 50 und dem Pensionsalter bereits ungefähr 10 %.<sup>1</sup>

#### Übersicht 4.17: IV-RentnerInnen nach Alter und Geschlecht – Januar 2002

	Männer	Frauen
unter 30 Jahren	6,5 %	7,3 %
30 – 49 Jahre	35,8 %	41,7 %
50 – 62/64 Jahre	57,7 %	51,0 %
<b>Total</b>	100,0 %	100,0 %

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung, IV-Statistik 2002

In einem Zeitraum von 10 Jahren (1992-2002) stieg die Anzahl der IV-RentnerInnen jährlich im Durchschnitt um 5.2 % an und wuchs von 140'000 auf 220'000.

77 % erhielten 2002 eine ganze Rente, 21 % eine halbe Rente und knapp 2 % eine Viertelrente. Bei den Neuzugängen ist die Tendenz zu beobachten, dass zunehmend ganze Renten zugesprochen werden. Das kann aber auch mit der „Verjüngung“ der IV-RentnerInnen zu tun haben, denn bei jüngeren Männern und Frauen wird häufiger auf einen Invaliditätsgrad von 67-100 % erkannt als bei mittelalten, und bei diesen wiederum häufiger als bei den Älteren. Von den 18-29-jährigen Männern weisen 87 % den höchsten Invaliditätsgrad auf, von den 30-49-Jährigen 80 % und von den 50-64-Jährigen 77 %.<sup>2</sup>

Im Zusammenhang mit der Zunahme der IV-RentnerInnen wurden vor allem folgende Faktoren benannt:<sup>3</sup>

- Die Verschiebung der Alterspyramide: da das IV-Risiko mit dem Alter zunimmt, wirkt sich das Älterwerden der Gesellschaft entsprechend aus.
- In allen Altersgruppen ist das Invaliditätsrisiko gestiegen, am stärksten aber in den mittleren Altersklassen zwischen 30 und 44 Jahren. Die „Verjüngung“ führt zu längeren Bezugsdauern.<sup>4</sup>
- Unter den neuen BezügerInnen gibt es mehr Frauen und mehr AusländerInnen.
- Bestimmte Krankheiten werden immer häufiger als Ursache angegeben: „Beeinträchtigungen der Knochen oder Bewegungsorgane“ sowie „psychische Erkrankungen“. Die psychischen Erkrankungen haben häufiger als andere den höchsten Invaliditätsgrad zur Folge und die Wirksamkeit beruflicher Massnahmen ist bei solchen Erkrankungen gering<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>) Bundesamt für Sozialversicherung (2002), S. 17.

<sup>2</sup>) Bundesamt für Sozialversicherung (2002), S. 89; eigene Berechnungen.

<sup>3</sup>) Donini et al. (1998).

<sup>4</sup>) Breitenmooser et al. (1999), S. 288.

<sup>5</sup>) Breitenmooser et al. (1999), S. 291.

Ob ein schwacher Arbeitsmarkt, wie häufig vermutet wird, den Ausweg in die Invalidität begünstigt, ist noch nicht eindeutig geklärt. Eine Studie der BSV bestätigt zwar Wechselwirkungen zwischen der Arbeitslosenrate und dem Zugang zur Invalidität, hält aber fest, dass das Ausmass weit überschätzt wird.<sup>1</sup>

Dem grössten Teil der Renten (77 %) liegt die Ursache „Krankheit“ zugrunde; nur 12 % entstehen in Folge von Geburtsgebrechen, 10 % in Folge von Unfällen.<sup>2</sup>

### 4.3.3 Berufliche Integration im Rahmen der Invalidenversicherung

In der Invalidenversicherung gilt der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“. Bevor die IV über die Rentenfrage entscheidet, klärt sie die Eingliederungsmöglichkeiten ab. Massnahmen, die für die Eingliederung zur Verfügung stehen, sind, neben der Abklärung, medizinische Massnahmen, schulische Massnahmen, berufliche Massnahmen und Hilfsmittel. Sowohl im Anteil der Massnahmen als auch der Kosten nehmen die medizinischen Massnahmen den grössten Teil ein. Schulische Massnahmen stellen den zweitgrössten Kostenblock, berufliche stehen an dritter Stelle. Schulische und ein grosser Teil der beruflichen Massnahmen (erstmalige berufliche Ausbildung) kommen Kindern und Jugendlichen zugute.

Insgesamt ist die berufliche Integration weitaus seltener als die Verrentung. Der Anteil der beruflichen Massnahmen pro Neurente lag 1997 bei rd. 16 %; die Bandbreite zwischen den Kantonen war allerdings enorm: von 5 % im Tessin bis gut 35 % im Kanton Jura.<sup>3</sup> Fachpersonen bezweifeln aber diese Bandbreiten; es handle sich wohl eher um unterschiedliche Zählweisen als um tatsächlich derart unterschiedliche Praxis. Für erwachsene IV-AntragstellerInnen kommen für die berufliche Eingliederung folgende Massnahmen in Frage:<sup>4</sup>

- Berufs- und Laufbahnberatung
- Umschulung
  - \* Betriebsinterne Ausbildung
  - \* Arbeitstraining
  - \* Neue Berufslehre
  - \* Höhere Ausbildung
- Kapitalhilfe (die wegen strenger Voraussetzungen aber faktisch keine Bedeutung hat)
  - \* für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit
  - \* für Selbstständigerwerbende mit einer Behinderung
- Arbeitsvermittlung und Anlernzeit
  - \* Hilfe bei der Stellensuche
  - \* Behinderte Personen am Arbeitsplatz einführen

---

<sup>1</sup>) Eschmann et al. (1995).

<sup>2</sup>) Bundesamt für Sozialversicherung (2002), S. 18.

<sup>3</sup>) Buri (2000), S. 328. Alle 5 in dieser Studie betrachteten Kantone liegen nahe beim Mittelwert (ZH, TG, VD) oder erheblich darunter (BS, VS).

<sup>4</sup>) Nach Schweizer Krankenversicherer (2002), S. 12.

- Arbeitsplatzgestaltung
  - \* Arbeitsplätze auf Bedürfnisse der behinderten Personen anpassen
- Arbeitsweg
  - \* Unterstützung zur Überwindung des Arbeitswegs

Voraussetzung für eine berufliche Massnahme der IV ist das Vorliegen einer Invalidität, nämlich „... die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursacht, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit“ (IVG, Art. 4). Der Invaliditätsbegriff und der Invaliditätsgrad sind wirtschaftliche Kriterien; die Einkommenseinbusse in Folge des Gesundheitsschadens bestimmt den IV-Grad. Dabei wird „die durch einen versicherten Gesundheitsschaden verursachte durchschnittliche Beeinträchtigung der Erwerbsmöglichkeiten auf dem für den Versicherten in Betracht fallenden ausgeglichenen Arbeitsmarkt“ zugrunde gelegt.<sup>1</sup> Dieses Konstrukt des „ausgeglichenen Arbeitsmarktes“ führt praktisch zu erheblichen Problemen.

Weitere, in unserem Zusammenhang wichtige Vorschriften sind:

- Eine berufliche Umschulung muss dem Erfordernis der annähernden Gleichwertigkeit vor Eintritt der Invalidität und jener nach Durchführung einer Umschulung entsprechen. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Verdienstmöglichkeiten. „Damit hinreichend gewährleistet ist, dass sich das Erwerbseinkommen im neuen Beruf auf weitere Sicht (Karriere) ungefähr im gleichen Rahmen bewegen wird wie im ursprünglichen, müssen jedoch im allgemeinen auch die beiden Ausbildungen einen einigermaßen vergleichbaren Wert aufweisen (...). Das Erfordernis der Gleichwertigkeit begrenzt den Umschulungsanspruch „nach oben“. Es ist nicht Aufgabe der IV eine vP (= versicherte Person) in eine bessere beruflich-erwerbliche Stellung zu führen, als sie vorher innehatte.“<sup>2</sup>
- Zwischen Dauer und Kosten der Massnahme einerseits und dem wirtschaftlichen Erfolg andererseits muss ein vernünftiges Verhältnis bestehen.<sup>3</sup> Das limitiert z.B. Massnahmen für Ältere, die nur noch wenige Jahre erwerbstätig sein können.
- „Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation wie Gewöhnung an den Arbeitsprozess, Aufbau der Arbeitsmotivation, Stabilisierung der Persönlichkeit, Einüben der sozialen Grundelemente mit dem primären Ziel, die Eingliederungsfähigkeit der vP herzustellen (...), fallen nicht unter den Art. 16 IVG.“<sup>4</sup>

Diese Ausklammerung der „Sozialrehabilitation“, wie der Sachverhalt meist kurz benannt wird, beschränkt die Hilfsmöglichkeiten für die Personen, die (noch) nicht im Stande sind, an beruflichen Massnahmen i.e.S. teilzunehmen.

---

<sup>1)</sup> Zitiert nach Müller (1997), S. 53.

<sup>2)</sup> Bundesamt für Sozialversicherung (2002a), Ziffer 4002.

<sup>3)</sup> Bundesamt für Sozialversicherung (2002a), Ziffer 1006.

<sup>4)</sup> Bundesamt für Sozialversicherung (2002a), Ziffer 3009.

Die **Arbeitsvermittlung** hatte bisher bei den IV-Stellen eine sehr nachrangige Bedeutung. Zwar gibt es nach IVG ein Recht auf Arbeitsvermittlung, über die quantitative und qualitative Umsetzung ist jedoch kaum etwas gesagt. Das Kreisschreiben 2000 präzisiert wie folgt:

„Die Arbeitsvermittlung ist in der IV eine versicherte Leistung, auf deren Gewährung bei erfüllten Voraussetzungen ein durchsetzbarer Anspruch besteht (...). Die Zuständigkeit der IV geht in diesen Fällen jener der kantonalen Amtsstellen (Art. 85 AVIG) und der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (Art. 85b AVIG) vor (...). Die vP hat nicht Anspruch auf die Beschaffung eines Arbeitsplatzes durch die IV, sondern lediglich auf deren Bemühungen zur Arbeitsvermittlung.“<sup>1</sup>

„Führt die Arbeitsvermittlung nicht innert angemessener Zeit zum Ziel und bestehen keine konkreten Aussichten auf Erfolg, werden die entsprechenden Bemühungen seitens der IV eingestellt.“<sup>2</sup> Als „angemessene Zeit“ werden je nach IV-Stelle 3–6 Monate angesetzt.

Im revidierten IVG (Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung vom 21.3.2003) heisst es:

„Eingliederungsfähige invalide Versicherte haben Anspruch auf aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes sowie auf begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes ...“ (Art. 18, Abs. 1, erster Satz). Es wird nun von den entsprechenden Verordnungen abhängen, wieweit der Anspruch konkret ausgefüllt wird.

Das revidierte IVG schliesst auch eine Lücke, die bisher – allerdings in von Region zu Region sehr unterschiedlichem Ausmass – die Zusammenarbeit mit der Arbeitslosenversicherung behindert hat: durch die Entbindung von der Schweigepflicht und die Ermöglichung des Datenaustausches soll eine bessere Koordination erzielt werden.

Für wichtig im Zusammenhang der beruflichen Integration im IV-Rahmen wird die zukünftige Zulassung von **Pilotversuchen** gehalten. Art. 68<sup>quater</sup>, Abs. 1 bestimmt: „Der Bundesrat kann für einzelne Gruppen von invaliden Versicherten zeitlich befristete, vom Gesetz abweichende Pilotversuche zulassen. Sie müssen dazu dienen, Erfahrungen mit Massnahmen zu sammeln, die bei Arbeitgebenden einen Anreiz zur vermehrten Anstellung von eingliederungsfähigen invaliden Versicherten schaffen.“

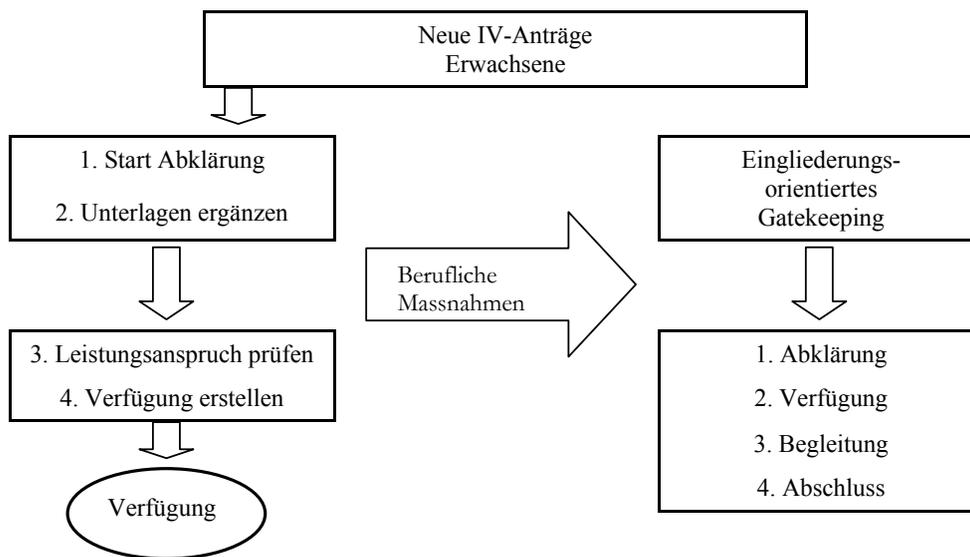
Die folgende Übersicht zeigt den Ablauf des Prozesses am Beispiel der IV-Stelle des Kantons Zürich.

---

<sup>1</sup>) Bundesamt für Sozialversicherung (2000), Ziffer 5006/5007.

<sup>2</sup>) Bundesamt für Sozialversicherung (2000), Ziffer 5012.

Übersicht 4.18: IV-Prozess Kanton Zürich



Die Hälfte aller Rentenmeldungen von Erwachsenen, bei denen eine klar definierte Restarbeitsfähigkeit besteht, gelangt ins eingliederungsorientierte Gatekeeping. In den übrigen Fällen sind aus medizinischen Gründen keine Eingliederungsmassnahmen möglich. Bei weiteren rund 17 % aller Fälle wird im eingliederungsorientierten Gatekeeping festgestellt, dass ausser Arbeitsvermittlung berufliche Massnahmen aus invaliditätsfremden Gründen (zum Beispiel mangelnde Schulbildung) nicht in Frage kommen. In rund einem Drittel aller Fälle kommt es zu beruflichen Massnahmen.

Im Kanton Basel-Stadt ist die IV-Stelle anders organisiert, der Prüfprozess ist aber im Prinzip derselbe. Der Anteil derer, für die eine berufliche Abklärung durchgeführt wird, wird als deutlich tiefer eingeschätzt als in Zürich.

Die Mehrzahl der **beruflichen Massnahmen** ist den beiden Massnahmengruppen „Erstmalige berufliche Ausbildung“ und „Umschulung“ zuzurechnen. Nur diese sind auch statistisch erfasst. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat die beruflichen Massnahmen der IV, die im Jahr 1997 abgeschlossen wurden, im Hinblick auf ihren Erfolg evaluiert und kam zu dem Schluss, dass diese Massnahmen eine hohe Erfolgsquote aufweisen.<sup>1</sup> Als erfolgreich oder wirksam wird eine Massnahme dann gewertet, wenn die betroffenen Personen nach Abschluss keine ganze Rente beziehen. Nach diesem Kriterium haben 72 % aller Teilnehmenden ihre Massnahme wirksam abgeschlossen, 28 % beziehen zwei Jahre nach Abschluss der Massnahme eine ganze Rente. Es ist allerdings offenkundig, dass die Wirksamkeit im hier gemessenen IV-Kontext nicht gleichzusetzen ist mit der Wirksamkeit im Hinblick auf die berufliche Integration. Denn es wurde nicht ermittelt, ob die „erfolgreichen“ Personen erwerbstätig sind oder arbeitslos.

<sup>1)</sup> Buri (2000), S. 327 ff.

Einige wesentliche Befunde sind:

Am wirksamsten sind berufliche Massnahmen bei der Invaliditätsursache Unfall (83 %), in der Mitte liegt mit 73 % die Invaliditätsursache Krankheit (auf die gut 60 % aller beruflichen Massnahmen entfallen); am geringsten ist die Wirksamkeit bei Geburtsgebrechen (55 %).

Die Wirksamkeit unterscheidet sich erheblich nach Art der Krankheit bzw. der Unfallschäden (Übersicht 4.19). Die geringste Wirksamkeitsquote haben berufliche Massnahmen bei psychischen Erkrankungen und Erkrankungen des Nervensystems.

**Übersicht 4.19: Wirksamkeit der Eingliederungsmassnahmen nach Invaliditätsursache**

	<b>Anteil</b>	<b>Wirksamkeit</b>
<b>Krankheiten</b>		
Allergien	7 %	95 %
Knochen- und Bewegungsapparat	39 %	85 %
Andere Krankheiten	4 %	81 %
Sinnesorgane	4 %	78 %
Tumore	1 %	70 %
Kreislaufsystem	2 %	64 %
Psychische Erkrankungen	38 %	68 %
Nervensystem	4 %	51 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>73 %</b>
<b>Unfälle</b>		
Andere	7 %	88 %
Knochen und Bewegungsorgane	82 %	86 %
Nervensystem	10 %	58 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>83 %</b>

Quelle: Buri (2000), S. 328.

Geburtsgebrechen, hier nicht ausgewiesen.

Die Massnahmengruppen „berufliche Erstausbildung“ und „Umschulung“ werden in der hier vorliegenden Studie nicht weiter thematisiert. Sie spielen sich in den IV-eigenen Strukturen ab und haben kaum Schnittstellen mit anderen Institutionen zur beruflichen Integration. Nach erfolgter Umschulung sind die Personen – sofern sie nicht sowieso in ihren „alten“ Unternehmen bleiben können – im Prinzip Arbeitssuchende wie alle anderen auch, denn „die IV versichert ja nicht das Risiko „Arbeitslosigkeit“, sondern das Risiko „Invalidität““. In der Regel besteht auf Basis der IV-Taggelder auch wieder ein Anspruch aus AVIG. In schwierigen Fällen, z.B. bei Blinden, kann das IV-Taggeld um max. 60 Tage verlängert werden und die IV-Stellen bemühen sich auch selbst um Arbeitsvermittlung.

Die Arbeitsvermittlung spielte bisher bei der IV insgesamt nur eine geringe Rolle; bei einzelnen IV-Stellen hat man aber der Arbeitsvermittlung schon seit einiger Zeit grösseres Gewicht gegeben oder ist dabei, sie zu stärken. So baut die IV-Stelle des Kantons Zürich in Arbeitsteilung mit den RAV eine Arbeitsvermittlung auf (s. Kap. 5.3.2.), in einigen westschweizer Kantonen wird z.T. die Stiftung „Intégration pour tous“ (IPT)<sup>1</sup> für die Abklärung und Vermittlung eingeschaltet und im Kanton Waadt wurde Anfang 2003 eine Stelle geschaffen, die die gezielte Akquisition von Plätzen in Unternehmen für Praktika und Abklärung betreiben soll.

In den Fachgesprächen mit IV-Verantwortlichen wurden vor allem die im folgenden ausgeführten Integrationserschwernisse benannt.

### **Problem: Fehlende Basisqualifikation**

Unzulänglich ist innerhalb der Palette der beruflichen Massnahmen der IV das Angebot für gering oder nicht qualifizierte Personen. Bei ihnen fehlen oft die Voraussetzungen, um – mit einer guten Erfolgsprognose – z.B. an einer Umschulung teilzunehmen. Nach längerer Abwesenheit vom Erwerbsleben müssten oft auch Basisqualifikation wieder geschult bzw. eingeübt werden, was aber nicht Sache der IV sei. Ausserdem finden sich in dieser Gruppe viele Ausländer mit allenfalls geringen Deutschkenntnissen. Auch diese Reintegrationshürde falle jedoch nicht in die IV-Kompetenz. Was bleibt, ist die Arbeitsvermittlung und allenfalls das Arbeitstraining bzw. die Abklärung in Arbeit. Beides aber erweist sich oft als schwierig. Es handele sich überwiegend um Männer, die über viele Jahre mit schwerer körperlicher Arbeit gut Geld verdient haben. Es fehle bei ihnen an Wille und/oder die Fähigkeit, sich auf die neue Situation einzustellen und ggf. noch einmal etwas Neues anzufangen. Wenn erst einmal klar sei, dass sie ihre alte Tätigkeit nicht wieder aufnehmen können, wollen sie die IV-Rente. Diese kann jedoch nur zugesprochen werden, wenn wegen des erheblichen Gesundheitsschadens alternative Tätigkeiten nicht in Frage kommen. Sie kann nicht zugesprochen werden, weil am aktuellen Arbeitsmarkt körperlich leichte Tätigkeiten für Unqualifizierte Mangelware sind. Nicht selten kommen im Laufe des Prozesses aber psychische Beschwerden hinzu, die dann doch zu einer Rente führen. Wo dies nicht der Fall ist, gelangen die Abgelehnten wieder zu den RAV, wo oftmals auch keine Möglichkeiten bestehen, zumal bei vielen die Rahmenfrist dann schon abgelaufen oder bald abgelaufen ist.

Die fehlenden Möglichkeiten zur „Sozialrehabilitation“ innerhalb der IV erschweren auch bei einer anderen Gruppe die berufliche Integration, nämlich beispielsweise für Randständige und „Drögel“. Voraussetzung für eine erfolgreiche berufliche Integration ist nämlich die Gewöhnung an eine Tagesstruktur.

---

<sup>1</sup>) In der deutschsprachigen Schweiz übernimmt die Stiftung „Profil“ von Pro Infirmis die Rolle, die IPT in der Westschweiz innehat.

In gezielter Abstimmung mit Arbeitslosenversicherung und/oder Sozialhilfe könnten Verbesserungen erzielt werden.<sup>1</sup> Als Beispiel wird genannt: Die ALV finanziert den Sprachkurs, die IV das anschliessende fachliche Training.

Generell sind die Schnittmengen zwischen IV und ALV bzw. IV und Sozialhilfe aber klein, wie eine Sonderauswertung der IV-Stelle Basel zeigt:

#### Übersicht 4.20: Schnittmengen IV-ALV, IV-Sozialhilfe

IV-Stelle Basel: Anzahl der IV-KundInnen, die gleichzeitig bei der Sozialhilfe oder bei der Arbeitslosenversicherung gemeldet sind.				
	2000		2002 <sup>1)</sup>	
Erstmalige Anmeldungen erwachsener Versicherter (ab 20. Altersjahr bis ANV-Altersgrenze)	1'791		1'883	
* davon auch bei der Arbeitslosenversicherung hängig	243	13,6 %	195	10,4 %
*auch bei der Sozialhilfe hängig	248	13,8 %	187	9,9 %

1) Durch forcierten Pendenzenabbau konnte die Zahl der Doppelkundschaften deutlich verringert werden.

Quelle: IV-Stelle Basel, Sonderauswertung.

Zum allergrössten Anteil dürfte es sich um reine „Zahlfälle“ handeln, also um Rückerstattung von Vorleistungen.

#### Problem: Fehlende Rehabilitation bei psychischen Erkrankungen

Es wird auch immer wieder das Problem der geringen Wirksamkeit beruflicher Wiedereingliederungsmassnahmen bei psychischen Erkrankungen angesprochen. Wegen der bereits erfolgten und zu erwartenden weiteren Zunahme dieser Erkrankungen liegt hier ein Schwerpunkt. Im Gegensatz z.B. zu InfarktpatientInnen oder Knochen-/ Gelenkoperationen, bei denen eine anschliessende Rehabilitation Standard sei, fehle es bei psychischen Erkrankungen weitgehend an Anschlussrehabilitationen. Die PatientInnen seien nach der Akutbehandlung noch nicht im Stande, an einer beruflichen Massnahme teilzunehmen, die IV könne aber (s.o.) die nötige „Sozialrehabilitation“ nicht finanzieren. Adressaten sind hier allerdings mehr die Krankenversicherungen, weniger die Arbeitslosenversicherung oder die Sozialhilfe.

<sup>1)</sup> Von Seiten der Sozialhilfe wurde in einigen Fachgesprächen allerdings eingewandt, dass die bei der IV angemeldeten KlientInnen praktisch alle eine ärztlich attestierte Arbeitsunfähigkeit aufweisen und daher gar nicht in Massnahmen vermittelt werden können.

Für die **geringe Durchsetzung des Grundsatzes „Eingliederung vor Rente“** werden jedoch sehr viel **gewichtigere Probleme** als die geschilderten Fallgruppen benannt. Es geht zum einen um die (zu) späte Anmeldung bei der IV, zum anderen um die Aufnahmefähigkeit bzw. –bereitschaft der Unternehmen.

Vor der IV-Anmeldung liegt oft eine lange „unproduktive“ Vorlaufzeit. Es wird gewartet, bis das Krankentaggeld ausläuft – und das sind nicht selten zwei volle Jahre – oder bis die ALV-Rahmenfrist sich dem Ende zuneigt. In dieser Wartezeit verschlimmern sich oft die Probleme, auf jeden Fall wächst die Distanz zum Erwerbsleben und die Basisfähigkeiten für eine erfolgreiche Teilnahme an beruflichen Eingliederungsmassnahmen gehen verloren oder verschlechtern sich. Die IV hätte durchaus die Möglichkeit, die berufliche Abklärung und berufliche Massnahmen schon frühzeitig einzuleiten, ist aber auf die Anmeldung angewiesen. Adressaten entsprechender Früherkennungs- (und Anmelde-)Wünsche sind in erster Linie Taggeldversicherer und die Ärzteschaft.<sup>1</sup> Als Muster für die Koordination mit den Taggeldversicherern gilt die zwischen SUVA und IV abgeschlossene Vereinbarung. Auch die RAV und die Sozialhilfe müssten in Richtung Früherkennung sensibilisiert werden. Dass das Problem auch bei den potenziellen IV-AnwärterInnen selbst liegen kann, wird häufig angesprochen: nicht wenige wehren sich so lange wie möglich, einen IV-Antrag zu stellen, weil dies als endgültiges „Scheitern“ erlebt wird.

Noch eine Stufe früher (und besser) wäre eine IV-Intervention, die bereits bei der Gefährdung eines Arbeitsplatzes wegen gesundheitlicher Probleme einsetzt. In der Idealvorstellung würde der Arbeitgeber die IV einschalten, wenn absehbar ist, dass anhaltende gesundheitliche Beeinträchtigungen von Mitarbeitenden zum Wechsel des Arbeitsplatzes oder zur Kündigung führen. Die IV könnte dann versuchen mit dem Unternehmen und der/dem Mitarbeitenden eine Lösung zu suchen, z.B. die Umschulung/Einarbeitung auf einen anderen Arbeitsplatz im Unternehmen und die Betreuung während dieser Zeit. Dass mit den gegenwärtigen Personalkapazitäten solche aufwändigen Einzelinterventionen kaum möglich sind, wird aber auch angesprochen.

Als zweiter grosser Engpass werden die zunehmend geringer werdenden Möglichkeiten benannt, Invalide ins Erwerbsleben zu reintegrieren bzw. die Möglichkeiten zu testen (Trainingsarbeitsplätze). Die Vorbehalte gegenüber Menschen mit Einschränkungen seien enorm hoch und es sei ein enormer Aufwand nötig, Unternehmen zu gewinnen und bei der Stange zu halten. Vor allem in den grossen Unternehmen sei, von einigen rühmlichen Ausnahmen abgesehen, kaum mehr Bereitschaft vorhanden, „sich ein potenzielles Problem aufzuladen“. Bei KMUs, wo der Chef persönlich angesprochen werden könne, finde man eher ein offenes Ohr. Als Ausweichmöglichkeit für die Abklärung in Arbeit bzw. das Arbeitstraining werden zunehmend Beschäftigungsprogramme genutzt, obwohl sie teilweise als weit weg von den realen Arbeitsbedingungen eingestuft werden. Bezüglich der dauerhaften Integration hofft man auf die erweiterten Möglichkeiten der 4. IVG-Revision (Pilotversuche).

---

<sup>1</sup>) „Die IV-Stellen „beziehen“ im Kernbereich „Renten“ der Kundschaft zu rund 77 % von der Krankenversicherung und zu 11 % von der Unfallversicherung.“ Dummermuth (2002), S. 205.

#### 4.3.4 Zwischenresümée

1. Im Zeitraum zwischen 1992 und 2002 stieg die Anzahl der IV-RentnerInnen jährlich im Durchschnitt um 5,2 % an. Mehr als drei Viertel der IV-Renten sind ganze Renten. Das Invaliditätsrisiko hat vor allem in den mittleren Jahrgängen (30–44 Jahre) stark zugenommen und ebenfalls unter Frauen und AusländerInnen. Unter den der Invalidität zugrunde liegenden Krankheiten spielen die „Beeinträchtigungen der Knochen oder Bewegungsorgane“ sowie „psychische Erkrankungen“ eine wachsende Rolle.
2. In der Invalidenversicherung gilt der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“. Faktisch ist jedoch die berufliche Integration weitaus seltener als die Verrentung. Der Anteil der beruflichen Massnahmen pro Neurente lag 1997 bei rd. 16 %. Für erwachsene IV-AntragstellerInnen kommen für die berufliche Eingliederung hauptsächlich folgende Massnahmen in Frage: Berufs- und Laufbahnberatung, Umschulung, Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsweg. Die Massnahmen müssen dem Erfordernis der annähernden Gleichwertigkeit (bezogen auf die Verdienstmöglichkeiten) vor Eintritt der Invalidität und nach erfolgter Massnahme entsprechen.
3. Struktur und Prozess der beruflichen Massnahmen der IV sind ebenso wenig durchleuchtet wie der Verbleib der Teilnehmenden bzw. der Erwerbssituation der IV-(Teil-)RentnerInnen. Mit wenigen Fachgesprächen konnte diese Lücke nicht geschlossen werden. Die Massnahmen der Umschulung spielen sich in den IV-eigenen Strukturen ab. Nach erfolgter Umschulung sind die Personen im Prinzip Arbeitssuchende wie alle anderen auch; sie haben i.d.R. auf der Basis der IV-Taggelder auch wieder einen Anspruch aus dem AVIG.
4. Als unzulänglich wird innerhalb der Palette der beruflichen Massnahmen der IV das Angebot für gering oder nicht qualifizierte Personen empfunden. Bei ihnen fehlen oft entweder die Voraussetzungen, um erfolgreich an einer Umschulung teilzunehmen oder eine qualifizierende Umschulung kommt wegen des Erfordernisses der Gleichwertigkeit nicht in Frage. Für sie bleibt i.d.R. nur die Arbeitsvermittlung und das Arbeitstraining oder die Abklärung in Arbeit. Die Arbeitsvermittlung aber ist in den IV-Stellen bisher sehr gering ausgebaut. Zudem fehle es oft an benötigten Basisqualifikationen (Sprache, Tagesstruktur), deren Vermittlung aber nicht in der IV-Kompetenz liege. Mit einer gezielten Abstimmung mit Arbeitslosenversicherung und/oder Sozialhilfe könnten Verbesserungen erreicht werden. Die Gruppen, um die es hier geht, ist aber nicht gross, ebenso wie generell die Schnittmengen zwischen IV und ALV oder Sozialhilfe nur klein sind.
5. Als weiteres Problem wird die fehlende Rehabilitation bei psychischen Erkrankungen angesprochen. Anders als bei körperlichen Erkrankungen, bei denen eine Anschlussrehabilitation Standard sei, werden PatientInnen mit psychischen Erkrankungen nach der Akutbehandlung entlassen, obwohl sie oft noch nicht im Stande sind, an einer beruflichen Massnahme teilzunehmen.
6. Für die geringe Durchsetzung des Grundsatzes „Eingliederung vor Rente“ werden jedoch insgesamt sehr viel gewichtigere Probleme als die geschilderten Fallgruppen benannt. Die langen „unproduktiven“ Vorlaufzeiten bis zur IV-Anmeldung erschweren

die berufliche Reintegration gravierend. Es wird gewartet, bis das Krankentaggeld ausläuft – nicht selten volle zwei Jahre – oder bis sich die ALV-Rahmenfrist dem Ende zuneigt. Hauptsächlich die Taggeldversicherer (von denen der weitaus grösste Teil der IV-KundInnen kommt) sind hier die Adressaten. Als zweiter grosser Engpass wird die zunehmend geringer werdende Bereitschaft der Unternehmen benannt, Invalide ins Erwerbsleben zu integrieren bzw. Trainingsmöglichkeiten, Praktika u.dgl. zur Verfügung zu stellen. Vermehrt müsse auf Beschäftigungsprogramme zurückgegriffen werden, die aber nicht gleichwertig mit dem wirklichen Arbeitsleben seien.

## **5 VERBESSERUNG DER INTEGRATIONSCHANCEN DURCH INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT**

### **5.1 Einleitung**

Integration der Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt ist das gemeinsame Ziel sowohl der Arbeitslosenversicherung als auch der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. In Kap. 4 wurden die Zielgruppen, Prozesse und Massnahmen im jeweiligen institutionellen Rahmen beschrieben. In diesem Kapitel geht es nun um die Frage, welche Probleme durch vermehrte interinstitutionelle Zusammenarbeit gemildert werden könnten.

Jede der Institutionen hat ihre eigenen Eintrittskriterien, ihre eigenen Zielgruppendifferenzierungen und Massnahmen. Als zentraler Nachteil dieser Segmentierung wird empfunden, dass nicht die bestmögliche Lösung für die von Erwerbslosigkeit betroffenen Personen im Blick ist, sondern – im Idealfall – die bestmögliche Lösung innerhalb der Möglichkeiten der eigenen Institution. Die wesentlichen, oft benannten Probleme sind:

- Personen, die keiner Institution zugeordnet sind, erhalten auch keinen (oder keinen vollen) Zugang zu Integrationshilfen. Beispiel sind die Ausgesteuerten und andere Erwerbslose, die zwar noch Anspruch auf Arbeitsvermittlung haben, nicht (mehr) jedoch auf andere arbeitsmarktliche Massnahmen.
- Es entstehen lange „unproduktive“, d.h. nicht für die Integration genutzte Zwischenräume.
- Es besteht die Gefahr, dass die Personen nur hin und her geschoben werden, um das eigene Budget zu entlasten (Drehtür-Effekt).
- Die Massnahmen bauen nicht aufeinander auf, sondern beginnen in ihrer je eigenen Logik von Neuem.
- Nicht die optimal geeignete Stelle wird tätig, z.B. für berufliche Abklärung, sondern die „zuständige“ Stelle; nicht die optimal geeignete Massnahme kann gesucht werden, sondern nur die im eigenen Spektrum.
- Bei „Mehrfachzuständigkeit“ besteht die Gefahr, dass keine Stelle aktiv wird, weil sie auf das Tätigwerden der anderen Stelle wartet (hofft).

Bei den gegebenen gesetzlichen Grundlagen können diese Probleme nicht einfach überwunden werden; sie können jedoch – so die Erwartung – mit vermehrter interinstitutioneller Zusammenarbeit gemildert werden.

Im folgenden wird zunächst die Sichtweise der institutionellen Akteure zu den Problemlagen, für die IIZ wünschenswert ist, dargelegt. Dann werden die in den fünf Regionen vorhandenen Ansätze der IIZ kurz vorgestellt. Schliesslich wird eine erste Bewertung aus der Sicht der beteiligten Fachpersonen wiedergegeben. Es zeigt sich dabei schnell, dass auf der konkreten Handlungsebene der „grosse Wurf“ weniger im Blick ist als die Bewältigung alltäglicher Hemmnisse.

IIZ beschränkt sich nicht auf eine Verbesserung der beruflichen/sozialen Reintegrationsmöglichkeiten, sondern kann vielerlei Anliegen haben: Verbesserung der administrativen Ablä-

fe, Beschleunigung von Zahlungen, Abstimmungen von Begrifflichkeiten, Vermeidung von Doppelbelastungen durch Beschleunigung von Abklärungen etc. Hier werden jedoch nur die Aspekte betrachtet, die direkt oder wenigstens indirekt mit der beruflichen/sozialen Integration zu tun haben.

## 5.2 Problemlagen

Formal lassen sich die Zusammenarbeitsbedürfnisse zunächst an zwei Konstellationen festmachen:

- den „gemeinsamen“ KundInnen bzw. KlientInnen
- den KundInnen bzw. KlientInnen, die von einer anderen Stelle „übernommen“ werden.

Es geht dabei um

- Information
- Beschleunigung
- bessere Verzahnung, Abstimmung
- optimale Nutzung der jeweiligen Möglichkeiten.

Oft ist der Bezug zur beruflichen/sozialen Integration nur mittelbar, durch Verbesserung administrativer Abläufe gegeben.

Aus der Sicht der drei zentralen Institutionen – Sozialhilfe (SH), Invalidenversicherung (IV) und Arbeitslosenversicherung (hier RAV) – sind in Übersicht 5.1 die Probleme aufgelistet, wobei es sich auch um Probleme handeln kann, die an der einen oder anderen Stelle durch verbesserte Zusammenarbeit bereits gelöst bzw. gemildert sind.

Natürlich sind die drei genannten Institutionen weder die einzigen Partner in der IIZ noch die einzigen Institutionen, die zur Integration beitragen. Im Prinzip kann man folgende Ebenen unterscheiden:

- Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und IV als Gesamtzuständige für ihre KundInnen.
- Spezialisierte Amtsstellen, die bestimmte Beiträge zur beruflichen/sozialen Integration liefern, z.B. Berufs- und Laufbahnberatung, Amt für Sozialbeiträge.
- Nicht-staatliche Stellen, die begleitend/unterstützend eingeschaltet werden, z.B. Schuldner- oder Suchtberatung oder die ebenfalls Leistungen für die Zielgruppen erbringen, z.B. die grossen Hilfswerke.
- Beauftragte Einrichtungen, die Massnahmen zur beruflichen Integration anbieten, z.B. Beschäftigungswerkstätten.

- Delegation der Betreuung einer bestimmten Gruppe an andere Institutionen, z.B. für Flüchtlinge an die Caritas.

Von Ausnahmen abgesehen, sind in die IIZ nur staatliche Stellen einbezogen (Ebene 1 und 2); deren Zusammenarbeit wird in der Beschreibung der IIZ in den Untersuchungsregionen dargelegt.

**Übersicht 5.1: Problemlagen als Begründung der institutionellen Zusammenarbeit**

<b>Problem</b>	<b>Betrifft</b>	<b>Auswirkungen KlientInnen</b>
<p>Es werden die „falschen“ Personen zu uns geschickt / überwiesen</p>	<p>RAV → SH: Die SH schätzt die „Vermittelbarkeit nicht richtig ein. Sie schickt Personen, die nach eigener Einschätzung arbeitsfähig sind, in Wirklichkeit aber so viele Defizite haben, dass sie nicht vermittelbar sind.</p> <p>IV → SH: Die SH kennt die IV-Voraussetzungen nicht oder nimmt sie nicht zur Kenntnis. Sie versucht alle Personen, die langfristig nicht integrierbar sind, bei der IV anzumelden.</p>	<p>Frustration, Leerlauf, zeitliche Verzögerungen</p>
<p>Es dauert zu lange, bis KlientInnen bei uns ankommen</p>	<p>IV → RAV/SH: Gesundheitliche (vor allem auch psychische) Schädigungen werden zu spät erkannt; die betroffenen Personen wollen sie auch nicht wahrnehmen. Es vergeht viel Zeit, bis endlich eine IV-Anmeldung erfolgt.</p>	<p>Zeitliche Verzögerung bis zum Einleiten der „richtigen“ Massnahmen. Misserfolgserlebnisse bei Versuchen, am Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dequalifizierung.</p>
	<p>SH → RAV: Beim RAV könnte man relativ gut erkennen (abfragen), wer von den Ausgesteuerten zur Sozialhilfe muss. „Leerzeit“ könnte vermieden werden, wenn bezüglich dieser Personen direkt die SH involviert würde.</p>	<p>dto.</p>
	<p>RAV → IV: Bei negativem IV-Entscheid kommen Erwerbslose wieder zum RAV, das dann kaum noch etwas tun kann (z.B. Rahmenfrist fast abgelaufen). IV könnte RAV schon früher über wahrscheinlichen negativen Bescheid informieren.</p>	<p>Langes Untätigsein wegen Warten auf IV-Entscheid. Kaum zu motivieren wegen Hoffnung auf Rente.</p>
<p>Die Abklärungen dauern zu lange. Es entstehen unproduktive Wartezeiten, in denen sich die Situation der Betroffenen verschlechtern kann.</p>	<p>SH/ RAV → IV: Die sehr lange dauernden IV-Abklärungen sind ein grosses Problem. Sofern sie wegen externer Faktoren nicht verkürzt werden können, müsste es doch möglich sein, Massnahmen auf der Basis eines Zwischenstandes einzuleiten.</p>	<p>Bessere Integrationschancen bei schnellem Massnahmeneinsatz.</p>

<b>Problem</b>	<b>Betritt</b>	<b>Auswirkungen KlientInnen</b>
Fehlende wechselseitige Information über Massnahmen und Befunde	Alle: Bei gemeinsamen KlientInnen sollte „automatisch“ über die vorgenommenen Massnahmen bzw. Entscheide informiert werden. Bei aufeinander folgender Zuständigkeit sollte ein aussagefähiges Dossier übergeben werden, das Doppelspurigkeit vermeiden hilft. Der Datenschutz sollte nicht als Vorwand für Informationsverweigerung herangezogen werden. Mit Zustimmung der KundInnen/KlientInnen ist der Informationsaustausch möglich.	Bessere Chancen, abgestimmte Massnahmen zu erhalten. Vermeiden von unnötigen Mehrfachabklärungen.
Fehlende fallbezogene Abstimmung von Massnahmen	IV <-> RAV/SH: RAV und SH könnten Massnahmen veranlassen, die die IV-Eingliederungsbemühungen unterstützen würden, entweder Aufbau von Fähigkeiten oder auch nur, um langes Untätigsein zu vermeiden. SH → RAV: Bei von Aussteuerung bedrohten potenziellen SH-Beziehenden könnten die RAV-Massnahmen so gewählt werden, dass sie die anschließenden SH-Massnahmen unterstützen bzw. Lücken in diesen vorweg füllen.	Vermeiden von „Leerzeiten“, bessere Erfolgchancen durch „Aufbau“ von Schlüsselqualifikationen.
Massnahmenabbruch bei Übergang an andere Stelle	SH → RAV: Bei Aussteuerung können Massnahmen nicht weitergeführt werden, wenn keine gemeinsamen Massnahmen vorhanden sind.	dto.
Zugänglichkeit von Massnahmen	SH <-> RAV: In eher kleinräumlichen, ländlichen Regionen kann nicht für jede Gruppe ein differenziertes Angebot vorgehalten werden. Abgestimmte Planung und Öffnung der Angebote für alle Zielgruppen könnte Angebot vergrössern. Für sehr spezialisierte Angebote gilt dies auch in Agglomerationen.	Müssen wieder von vorne anfangen, oft auch Leerzeiten.  Bessere Chance, das richtige Angebot zu erhalten und damit bessere Erfolgchancen.
Institutionelle Hürden verhindern, dass für Assessment und Massnahmen gleich die „beste“ Stelle in Anspruch genommen wird.	RAV <-> IV: Bei Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen wäre es oft besser, gleich eine Abklärung über IV machen zu lassen (mehr Kompetenz dort); Finanzierung bei ALV wegen Vorleistungspflicht.	dto.

<b>Problem</b>	<b>Betrifft</b>	<b>Auswirkungen KlientInnen</b>
Die eigentlich zuständigen Stellen müssten die Aufgabe besser wahrnehmen können.	SH → RAV: Eigentlich sollte die Arbeitsvermittlung Aufgabe der RAV sein. Auf Personen mit erheblichen Vermittlungsproblemen sind die RAV nicht eingerichtet. Zu geringe Personalkapazität sowie die am raschen Vermittlungserfolg orientierten Incentives führen dazu, dass die Schwervermittelbaren nicht ausreichend betreut werden.	Klare Zuständigkeiten und entsprechende Ausstattung verhindern, dass Personen zwischen die Netze fallen.
Klärung des Hilfebedarfs und der –möglichkeiten erfolgt in Etappen und parallel anstatt von vornherein gemeinsam zu agieren.	Alle: Die KundInnen werden von Stelle zu Stelle geschickt und müssen immer wieder ihre Geschichte von vorne erzählen. Eine gemeinsame Sicht kommt so nur schwer zustande und es besteht die Gefahr von kontraproduktiven Entscheidungen. Besser wäre, sich von Anfang an zusammensetzen.	Weniger „Entmündigung“. Bessere Chancen auf schnellen Prozessverlauf und richtige Massnahmen.
Fälle, bei denen die Zuständigkeit nicht ganz klar ist, bleiben liegen	Alle: Es gibt immer Fälle, bei denen wegen Mehrfachzuständigkeit nicht klar entschieden werden kann, wer wofür verantwortlich ist. Es müsste eine institutionalisierte Regelung zur raschen Klärung/Bearbeitung geben.	Weniger Fälle, die zwischen allen Stühlen hängen bleiben. Chancen auch für die wirklichen Sonderfälle.
KlientInnen / KundInnen, die an zu viele Türen verwiesen werden, „gehen oft verloren“.	RAV <→ SH/IV: Aufgabenteilung nach der „besten Kompetenz“ kann zu Aufspaltung für die KundInnen führen. Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass sie nicht auf dem Weg verloren gehen.	Überforderung vermeiden, aber auch Verhindern von „sich Durchschlängeln“.
Für KlientInnen / KundInnen sind die Systeme intransparent, sie können sich kaum eigenständig bewegen	Alle: Wenn schon die involvierten Fachpersonen oft nicht (genau) über die Möglichkeiten und Grenzen der anderen Institutionen Bescheid wissen, gilt dies noch mehr für die KundInnen. So viel Transparenz wie nur möglich herzustellen, sollte zur Grundaufgabe gehören.	Vermeiden von Autonomieverlust, Stärken von Selbsthilfemöglichkeiten. Stärkung Compliance durch Einsicht / Transparenz.

### 5.3 Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit

In den fünf einbezogenen Regionen existiert ein breites Spektrum an beteiligten Institutionen und Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Viele formelle und informelle Kooperationen sind nicht neu; durch die seco-Initiative wurde jedoch, wie häufig in den Gesprächen erwähnt, ein neuer Anstoss gegeben und es wurde das Feld umfassender bearbeitet. IIZ wird überall als Prozess verstanden; vieles ist noch in Arbeit, die Umsetzung steht oft erst ganz am Anfang, so dass auch die Bewertung noch offen bleiben muss. Im folgenden werden übersichtsartig die Grundzüge der jeweiligen IIZ dargestellt. Die Darstellung folgt keinem strikt einheitlichen Schema, weil die Unterschiede zwischen den Regionen erheblich sind.

#### 5.3.1 Kanton Basel-Stadt

##### 1. Installation eines IIZ-Prozesses zwischen fünf Amtsstellen:

- Amt für Berufsbildung und Berufsberatung
- Amt für Sozialbeiträge
- IV-Stelle
- Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
- Sozialhilfe der Stadt Basel

Zwei Ebenen:

**Amtsleiterkonferenz:** Formulierung von Strategien und Zielen; Vorschläge an übergeordnete Stellen; Einsetzen von Arbeitsgruppen; Entscheide in IIZ-Grundsatzfragen

**Arbeitsgruppen:** Autonomes Erarbeiten von Lösungsvorschlägen zur Verbesserung der Prozesse; Vorlage von Grundsatzfragen für die Amtsleiterkonferenz; Einzelfalllösungen (s. nächste Seite).

##### 2. Interinstitutionelle Einrichtungen

Zwei Projekte zur beruflichen/sozialen Integration zwischen KIGA und Sozialhilfe: „Kooperation“ (berufliche Abklärung und Coaching), „Projekt 100“ (Eingliederung von Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden).

Die IIZ-Fachgruppe „berufliche Integration“ als Clearingstelle für „querliegende“ Einzelfälle (s.o.)

##### 3. Besonderheit

Alle beteiligten Amtsstellen sind im Wirtschafts- und Sozialdepartement, was die Zusammenarbeit sehr erleichtert. Lediglich die Sozialdienste der beiden „Landgemeinden“ des Kantons (Riehen und Bettingen) gehören nicht dazu. Ausserdem: Stadtkanton mit überschaubarer Grössenordnung.

Schon seit längerer Zeit wird Zusammenarbeit praktiziert; z.B. informiert die IV-Stelle andere involvierte Ämter über alle Entscheide.

##### 4. Bewertungen

**Positiv:** Kultur der Zusammenarbeit, Kennenlernen, engagierter Prozess und pragmatisches Konzept. Förderung der Kohärenz durch „Boxenstopps“, an denen alle Arbeitsgruppen berichten. Amtsleitungen fördern das Vorhaben. Als besonders positiv wird allseitig die IIZ-Fachgruppe „berufliche Integration“ hervorgehoben.

**Kritisch:** Konkrete Umsetzung steht überwiegend noch aus und Alltagstauglichkeit noch nicht erwiesen. Problem der Einbindung der MitarbeiterInnen, die nicht am Prozess beteiligt sind.

<b>IIZ-Arbeitsgruppen</b>	<b>Mandat und Aktivitäten</b>
Info-Abfragen zu gemeinsamen KlientInnen	<p>Informationen in Einzelfällen sicherstellen; Austausch, welche HilfsbezügerInnen wo bereits gemeldet sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Entwicklung Tool zur Abfrage gemeinsamer KlientInnen mittels AHV-Nr. und Geburtsdatum – in Versuchsphase</li> <li>▫ Klärung wer Abfragen an wen schickt (z.B. innerhalb Sozialhilfe nur Intake-Team?)</li> <li>▫ Medium: Internet nicht möglich, Intranet zu klären; oder benannte Ansprechpersonen</li> <li>▫ IV→ SH/RAV: Bereits standardmässige Info über alle Entscheide bei gemeinsamen KlientInnen</li> </ul>
Junge Erwachsene	<p>Koordination und Vorbereitung der richtigen Massnahmen für die Zielgruppe Junge Erwachsene</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Gruppe ist noch nicht richtig in Gang gekommen</li> </ul>
Fachgruppe berufliche Integration, Einzelfälle	<p>Massnahmen zur beruflichen Integration in Einzelfällen koordinieren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Absprache Arbeitsmittel und Kommunikationswege</li> <li>▫ Formular „Fallbeschreibung und Beschluss“</li> <li>▫ Monatliche Fallbesprechung</li> <li>▫ Vorfinanzierung durch Sozialhilfe, Finanzmittelpool SFr. 100'000 p.a.</li> <li>▫ Entscheid über die ersten eingebrachten Fälle</li> </ul>
Überweisungsmodelle	<p>Klären der Schnittstellen zwischen den Ämtern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Festlegung prioritärer Schnittstellen in der Überweisungspraxis</li> <li>▫ Entwicklung von Checklisten und Überweisungsformularen für Überweisungen <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sozialhilfe → KIGA</li> <li>– Amt für Sozialbeiträge → KIGA</li> </ul> </li> </ul> <p>Weitere Überweisungsmodelle noch in Bearbeitung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Grundsatzfragen (z.B. Auslegung von „Vermittelbarkeit“) an Amtsleiterkonferenz zur Klärung</li> </ul>
Infoaustausch	<p>Fördern des Informationsaustauschs unter den Amtsstellen, Kultur-entwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Konzept für Tag der Offenen Tür, 2003 zunächst Sozialhilfe, für MitarbeiterInnen der beteiligten Amtsstellen</li> <li>▫ Sicherstellung der Telefonlistenverteilung zwischen den Ämtern</li> <li>▫ Plattform für Informationswünsche aller MitarbeiterInnen (Anfrageformular)</li> <li>▫ Vorüberlegungen IIZ-Plattform im Intranet</li> </ul>
Rechtliche Massnahmen	<p>Erkennen von rechtlichen Problemen der Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Erstellung Übersicht über Arbeitsabläufe bezüglich Einsprache- und Beschwerdeverfahren in den verschiedenen Amtsstellen</li> <li>▫ Sammlung Datenschutzprobleme</li> <li>▫ Erstellung Katalog Praxis-Antworten in Bearbeitung</li> <li>▫ Informationsaustausch über ATSG</li> </ul>

### 5.3.2 Stadt Zürich (bzw. Kanton Zürich)

#### 1. Überblick

Auf der Ebene der **Stadt Zürich** ist primär die Sozialhilfe bzw. das Sozialdepartement der Stadt Zürich zu betrachten. In der Organisation der sozialen Hilfen der Stadt Zürich ist eine bedeutende Umwandlung im Gang: der Aufbau von fünf regionalen polyvalenten Sozialzentren, in denen Sozialhilfe, Kinder- und Familienhilfe sowie (zukünftig) auch die Vormundschaft integriert bearbeitet werden und die zusätzlich noch andere Dienste unter ihrem Dach oder in ihrer Trägerschaft haben: Mütter- und Väterberatung, Quartierssozialarbeit, Schulsozialarbeit. Im Sinne unserer Fragestellungen handelt es sich dabei aber um eine neue intrainstitutionelle und nicht um interinstitutionelle Zusammenarbeit; deshalb wird diese Neuorganisation hier nicht weiter aufgegriffen.

Das Sozialdepartement der Stadt Zürich hat Übereinkommen zur Zusammenarbeit zur Unterstützung (auch) der beruflichen Integration mit einer Reihe von Institutionen. Unter die IIZ im engeren Sinne fällt die Zusammenarbeit mit den RAV bezüglich der beruflichen Integration Sozialhilfebeziehender. Bei nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigten Stellensuchenden finanziert der Kanton nach EG-AVIG 50 % der Projektkosten von sog. Ausgesteuertenprogrammen. Voraussetzung ist das Vorliegen von realen Wiedereingliederungschancen. Diese Voraussetzung wird grundsätzlich von den RAV geprüft und verbindlich entschieden. Da die Sozialzentren ihre eigenen Assessments durchführen, wurde zwischen dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons und dem Sozialdepartement der Stadt Zürich für die Dauer eines Versuchs eine Vereinbarung ausgehandelt, nach der die RAV im wesentlichen nur noch formal involviert sind (Information des RAV, AVAM-Anmeldung), also nicht mehr ad personam die Wiedereingliederungschancen und damit die Genehmigung der Massnahmen prüfen. Diese Vereinbarung ist zur Zeit noch in Bearbeitung.

Die sehr differenzierte eigene Struktur der Hilfen zur Reintegration für Sozialhilfebeziehende in der Stadt Zürich, inklusive einer Stellenvermittlung, begrenzen die Zusammenarbeitsbedürfnisse mit den RAV naturgemäss. Seit kurzem gibt es jedoch ein geordnetes Informationsverfahren, wonach – mit Zustimmung der KlientInnen – Informationen über die bisherigen RAV-Massnahmen abgerufen werden können.

#### 2. Kantonale Steuerungsgruppe

Seit Ende 2002 kantonale Steuerungsgruppe, bestehend aus Amtsleiter bzw. Direktoren/Präsidenten der folgenden Ämter:

- Amt für Wirtschaft und Arbeit bzw. „Arbeitsmarkt“
- Amt für Jugend- und Berufsberatung
- Kantonales Sozialamt
- Sozialversicherungsanstalt
- Sozialkonferenz des Kantons Zürich
- Ergänzender Arbeitsmarkt der Stadt Zürich

**Intention:** Plattform, um den Handlungsspielraum und das weitere Potenzial für IIZ auszuleuchten. Vorerst Bemühung um eine Bestandsaufnahme und um eine Auslegeordnung auf der Basis (geschätzter) Daten.

#### 3. Vereinbarungen

Auf **kantonomer Ebene** bestehen u.a. Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen der RAV und den Fürsorgeorganen, der Studien- und Berufsberatung des Kantons Zürich, mit der Asyl-Organisation Zürich. In unserem Kontext ist vor allem die sich entwickelnde IIZ zwischen den AWA bzw. RAV und der IV-Stelle von Interesse.

#### 4. Zusammenarbeit zwischen IV-Stelle und RAV

Zusammenarbeitskonzept IV-RAV aus dem Jahr 2000 regelt u.a.:

- Wer wann tätig wird
- die Übergabe von KundInnen und Informationen
- die kostenneutrale Zugänglichkeit der IV-Standortbestimmungskurse zur Abklärung von
- RAV-KundInnen mit Gesundheitsschäden
- das Verfahren bei Problemen, Zweifelsfällen.

Dieses Konzept wurde wegen zu grosser wechselseitiger Distanz noch nicht optimal umgesetzt.

Neuer Ansatz (seit Ende 2002): Konstituierung eines **IV-RAV-Netzwerkes**

- Bestimmung von IV-Kompetenzpersonen je RAV (1-2 PersonalberaterInnen)
- 3mal pro Jahr gemeinsame Sitzungen (RAV-Kompetenzpersonen und IV-Fachdienst Eingliederung)
- Fachspezifische Schulung über berufliche Massnahmen in der IV
- Klärung offener Fragen der Zusammenarbeit (Fallbesprechungen und -lösungen)
- Weiterentwicklung, z.B. Prüfung des Bedarfs an einer spezialisierten Anlaufstelle

Gleichzeitig Entwicklung des Konzeptes „**Aktive Arbeitsvermittlung**“ bei der **IV-Stelle**; Einstellung von ArbeitsplatzberaterInnen.

Zielsetzung: Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt; Verbesserung der Vermittlungschancen durch klare Zuordnung an die jeweils kompetenteste Stelle.

Triage:

- Vermittlung durch RAV, wenn keine behinderungsbedingte Erschwernis bei der Stellensuche vorliegt. RAV erhält, mit Zustimmung der KundInnen, die benötigten Informationen, z.B. zur medizinischen Zumutbarkeit.
- Vermittlung durch IV bei behinderungsbedingten Erschwernissen bei der Stellensuche, z.B. Sehbehinderung. Partiiell Auftrag an externe Partnerfirmen inklusive Betreuung nach Stellenantritt von Arbeitnehmenden und -gebenden.

Konzept: Gemeinsame, abgestimmte Massnahmenplanung.

1. Personen, die sowohl nach IVG wie auch AVIG Anspruch auf Arbeitsvermittlung haben, werden gegenwärtig von beiden Versicherungen betreut. Neu soll diejenige Versicherung, welche diesen Doppelanspruch erkennt, mit einem Zusammenarbeitsbrief RAV an IV resp. IV an RAV auslösen können, dass die gemeinsame Vorgehensweise besprochen werden kann. Einzelheiten müssen fallweise geregelt werden.
2. Die IV überprüft und entscheidet, ob eine behinderungsbedingte Einschränkung bei der Stellensuche besteht. Bei überwiegend behinderungsbedingter Einschränkung übernimmt die IV die Vermittlungsaufgabe in Absprache mit den RAV. Die AVIG-Kontrollaufgaben verbleiben bei den RAV.

Beispiel A:

- die RAV-Verantwortliche verfügt einen dreimonatigen Deutschkurs und
- der IV-Verantwortliche verfügt den anschliessenden, berufsbegleitenden Ausbildungsgang zum Hauswart. Die IV entscheidet, ob die rasche Vermittlung in den freien Arbeitsmarkt nach AVIG-Möglichkeiten realistisch ist, oder ob ein Auftrag an eine externe Partnerfirma wirkungsvoller erscheint.

Beispiel B:

Die versicherte Person hat keinen Anspruch auf Umschulung, der IV-Verantwortliche ist überzeugt, dass im Lagerbereich eine Stelle gefunden werden könnte, wenn der Kandidat einen entsprechenden EDV-Lagerverwaltungskurs absolviert hätte. Er sucht dann selbst eine Arbeitsstelle für den Kandidaten oder nimmt Kontakt auf mit der externen Partnerfirma. Falls diese relativ rasch eine entspre-

chende Vakanz besetzen könnte, wird zusammen mit den RAV-Verantwortlichen entschieden, dass parallel zu den Vermittlungsbemühungen der Kandidat einen entsprechenden Kurs nach AVIG verfügt erhält.

### **5. Bewertungen**

Misstrauen, Sprach- und Verständnislosigkeit zwischen IV und RAV wird abgebaut, die Zusammenarbeit wird strukturiert und geführt.

Die konkreten Auswirkungen sind noch nicht bewertbar.

### **5.3.3 Kanton Thurgau**

**1. Installation eines interinstitutionellen Koordinierungsgremiums** „Dialog“ IV/ALV; Sozialhilfe vorerst nur punktuell involviert.

Erarbeitung einer Ist-/Soll-Analyse zu den Schnittstellen IV-ALV und Prüfung verschiedener IIZ-Modelle:

- Aktive Stellenvermittlung von IV-Klienten im RAV (Delegation)
- Koordinierte Fallabwicklung in interdisziplinärer Struktur
- Koordinierte Fallabwicklung in bisheriger Struktur (Case Management)

**2. Einrichtung der integrierten Plattform (IP)** für gemeinsame Fälle IV/ALV, bisher in Frauenfeld, evtl. später auch in anderen RAV-Regionen.

- Fachstelle ist besetzt mit 50 %-Stelle IV, 30 % RAV und 100 % Fachstellenleiter.
- Arbeitsteilung besteht weiterhin: IV für KundInnen mit gesundheitsbedingten Einschränkungen in der Vermittlung, RAV für solche, die keine gesundheitsbedingten Einschränkungen haben (überwiegend AntragstellerInnen mit ablehnendem IV-Bescheid). Jedoch Kooperation und gemeinsame Suche nach Lösungen.
- Durch das Praxisbeispiel sollen die Möglichkeiten ausgelotet bzw. die Grenzen sichtbar gemacht werden. Konsequenzen sind dann durch das Koordinierungsgremium zu ziehen.

**3. Einrichtung einer Steuerungsgruppe Beschäftigungsprogramme**

- Keine formelle Planung bzw. Planungskompetenz
- Informationsplattform; hilft den einzelnen Programmen sich zu positionieren; auch Absprachen z.B. über Kostenansätze, Erfolgsmessung.
- Öffnung der Beschäftigungsprogramme für alle relevanten Gruppen.

### **4. Besonderheit**

Sozialhilfe ist im Kanton Thurgau eine reine kommunale Angelegenheit. 80 Kommunen in den Prozess einzubeziehen, ist jedoch unmöglich. Etwaige Versuche mit „Pilotkommunen“ eher unrealistisch (zu grosse Unterschiede zwischen den Kommunen).

### **5. Bewertungen**

Anstoss sehr gut, Erfolgsbewertung noch nicht möglich. Das Projekt wird evaluiert (seco-Evaluation).

### 5.3.4 Kanton Waadt

#### 1. Überblick

Es gibt keine kantonale Koordinationsgruppe, sondern nur Arbeitsgruppen von Fall zu Fall. Als kantonale IIZ-Koordinatorin wurde die Beauftragte für die Koordination der RAV beim Wirtschaftsdepartement eingesetzt. Auch auf regionaler Ebene existieren kaum formelle IIZ-Strukturen. In der Region Yverdon-Grandson wird die informelle Zusammenarbeit als sehr eng und gut funktionierend bezeichnet. Sozialhilfe und RAV sitzen unter einem Dach; die Mitarbeitenden treffen sich in ihren Büros, um Informationen auszutauschen. Bei Bedarf finden tripartite Gespräche statt; eine Regelung, wann und in welcher Form sie stattfinden sollen, besteht aber nicht. Zur IV bestehen kaum Beziehungen; die IV „verschanzt“ sich hinter dem Datenschutz.

#### 2. Aktivitäten der IIZ-Beauftragten

Die von der Beauftragten in die Wege geleitete IIZ bezieht sich auf folgende Zielsetzungen:

- Die Zusammenarbeit zwischen den RAV und anderen Partnern entwickeln und formalisieren, indem ein Netz von ergänzenden Dienstleistungen erstellt wird. Es geht dabei z.B. um Abkommen mit der Berufsberatung oder der psychologischen Beratung.
- Spezifische Massnahmen zur beruflichen Integration entwickeln, insbesondere für die am schwierigsten beruflich zu integrierenden Gruppen. Dabei sollen die kompetentesten Partner (insbesondere private) in Anspruch genommen werden.

Die spezifischen Massnahmen sollen das Eingliederungspotenzial verbessern und auch dafür sorgen, dass die Betroffenen im (AVIG-)System bleiben können. Beispielhaft genannt werden:

- Leistungen mit „diagnostischen Zielen“
- Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit und bei psychosozialen Problemen
- Programm zur Anerkennung und Validierung der Qualifikationen für Arbeitslose ohne anerkannte Qualifikationen.

Im wesentlichen handelt es sich um eine Erweiterung/Ergänzung des RAV-Instrumentariums.

#### 3. RMR

Der RMR ist im Prinzip eine interinstitutionelle Massnahme, die im Zusammenwirken von Sozialhilfe und RAV durchgeführt wird. Es hängt von den regionalen Gegebenheiten ab, ob eine rein administrative Aufteilung vorgenommen wird, oder eine an den Bedürfnissen der KlientInnen orientierte (vgl. Beschreibung in Kap. 4.2.4).

#### 4. Vereinbarungen

- Vereinbarung über Zusammenarbeit zwischen der IV-Stelle und den RAV des Kantons Waadt von 2001. Diese Vereinbarung regelt die Informationsübergabe und die ggf. durchzuführenden tripartiten Gespräche. Sie war aber vor Ort entweder nicht bekannt oder wurde als „theoretisch“ eingestuft.
- In der Region Yverdon-Grandson kann das RAV bei psychosozialen Problemen die Sozialhilfe einschalten.

#### 5. Bewertungen

**Positiv:** Die informelle Zusammenarbeit zwischen den vor Ort präsenten Institutionen wird als gut bezeichnet.

**Kritisch:** Es gibt zu wenig Regeln, es hängt zu sehr von der Initiative einzelner ab, ob eine Zusammenarbeit gesucht wird. Die Zusammenarbeit scheitert an mangelnder Zeit.

### 5.3.5 Kanton Wallis

#### 1. Der IIZ-Prozess

Installation eines „funktionellen“ Koordinationskonzeptes zwischen folgenden Institutionen:<sup>1</sup>

- RAV
- Berufsberatung
- Sozialhilfe (SMZ)
- IV
- LVT (Ligue valaisanne contre les toxicomanics).

Drei Ebenen:

- **Kantonale Steuerungsgruppe** aus Vertretern der kantonalen Direktionen der beteiligten Institutionen. Entwicklung der Strategie für die IIZ, Verbesserung der Koordination zwischen den einzelnen Regionen und Institutionen, Sicherstellung einer einheitlichen Informationspolitik, Organisation eines gemeinsamen Weiterbildungsangebotes.
- Drei interinstitutionelle **Regionalgruppen** (Unter-, Mittel- und Oberwallis) aus den regionalen LeiterInnen der genannten Institutionen. Umsetzung der kantonalen Entscheidungen, Optimierung der Abläufe, Entwicklung neuer Massnahmen und Förderung Informationsaustausch.
- **Operative Ebene** je Region: Nach Bedarf agierende Arbeitsgruppen („groupe terrain“ genannt) der IIZ-Beauftragten je Amtsstelle, z.T. auch nur bilateral. Das Zusammenspiel zwischen Regionalgruppe und „groupe terrain“ ist regional unterschiedlich. Zu dieser Ebene gehören auch die Koordinationsgespräche zwischen den Zuständigen der beteiligten Stellen und den KlientInnen (entretiens interinstitutionnels).

#### Ergebnisse, Instrumente

Schwerpunkt der regionalen Gruppen bisher bei wechselseitiger Information und Diskussion von Schnittstellen. Sichtbare Resultate:

- Entwicklung eines einheitlichen Formulars zur Einholung von Informationen bei der IV, das die Vielzahl bisher verwendeter Formulare ersetzt.
- Festlegung von „Meilensteinen“ zur Formalisierung von Arbeitsabläufen zwischen den Institutionen (guide memo / aide memo).
- Häufigere Anwendung von entretiens interinstitutionnels
- Vereinheitlichung und Verbesserung der „fiche signalétique“: Formular zur Erhebung persönlicher Angaben bei Erstkontakt mit einer Institution, das auch Auskunft gibt, welche anderen Stellen involviert sind.

Nächste Schritte: Formalisierung der Koordinationsgespräche zwischen BearbeiterInnen und zwischen BearbeiterInnen und KlientInnen.

#### 2. Vereinbarungen

Ausdruck einer schon früher bestehenden IIZ sind folgende Vereinbarungen:

- Mandat für interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen RAV und Sozialhilfe (SMZ): Regelt die Möglichkeiten der RAV für ihre KundInnen bei der Sozialhilfe psychosoziale Beratung, Expertisen, Begleitung in Auftrag zu geben. Es handelt sich dabei um begrenzte Aufträge.
- Mandat für interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen RAV und LVT: hat einen – den unterschiedlichen Aufgaben angepassten – vergleichbaren Inhalt. Zusätzlich regelt es auch die Inanspruchnahme von RAV-Leistungen für KlientInnen der LVT.
- Mandat für die Zusammenarbeit zwischen RAV/LAM und der Berufsberatung: Es regelt die Leistungen, die die Berufsberatung erbringt, nämlich Informationstage, Kurse, individuelle Beratung und deren Form sowie Finanzierung.
- Ein Mandat bezüglich der Zusammenarbeit mit der IV existiert bisher nicht.

---

<sup>1</sup>) Frossard (2000), S. 218ff.

### 3. Weiteres

Nebeneinander von Massnahmen für Ausgesteuerte, die in der Regie der Arbeitsverwaltung liegen und berufliche Massnahmen für Sozialhilfebeziehende führt zur Verwirrung. OrganisatorInnen der Programme in der Regie der Arbeitsverwaltung werden jetzt auch für die Planung der Sozialhilfe-Massnahmen beigezogen.

### 4. Bewertungen

**Positiv:** Gegenseitiges Kennenlernen der Institutionen, Verständnis, verbesserte Instrumente (Formulare), Formalisierung von Arbeitsabläufen, vermehrte „entretiens interinstitutionnels“. Meist gute informelle Zusammenarbeit.

**Kritisch:** Schwieriger Transfer von den IIZ-AkteurInnen zu den anderen Mitarbeitenden; Konflikt zwischen „informell“ und „formell“ – manche fühlen sich eingeengt; noch zu wenig Professionalität; IV kaum beteiligt; unklare Aufgabenteilung „groupe regional“ – „groupe terrain“.

## 5.4 Erste Bewertung, Erfolgsfaktoren

Im Rahmen dieser Studie geht es nicht um eine Evaluation der IIZ. Für eine eigentliche Evaluation der Wirkungen wäre es in den meisten Fällen ohnehin noch zu früh. Es kann jedoch ansatzweise systematisiert werden, auf welche Probleme die bisherigen IIZ-Entwicklungen reagieren und welche eher unbearbeitet bleiben. Zusätzlich liegen aus den Fachgesprächen allgemeine Bewertungen, Einschränkungen und Benennungen von Faktoren vor, die für den Erfolg wichtig sind.

Die IIZ-Ansätze in den fünf Untersuchungsregionen kann man folgenden Gruppen zuordnen:

1. Wechselseitige Information der verschiedenen Ämter über gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Prozesse. Partiiell Aufbau eines ExpertInnenstammes, der die Zusammenarbeitsfragen kanalisiert: Kantone Basel-Stadt, Zürich, Wallis.
2. Normierter Austausch von die KlientInnen betreffenden Informationen, Standardisierung des Informationsflusses, Bearbeitung der datenschutzrelevanten Fragen: Kantone Basel-Stadt, Zürich, Wallis.
3. Erarbeitung von Regeln für die Überweisung/Zuweisung von KundInnen/KlientInnen: alle.
4. Installation integrierter Fördermassnahmen für die KundInnen/KlientInnen verschiedener Ämter (Kanton Basel-Stadt) bzw. Öffnung von Massnahmen und/oder koordinierte Planung (Kantone Thurgau, Wallis).
5. Vereinbarungen über die schwerpunktmässige Zuordnung bzw. Federführung für bestimmte KlientInnen, Abstimmung von Massnahmen: Kantone Zürich, Thurgau (RAV-IV), Waadt, Wallis.
6. Clearingstelle für die Einleitung von Massnahmen für KlientInnen, bei denen die Zuständigkeit (noch) nicht völlig geklärt sind: Kanton Basel-Stadt.

7. Informelle oder formell installierte tripartite Gespräche (beteiligte Ämter, KlientInnen) bezüglich Übergabe bzw. Fallabklärung: vor allem Kantone Waadt, Wallis.

Unterschieden werden kann weiterhin danach, ob alle relevanten Ämter involviert sind (Kantone Basel-Stadt, Wallis) oder ob (vorerst) punktuelle Schnittstellen bearbeitet werden (Kantone Zürich, Thurgau, Waadt).

Insgesamt liegt in den einbezogenen Untersuchungsregionen der bisherige IIZ-Schwerpunkt mehr bei den Informationen und der Erstellung von Regeln zwischen den Institutionen als bei der unmittelbaren Zusammenarbeit bezüglich der einzelnen KundInnen/KlientInnen. Beispielsweise gibt es kein standardisiertes gemeinsames Assessment und nur sehr partiell eine gemeinsame Massnahmenplanung. Ob und inwiefern die informelle Zusammenarbeit im Kanton Waadt bzw. die interinstitutionellen Gespräche im Kanton Wallis wirklich diese Anliegen abdecken, liesse sich nur sagen, wenn mehr Informationen über die Häufigkeit und den Inhalt bekannt wäre. Nur die Basler IIZ-Gruppe „berufliche Integration, Einzelfälle“ stellt ein Instrument dar, um für querliegende Fälle unabhängig von der letztlich Kostenträgerschaft Integrationsmassnahmen zu ermöglichen.

Für die Ansätze, die den Informationsaustausch erleichtern sollen oder die Überweisungsregelungen festlegen, steht der Praxistest noch aus, so dass auch noch nichts darüber gesagt werden kann, ob sie die angesprochenen Probleme lösen werden. Es ist auch gut möglich, dass sie mittelfristig zu weiteren, unmittelbar auf einzelne KlientInnen bezogenen Regelungen führen.

Auch die Fachpersonen betonen, dass es für fundierte und differenzierte Einschätzungen zu früh ist. Fast durchgängig werden als positive Folgen des IIZ-Prozesses die Verbesserung der „Kultur“ benannt. Dies bezieht sich auf das gegenseitige Kennenlernen, die Kenntnis der Aufgaben und Abläufe in anderen Institutionen, die Entwicklung von Verständnis und den Abbau von Vorurteilen. Sehr oft seien hohe Mauern zwischen den Institutionen gestanden; gegenseitiges Misstrauen und Abwertung seien kennzeichnend gewesen. Insbesondere die IV galt oder gilt als „black-box“. Die Entscheide der anderen Institutionen wurden nicht verstanden und als falsch erachtet. Nur auf der Basis der Entwicklung einer Zusammenarbeitskultur sei es möglich, Lösungen an einzelnen Schnittstellen zu finden:

- Nur wenn z.B. Entscheidungen anderer Stellen akzeptiert werden, kann man über abgestimmte Konzepte reden;
- nur wenn man die Fachlichkeit anderer wertschätzt, kann man gemeinsame Einrichtungen betreiben.

Die am häufigsten benannte Quelle von Missverständnissen und Dissens sind die unterschiedlichen Abgrenzungen der beruflichen Eingliederungsfähigkeit in den einzelnen Systemen:

- die „Vermittlungsfähigkeit“ nach AVIG
- die „Erwerbsunfähigkeit“ und „Arbeitsunfähigkeit“ „als Folge eines Gesundheitsschadens“ nach IVG
- die Einschätzung der subjektiven und objektiven Erwerbsfähigkeit durch die Sozialhilfe.

Auch durch vermehrte IIZ liessen sich die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen nicht auflösen, wohl aber die Widerstände und Umwege, die durch mangelndes Verständnis hervorgerufen würden.

Der Transfer der „Kultur“ in die Mitarbeiterschaft sei jedoch kein Selbstläufer. Neben dem immer vorzufindenden Veränderungswiderstand werden vor allem die folgenden Aspekte benannt:

- der Wunsch, Aufgaben und damit Arbeitsplätze zu sichern, mache eine etwaige neue Arbeitsteilung schwierig. Das gelte für Mitarbeitende und Vorgesetzte gleichermaßen;
- man befürchtet (noch mehr) eingeeengt zu werden und durch Standardisierung von Abläufen Flexibilität und auch Macht zu verlieren.

Um so wichtiger sei es, darauf zu schauen, dass im konkreten Arbeitsalltag Erleichterungen und Erfolge zu spüren seien. Die Umsetzung (bzw. deren Evaluation) müsse mindestens soviel Gewicht haben wie die Entwicklung.

Relativ oft wird angesprochen, dass die „**Schnittmengen**“ zwischen den relevanten Institutionen doch sehr gering seien. Man müsse aufpassen, nicht eine riesige Aktion in Gang zu setzen für nur wenige Fälle bzw. Probleme. Instrumente und Verfahrensregelungen, die nur ein paar Mal im Jahr für einen sehr kleinen Teil der KundInnen gebraucht würden, seien in Gefahr, rasch wieder vergessen zu werden. Dass die Schnittmengen tatsächlich oft sehr klein sind, wurde an verschiedenen Stellen in Kap. 4 aufgezeigt. Es gibt allerdings zwei divergierende Blickwinkel:

- Eine Seite – die Mehrheit – sieht die IIZ nur oder doch überwiegend bezogen auf „gemeinsame KundInnen“ und solche, die von einer Institution an eine andere „abgegeben“ werden. Die IIZ soll also dann zum Tragen kommen, wenn Personen sowohl bei den RAV als auch bei der IV gemeldet sind, sowohl bei der Sozialhilfe als auch bei der Berufs- und Bildungsinformation betreut werden oder wenn sie in die Zuständigkeit einer anderen Stelle übergehen.
- Für eine andere Seite ist dieser „institutionelle“ Blickwinkel zu eng. Die IIZ ist für sie ein Weg, neue Einrichtungen und Dienste zu schaffen, die für alle da sind, die Unterstützung bei der beruflichen Integration benötigen, unabhängig davon, aus welchem System sie kommen oder ob sie überhaupt einem dieser Systeme zugehörig sind. Für diese Fraktion ist die Frage nach den Schnittmengen naturgemäss ziemlich irrelevant.

Zusätzlich gibt es noch einen dritten Blickwinkel auf die Schnittmengen: es komme nicht so sehr auf die Grössenordnung an, sondern auf das Problemgewicht. Die Fälle, die „zwischen“ den Institutionen liegen, seien oft die besonders bemühenden, bei denen man nicht recht wisse, wer was tun könnte oder sollte und die deshalb unerledigt liegen blieben. Auch wenn die Anzahl nur klein sei, wäre eine Lösung durch die IIZ doch eine grosse Erleichterung und würde die IIZ-Akzeptanz positiv beeinflussen.

Das Beispiel der Basler IIZ-Gruppe „Berufliche Integration Erwachsene – Einzelfälle“ unterstreicht dieses Anliegen (siehe Kasten). Von allen Seiten wird diese Gruppe uneingeschränkt als IIZ-Erfolg bewertet. Allein die Tatsache, dass man jetzt die Möglichkeit hat, unklare oder querliegende Anliegen in eine solche Gruppe einzubringen, wird als grosser Fortschritt empfunden. Zwei Rahmenbedingungen sind allerdings zentral: das vorhandene Budget und die Kompetenz (in der Gruppe wird entschieden und nicht nur besprochen).

#### **Die Basler IIZ-Gruppe „Berufliche Integration Erwachsene“ – Einzelfälle**

In mehr als einer Institution gemeldete Fälle, für die Hilfe zur beruflichen Integration angezeigt scheint, können dort zur Besprechung eingebracht werden. Es besteht ein von der Sozialhilfe vorfinanziertes Budget von SFr. 100'000, mit dem ggf. eine berufliche Massnahme finanziert (oder vorfinanziert, wenn Entscheidung noch ausstehen) werden kann.

In dieser IIZ-Gruppe sind folgende Ämter vertreten: KIGA, IV, Amt für Berufsbildung, Sozialhilfe. Es können jedoch auch von anderen Stellen Anträge eingebracht werden. Die Gruppe trifft sich einmal im Monat. Jede Institution stellt ihre Fälle vor, für die eine Problemlösung gesucht wird. Bisher hat eine derartige Sitzung stattgefunden, auf der 9 Fälle besprochen wurden, von den 7 entschieden werden konnten, 2 noch weitere Abklärungen bedürfen.\*

Das Überraschende ist, dass in allen 7 Fällen eine klare Lösung innerhalb **einer** Institution gefunden wurde (überwiegend sogar in der Institution, die den Fall eingebracht hatte) und das IIZ-Budget bisher nicht in Anspruch genommen werden musste.

---

\*) Die Fallbeschreibungen wurden dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

Als zentrale Voraussetzung für das Gelingen der IIZ wird die **Haltung der Vorgesetzten** (Amtsleiter etc.) benannt. Geben sie in Worten und Taten zu erkennen, dass sie den Prozess wirklich wollen, wird er befördert, zeigen sie dagegen Skepsis oder gar hinhaltenden Widerstand, hat er keine Chance. Denn IIZ ist ja eine Grenzüberschreitung, die die Mitarbeitenden nur mit Rückendeckung der Vorgesetzten begehen können. Diese klare positive Haltung muss bei allen im Prozess involvierten Amtsstellen vorhanden sein und das wiederum ist nach vielfach geäussert Meinung nur möglich, „wenn die Amtsleiter miteinander können“.

Als weitere wichtige Voraussetzung wird die **Kompetenz der IIZ-AkteurInnen** angesehen. Kompetenz meint dabei die Erfahrung, die genaue Kenntnis der Abläufe, die Entscheidungsfreudigkeit und das Prestige. IIZ als Nebenspielplatz zu behandeln, in dem sich Neulinge oder gerade unterbeschäftigte Mitarbeitende ausprobieren sollen, wird als Misserfolgs-garantie gewürdigt.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass durch den IIZ-Prozess in den meisten Regionen eine erhebliche Dynamik ausgelöst wurde und dass die meisten AkteurInnen sich engagiert dafür einsetzen, diese Dynamik auch in der Praxis einzubringen.

## 5.5 Zwischenresümée

1. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit kann vielerlei Anliegen haben: Verbesserung der administrativen Abläufe, Beschleunigung von Zahlungen, Abstimmung von Begrifflichkeiten etc. Hier werden nur die Aspekte einbezogen, die direkt oder wenigstens indirekt mit der beruflichen/sozialen Integration zu tun haben. Als Hauptakteure werden Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung (RAV) und Invalidenversicherung betrachtet; ergänzend kommen hinzu spezialisierte Stellen, die bestimmte Beiträge zur beruflichen/sozialen Integration liefern, z.B. Berufsberatung, Amt für Sozialbeiträge. Nichtstaatliche Stellen, die begleitend/unterstützend tätig sind (z.B. Schuldnerberatung) sind i.d.R. nicht in den IIZ-Prozess eingebunden.
2. Formell lassen sich die Zusammenarbeitsbedürfnisse an zwei Konstellationen festmachen:
  - den gemeinsamen KundInnen bzw. KlientInnen,
  - den KundInnen bzw. KlientInnen, die von einer anderen Stelle „übernommen“ werden.

Oft benannte Probleme sind beispielsweise:

- Personen, die keiner Institution zugeordnet sind, erhalten auch keinen (oder keinen vollen) Zugang zu Integrationshilfen. Beispiel sind die Ausgesteuerten.
  - Es entstehen lange „unproduktive“, d.h. nicht für die Integration genutzte Zwischenräume.
  - Die Massnahmen bauen nicht aufeinander auf, sondern beginnen in ihrer je eigenen Logik von Neuem. Bei „Mehrfachzuständigkeit“ besteht die Gefahr, dass keine Stelle aktiv wird, weil sie auf das Tätigwerden der anderen Stelle wartet (hofft).
  - Nicht die optimal geeignete Stelle wird tätig, z.B. für berufliche Abklärung, sondern die „zuständige“ Stelle; nicht die optimal geeignete Massnahmen kann gesucht werden, sondern nur die im eigenen Spektrum.
3. In den fünf einbezogenen Regionen existiert ein breites Spektrum an Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit. In zwei Regionen (Kantone Basel-Stadt und Wallis) gibt es einen sehr breiten bottom-up-Prozess, in dem alle Aspekte der IIZ angegangen werden, in den anderen Regionen wurde eher mit Lösungen für bestimmte Schnittstellen (vor allem RAV-IV) gestartet. Informelle Formen der Zusammenarbeit haben in den beiden (ländlichen) Untersuchungsregionen in der Westschweiz ein grösseres Gewicht als in der deutschen Schweiz. Inhaltlich lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:
    - Wechselseitige Information der verschiedenen Ämter über gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Prozesse. Partiiell Aufbau eines ExpertInnenstammes, der die Zusammenarbeitsfragen kanalisiert.
    - Normierter Austausch von die KlientInnen betreffenden Informationen, Standardisierung des Informationsflusses, Bearbeitung der datenschutzrelevanten Fragen.

- Erarbeitung von Regeln für die Überweisung/Zuweisung von KundInnen/KlientInnen. Installation integrierter Fördermassnahmen für die KundInnen/KlientInnen verschiedener Ämter bzw. Öffnung von Massnahmen und/oder koordinierte Planung.
  - Vereinbarungen über die schwerpunktmässige Zuordnung bzw. Federführung für bestimmte KlientInnen, Abstimmung von Massnahmen.
  - Clearingstelle für die Einleitung von Massnahmen für KlientInnen, bei denen die Zuständigkeit (noch) nicht völlig geklärt sind.
  - Informelle oder formell installierte tripartite Gespräche (beteiligte Ämter, KlientInnen) bezüglich Übergabe bzw. Fallabklärung.
4. Insgesamt liegt der bisherige IIZ-Schwerpunkt mehr bei den Informationen und der Erstellung von Regeln zwischen den Institutionen als bei der unmittelbaren Zusammenarbeit bezüglich der einzelnen KundInnen/KlientInnen. Beispielsweise gibt es kein standardisiertes gemeinsames Assessment und nur sehr partiell eine gemeinsame Massnahmenplanung. Nur einmal wurde ein Instrument geschaffen, um für „querliegende“ Fälle, unabhängig von der letztlichen Kostenträgerschaft, Integrationsmassnahmen zu ermöglichen. Da der IIZ-Prozess noch jung ist, Regeln und Instrumente noch entwickelt werden oder gerade erst installiert werden, lässt sich über den Erfolg noch kaum etwas sagen.
  5. Von den Fachpersonen wird als (jetzt schon abschätzbare) positive Folge des IIZ-Prozesses fast durchgängig die Verbesserung der „Kultur“ benannt. Dies bezieht sich auf das gegenseitige Kennenlernen, die Kenntnis der Aufgaben und Abläufe in anderen Institutionen, die Entwicklung von Verständnis und den Abbau von Vorurteilen. Für den IIZ-Erfolg besonders wichtig sei der Transfer dieser Kultur in die Mitarbeiterschaft. Als weitere wichtige Voraussetzungen gelten die Einstellung des Vorgesetzten (Amtsleiter etc.) zur IIZ und die Kompetenz der IIZ-AkteurInnen.
  6. Relativ oft wird angesprochen, dass die Schnittmengen zwischen den relevanten Institutionen doch sehr gering seien. Man müsse aufpassen, nicht eine riesige Aktion für nur wenige Fälle in Gang zu setzen. Andererseits sind die Fälle, die zwischen den Institutionen liegen, aber oft die besonders bemühenden und neue Lösungen würden die IIZ-Akzeptanz sehr positiv beeinflussen.
  7. Die Fachpersonen betonen, dass viele Probleme auch mit enger IIZ nicht gelöst werden können: grundsätzliche Finanzierungsfragen, Personalüberlastung, fehlende fachliche Strukturen, gesetzliche Vorgaben. Dennoch erhoffen sich die meisten von der IIZ eine Erleichterung der Arbeit und eine Verbesserung der Situation für wenigstens einen Teil der KundInnen bzw. KlientInnen.

## **6 WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND DIE ROLLE DER UNTERNEHMEN**

### **6.1 Einleitung**

Eine Vielzahl von Rahmenbedingungen beeinflussen die Risiken der beruflichen Desintegration bzw. die Chancen der Reintegration. Auf der Seite von Wirtschaft und Arbeitsmarkt spielt zunächst das Gesamtangebot an Arbeit in Relation zur Arbeitsnachfrage die zentrale Rolle. Weitere wichtige Faktoren sind die nachgefragten Qualifikationen bzw. die Übereinstimmung zwischen den benötigten und den vorhandenen Qualifikationen und die Wege des Qualifikationserwerbs. Zunehmend diskutiert werden die Risiken der Flexibilisierung im Hinblick auf die Stabilität der Arbeitsplätze und im Hinblick auf die Konsequenzen für die Sozialversicherungen, die sich am „Normalarbeitsverhältnis“ orientieren. Schliesslich geht es auch um Verhalten und Einstellungen der Unternehmen: welche Wahrnehmung haben sie von den Problemgruppen am Arbeitsmarkt und spielen „soziale“ Gesichtspunkte für sie überhaupt eine Rolle?

Unter den Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen werden in erster Linie die Familien genannt: hohe und weiter steigende Scheidungsquoten, Alleinerziehende, tiefe Kinderzahlen, Ausdünnung des familiär/verwandtschaftlichen Netzes sind die Stichworte. Damit verflochten ist die gewandelte Rolle der Frauen, ihr Aufholen in der höheren Bildung, ihre Integration im Erwerbsleben generell und die abnehmende Bereitschaft, sich zwischen Familienarbeit und Erwerbsarbeit zu entscheiden. Für die Integrations- oder Reintegrationschancen besonders wichtig sind die Möglichkeiten der ausserhäuslichen Kinderbetreuung, seien es Ganztageschulen, Kindergärten und –horte oder Tagesmütter.

Insbesondere für die Nachfrage nach Sozialhilfe gibt es weitere wichtige Rahmenbedingungen: die Entwicklung der Löhne bzw. Einkommen, der Lebenshaltungskosten und die Steuern und Abgaben bzw. Transferleistungen.<sup>1</sup> Die vorliegende Studie beschäftigt sich jedoch nicht mit dem grundsätzlichen Sozialhilfebedarf; daher bleiben diese Aspekte ausgeklammert.

Es ist nicht möglich, alle relevanten Rahmenbedingungen differenziert auszuarbeiten und ihre Entwicklung darzulegen. Wir beschränken uns auf zwei Aspekte des Arbeitslebens, nämlich die Frage der Qualifikation und der Flexibilisierung bzw. Prekärisierung der Arbeitsplätze. Diese beiden Aspekte wurden, neben den ausserfamiliären Kinderbetreuungsmöglichkeiten, auch in den Expertengesprächen besonders oft als Integrationshürden benannt.

Im letzten Kapitel (Kap. 6.4) werden die Ergebnisse der Fachgespräche bei Unternehmen zu Einstellungen und betrieblicher Praxis im Zusammenhang mit Problemgruppen am Arbeitsmarkt wiedergegeben.

---

<sup>1</sup>) Vgl. dazu Wyss et al. (2003).

## 6.2 Wandel der Qualifikationsanforderungen

An vielen Stellen in der vorangegangenen Analyse wurde auf Probleme der mangelnden Qualifikation der Gruppen hingewiesen, die besondere Schwierigkeiten mit der Reintegration ins Erwerbsleben haben. Defizite bezogen sich dabei sowohl auf die formale Ausbildung wie auch auf Eigenschaften und Fähigkeiten. In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, wie der Qualifikationsbedarf der Wirtschaft aussieht und wie sich dazu die aktuelle Qualifikationsstruktur verhält.

Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft ergeben sich einmal als Konsequenz technologischer Innovationen und organisatorischer Strategien der Unternehmen. Zum anderen sind sie beeinflusst durch Veränderungen in der Nachfrage, sei es aufgrund von demographischen Strukturverschiebungen (z.B. Alterung) oder von geänderten Präferenzen. War in den frühen 80er Jahren noch die Dequalifizierungshypothese weit verbreitet, wonach der technische Wandel zu einer Abwertung menschlicher Arbeitskraft führen werde, belegten die ersten quantitativ orientierten Studien in Deutschland das Gegenteil, nämlich den Trend des Rückgangs bei Arbeitsplätzen mit nur geringen Qualifikationsanforderungen und der Zunahme an Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte.<sup>1</sup> Der Trend wird auch durch aktuelle Studien in der Schweiz bestätigt. Qualifikation wird im allgemeinen verstanden als umfassende Handlungskompetenz, die sich aus verschiedenen Segmenten zusammensetzt: Fachwissen, Methoden- und Sozialkompetenz. Auf makroökonomischer Ebene kann aber nur der formale Bildungs- bzw. Ausbildungsabschluss abgebildet werden.

Wie sich die Beschäftigung nach formalen Qualifikationsstufen nach Angaben der Unternehmen in den 90er Jahren verändert hat, zeigt Übersicht 6.1.

In allen hier ausgewiesenen Sektoren der Privatwirtschaft wird häufiger eine Abnahme der Beschäftigten ohne Lehre bzw. nur mit Anlehre festgestellt als eine Zunahme. Am wenigsten eindeutig ist dies im Dienstleistungssektor, der sehr heterogene Branchen umfasst. Bei den Beschäftigten mit Universitäts- oder Fachhochschuldiplom gilt das Gegenteil: mit Ausnahme der Bauwirtschaft wird sehr viel häufiger eine Zunahme als eine Abnahme berichtet.

Die PROGNOSE AG hat die Entwicklung des Qualifikationsbedarfs für Deutschland mehrfach analysiert und prognostiziert. In der einfachsten Form – der Übersetzung auf das Niveau der beruflichen Ausbildung – zeigt Übersicht 6.2 das Ergebnis. Man sieht den geradezu dramatischen Bedeutungsverlust der Arbeitsplätze für Unqualifizierte innerhalb nur eines Jahrzehnts von 1985 auf 1995; dieser Bedeutungsverlust wird sich nur leicht abgeschwächt fortsetzen.

---

<sup>1</sup>) Insbesondere Weidig et al. (1986).

**Übersicht 6.1: Veränderung der Beschäftigung nach Qualifikationsstufen, 1990-1997**  
(Anteil der Unternehmen mit Zunahme, Abnahme oder keiner Veränderung)

Gewichtete Daten in %	Universität	Fachhochschule	Berufslehre	Anlehre, keine Lehre
<b>Privatwirtschaft insg.</b>				
Abnahme	1,6	2,6	13,4	37,4
Keine Veränderung	74,7	56,6	53,8	42,2
Zunahme	23,7	40,8	32,8	20,4
<b>Industrie</b>				
Abnahme	1,9	3,3	17,5	43,7
Keine Veränderung	75,9	56,9	53,3	42,4
Zunahme	22,2	39,8	29,2	13,9
<b>Bauwirtschaft</b>				
Abnahme	3,2	16,2	32,0	46,2
Keine Veränderung	89,9	70,3	54,0	49,6
Zunahme	6,9	13,5	15,6	4,2
<b>Dienstleistungssektor</b>				
Abnahme	1,2	1,7	8,8	30,8
Keine Veränderung	73,3	56,0	54,4	41,9
Zunahme	25,5	42,3	36,8	27,3

Quelle: KOF-Internationalisierungsbefragung 1998 / Hollenstein et al. (2003)

**Übersicht 6.2: Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze in Deutschland**

– in % –	1985 <sup>1)</sup>	1995 <sup>1)</sup>	2010
ohne Berufsabschluss	25,2	16,7	11,4
Lehre	56,5	60,5	59,6
Fachschule	8,0	8,6	12,0
Fachhochschule	3,5	5,1	6,7
Hochschule	6,8	9,0	10,3
Total	100,0	100,0	100,0

1) = Alte Bundesländer

Quelle: Schüssler et al. (1999)

Auf vielfältige, aber nicht eindeutig abbildbare Art sind mit den formalen Qualifikationsstufen Kompetenzen und Fähigkeiten verknüpft, die im Erwerbsleben von Bedeutung sind. Eine Unternehmensbefragung der KOF/ETH hat die Anforderungen hinsichtlich 26 Eigenschaften und Fähigkeiten des Personals ermittelt. Mit Hilfe einer Faktorenanalyse wurden fünf Fähigkeitsbündel zusammengefasst (Übersicht 6.3). „Mit Ausnahme des Allgemeinwissens sind alle Fähigkeitsgruppen aus Firmensicht von ähnlicher Bedeutung. Ein

wichtiges Ergebnis besteht darin, dass „traditionelle“ Fähigkeiten (Pünktlichkeit, Loyalität usw.) von den Firmen ebenso häufig gefordert werden wie „moderne“ Kompetenzen (Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, Flexibilität bei neuen Anforderungen, selbstständiges Denken und Entscheiden usw.). Traditionelle Anforderungen werden also nicht durch moderne Anforderungen ersetzt, wie man aufgrund von Stelleninseraten vielleicht hätte erwarten können, sondern durch neue Erfordernisse ergänzt. Die Ansprüche an das Personal haben sich also nicht nur verändert, sondern sie sind vielfältiger und umfassender geworden.“<sup>1</sup>

Auch in den Unternehmensgesprächen (vgl. Kap. 6.4) werden die gestiegenen Qualifikationsanforderungen immer wieder erwähnt. Vor allem Flexibilität und Selbstständigkeit gelten als die Merkmale, bei denen die Ansprüche besonders markant gewachsen sind. Als bedeutsam für die Beschäftigungschancen der Problemgruppen am Arbeitsmarkt wird häufig der Wegfall von Arbeitsplätzen mit nur leichten körperlichen Anforderungen für Geringqualifizierte benannt: Lagerverwaltung, Portier, Aktenverteilung, einfache Sekretariatsarbeiten, Datenübertragung. Zusätzlich zu den gestiegenen Qualifikationsanforderungen wird aber auch der zunehmende Druck bezüglich Produktivität und Rentabilität benannt. Die Anforderungen an die Belastbarkeit seien stark gestiegen, das Mitziehen von Schwächeren werde immer schwieriger und „Nischen“ gebe es kaum mehr.

---

<sup>1</sup>) Hollenstein et al. (2003), S. 50.

**Übersicht 6.3: Bedeutung verschiedener Fähigkeiten nach Merkmalsgruppen aus Sicht der Unternehmen (Anteil der Firmen, für welche die einzelnen Fähigkeiten von grosser Bedeutung sind)**

(Ungewichtete Daten, in %)	0	10	20	30	40	50	60	70	80
<b>Fach-/Methodenkompetenz</b>									
* Flexibilität bei neuen Anforderungen									
* Spezielles Berufswissen									
* Berufserfahrung									
* Problemlösungsfähigkeit									
* Fähigkeit, sich u. andere zu informieren									
* Planungs-/Organisationsfähigkeit									
<b>Allgemeinwissen</b>									
* EDV-Kenntnisse									
* Fremdsprachenkenntnisse									
* Allgemeinbildung									
<b>Sozialkompetenz</b>									
* Fähigkeit z. Zusammenarbeit m. anderen									
* Kommunikationsfähigkeit									
* Kontaktfreudigkeit (Auftreten/Umgangsformen)									
* Konfliktfähigkeit									
* Einfühlungsvermögen									
<b>Selbstkompetenz</b>									
* Selbstständiges Arbeiten									
* Selbstständiges Denken u. Entscheiden									
* Physische Belastbarkeit									
* Psychische Belastbarkeit									
* Fähigkeit zur Selbsteinschätzung									
* Kreativität/Ideenreichtum									
<b>Traditionelle Anforderungen</b>									
* Loyalität									
* Initiative									
* Pünktlichkeit									
* Durchsetzungsvermögen									
* Gehorsam									
<b>* Manuelle Fähigkeiten</b>									
(Ungewichtete Daten, in %)	0	10	20	30	40	50	60	70	80

Quelle: KOF (STUZ-Qualifikationsbefragung 1998) / Hollenstein et al. (2003)

Auf der **Angebotsseite** hat es ebenfalls eine Verlagerung zu den höheren Qualifikationen gegeben (Übersicht 6.4):

**Übersicht 6.4: Ausbildungsniveau der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter**

– in % –	1991	2001
Anlehre, keine Lehre	27,5	24,4
Berufslehre	56,7	56,2
Fachhochschule	10,4	11,1
Universität	5,5	8,3
Total	100,0	100,0

Quelle: SAKE; nach Hollenstein et al. (2003)

Diese Verschiebungen werden sich weiter fortsetzen, denn die Jugendlichen und jungen Erwachsenen treten immer seltener ohne nachobligatorische Ausbildung bzw. nur mit Anlehre ins Erwerbsleben. Aufgeholt haben vor allem die jungen Frauen, aber auch die jungen AusländerInnen. Dennoch bleibt bei diesen beiden Gruppen eine Qualifikationslücke.

Eine Untersuchung aus dem Jahr 1999 hat bei Personen zwischen 21 und 25 Jahren den Berufswahlprozess und die Berufseinmündung erhoben. Ohne postobligatorische Ausbildung (die Anlehre rechnet hier zur Ausbildung) sind 15,5 %, in Ausbildung bzw. mit abgeschlossener Ausbildung sind 84,5 %. Übersicht 6.5 zeigt die gruppenspezifische Verteilung.

**Übersicht 6.5: Ausbildungssituation junger Erwachsener (21–25 Jahre), 1999**

– in % –	ohne Ausbildung	mit Ausbildung	Total
<b>Alle</b>	15,5	84,5	100,0
Frauen	19,8	80,2	100,0
Männer	11,5	88,5	100,0
<b>Herkunft Eltern</b>			
Schweiz	12,4	87,6	100,0
Herkunftsländer der 1. Generation (z.B. Italien, Spanien)	17,3	82,7	100,0
Herkunftsländer der 80er/90er Jahre (z.B. Ex- Jugoslawien, Türkei, Portugal)	31,6	68,4	100,0

Quelle: Gloor et al. (2001)

Bei jungen Männern ohne Ausbildung handelt es sich in 70 % der Fälle um Abbrecher; d.h., dass fast alle jungen Männer eine Ausbildung begonnen haben, ein Teil sie aber nicht zu Ende geführt hat. Bei jungen Frauen ohne Ausbildung sieht es anders aus: über die Hälfte haben keine Ausbildung angestrebt oder keine geeignete Ausbildungsstelle gefunden. Der höhere Anteil Ausbildungsloser liegt also nicht an höheren Abbruchquoten bei den Frauen, sondern am Ausbildungsverzicht oder der Schwierigkeit, einen Ausbildungsplatz zu finden.

Der Befund findet sich quasi wieder in der Ausbildungssituation junger Erwachsener (18–25 Jahre), die Sozialhilfe beziehen. In Basel wurde festgestellt, dass 54 % keinen Berufsabschluss haben; bei den Frauen fehlt der Abschluss häufig, weil sie nie eine Berufsausbildung angefangen haben, bei den Männern, weil sie eine Lehre abgebrochen haben.<sup>1</sup>

Das aktuellste verfügbare Lehrstellenbarometer von April 2002 zeigt zwei Tendenzen:<sup>2</sup>

- Mädchen und junge Frauen streben seltener als junge Männer eine Lehre an; sie neigen mehr zu weiteren schulischen Bildungsgängen oder zu sog. „Zwischenlösungen“, wie Sprachaufenthalt, Handelskurse, Vorlehre oder Job. Wenn sie aber eine Lehre anstreben, haben sie gleich häufig wie ihre männlichen Altersgenossen im Frühjahr bereits einen Lehrvertrag in der Tasche (fast zwei Drittel).
- Jugendliche mit ausländischer Nationalität, die eine Lehre anstreben, tun sich viel schwerer, eine Lehrstelle zu finden: nur 44 % haben im Frühjahr bereits einen Lehrvertrag abgeschlossen, unter den Schweizer Jugendlichen sind es 70 %.

Auch von den Jugendlichen ohne Ausbildung wird voraussichtlich nur eine Minderheit aktuell oder später Sozialhilfe benötigen. Dass sie aber eine klassische Risikogruppe sind, belegt die folgende Übersicht 6.6. Die AutorInnen schreiben dazu: „Die Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit dokumentieren insgesamt überaus deutlich, dass sich die Beschäftigungs- und Erwerbssituation der jungen Erwachsenen, die über keine formale Berufsausbildung verfügen, im Vergleich zu den beruflich Ausgebildeten durchgehend als schwieriger erweist. Es zeigen sich für alle fünf untersuchten Grössen – Erwerbstätigkeit, berufliche Stellung, Erwerbslosigkeit und deren Dauer sowie Stellensuche – statistisch signifikante und sehr ausgeprägte Unterschiede zwischen der Gruppe ohne Ausbildung und der Gruppe mit Ausbildung.“<sup>3</sup>

Schon der Einstieg ins Erwerbsleben gestaltet sich also für junge Erwachsene ohne Ausbildung als sehr schwierig. Angesichts der aufgezeigten Tendenzen beim Qualifikationsbedarf dürfte auch die Prognose bezüglich des zukünftigen Erwerbslebens sehr ungünstig sein. Dabei kommt verschärfend hinzu, dass die Chancen der Teilnahme an beruflich orientierter Weiterbildung, die immer wichtiger werden wird, bei Personen ohne berufliche Erstausbildung nahe Null liegen. Die Defizite beim Start lassen sich oft nicht mehr korrigieren; deshalb müsste eigentlich bei der Ausbildung der Schwerpunkt liegen, um lebenslange Desintegrationsrisiken möglichst zu vermeiden.

---

<sup>1</sup>) Drilling et al. (2002).

<sup>2</sup>) Link Institut (2002).

<sup>3</sup>) Gloor et al. (2001), S. 33.

**Übersicht 6.6: Situation und Bedingungen der Erwerbstätigkeit bei jungen Erwachsenen (21–25 Jahre), ohne und mit Ausbildung, 1999**

– in % –	ohne Ausbildung	mit Ausbildung	ohne Ausbildung	
			Frauen	Männer
<b>Aktuelle Erwerbssituation</b>				
Erwerbslos	<b>15,5</b>	5,6	10,3	<b>24,2</b>
Teilzeit erwerbstätig	<b>19,2</b>	10,2	19,6	18,6
Vollzeit erwerbstätig	48,4	<b>74,5</b>	45,8	52,8
Haushalt	<b>13,0</b>	2,3	<b>20,2</b>	0,9
Vollzeit in Ausbildung	3,9	7,3	4,2	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Berufliche Stellung</b>				
Tief	<b>40,4</b>	7,3	33,9	<b>50,1</b>
Mittel	55,4	<b>85,8</b>	<b>60,4</b>	47,8
Hoch	4,3	6,9	5,7	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Erwerbslosigkeit</b>				
Zwei- oder mehrmals	<b>30,6</b>	6,9	24,0	<b>41,2</b>
Einmal	<b>35,4</b>	27,6	34,4	37,0
Nie	34,0	<b>65,5</b>	<b>41,6</b>	21,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Dauer Erwerbslosigkeit</b>				
Länger als 12 Monate	<b>37,7</b>	7,1	35,8	40,0
7 bis 12 Monate	20,6	16,8	20,5	20,6
1 bis 6 Monate	41,7	<b>76,2</b>	43,7	39,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Stelle suchen</b>				
Eher schwierig	<b>38,6</b>	23,8	41,0	35,0
Nicht ganz einfach	25,7	28,7	23,2	29,5
Kein Problem	35,7	<b>47,5</b>	35,8	35,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Gloor et al. (2001), S. 30.

**Fett** sind die Werte, die signifikant höher liegen als bei der anderen Gruppe.

### **6.3 Prekäre Arbeitsverhältnisse**

In den Fachgesprächen wurde oft auf die zunehmende Instabilität von Arbeitsverhältnissen hingewiesen. Weit verbreitet ist z.B. die Meinung, die Unternehmen würden zunehmend zweigleisig fahren: mit einer (stark geschrumpften) Stammebelegschaft und nach Bedarf befristet eingesetzten zusätzlichen Arbeitskräften. Gerade für die Schwächeren habe dies besonders negative Auswirkungen, u.a.:

- sie sind immer wieder längeren oder kürzeren Perioden der Arbeitslosigkeit ausgesetzt mit der Konsequenz, dass sie keine finanziellen Rücklagen anlegen können;
- sie sind weitgehend ausgeschlossen von inner- oder ausserbetrieblichen Qualifikationsangeboten und so einem weiteren Prozess der Dequalifizierung ausgesetzt;
- sie haben nicht teil an den anderen positiven Folgen längerfristiger Betriebszugehörigkeit: stabile soziale Rollen und Kontakte, Identifikation mit dem Unternehmen, Selbstwertgefühl;
- sie kommen teilweise nicht in den Genuss des BVG und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Teilweise wurde in den Fachgesprächen aber auch ein positiver Effekt der Existenz prekärer Arbeitsverhältnisse benannt: ein Teil der KlientInnen sei so „schwach“, dass eine dauerhafte Reintegration ins Arbeitsleben völlig aussichtslos sei; nur über Temporärarbeit könnten sie wenigstens zeitweise wieder am Arbeitsleben teilnehmen.

Die Caritas Schweiz hat sich in einem Positionspapier 2001 mit den prekären Arbeitsverhältnissen befasst und, soweit möglich, auch statistische Daten aufbereitet. Prekäre Arbeitsverhältnisse werden wie folgt definiert:

„Prekäre Arbeitsverhältnisse beziehen sich auf die negativen Auswirkungen der Flexibilisierung. Dabei wird auf eine Kombination von bestimmten Kriterien abgestellt. Mindestens zwei der beschriebenen Elemente müssen also zutreffen, um – im Rahmen dieses Papiers – von prekären Arbeitsverhältnissen zu sprechen:

- Instabilität des Arbeitsplatzes,
- keine Kontrolle über das Arbeitsverhältnis bzw. fehlende Möglichkeit, auf die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses Einfluss zu nehmen,
- fehlende Schutzbestimmungen,
- keine Gewährleistung der Existenzsicherung,
- fehlende Massnahmen, um sozialer Ausgrenzung vorzubeugen.“<sup>1)</sup>

Im wesentlichen wird in dem Positionspapier mittels Sonderauswertungen von SAKE versucht, auch Grössenordnungen aufzuzeigen.

---

<sup>1)</sup> Caritas (2001), S. 48.

**Befristete Arbeitsverhältnisse** (bis max. 1 Jahr) sind, entgegen den in den Fachgesprächen geäusserten Vermutungen, selten. Ihr Anteil an allen Verträgen liegt in den Jahren 1991 bis 2000 zwischen 2,9 % und 4,3 %, ein Wachstumstrend ist nicht erkennbar. Überdurchschnittlich häufig kommen sie bei Hochqualifizierten und akademisch Gebildeten sowie jüngeren Personen vor. Dies „... weist allerdings darauf hin, dass es sich ebenfalls um Vertragsverhältnisse handeln könnte, die aufgrund von Spezialisierungen eingegangen wurden oder als Berufseinstieg gewählt wurden.“<sup>1</sup>

Sehr wenige Befristungen laufen länger als ein Jahr; im Jahr 2000 hatten 3,0 % aller Erwerbstätigen einen Vertrag mit einer Befristung von unter einem Jahr, 0,9 % einen solchen mit einer Befristung von über einem Jahr. AusländerInnen generell und Frauen haben etwas häufiger befristete Arbeitsverträge als SchweizerInnen und Männer, jedoch bleibt der Anteil immer deutlich unter 10 % (vgl. Übersicht 6.7).

**Übersicht 6.7: Anteil der dauerhaften und befristeten Arbeitsverträge von ArbeitnehmerInnen, 2000<sup>1)</sup>**

– in % –	Insgesamt	Männer	Frauen	AusländerInnen	SchweizerInnen
Dauerhafte Anstellung	94,8	95,8	93,6	92,7	95,4
Befristet, über 1 Jahr	1,2	0,9	1,5	2,0	0,9
Befristet unter 1 Jahr	4,0	3,3	4,9	5,3	3,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Ohne Lehrlinge, Selbständigerwerbende

Quelle: SAKE, Caritas (2001), S. 57; Umrechnung auf ArbeitnehmerInnen

Die AutorInnen weisen darauf hin, dass Saisoniers, KurzaufenthalterInnen und Asylsuchende in den SAKE-Erhebungen nicht erfasst werden, alles Personengruppen, die per se nur befristete Arbeitsverhältnisse haben können; sie gehören allerdings auch nicht zu den Zielgruppen unserer Analysen.

**Beschäftigte bei Temporärfirmen** können befristete oder unbefristete Verträge haben. Laut SAKE gab es in einer Stichwoche im Jahr 2000 knapp 38'000 temporäre Beschäftigte; die meisten hatten einen unbefristeten Vertrag mit der Temporärfirma. Weniger als 1 % aller Beschäftigten waren 2000 bei einer Temporärfirma angestellt. Der VPDS (Verband der Personaldienstleister der Schweiz) gibt für das Jahr 1999 eine fast viermal so hohe Anzahl von Verträgen an, wobei es sich um kumulierte Jahreszahlen handelt.<sup>2</sup> Das würde bedeuten, dass im Laufe eines Jahres rd. 5 % aller ArbeitnehmerInnen (einmal oder mehrmals) für eine Temporärfirma arbeiten. Nach SAKE ist die Anzahl der Temporärbeschäftigten zwischen 1996 und 1999 angestiegen, im Jahr 2000 aber wieder rückläufig. Vermutlich hängt dies mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zusammen. Von einer generellen Tendenz, die feste Beschäftigung in Unternehmen durch „Leiharbeiter“ zu substituieren, kann sicher kei-

1) Caritas (2001), S. 55.

2) Caritas (2001), S. 65ff.

ne Rede sein. Auch wäre eine überwiegend kritische Würdigung der Temporärarbeit überzogen, da sie in einer bestimmten Phase des Erwerbslebens durchaus eine präferierte, freiwillig gewählte Beschäftigungsform sein kann.

Zu den potenziell prekären Arbeitsverhältnissen rechnet die Caritas-Studie auch die **Teilzeitbeschäftigung** und zwar insbesondere dann, wenn eigentlich ein höheres Pensum gewünscht würde oder wenn sie eine ungenügende Existenzsicherung zur Folge hat.<sup>1</sup> Im Jahr 2000 arbeiteten 11,5 % der Männer und 53,5 % der Frauen in Teilzeit; bei beiden ist die Tendenz seit 1991 leicht steigend. Es fällt schwer, der sehr kritischen Würdigung der Teilzeitarbeit in der Caritas-Studie zu folgen (keine Existenzsicherung, i.d.R. kein BVG-Einbezug u.a.), ist es doch die Arbeitsform der Wahl, wenn Frauen Beruf und Familie unter einen Hut bringen wollen (nicht verheiratete Frauen arbeiten genauso selten Teilzeit wie Männer). Ausserdem gelten Pensumsreduktionen von Frauen **und** Männern als der Königsweg einer (zukünftigen) partnerschaftlichen Rollenverteilung. Und schliesslich ist die Nachfrage nach Teilzeitarbeit grösser als das Angebot an solchen Arbeitsplätzen.

Insgesamt gibt es keine statistische Evidenz für einen Anstieg und eine weite Verbreitung prekärer Arbeitsverhältnisse. Die Beobachtung der Fachpersonen, dass ihr Klientel häufig keinen festen Fuss mehr im Erwerbsleben finden kann, sondern allenfalls noch prekäre Beschäftigung, steht dazu nicht unbedingt im Widerspruch; dieses Klientel repräsentiert nur einen Bruchteil der Erwerbspersonen und seine Probleme kommen daher in der allgemeinen Statistik kaum zum Ausdruck.

## **6.4 Einstellungen und Verhaltensweisen der Unternehmen**

### **6.4.1 Fragestellung und Vorgehen**

Wenn es um die beruflichen Reintegrationschancen von Problemgruppen am Arbeitsmarkt geht, kommt ohne Zweifel den Unternehmen eine sehr wichtige Bedeutung zu: sind sie überhaupt aufgeschlossen, wie beurteilen sie die verschiedenen Gruppen, unter welchen Umständen erwägen sie eine Anstellung, welche Unterstützung erwarten sie gegebenenfalls? In den Fachgesprächen mit Sozial- und PersonalberaterInnen bzw. Verantwortlichen aus Integrationsprogrammen wurde überwiegend berichtet, dass es immer schwieriger werde, Personen mit tatsächlichen oder zugeschriebenen Defiziten in eine Beschäftigung zu vermitteln. Am geringsten seien die Chancen bei grösseren Unternehmen, bei deren formalisierten Auswahlverfahren die Schwervermittelbaren schon durch das erste Sieb fielen. Bei KMU könne man dagegen eher mit einer Einzelfallentscheidung rechnen; da hinge es vom Chef ab, ob er z.B. aufgeschlossen für Probleme von Behinderten sei, bzw. ob er generell schon gute oder schlechte Erfahrungen mit Schwervermittelbaren gemacht habe.

Unternehmen werden auch gebraucht für Trainingsarbeitsplätze, Praktika und ähnliches. Wann immer die persönlichen Voraussetzungen es erlauben, sollte ein Arbeitstraining oder Praktikum nach Meinung der Fachpersonen in einem „echten“ Betrieb stattfinden und nicht im geschützten Rahmen einer Beschäftigungswerkstatt oder eines „sozialen Betriebs“. Der

---

<sup>1)</sup> Caritas (2001), S. 78ff.

geschützte Rahmen sei nur dann angebracht, wenn ein Einsatz in einem normalen Betrieb noch nicht möglich bzw. wenn Betreuung erforderlich sei. Die Gewinnung von Unternehmen für diesen Zweck wird auch als nicht einfach beschrieben, jedoch sei die Aufgeschlossenheit sehr viel grösser als gegenüber einer normalen Beschäftigung.

Um diese Wahrnehmungen der betreuenden Fachpersonen zu ergänzen wurden insgesamt 10 Expertengespräche in Unternehmen geführt. Übersicht 6.8 zeigt die Verteilung der Unternehmen nach Branche und Grössenstruktur.

**Übersicht 6.8: Fachgespräche in Unternehmen**

	<b>Anzahl</b>
<b>Branche</b>	
Industrie	3
Handel	3
Transport/Verkehr	1
Soziale Einrichtungen	2
Abfallentsorgung	1
<b>Anzahl Beschäftigte</b>	
bis 20	3
21 – 100	2
mehr als 100	5

Bei drei Unternehmen handelt es sich um kommunale oder gemeinnützige Betriebe, die übrigen sieben gehören zur Privatwirtschaft. Die Unternehmen wurden zum kleineren Teil freihändig rekrutiert, überwiegend aber auf Hinweise aus den Fachgesprächen hin angesprochen. Das bedeutet, dass es sich überwiegend um eine „positive“ Auslese handelt, nämlich um Unternehmen, die in der einen oder anderen Form einen Beitrag zur Reintegration leisten. Mit dieser Auswahl und geringen Anzahl können bei weitem nicht alle Informationen aus den Fachgesprächen in sozialen Institutionen gespiegelt werden; so kann z.B. die häufig geäusserte Feststellung, KMU seien offener für die Beschäftigung von Menschen mit Problemen als Grossunternehmen, nicht getestet werden.

Folgende Konstellationen wurden vorgefunden (Mehrfachangaben!):

- 8 Betriebe bieten Praktika, Trainingsarbeitsplätze o.ä.
- 5 Betriebe berichten, dass in Einzelfällen eine Übernahme nach einem Praktikum vorgekommen sei
- 7 Betriebe rekrutieren Invalide oder allgemein Leistungsgeminderte „von innen“, d.h. sie beschäftigen MitarbeiterInnen nach Unfällen, Krankheiten, Leistungsminde- rung und ggf. nach Umschulung weiter
- 2 Betriebe haben im normalen Auswahlverfahren Behinderte von aussen rekrutiert.

Im folgenden wird zunächst über die temporären Einsätze im Rahmen von Praktika o.ä. berichtet und dann über die reguläre Beschäftigung.

#### **6.4.2 Arbeitstraining, Praktika**

Bei den temporären Einsätzen sind zwei Gruppen zu unterscheiden:

- Im einen Fall handelt es sich um Tätigsein im Rahmen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, sei es im Rahmen des AVIG, der Sozialhilfe oder von Ausgesteuertenprogrammen. Diese Mitarbeit ist auf sechs oder 12 Monate angelegt.
- Im andern Fall geht es um meist kürzere Einsätze/Praktika zum „Schnuppern“, zur Arbeitserprobung. Diese liegen i.d.R. zwischen zwei Wochen und zwei bis drei Monaten, nur in Ausnahmefällen dauern sie länger. In den meisten Fällen werden sie von intermediären Instanzen zur Wiedereingliederung veranlasst, also z.B. von Coaching-Programmen, seltener auch direkt von IV-Stellen oder RAV.

Für die Arbeitgeber steht im ersten Fall mehr die Mitarbeit im Vordergrund, im zweiten Fall mehr die Chance zum Arbeitstraining bzw. zum Kennenlernen einer Tätigkeit für die PraktikantInnen.

Bei den Unternehmen, die Einsatzplätze für sechs- oder mehrmonatige Beschäftigung anbieten, handelt es sich um kommunale/gemeinnützige Unternehmen. Bei ihnen werden die temporär Beschäftigten eingesetzt, um Arbeiten zu erledigen, die sonst nicht getan werden könnten, z.B.

- in einem kommunalen Abfallentsorgungsbetrieb Aufräumen und Sauberhalten von Abfallsammelstellen;
- in einem Altersheim Mitarbeit in der Animation oder Unterstützung in der Küche.

Es geht hier zunächst immer darum, die bestehende Personalknappheit wenigstens ein bisschen zu mildern. Verknüpft ist dies allerdings i.d.R. mit dem Motiv, schwervermittelbaren Personen eine Chance zu geben. Man ist darauf eingestellt, mit Problemen zu tun zu haben, aber eine gewisse Arbeitsleistung muss doch erbracht werden. Als Probleme genannt werden: sehr schlechte Sprachkenntnisse, Sucht, geistige Zurückgebliebenheit, Unzuverlässigkeit, mangelnde Motivation. Explizite Ausschlusskriterien gibt es nur in sehr spezifischen Fällen: rassistisches Verhalten in einem multikulturell zusammengesetzten Betrieb, Suchtprobleme in einem Betrieb, in dem Zugang zu Medikamenten besteht. Die Auswahl findet im Prinzip vorher statt, nämlich bei der vermittelnden Stelle. Es handelt sich hier durchwegs um intermediäre Instanzen, die im Auftrag von RAV, Sozialzentren, IV zur Reintegration tätig werden. Und es handelt sich immer um feste Partner. Dies wird für sehr wichtig erachtet, weil diese festen Partner sowohl die Anforderungen des Unternehmens wie auch ihre KlientInnen kennen und sich daher bemühen, nur Personen zu vermitteln, die geeignet sind. Dies sei eine zentrale Voraussetzung, denn der Aufwand werde viel zu gross,

wenn ungeeignete Personen, die nach einiger Zeit sowieso wieder zurückgeschickt werden müssten, vermittelt würden.

Sechs Monate werden als untere Grenze für einen für das Unternehmen nützlichen Einsatz angesehen, zumal ein Teil (ca. ein Viertel) vorher ausscheidet, weil ein Arbeitsplatz gefunden wurde. Bei ca. einmonatiger Einarbeitungszeit und dem zeitlichen Freiraum für Bewerbungen bliebe nicht mehr so viel reine Einsatzzeit für das Unternehmen übrig. Deswegen müsse auch eine Vollzeitbeschäftigung gegeben sein, da bei Teilzeit sich das Ganze überhaupt nicht mehr lohne. Selbstverständlich ist auch, dass das Unternehmen für den Einsatz nichts zahlen muss. Eine Betreuung durch die vermittelnde Institution während des Einsatzes wird meist nicht für erforderlich gehalten. Wichtig sei, dass man seine Kontaktperson habe, an die man sich im Fall von Schwierigkeiten wenden könne.

Insgesamt sind die Arbeitgeber mit dieser Art von Einsätzen sehr zufrieden und bemühen sich auch, sie anderen Unternehmen schmackhaft zu machen. Meist stosse man jedoch auf Ablehnung, weil viel Misstrauen gegenüber den „Problemgruppen“ vorhanden sei und man einen hohen Aufwand und Störung des Betriebs vermute.

Bei der zweiten Gruppe, den kürzeren Praktika oder Hospitanzen steht eindeutig der soziale Aspekt im Vordergrund. Nur in beschränktem Umfang könne von einem Nutzen für das Unternehmen die Rede sein. „Wir sind stolz darauf, dass wir etwas für die Integration tun konnten und vielleicht zu einem neuen Lebensabschnitt der Kandidaten beitragen konnten“, so der Kommentar des Verantwortlichen eines Betriebs mit weniger als 20 Beschäftigten, der es bedauert, in Zukunft keine Praktikumsplätze mehr anbieten zu können, weil wegen Umstrukturierung durch die Muttergesellschaft die geeigneten Anknüpfungspunkte (Lager, Sekretariat) entfallen.

Aber auch wenn nicht der Nutzen für das Unternehmen im Vordergrund steht, muss es sich doch um Personen handeln, die mitarbeiten können und es ist daher wichtig, dass nur geeignete KandidatInnen vermittelt werden; „geeignet“ bezieht sich auf Arbeitsfähigkeit und persönliches Verhalten. Andere Ausschlusskriterien existieren im Prinzip nicht. Wichtig sei, dass man sorgfältig über bestehende Probleme aufgeklärt werde. Es wird sehr genau zwischen Institutionen unterschieden, die eine sorgfältige Vorauswahl und evtl. Vorbereitung treffen (i.d.R. die intermediären Institutionen) und solchen, die dies nicht tun (i.d.R. RAV, teilweise auch IV) und es wird sehr genau registriert, wenn eine Institution in der Sorgfalt nachlässt und versucht, Personen „hinein zu drücken“.

Bezüglich der Betreuung während des Einsatzes gibt es kein einheitliches Votum. Teilweise wird ein Kontakt am Anfang und am Ende für ausreichend gehalten, teilweise wünscht man sich wöchentliche Kontakte.

Wichtig ist auch, dass man keinen administrativen Aufwand hat, d.h., dass der „Behördenkram“ von anderer Stelle erledigt wird.

Bezüglich der Dauer der Einsätze werden zwei Wochen als zu kurz bezeichnet; ein bis zwei Monate müssten es schon sein, um eine Person kennen zu lernen und beurteilen zu können.

### 6.4.3 Die Beschäftigung von Schwervermittelbaren

Wenn es um die Frage der regulären Beschäftigung geht, sieht die Situation für die Unternehmen anders aus, als wenn es um temporäre Einsätze geht. Dies gilt auch dann, wenn ein Arbeitsverhältnis zunächst nur befristet abgeschlossen wird. Es handelt sich immer um eine Investition, die sehr gut abgewogen werden muss: werden Fähigkeiten und Motivation stabil bleiben, ist mit Krankheitsanfälligkeit zu rechnen, können Defizite in der Persönlichkeit das Betriebsklima stören? Grundsätzlich sagen alle befragten Unternehmen, dass sie offen seien für die Beschäftigung von Invaliden und Langzeitarbeitslosen, aber es werden dann doch Abstufungen deutlich. Am wenigsten Vorbehalte scheint es gegenüber der Beschäftigung von körperlich Behinderten zu geben, am meisten gegenüber Menschen mit psychischen Problemen und langzeitarbeitslosen jüngeren Menschen. In einem Protokoll wird der Sachverhalt wie folgt beschrieben: Es komme bei einer schwervermittelbaren Person immer auch auf das (vermeintliche) eigene Verschulden an. Beispielsweise hätte man keine Hemmungen, einen 55-jährigen Langzeitarbeitslosen oder eine Behinderte anzustellen, weil diese Personen ja für ihr Schicksal offensichtlich nichts können. Wenn aber z.B. eine 30-jährige Person seit Jahren arbeitslos ist, läuten die Alarmglocken und man denke schon an die Frage, ob da auch eigenes Verschulden dabei sein könne.

Die „Toleranz“ gegenüber Langzeitarbeitslosigkeit bzw. allgemein langer Abwesenheit vom Erwerbsleben hängt auch von der Branche bzw. der Art der Arbeitsplätze ab. In einem IT-Unternehmen beispielsweise wurde klipp und klar gesagt, dass wegen der ungeheuer raschen Entwicklungen Personen mit längerer Arbeitslosigkeit keine Einstellungschance haben. Unterschiede nach der Grösse der Unternehmen lassen sich nicht feststellen.

Grundsätzlich sagen auch alle befragten Unternehmen, dass eine vorwiegend sozial motivierte Anstellung von externen BewerberInnen nicht in Frage komme. Die Person muss zu einem zu besetzenden Arbeitsplatz passen und muss eine gute mittelfristige Prognose haben, sonst wird sie nicht eingestellt. Auch eine Subventionierung von Arbeitsplätzen könnte – nach überwiegender Meinung – an diesem Grundsatz nichts ändern. Dass es unterhalb dieses allgemeinen Grundsatzes sehr wohl Nuancen geben kann, ist zu vermuten, erschliesst sich aber nicht direkt aus den Gesprächen.

Wie oben bereits kurz angedeutet, gibt es dreierlei Wege zur Beschäftigung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt: via Praktika u.ä., „von innen“ und „von aussen“. Auf diese drei Wege wird im folgenden eingegangen.

Im Prinzip sehen alle befragten Unternehmen, die Praktikumsplätze oder vorübergehende Beschäftigung anbieten, dies auch als einen Weg für Problemgruppen, zu einem festen Arbeitsverhältnis zu gelangen. Faktisch berichtet auch die Mehrzahl von **Übernahmen**, jedoch meist nur in Einzelfällen. Die wichtigsten Begründungen dafür sind: „Wir haben keine freien Arbeitsplätze“ und „Lange nicht alle sind den Anforderungen eines normalen Arbeitsalltags gewachsen“. Per saldo würden aber doch mehr Personen für eine Übernahme in Frage kommen, als tatsächlich übernommen werden können.

Daneben gibt es aber auch negative Erfahrungen mit der mittelfristigen Entwicklung von Übernommenen, wie das folgende Beispiel zeigt:

Das Unternehmen hat in grösserem Umfang (ca. 30 Personen p.a.) PraktikantInnen eingesetzt und ca. ein Viertel bis ein Drittel danach auch (vorerst temporär, später fest) angestellt. Wenn gerade ein Arbeitsplatz offen war und eine Praktikantin/ein Praktikant dafür geeignet schien, wurde sie/er übernommen, ohne dass es eine Stellenausschreibung mit dem üblichen Auswahlprozedere gab. Es stellte sich dann aber unter den Übernommenen eine hohe Krankheitsanfälligkeit bzw. ein hoher Krankenstand heraus. Das Problem wird z.Zt. evaluiert, übergangsweise wurde eine neue Politik festgelegt: es werden nahezu keine PraktikantInnen mehr beschäftigt und wenn eine Stelle frei wird, müssen die PraktikantInnen sich dem üblichen Auswahlprozedere unterziehen, d.h. sich gegen „normale“ KonkurrentInnen durchsetzen. Die Chancen dafür werden als gering eingeschätzt. Interessant an diesem Beispiel ist auch, dass nicht nur die quasi formlose Übernahme gestoppt wurde, sondern weitgehend auch der Einsatz von PraktikantInnen.<sup>1</sup>

Die Mehrzahl der befragten Unternehmen **beschäftigt Angestellte weiter**, die nach einem Unfall oder einer Krankheit z.B. teilinvalid wurden oder die wegen Leistungsminderung auf einen anderen Arbeitsplatz wechseln müssen. Bezüglich ihrer eigenen Beschäftigten sehen sich die Unternehmen auch klar in einer sozialen Verantwortung und sagen, dass man ein Stück weit auch Personen mittragen müsse, die vermutlich bei Entlassung keine oder nur noch sehr geringe Chancen hätten. Wie weit dieses "Mittragen" geht, erschliesst sich aus den Gesprächen nicht.

Soweit gesundheitsbedingte Einschränkungen eine Umschulung erforderlich machen und die IV eingeschaltet wird, gibt es eher kritische Bemerkungen. Die IV arbeite zu langsam; wenn ein Problem auftauche, müsse es im Interesse des/der Betroffenen, der anderen MitarbeiterInnen und des Unternehmens schnell gelöst werden und dürfte nicht ein halbes oder ein ganzes Jahr liegen bleiben, bis die IV endlich eine Umschulung genehmige. Unternehmensferne der IV wird auch mit einem anderen Beispiel angedeutet: die IV habe die Umschulung einer Mitarbeiterin, die keine stehende Tätigkeit mehr ausüben konnte, auf einen Büroarbeitsplatz verweigert, „weil es auch andere sitzende Tätigkeiten gebe“, obwohl dies im konkreten Betrieb nicht der Fall war. Schliesslich hat das Unternehmen die Umschulung selbst bezahlt.

Bei weitem nicht immer handelt es sich um IV-Fälle. In einem grossen Unternehmen, das sich als sozialer Arbeitgeber sieht, sind rd. 3 % der MitarbeiterInnen von Leistungseinschränkungen betroffen. Am häufigsten sind es solche, die einfache, aber körperlich anstrengende Tätigkeiten eines Tages nicht mehr ausüben können. Es kommen aber auch psychische und Suchtprobleme vor. Wegen des Wegfalls vieler einfacher, körperlich wenig anstrengender Tätigkeiten ist es sehr schwierig geworden, diese Mitarbeitenden anderswo zu platzieren. Eine Umschulung auf Bürostellen gelingt nur bei etwa 10 % der „Arbeiter“, weil auch die Bürotätigkeiten sehr anspruchsvoll geworden sind und die Mitarbeitenden oft selbst nicht zu einer Umstellung bereit sind. Hier zeigt sich also das gleiche Problem, das auch von den IV-Stellen geschildert wurde (vgl. Kap. 4.3.3). Da man schon für die eigenen

---

<sup>1)</sup> Vermutlich um Übernahmewünsche der unmittelbaren Vorgesetzten oder KollegInnen, die gut mit der betreffenden Person zusammengearbeitet haben, zu vermeiden und internen Konflikten aus dem Wege zu gehen.

Leute zu wenig geeignete alternative Arbeitsplätze habe, könne man, im Gegensatz zu früher, keine schwervermittelbaren Personen von aussen mehr einstellen.

Nur zwei Unternehmen berichten explizit von der **Einstellung von aussen** ohne den Weg über Praktika; in beiden Fällen handelt es sich um Personen mit körperlicher Behinderung, die im normalen Auswahlverfahren angestellt wurden. In einem Betrieb mussten der Vorgesetzte und einige Mitarbeitende die Gebärdensprache lernen, was durch die Firma finanziert wurde. Probleme in der Mitarbeit gibt es nicht, es wird im Gegenteil von der hohen Motivation gesprochen.

Es ist anzunehmen, dass es öfters Einstellungen von Schwervermittelbaren von aussen gibt, als in den Gesprächen genannt wurde; sie werden vielleicht nicht so registriert, wenn es z.B. „nur“ um Langzeitarbeitslosigkeit geht.

#### **6.4.4 Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und vermittelnden Stellen**

Es wurde in den vorhergehenden Kapiteln schon auf Aspekte der Kooperation hingewiesen; hier erfolgt eine Zusammenfassung und Ergänzung.

Für die Unternehmen ist es sehr wichtig, sich darauf verlassen zu können, dass geeignete Personen vermittelt werden. Dies setzt sowohl Kenntnis des Unternehmens als auch Kenntnis der zu Vermittelnden voraus. Am besten scheint dies zu klappen, wenn – wie es häufig der Fall ist – bezüglich Praktika mit **einem** Integrationsanbieter (Coaching, Vermittlung von Einsätzen) zusammengearbeitet wird. Die Vermittlung von PraktikantInnen durch RAV und IV wird kritisiert, weil an diesen Stellen keine sorgfältige Auswahl und Vorbereitung erfolgt. Auf der Basis weniger Gespräche in wenigen Regionen ist eine Verallgemeinerung solcher Befunde natürlich nicht möglich. Es kann nur gezeigt werden, was die Unternehmen als problematisch empfinden.

Die Unternehmen empfinden es auch als störend, wenn sie von mehreren Instanzen angefragt werden. In zwei Gesprächen wurde der Vorschlag gemacht, die Vermittlung in Unternehmen doch an einer Stelle zu bündeln. Jedoch ist zu bedenken, dass dadurch wahrscheinlich der zentrale Wunsch der Unternehmen nach Vermittlung der richtigen KandidatInnen in genauer Kenntnis deren Potenziale und Schwächen tangiert würde.

Eine gewisse Betreuung während der Praktika o.ä. wird gewünscht, die erwünschte Intensität ist aber sehr unterschiedlich. Vorgeschlagen wird auch eine degressive Betreuung während der ersten Monate einer Festanstellung.

Auch bei der allgemeinen Stellenvermittlung werden die RAV eher kritisch bewertet. Ursprünglich offene Stellen, deren Besetzung dann gemeldet wurde, blieben noch wochenlang im RAV-Stellenangebot, so dass sich immer wieder Personen auf eine längst besetzte Stelle beworben hätten. Anforderungsprofile würden nicht berücksichtigt u.a.m.

Gegenüber der IV wird vor allem gewünscht, dass sie ihre bürokratischen Prozesse und Entscheidungen den Realitäten in den Unternehmen anpasse. Das betrifft insbesondere die Zeit-

dauer der Bearbeitung, aber auch die Berücksichtigung der Möglichkeiten in den Unternehmen.

Generell möchte man mit bürokratischem Papierkram, Anträgen etc. möglichst nichts zu tun haben.

Die hier befragten Unternehmen, so kann man interpretieren, sind sich der Tatsache sehr bewusst, dass sie etwas Zusätzliches tun, was sie nicht tun müssten, nämlich Hilfestellung für die Reintegration geben. In diesem Bemühen möchten sie unterstützt und nicht behindert werden und reagieren daher sehr sensibel auf alles, was als Behinderung empfunden wird. Dies erklärt wahrscheinlich manch harsche Kritik.

Von den regionalen IIZ-Ansätzen haben die befragten Unternehmen noch keine Kenntnis. Grundsätzlich wird die IIZ begrüsst. Vereinzelt ist die Erwartung damit verbunden, zukünftig nur noch einen Ansprechpartner zu haben. Meist aber erwartet man für sich keine Auswirkungen, da man in einer festen Kooperation stehe und diese auch beibehalten wolle.

## 6.5 Zwischenresümee

1. Defizite in der Qualifikation sind ein zentrales Problem der Zielgruppen von Reintegrationsbemühungen. Unter Sozialhilfebeziehenden und Ausgesteuerten ist eine grosse Gruppe ohne berufliche Ausbildung und auch die berufliche Wiedereingliederung im IV-Prozess ist bei Unqualifizierten erschwert. Es besteht ein anhaltender Trend des Rückgangs bei Arbeitsplätzen mit nur geringen Qualifikationsanforderungen und der Zunahme bei Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte. Dadurch wird die Situation für Unqualifizierte am Arbeitsmarkt immer schwieriger. Verstärkt werden diese Schwierigkeiten noch dadurch, dass Unqualifizierte kaum Zugang zu beruflicher Weiterbildung haben und sich deshalb auch schlecht den ständigen Veränderungen in den Tätigkeiten anpassen können. Im Zuge der technischen Entwicklungen und der Rationalisierungen sind auch viele Nischenarbeitsplätze weggefallen, die einfache, körperlich wenig belastende Arbeitsfelder boten.
2. Auch im Ausbildungsniveau der Bevölkerung hat eine Verschiebung zu den höheren Qualifikationen stattgefunden. Der Wandel vollzieht sich hauptsächlich im Austausch der Generationen. Es ist deshalb höchst bedenklich, dass immer noch ein beträchtlicher Anteil (15 % im Jahr 1999) der jungen Menschen ohne postobligatorische Ausbildung bleibt. Es sind mehr Frauen als Männer betroffen und mehr Kinder von Eltern ausländischer Herkunft als Kinder von Schweizern. Schon in der ersten Phase des Erwerbslebens zeigen sich bei den jungen Erwachsenen ohne Ausbildung die typischen Probleme: weit überdurchschnittliche Erfahrungen mit Erwerbslosigkeit und lange Dauer der Arbeitslosigkeit. Angesichts der Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen ist zu befürchten, dass vielen der Ausbildungslosen eine stabile Integration im Erwerbsleben nie gelingen wird.
3. Gestiegen sind nicht nur die Anforderungen an das formale Qualifikationsniveau, sondern auch an personale und soziale Kompetenzen. Kooperations- und Kommuni-

kationsfähigkeit, Flexibilität bei neuen Anforderungen, selbstständiges Denken und Entscheiden gelten als besonders wichtig. Nicht minder wichtig sind „traditionelle“ Anforderungen wie Loyalität und Pünktlichkeit. Menschen, die oft seit Jahren nicht mehr im Arbeitsprozess waren und teilweise auch mit starken persönlichen Problemen zu kämpfen haben, tun sich schwer, diesen Ansprüchen zu genügen.

4. Als weiterer Grund für die Schwierigkeiten einer stabilen Integration ins Erwerbsleben wird häufig die Zunahme prekärer, insbesondere befristeter Arbeitsverhältnisse genannt. Die Statistik zeigt allerdings, dass befristete Arbeitsverhältnisse sehr selten sind und dass auch die Beschäftigten bei Temporärfirmen nur eine kleine Minderheit darstellen. Für einen generellen Trend in den Unternehmen die Stammebelegschaft zu verkleinern und nach Bedarf Arbeitskräfte mit Befristung bzw. von Temporärfirmen einzusetzen, gibt es keine statistische Evidenz. Es kann aber trotzdem sehr wohl sein, dass die Situation für die hier betrachteten Zielgruppen anders aussieht. Prekäre Arbeitsverhältnisse werden nicht nur negativ gewertet: für einen Teil der KundInnen seien sie die einzige Chance, Beschäftigung zu finden. Teilzeitbeschäftigungen haben im zurückliegenden Jahrzehnt zugenommen. Dennoch konstatieren die Fachpersonen einen Mangel an Teilzeitstellen, die z.B. für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und/oder mit familiären Verpflichtungen benötigt würden.
5. Als weiteres durchgängig genanntes Integrationshemmnis für Personen, die Kinder zu betreuen haben, gilt der Mangel an ausserfamiliären Betreuungsmöglichkeiten.
6. Die befragten Unternehmen (insgesamt 10) bieten alle in irgendeiner Form Hand für die Reintegration von Problemgruppen und sind daher sicher nicht repräsentativ. Deutlich zu unterscheiden ist zwischen der Bereitschaft, einen temporären Einsatz in Form von Praktika, Hospitanzen, vorübergehender Beschäftigung zu ermöglichen und der Bereitschaft, jemanden befristet oder unbefristet fest einzustellen; ersteres hat wesentlich tiefere Hürden.
7. Vorübergehende Beschäftigung findet (wegen der Konkurrenzierungsgefahr) nur bei staatlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern statt. Die i.d.R. 6-monatige Mitarbeit dient aus Arbeitgebersicht dazu, die bestehende Personalknappheit zu mildern und sonst vernachlässigte Aufgaben anzugehen und wird meist sehr positiv bewertet. Bei kürzeren Praktika oder Hospitanzen steht das soziale Engagement im Vordergrund, der Nutzen für das Unternehmen tritt stark zurück. In beiden Fällen ist die Vermittlung von „geeigneten“ Personen ausserordentlich wichtig. Die Unternehmen schätzen die gute Zusammenarbeit mit intermediären Institutionen, die die Möglichkeiten sowohl der Arbeitsplätze als auch der KandidatInnen genau kennen und berücksichtigen.
8. Bei einer Festanstellung geht es immer um eine Investition, die sehr gut abgewogen werden will. Am wenigsten Vorbehalte scheint es gegenüber der Beschäftigung von körperlich Behinderten zu geben, am meisten gegenüber Menschen mit psychischen Problemen und langzeitarbeitslosen jüngeren Menschen. Grundsätzlich wird eine vorwiegend sozial motivierte Anstellung von externen BewerberInnen nicht in Betracht gezogen. Auch eine Subventionierung kann daran nicht viel ändern. Die soziale Komponente wurde gebraucht für Mitarbeitende, die nach einem Unfall oder einer Krank-

heit z.B. teilinvalid wurden oder die wegen Leistungsminderung den Arbeitsplatz wechseln oder „mitgetragen“ werden müssen.

9. Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und den staatlichen Stellen ist nicht spannungsfrei. Bei der IV werden z.T. lange Zeiträume bis zur Entscheidung und zu geringe Berücksichtigung der Bedürfnisse der Unternehmen, kurz eine „unternehmensfremde“ Kultur bemängelt, bei den RAV zu geringe Sorgfalt in der Auswahl von Personen. Überwiegend positiv ist die Zusammenarbeit mit staatlichen oder privaten intermediären Institutionen, wie z.B. Coaching-Programmen oder Vermittlungsstellen für Einzeleinsätze. Von den regionalen IIZ-Ansätzen haben die Unternehmen noch keine Kenntnis. Grundsätzlich werden sie begrüßt. Vereinzelt ist die Erwartung damit verbunden, in Zukunft nur noch einen Ansprechpartner zu haben. Meist erwartet man für sich selbst keine Auswirkungen, da man in einer festen Kooperation stehe und diese auch beibehalten wolle.

## **7 KURZFASSUNG DER ERGEBNISSE, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **7.1 Fragestellung und Anlage der Studie**

Ausgangspunkt für die Studie ist die Feststellung, dass zunehmend mehr Menschen von beruflicher und/oder sozialer Desintegration bedroht sind. Die Studie ist der erste Teil eines mehrstufigen Vorhabens zur Verbesserung der Integrationschancen durch mehr interinstitutionelle Zusammenarbeit und soll Grundlagen liefern bezüglich von Zielgruppen, Prozessen und Massnahmen. Zielgruppen der Studie sind Sozialhilfebeziehende, Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte sowie IV-AntragstellerInnen.<sup>1</sup> Vier Hauptfragen sollen untersucht werden:

- Grössenordnung und Struktur der Zielgruppen und integrationshemmende Probleme;
- Bestandsaufnahme und Bewertung der Massnahmen zur Förderung der beruflichen/sozialen Integration und des Zugangs zu den Massnahmen;
- Verbesserungsmöglichkeiten durch vermehrte interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ), Beschreibung und erste Bewertung vorhandener Ansätze;
- wichtige Rahmenbedingungen für die Integration in Wirtschaft und Arbeitsmarkt und die Rolle der Unternehmen.

Das Design besteht aus Interviews mit Fachpersonen, die in ihrer jeweiligen Funktion am Prozess der beruflichen/sozialen Reintegration beteiligt sind und mit Unternehmen. Ergänzt werden die Auskünfte aus den Fachgesprächen um die Auswertung von Statistiken und Evaluationsberichten. Für die Untersuchung wurden fünf Regionen ausgewählt: Kanton Thurgau, Stadt Zürich, Kanton Basel-Stadt, Kanton Wallis mit Schwerpunkt in der Region Mittelwallis, Kanton Waadt mit Schwerpunkt in der Region Yverdon-Grandson.

### **7.2 Ergebnisse zu den Zielgruppen**

#### **Sozialhilfebeziehende**

1. Im Jahr 2002 mussten in ausgewählten Schweizer Städten zwischen 3,3 und 5,5 % der EinwohnerInnen durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Unter den Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter sind folgende Gruppen deutlich überrepräsentiert: Personen im Alter zwischen 18 und 36 Jahren, AusländerInnen, Alleinerziehende und Alleinlebende, vor allem alleinlebende Männer, sowie Personen ohne berufliche Ausbildung. Deutlich unterrepräsentiert sind Personen im Alter zwischen 51 und 65 Jahren, SchweizerInnen und Ehepaare mit und ohne Kinder. Insgesamt aber tragen Kinder ein besonders hohes Sozialhilferisiko, das vor allem mit der hohen Sozialhilfequote der Alleinerziehenden begründet ist.

---

<sup>1</sup>) Die Situation der IV-RentnerInnen konnte mangels Daten nicht einbezogen werden.

2. Die Sozialhilfe erfüllt in der biographischen Perspektive ganz unterschiedliche Funktionen. Für eine nicht unbeträchtlichen Teil handelt es sich nur um eine einmalige, relativ kurze Überbrückung, z.B. weil sich Leistungen von Sozialversicherungen verzögern. Andere kommen immer wieder in Phasen, in denen sie Sozialhilfe benötigen, es gelingt ihnen aber auch wieder der Ausstieg. Für einen eher kleinen Teil hat die Sozialhilfe die Funktion einer Sozialrente.
3. Wer längere Zeit der Sozialhilfe bedarf, weist i.d.R. eine Kumulation von Defiziten auf: geringe Qualifikation, Sprachdefizite, persönliche und familiäre Probleme, chronische Erkrankung oder Krankheitsanfälligkeit, Isolation, Sucht, psychische Probleme. Sozialhilfebeziehende reihen sich nicht nahtlos in die Kette Arbeitslose–Langzeitarbeitslose–Ausgesteuerte–Sozialhilfe; dazwischen liegt ein Bruch, der durch die Kumulation der genannten Defizite markiert wird.
4. Bei weitem nicht alle Sozialhilfebeziehenden benötigen Hilfen zur beruflichen Reintegration. Für eine grosse Gruppe verfolgt die Sozialhilfe gar nicht das Ziel der beruflichen Reintegration, insbesondere für
  - Kurzzeitbeziehende, die nur auf Sozialversicherungsleistungen warten bzw. eine kurze Zeit der Ressourcenschwäche überbrücken müssen;
  - Erwerbstätige, bei denen Sozialhilfe das zu geringe (Teilzeit-)Einkommen ergänzt;
  - Kranke oder Personen kurz vor dem Rentenalter;
  - wirklich Randständige.Bei Erwerbstätigen setzen Einkommensfreibeträge einen Anreiz zur Aufrechterhaltung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Für andere wäre zwar prinzipiell eine berufliche Reintegration erwünscht, kann aber (noch) nicht aktiv angestrebt werden, z.B. für Alleinerziehende, deren Kinder noch zu klein sind oder die keine ausserhäusliche Betreuungsmöglichkeit finden.
5. In den einbezogenen Untersuchungsregionen wird überwiegend eine aktive Strategie der beruflichen Reintegration der Erwerbslosen verfolgt und werden Massnahmen angeboten. Neben der Arbeitsvermittlung bzw. begleiteten Stellensuche gibt es als Fördermassnahmen i.e.S. die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, unterstützende Bildungsangebote und Coaching-Programme. Die Grösse der Zielgruppe, bei der die Sozialhilfe die berufliche Integration mit solchen Massnahmen fördern kann, darf nicht überschätzt werden: sie liegt eher bei unter als bei über 20 % der Sozialhilfebeziehenden. Neben den genannten objektiven bzw. objektivierbaren Ausschlusskriterien lassen die vorhandenen Defizite eine Reintegration aktuell oft aussichtslos erscheinen. Der Unwille der Betroffenen selbst spielt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Auf die Schweiz insgesamt bezogen dürfte der Zugang zu Fördermassnahmen regional sehr unterschiedlich sei, insbesondere kleinere Gemeinden, so wird vermutet, scheuen die Kosten.
6. Höchstens einem Drittel der MassnahmenteilnehmerInnen gelingt im Anschluss der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt. Auch bei sehr guten Angeboten – keine Beschränkung auf sechs Monate, Einbezug von Weiterbildungsmöglichkeiten, Coaching –

wird diese Marke nicht überschritten. Erklärt wird dies mit der Vielzahl von Defiziten, die auch die schon „ausgelesene“ Gruppe der MassnahmenteilnehmerInnen aufweist einerseits und der Verschllossenheit des Arbeitsmarktes für „Problemgruppen“ andererseits. Es gibt zu wenig fundierte Erkenntnisse über die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmenarten und einen entsprechend differenzierten Einsatz. Tendenziell scheinen die Massnahmen, die hauptsächlich auf eine Wiedererlangung der AVIG-Rahmenfristen zielen, geringere Erfolgsquoten hinsichtlich des Übergangs in den 1. Arbeitsmarkt zu haben als Massnahmen, bei denen die berufliche Reintegration das Hauptziel ist.

7. Nur in einem Teil der Untersuchungsregionen gibt es Fördermassnahmen zur Unterstützung der sozialen Integration. Sie dienen der Stabilisierung bzw. Vorbereitung einer beruflichen Integration oder der Vermeidung einer fortschreitenden Desintegration. Häufig wird die Ansicht vertreten, für eine kleine Gruppe Sozialhilfebeziehender brauche es geschützte (bzw. subventionierte) Dauerarbeitsplätze, da eine Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt aussichtslos sei.
8. Neben einer Verbesserung der Abläufe und Instrumente bei den Sozialhilfeämtern selbst sehen die Fachpersonen in den Rahmenbedingungen und einer vermehrten interinstitutionellen Zusammenarbeit Schlüsselstellen für die Reintegrationschancen. Unter den Rahmenbedingungen werden hauptsächlich die Haltung der Unternehmen gegenüber „Problemgruppen“ angesprochen und die Verbesserung der ausserhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der IIZ werden eine Beschleunigung der Abläufe bei den Sozialversicherungen, insbesondere der IV, ein verbesserter Informationsfluss und bessere Abstimmung sowie vermehrte Bemühungen der RAV bei der Arbeitsvermittlung für Problemgruppen hauptsächlich genannt.

### **Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte**

9. Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung sind zwischen 1998 und 2001 um zwei Drittel oder mehr zurückgegangen. Bei Arbeitskräftemangel haben auch viele der Personen, die gemeinhin als „Problemgruppen am Arbeitsmarkt“ gelten, wieder eine Stelle gefunden. Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit beeinträchtigt deren Reintegrationschancen aber wieder. Wegen der Verkürzung der Bezugsdauer der ALV-Taggelder wird ein starker Anstieg der Aussteuerungen befürchtet.
10. Überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung betroffen sind Personen ab 50 Jahren, AusländerInnen<sup>1)</sup>, Personen in der Westschweiz und im Tessin und Personen ohne berufliche Qualifikation. Bei einem eher kleinen Teil der Ausgesteuerten kommt eine Kumulation persönlicher Defizite vor, die eine Reintegration erschweren.
11. 50–60 % der Ausgesteuerten des Jahres 1998 haben ein bis zwei Jahre später wieder eine Arbeit gefunden, knapp je 10 % beziehen eine IV-Leistung oder erneut Arbeitslosenentschädigung, 7–13 % (je nach Kanton) beziehen Leistungen der Sozialhilfe. Betrachtet man nur die Gruppe derer, die keine Arbeit gefunden haben, steigt der Anteil

---

<sup>1)</sup> Genau gesagt haben sie ein höheres Arbeitslosenrisiko, aber kein speziell höheres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.

- der Sozialhilfebeziehenden auf 23 % bis gut 30 %. Die Verbindung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe ist also nicht so ausgeprägt wie oft vermutet wird. Wer wieder Arbeit gefunden hat, musste häufig Lohnneibussen und prekäre Verhältnisse hinnehmen.
12. Die Verknüpfung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe ist nicht nur quantitativ schwach ausgeprägt, sondern auch vom Profil der Personengruppen her. Bei den Ausgesteuerten manifestieren sich die Schwierigkeiten primär auf der beruflichen Ebene, bei Sozialhilfebeziehenden primär auf der persönlichen.
  13. Für Langzeitarbeitslose, die noch einen Anspruch nach AVIG haben, stehen die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung. Der Einsatz und die Wirkung speziell für Langzeitarbeitslose sind nicht untersucht. In verschiedenen Kantonen gab (z.B. Basel, Zürich) oder gibt (Wallis, Waadt, Genf) es kantonale Programme für Ausgesteuerte. In den deutschsprachigen Kantonen gab es nur die Möglichkeit an Integrationsprogrammen teilzunehmen, während in einem Teil der westschweizer Kantone auf gesetzlicher Grundlage eine Art kantonale Arbeitslosenhilfe besteht, die der Sozialhilfe vorgelagert ist. Diese Arbeitslosenhilfe wird von den Begünstigten als weniger diskriminierend angesehen als die Sozialhilfe und daher sehr begrüsst.
  14. Auch in den Kantonen, in denen es Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen Reintegration gab oder gibt, hat meist nur eine kleine Minderheit der Ausgesteuerten (rd. 10 %) an Massnahmen teilgenommen. In den meisten Kantonen besteht für Ausgesteuerte kein Förderangebot. Sie können sich als Arbeitssuchende bei den RAV melden, haben aber keinen Anspruch auf aktive arbeitsmarktliche Massnahmen mehr.
  15. Bei den Fördermassnahmen für Ausgesteuerte handelt es sich um Beschäftigungsprogramme, Lohnkostenzuschüsse und teilweise auch um Massnahmen zur sozialen Integration, die die Chancen einer anschliessenden beruflichen Reintegration verbessern sollen. Im Regelfall ist die Entlohnung so ausgestaltet, dass wieder ein Anspruch nach AVIG erworben werden kann. Dieses Ziel steht bei Programmen für Ausgesteuerte mehr im Vordergrund als bei solchen für Sozialhilfebeziehende.
  16. Die Massnahmenteilnahme scheint die Reintegrationschancen in den 1. Arbeitsmarkt nicht oder allenfalls geringfügig zu verbessern. Für ein sicheres Urteil würden jedoch mehr Informationen über den Auswahlprozess und die Struktur der Teilnehmenden gebraucht. Eine Diskussion über die Qualität der Massnahmen und den Nutzen für die Teilnehmenden findet kaum statt. Das hängt wahrscheinlich mit der primären Zielsetzung „Wiedererlangung einer Rahmenfrist“ zusammen.
  17. Die öffentliche, meist kritische Wertung des „Drehtüreffektes“ wird von den Fachpersonen nicht durchweg geteilt. Zum einen seien dazwischen geschaltete Beschäftigungsprogramme eine Möglichkeit, die persönliche Situation zu stabilisieren und den Anschluss nicht zu verlieren, zum anderen sei es unter den gegebenen Rahmenbedingungen immer noch das Beste, wieder in den Genuss der AVIG-Massnahmen zu gelangen.
  18. Als Verbesserungsmöglichkeiten vor allem im Rahmen der IIZ wird eine nahtlose „Übergabe“ von den RAV an die Sozialhilfe diskutiert, um lange, unproduktive Leerzeiten zu vermeiden und sich ergänzende Massnahmen zu ermöglichen. Angesichts der

schwachen direkten Verknüpfung zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe dürfte dies nicht einfach zu realisieren sein. Auch eine schnellere „Übernahme“ durch die IV gehört zu den Wünschen.

#### **IV-AntragstellerInnen**

19. Im Zeitraum zwischen 1992 und 2002 stieg die Anzahl der IV-RentnerInnen jährlich im Durchschnitt um 5,2 % an. Mehr als drei Viertel der IV-Renten sind ganze Renten. Das Invaliditätsrisiko hat vor allem in den mittleren Jahrgängen (30–44 Jahre) stark zugenommen und ebenfalls unter Frauen und AusländerInnen. Unter den der Invalidität zugrunde liegenden Krankheiten spielen die „Beeinträchtigungen der Knochen oder Bewegungsorgane“ sowie „psychische Erkrankungen“ eine wachsende Rolle.
20. In der Invalidenversicherung gilt der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“. Faktisch ist jedoch die berufliche Integration weitaus seltener als die Verrentung. Der Anteil der beruflichen Massnahmen pro Neurente lag 1997 bei rd. 16 %. Für erwachsene IV-AntragstellerInnen kommen für die berufliche Eingliederung hauptsächlich folgende Massnahmen in Frage: Berufs- und Laufbahnberatung, Umschulung, Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsweg. Die Massnahmen müssen dem Erfordernis der annähernden Gleichwertigkeit (bezogen auf die Verdienstmöglichkeiten) vor Eintritt der Invalidität und nach erfolgter Massnahme entsprechen.
21. Struktur und Prozess der beruflichen Massnahmen der IV sind ebenso wenig durchleuchtet wie der Verbleib der Teilnehmenden bzw. der Erwerbssituation der IV-(Teil-)RentnerInnen. Mit wenigen Fachgesprächen konnte diese Lücke nicht geschlossen werden. Die Massnahmen der Umschulung spielen sich in den IV-eigenen Strukturen ab. Nach erfolgter Umschulung sind die Personen im Prinzip Arbeitssuchende wie alle anderen auch; sie haben i.d.R. auf der Basis der IV-Taggelder auch wieder einen Anspruch aus dem AVIG.
22. Als unzulänglich wird innerhalb der Palette der beruflichen Massnahmen der IV das Angebot für gering oder nicht qualifizierte Personen empfunden. Bei ihnen fehlen oft entweder die Voraussetzungen, um erfolgreich an einer Umschulung teilzunehmen oder eine qualifizierende Umschulung kommt wegen des Erfordernisses der Gleichwertigkeit nicht in Frage. Für sie bleibt i.d.R. nur die Arbeitsvermittlung und das Arbeitstraining oder die Abklärung in Arbeit. Die Arbeitsvermittlung aber ist in den IV-Stellen bisher sehr gering ausgebaut. Zudem fehle es oft an benötigten Basisqualifikationen (Sprache, Tagesstruktur), deren Vermittlung aber nicht in der IV-Kompetenz liege. Mit einer gezielten Abstimmung mit Arbeitslosenversicherung und/oder Sozialhilfe könnten Verbesserungen erreicht werden. Die Gruppen, um die es hier geht, ist aber nicht gross, ebenso wie generell die Schnittmengen zwischen IV und ALV oder Sozialhilfe nur klein sind.
23. Als weiteres Problem wird die fehlende Rehabilitation bei psychischen Erkrankungen angesprochen. Anders als bei körperlichen Erkrankungen, bei denen eine Anschlussrehabilitation Standard sei, werden PatientInnen mit psychischen Erkrankungen nach

der Akutbehandlung entlassen, obwohl sie oft noch nicht im Stande sind, an einer beruflichen Massnahme teilzunehmen.

24. Für die geringe Durchsetzung des Grundsatzes „Eingliederung vor Rente“ werden jedoch insgesamt sehr viel gewichtigere Probleme als die geschilderten Fallgruppen benannt. Die langen „unproduktiven“ Vorlaufzeiten bis zur IV-Anmeldung erschweren die berufliche Reintegration gravierend. Es wird erwartet, bis das Krankentaggeld ausläuft – nicht selten volle zwei Jahre – oder bis sich die ALV-Rahmenfrist dem Ende zuneigt. Hauptsächlich die Taggeldversicherer (von denen der weitaus grösste Teil der IV-KundInnen kommt) sind hier die Adressaten. Als zweiter grosser Engpass wird die zunehmend geringer werdende Bereitschaft der Unternehmen benannt, Invalide ins Erwerbsleben zu integrieren bzw. Trainingsmöglichkeiten, Praktika u.dgl. zur Verfügung zu stellen. Vermehrt müsse auf Beschäftigungsprogramme zurückgegriffen werden, die aber nicht gleichwertig mit dem wirklichen Arbeitsleben seien.

### **7.3 Verbesserung der Integrationschancen durch interinstitutionelle Zusammenarbeit**

1. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit kann vielerlei Anliegen haben: Verbesserung der administrativen Abläufe, Beschleunigung von Zahlungen, Abstimmung von Begrifflichkeiten etc. Hier werden nur die Aspekte einbezogen, die direkt oder wenigstens indirekt mit der beruflichen/sozialen Integration zu tun haben. Als Hauptakteure werden Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung (RAV) und Invalidenversicherung betrachtet; ergänzend kommen hinzu spezialisierte Stellen, die bestimmte Beiträge zur beruflichen/sozialen Integration liefern, z.B. Berufsberatung, Amt für Sozialbeiträge. Nichtstaatliche Stellen, die begleitend/unterstützend tätig sind (z.B. Schuldnerberatung) sind i.d.R. nicht in den IIZ-Prozess eingebunden.
2. Formell lassen sich die Zusammenarbeitsbedürfnisse an zwei Konstellationen festmachen:
  - den gemeinsamen KundInnen bzw. KlientInnen,
  - den KundInnen bzw. KlientInnen, die von einer anderen Stelle „übernommen“ werden.

Oft benannte Probleme sind beispielsweise:

- Personen, die keiner Institution zugeordnet sind, erhalten auch keinen (oder keinen vollen) Zugang zu Integrationshilfen. Beispiel sind die Ausgesteuerten.
- Es entstehen lange „unproduktive“, d.h. nicht für die Integration genutzte Zwischenräume.
- Die Massnahmen bauen nicht aufeinander auf, sondern beginnen in ihrer je eigenen Logik von Neuem. Bei „Mehrfachzuständigkeit“ besteht die Gefahr, dass keine Stelle aktiv wird, weil sie auf das Tätigwerden der anderen Stelle wartet (hofft).

- Nicht die optimal geeignete Stelle wird tätig, z.B. für berufliche Abklärung, sondern die „zuständige“ Stelle; nicht die optimal geeignete Massnahmen kann gesucht werden, sondern nur die im eigenen Spektrum.
3. In den fünf einbezogenen Regionen existiert ein breites Spektrum an Formen der inter-institutionellen Zusammenarbeit. In zwei Regionen (Kantone Basel-Stadt und Wallis) gibt es einen sehr breiten bottom-up-Prozess, in dem alle Aspekte der IIZ angegangen werden, in den anderen Regionen wurde eher mit Lösungen für bestimmte Schnittstellen (vor allem RAV-IV) gestartet. Informelle Formen der Zusammenarbeit haben in den beiden (ländlichen) Untersuchungsregionen in der Westschweiz ein grösseres Gewicht als in der deutschen Schweiz. Inhaltlich lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:
- Wechselseitige Information der verschiedenen Ämter über gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Prozesse. Partiiell Aufbau eines ExpertInnenstammes, der die Zusammenarbeitsfragen kanalisiert.
  - Normierter Austausch von die KlientInnen betreffenden Informationen, Standardisierung des Informationsflusses, Bearbeitung der datenschutzrelevanten Fragen.
  - Erarbeitung von Regeln für die Überweisung/Zuweisung von KundInnen/KlientInnen. Installation integrierter Fördermassnahmen für die KundInnen/KlientInnen verschiedener Ämter bzw. Öffnung von Massnahmen und/oder koordinierte Planung.
  - Vereinbarungen über die schwerpunktmässige Zuordnung bzw. Federführung für bestimmte KlientInnen, Abstimmung von Massnahmen.
  - Clearingstelle für die Einleitung von Massnahmen für KlientInnen, bei denen die Zuständigkeit (noch) nicht völlig geklärt sind.
  - Informelle oder formell installierte tripartite Gespräche (beteiligte Ämter, KlientInnen) bezüglich Übergabe bzw. Fallabklärung.
4. Insgesamt liegt der bisherige IIZ-Schwerpunkt mehr bei den Informationen und der Erstellung von Regeln zwischen den Institutionen als bei der unmittelbaren Zusammenarbeit bezüglich der einzelnen KundInnen/KlientInnen. Beispielsweise gibt es kein standardisiertes gemeinsames Assessment und nur sehr partiell eine gemeinsame Massnahmenplanung. Nur einmal wurde ein Instrument geschaffen, um für „querliegende“ Fälle, unabhängig von der letztlich Kostenträgerschaft, Integrationsmassnahmen zu ermöglichen. Da der IIZ-Prozess noch jung ist, Regeln und Instrumente noch entwickelt werden oder gerade erst installiert werden, lässt sich über den Erfolg noch kaum etwas sagen.
5. Von den Fachpersonen wird als (jetzt schon abschätzbare) positive Folge des IIZ-Prozesses fast durchgängig die Verbesserung der „Kultur“ benannt. Dies bezieht sich auf das gegenseitige Kennenlernen, die Kenntnis der Aufgaben und Abläufe in anderen Institutionen, die Entwicklung von Verständnis und den Abbau von Vorurteilen. Für den IIZ-Erfolg besonders wichtig sei der Transfer dieser Kultur in die Mitarbeiterschaft.

Als weitere wichtige Voraussetzungen gelten die Einstellung des Vorgesetzten (Amtsleiter etc.) zur IIZ und die Kompetenz der IIZ-AkteurInnen.

6. Relativ oft wird angesprochen, dass die Schnittmengen zwischen den relevanten Institutionen doch sehr gering seien. Man müsse aufpassen, nicht eine riesige Aktion für nur wenige Fälle in Gang zu setzen. Andererseits sind die Fälle, die zwischen den Institutionen liegen, aber oft die besonders bemühenden und neue Lösungen würden die IIZ-Akzeptanz sehr positiv beeinflussen.
7. Die Fachpersonen betonen, dass viele Probleme auch mit enger IIZ nicht gelöst werden können: grundsätzliche Finanzierungsfragen, Personalüberlastung, fehlende fachliche Strukturen, gesetzliche Vorgaben. Dennoch erhoffen sich die meisten von der IIZ eine Erleichterung der Arbeit und eine Verbesserung der Situation für wenigstens einen Teil der KundInnen bzw. KlientInnen.

#### **7.4 Arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Unternehmen**

1. Defizite in der Qualifikation sind ein zentrales Problem der Zielgruppen von Reintegrationsbemühungen. Unter Sozialhilfebeziehenden und Ausgesteuerten ist eine grosse Gruppe ohne berufliche Ausbildung und auch die berufliche Wiedereingliederung im IV-Prozess ist bei Unqualifizierten erschwert. Es besteht ein anhaltender Trend des Rückgangs bei Arbeitsplätzen mit nur geringen Qualifikationsanforderungen und der Zunahme bei Arbeitsplätzen für Hochqualifizierte. Dadurch wird die Situation für Unqualifizierte am Arbeitsmarkt immer schwieriger. Verstärkt werden diese Schwierigkeiten noch dadurch, dass Unqualifizierte kaum Zugang zu beruflicher Weiterbildung haben und sich deshalb auch schlecht den ständigen Veränderungen in den Tätigkeiten anpassen können. Im Zuge der technischen Entwicklungen und der Rationalisierungen sind auch viele Nischenarbeitsplätze weggefallen, die einfache, körperlich wenig belastende Arbeitsfelder boten.
2. Auch im Ausbildungsniveau der Bevölkerung hat eine Verschiebung zu den höheren Qualifikationen stattgefunden. Der Wandel vollzieht sich hauptsächlich im Austausch der Generationen. Es ist deshalb höchst bedenklich, dass immer noch ein beträchtlicher Anteil (15 % im Jahr 1999) der jungen Menschen ohne postobligatorische Ausbildung bleibt. Es sind mehr Frauen als Männer betroffen und mehr Kinder von Eltern ausländischer Herkunft als Kinder von Schweizern. Schon in der ersten Phase des Erwerbslebens zeigen sich bei den jungen Erwachsenen ohne Ausbildung die typischen Probleme: weit überdurchschnittliche Erfahrungen mit Erwerbslosigkeit und lange Dauer der Arbeitslosigkeit. Angesichts der Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen ist zu befürchten, dass vielen der Ausbildungslosen eine stabile Integration im Erwerbsleben nie gelingen wird.
3. Gestiegen sind nicht nur die Anforderungen an das formale Qualifikationsniveau, sondern auch an personale und soziale Kompetenzen. Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit, Flexibilität bei neuen Anforderungen, selbstständiges Denken und Entscheiden gelten als besonders wichtig. Nicht minder wichtig sind „traditionelle“ An-

- forderungen wie Loyalität und Pünktlichkeit. Menschen, die oft seit Jahren nicht mehr im Arbeitsprozess waren und teilweise auch mit starken persönlichen Problemen zu kämpfen haben, tun sich schwer, diesen Ansprüchen zu genügen.
4. Als weiterer Grund für die Schwierigkeiten einer stabilen Integration ins Erwerbsleben wird häufig die Zunahme prekärer, insbesondere befristeter Arbeitsverhältnisse genannt. Die Statistik zeigt allerdings, dass befristete Arbeitsverhältnisse sehr selten sind und dass auch die Beschäftigten bei Temporärfirmen nur eine kleine Minderheit darstellen. Für einen generellen Trend in den Unternehmen die Stammbeslegschaft zu verkleinern und nach Bedarf Arbeitskräfte mit Befristung bzw. von Temporärfirmen einzusetzen, gibt es keine statistische Evidenz. Es kann aber trotzdem sehr wohl sein, dass die Situation für die hier betrachteten Zielgruppen anders aussieht. Prekäre Arbeitsverhältnisse werden nicht nur negativ gewertet: für einen Teil der KundInnen seien sie die einzige Chance, Beschäftigung zu finden. Teilzeitbeschäftigungen haben im zurückliegenden Jahrzehnt zugenommen. Dennoch konstatieren die Fachpersonen einen Mangel an Teilzeitstellen, die z.B. für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und/oder mit familiären Verpflichtungen benötigt würden.
  5. Als weiteres durchgängig genanntes Integrationshemmnis für Personen, die Kinder zu betreuen haben, gilt der Mangel an ausserfamiliären Betreuungsmöglichkeiten.
  6. Die befragten Unternehmen (insgesamt 10) bieten alle in irgendeiner Form Hand für die Reintegration von Problemgruppen und sind daher sicher nicht repräsentativ. Deutlich zu unterscheiden ist zwischen der Bereitschaft, einen temporären Einsatz in Form von Praktika, Hospitanzen, vorübergehender Beschäftigung zu ermöglichen und der Bereitschaft, jemanden befristet oder unbefristet fest einzustellen; ersteres hat wesentlich tiefere Hürden.
  7. Vorübergehende Beschäftigung findet (wegen der Konkurrenzierungsgefahr) nur bei staatlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern statt. Die i.d.R. 6-monatige Mitarbeit dient aus Arbeitgebersicht dazu, die bestehende Personalknappheit zu mildern und sonst vernachlässigte Aufgaben anzugehen und wird meist sehr positiv bewertet. Bei kürzeren Praktika oder Hospitanzen steht das soziale Engagement im Vordergrund, der Nutzen für das Unternehmen tritt stark zurück. In beiden Fällen ist die Vermittlung von „geeigneten“ Personen ausserordentlich wichtig. Die Unternehmen schätzen die gute Zusammenarbeit mit intermediären Institutionen, die die Möglichkeiten sowohl der Arbeitsplätze als auch der KandidatInnen genau kennen und berücksichtigen.
  8. Bei einer Festanstellung geht es immer um eine Investition, die sehr gut abgewogen werden will. Am wenigsten Vorbehalte scheint es gegenüber der Beschäftigung von körperlich Behinderten zu geben, am meisten gegenüber Menschen mit psychischen Problemen und langzeitarbeitslosen jüngeren Menschen. Grundsätzlich wird eine vorwiegend sozial motivierte Anstellung von externen BewerberInnen nicht in Betracht gezogen. Auch eine Subventionierung kann daran nicht viel ändern. Die soziale Komponente werde gebraucht für Mitarbeitende, die nach einem Unfall oder einer Krankheit z.B. teilinvalid wurden oder die wegen Leistungsminderung den Arbeitsplatz wechseln oder „mitgetragen“ werden müssen.

9. Die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und den staatlichen Stellen ist nicht spannungsfrei. Bei der IV werden z.T. lange Zeiträume bis zur Entscheidung und zu geringe Berücksichtigung der Bedürfnisse der Unternehmen, kurz eine „unternehmensfremde“ Kultur bemängelt, bei den RAV zu geringe Sorgfalt in der Auswahl von Personen. Überwiegend positiv ist die Zusammenarbeit mit staatlichen oder privaten intermediären Institutionen, wie z.B. Coaching-Programmen oder Vermittlungsstellen für Einzeleinsätze. Von den regionalen IIZ-Ansätzen haben die Unternehmen noch keine Kenntnis. Grundsätzlich werden sie begrüsst. Vereinzelt ist die Erwartung damit verbunden, in Zukunft nur noch einen Ansprechpartner zu haben. Meist erwartet man für sich selbst keine Auswirkungen, da man in einer festen Kooperation stehe und diese auch beibehalten wolle.

## 7.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Es ist im Prinzip unbestritten, dass es Fördermöglichkeiten für Menschen geben muss, die schon längere Zeit nicht mehr im Arbeitsprozess sind und grosse Schwierigkeiten haben, wieder eine Arbeitsstelle zu finden. Ansatzpunkte für eine bessere Förderung der beruflichen und/oder sozialen Integration liegen in gesetzlichen Rahmenbedingungen, dem Handeln der jeweils zuständigen Institutionen selbst, vermehrter interinstitutioneller Zusammenarbeit, einer besseren Kooperation mit Unternehmen und, in gewissem Masse, der Prävention.
2. Faktisch ist die Zugänglichkeit zu Fördermassnahmen abhängig davon, ob man Anspruch aus einer Sozialversicherung hat oder nicht. Diese gesetzliche Ausgangslage kann auch durch interinstitutionelle Zusammenarbeit nicht aufgehoben werden. Sozialhilfebeziehende und Ausgesteuerte haben keinen generellen Anspruch auf Fördermassnahmen für die berufliche/soziale Reintegration. Bei Sozialhilfebeziehenden hängt es i.d.R. von den Gemeinden ab, ob Fördermassnahmen finanziert werden, bei Ausgesteuerten von der kantonalen Förderpolitik. Entsprechend sind die Chancen sehr unterschiedlich. Chancengleichheit könnte nur hergestellt werden, wenn die Kosten für die Teilnahme an Fördermassnahmen vom Bund und/oder den Kantonen getragen würden. Eine solche Forderung könnte mit mehr Nachdruck vertreten werden, wenn der Beitrag der Massnahmen zur Reintegration oder andere Nutzen deutlicher zum Ausdruck käme.
3. Die Fördermassnahmen für Sozialhilfebeziehende, Ausgesteuerte und wohl auch Langzeitarbeitslose in Form von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen oder Coaching sind nicht übermässig wirksam, gemessen am Ziel der Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt. Zwar gibt es deutliche Abstufungen, aber auch augenscheinlich sehr gute Programme entfalten nur eine sehr begrenzte Wirksamkeit. Verbesserungsansätze könnten sein:
  - Eine differenziertere Massnahmenplanung und –gestaltung im Hinblick auf unterschiedliche Probleme. Durch Austausch von Erfahrungen und Diskussion unter den AkteurInnen über den speziellen Nutzen der verschiedenen Massnahmen-

typen, unterstützt durch breitere Evaluationen, könnte eine Weiterentwicklung initiiert werden.

- Sorgfältigere Auswahl der Teilnehmenden, z.B. durch intensiveres Assessment.
- Flexiblere, den individuellen Problemen angepasste Dauer der Massnahmen.
- Ein frühestmöglicher Massnahmenbeginn.
- Eine „Anreicherung“ auch der Massnahmen, die primär das Ziel der Wiedererlangung einer AVIG-Rahmenfrist verfolgen. Auch bei ihnen sollte die Förderung von Fähigkeiten zur Zielsetzung gehören.

Schliesslich müssten auch alternative Zielsetzungen (alternativ zur Integration in den 1. Arbeitsmarkt) präzisiert und ihre Erreichung in irgendeiner Form nachweisbar gemacht werden.

Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass eine Balance zwischen den Interventionen und der Selbsthilfe besteht. Beispielsweise würde ein allgemeines Angebot an Ausgesteuerte zur Teilnahme an Beschäftigungsmassnahmen diese Balance sicher stören. Die Berücksichtigung der Balance setzt das Vorhandensein klarer Indikationen voraus; daran mangelt es heute. Auch der Konflikt zwischen der Forderung nach frühestmöglichem Massnahmenbeginn und der möglichen Beeinträchtigung der Selbsthilfe muss thematisiert und austariert werden.

4. Es scheint, dass für Sozialhilfebeziehende ein spürbarer Einkommensfreibetrag einen guten Anreiz darstellt, eine Erwerbstätigkeit beizubehalten oder aufzunehmen. Die diesbezüglichen Erfahrungen in Basel und Zürich sollten aufbereitet und kommuniziert werden.
5. Die Massnahmen zur Förderung der **sozialen Integration** für Sozialhilfebeziehende und Ausgesteuerte dienen überwiegend der Befähigung zur Teilnahme an Massnahmen der beruflichen Integration; die Übergänge sind fliessend. Es wird vielfach die Forderung erhoben, als eigentliche Massnahmen zum Erhalt der sozialen Integration „geschützte“ Arbeitsplätze für solche Personengruppen bereitzustellen, für die Integration in Arbeit wichtig wäre, die aber definitiv am 1. Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben. Diese Forderung ist angesichts der vorhandenen Probleme nachvollziehbar. Ihre Umsetzung erscheint aus mindestens zwei Gründen dennoch problematisch: Eine Prognose der Integrationschancen in reguläre Arbeit ist nicht zuverlässig möglich und die Gefahr, dass Chancen nicht mehr wahrgenommen werden, besteht; bei unbefristeter Besetzung werden sehr viel mehr Arbeitsplätze gebraucht als bei befristeter und damit wachsen nicht nur die Kosten, sondern auch die Gefahr der Konkurrenzierung.

Es besteht sicher ein Bedarf an Massnahmen, die genuin der sozialen Integration dienen und es gibt vermutlich in den meisten Regionen kein Angebot. Das Spektrum der Möglichkeiten ist bisher eher schmal und sollte erweitert werden. Soweit es um Integration in bzw. durch Arbeit geht, sollte i.d.R. eine Befristung bestehen.

6. In der IIZ zwischen Sozialhilfe und RAV bezüglich besserer Reintegrationschancen für Sozialhilfebeziehende und Ausgesteuerte sind zwei Kernpunkte besonders wichtig:

eine Klärung der Aufgaben, die die RAV bei der Begleitung Schwervermittelbarer wahrnehmen können und die „Übergabe“ der Ausgesteuerten. Beides ist IIZ-Gegenstand in einem Teil der Regionen. Die RAV sollten einen klaren und durch entsprechende Personalausstattung und Incentives unterstützten Auftrag für eine intensive Betreuung von Schwervermittelbaren haben. Der Aufbau von Parallelstrukturen, wie teilweise in den grossen Städten geschehen, kann vor allem für kleinere Gemeinden keine Lösung sein. Hinsichtlich der Ausgesteuerten sollte in den (wenigen) Fällen mit klarer Indikation bzw. Prognose rechtzeitig eine Abstimmung mit der Sozialhilfe versucht werden, z.B. bezüglich der Weiterführung einer Massnahme.

7. Im Spektrum der Invalidenversicherung bestehen für eine Verbesserung der Eingliederungschancen vor allem folgende Ansatzpunkte:
  - Beschleunigung der Abklärungen, frühzeitige Abklärung der möglichen Eingliederungsstrategie und frühzeitiger Beginn der Massnahmen;
  - Vereinbarungen mit den „Zulieferern“ über frühzeitige Anmeldungen;
  - aktive Arbeitsvermittlung in Kooperation mit Unternehmen.

Es sollte alles getan werden, um in den Fällen, in denen überhaupt Chancen für eine Wiedereingliederung vorhanden sind, so früh wie nur möglich zu intervenieren. Unerlässlich ist dies, wenn es um den Erhalt eines Arbeitsplatzes bzw. einer Beschäftigung geht, wichtig ist es aber auch für alle anderen Personen. Frühzeitige Anmeldungen sind ein höchst komplexer Sachverhalt, der vor allem in der Kooperation mit ÄrztInnen, Kranken- und Taggeldversicherern angegangen werden muss. Die aktive Arbeitsvermittlung muss ausgebaut werden und es muss – wie teilweise bereits geschehen – die Arbeitsteilung mit den RAV klar definiert werden. Für kleine Gruppen liegt in einer zwischen IV und RAV bzw. Sozialhilfe abgestimmten Massnahmenplanung eine Chance, die Reintegration zu fördern, die verstärkt genutzt werden sollte.

8. Für die IIZ generell ist es wichtig, dass Regeln erarbeitet werden über Zuständigkeiten, Aufteilung, Übergabe und Informationsfluss. Sie bilden das Gerüst. Mehr als bisher sollte aber auch die unmittelbare, einzelne KlientInnen/KundInnen betreffende Kooperation – soweit immer möglich unter Beteiligung der Betroffenen – in den Vordergrund treten. Eine gewisse Formalisierung ist notwendig, rein informelle Kooperation birgt die Gefahr der Zufälligkeit oder starken Selektivität in sich. Die doch kleinen Schnittmengen zwischen den Hauptakteuren – Sozialhilfe, IV, ALV – sollten, trotz allgegenwärtiger Personalknappheit, dies zumindest partiell ermöglichen. Es wäre zudem zumindest hilfreich, vielleicht sogar notwendig, die Handlungsspielräume durch ein Experimentierbudget o.ä. zu erweitern.
9. Angesichts der kleinen Schnittmengen spricht einiges dafür, je Organisation die Kooperation in die Hände speziell benannter Fachpersonen zu legen, wie es ja auch in einem Teil der Regionen geschieht. Sonst besteht die Gefahr, dass die Kooperationsanliegen im Massengeschäft untergehen. IIZ ist partiell eine Grenzüberschreitung bzw. kann sich nur voll entfalten, wenn Grenzen überschritten oder erweitert werden. Deshalb ist von grosser Bedeutung, dass die IIZ in die Hände besonders kompetenter Mitarbeitenden gelegt wird.

10. In den hier einbezogenen Kantonen bzw. Regionen gibt es keinen Ansatz eines umfassend integrierten Angebots für die Förderung der Wiedereingliederung, wie es z.B. das „one-window-Prinzip“ repräsentiert. Ein solcher Ansatz wäre im gegenwärtigen System auch kaum realisierbar. Aber auch die Heterogenität der Zielgruppen, die in sehr unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher Weise Förderung zur Reintegration benötigen, müsste sorgfältig mitbedacht werden. Eine Konzentration auf die Schnittstellen, wie sie faktisch auch vorhanden ist, scheint der realistischere Weg.
11. Es werden jetzt an vielen Stellen Erfahrungen mit der IIZ gemacht: Was läuft gut, wo bestehen Hemmnisse, sei es in der Organisation der IIZ selbst oder in Gesetzen, Vorschriften, Strukturen oder der zu geringen Personaldecke. Es wäre sehr wichtig, diese Erfahrungen systematisch zu sammeln und überregional zu kommunizieren und zu diskutieren. Bisher hat jede Region ihre eigenen Grundlagenpapiere und Regelungen (z.B. Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen RAV und IV) erarbeitet. Von anderen Regionen kennt man vielleicht das prinzipielle Vorgehen bei der IIZ, aber kaum Details. Jetzt, wo allmählich die Umsetzung begonnen hat, sollten die Erfahrungen auf der operativen Ebene zusammengetragen werden, um peu à peu fördernde und hemmende Faktoren erkennen und Anstösse für die Weiterentwicklung geben zu können.
12. Die Bereitschaft der Unternehmen, Personen mit Vermittlungsproblemen einzustellen oder Praktika, vorübergehende Beschäftigung, Hospitanzen u.dgl. anzubieten, ist von zentraler Bedeutung. Vorwiegend soziale Motive bei der Besetzung von Arbeitsplätzen sind von den Unternehmen nicht zu erwarten; Ausnahmen bestätigen die Regel. Das Profil muss stimmen und es werden tendenziell immer die Fitteren und „Problemlosen“ den Vorzug erhalten. Daran dürfte sich auch durch Lohnsubventionen nicht gross etwas ändern. Jedoch gibt es Spielräume: bei Praktika und vorübergehender Beschäftigung, bei der Weiterbeschäftigung der eigenen MitarbeiterInnen, die Probleme bekommen haben, und durch die durchaus differenzierte Wahrnehmung von Schwervermittelbaren. Eine Nutzung dieser Spielräume setzt eine strikte Beachtung der Interessen der Unternehmen voraus. Hinweise ergeben sich aus der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und intermediären Agenturen (z.B. Coaching-Programmen). Die Zusammenarbeit ist gut, weil die Agenturen sowohl die KandidatInnen wie auch das Unternehmen gut kennen, weil sie grössten Wert darauf legen, Fehlplatzierungen zu vermeiden, weil sie den Unternehmen jeglichen bürokratischen Aufwand abnehmen und weil es eine personale Beziehung ist. Spiegelbildlich werden diese Pluspunkte tendenziell zu Negativpunkten in der Zusammenarbeit mit RAV und IV, wobei bei der IV noch die langen Entscheidungszeiträume hinzukommen. Die Ämter müssten gerade bei der Vermittlung von „Problemgruppen“ sich mehr auf die Bedürfnisse der Unternehmen einlassen. Abzuraten ist von zentralen Platzierungsinstituten, die weder die KandidatInnen, noch die Unternehmen gut genug kennen.  
  
Ein Engagement der Unternehmen für Schwervermittelbare stellt eine Zusatzleistung dar. Es könnte überlegt werden, dies auch mit öffentlicher Würdigung anzuerkennen
13. Auch in Zukunft werden die Anforderungen an die ArbeitnehmerInnen steigen; einer Anpassung der vorhandenen Arbeitskräfte sind Grenzen gesetzt. Um so wichtiger wäre es, Sorge dafür zu tragen, dass möglichst keine Jugendlichen und jungen Erwachsenen

ohne postobligatorische Bildung/Ausbildung ins Erwerbsleben treten. Es werden hier die Weichen dafür gestellt, ob eine stabile berufliche Integration gelingt oder nicht und es wird ein erheblicher Teil zukünftiger Desintegrationsprobleme verhindert oder vorprogrammiert. Auch eine noch so grosse präventive Investition heute wird sich in Zukunft auszahlen.

14. Die Reintegrationsmassnahmen vor allem von Frauen werden immer noch durch Mangel an ausserhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die ungünstige Zeitstruktur von Kindergärten und Schulen behindert. Gerade im Hinblick auf die vielen Alleinerziehenden unter den SozialhilfebezügerInnen wäre Abhilfe dringend erforderlich.

## 8 LITERATURVERZEICHNIS

- Aarts Leo, de Jong Philipp, Prinz Christopher (2000): Determinanten der Inanspruchnahme einer Invalidenrente. Eine Literaturstudie. Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 10/00
- Aeppli Daniel C. (2000): Die Situation der Ausgesteuerten. Situationsbericht – Dritte Studie. Verlag Paul Haupt
- Aeppli Daniel C., Hotz Cora, Hugentobler Valérie, Theiss Roland (1996): Die Situation der Ausgesteuerten. Verlag Paul Haupt
- Aeppli Daniel C., Kälin Robi, Ott Walter, Peters Matthias U. (2002): Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Gesamtschlussbericht des gleichnamigen Forschungsprojekts im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Probleme des Sozialstaats“ des Schweizerischen Nationalfonds. Manuskript
- Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Zürich: Auswertungsbericht Wirkung EG AVIG 2001.
- Arnold Benedikt, Drilling Matthias, Flückiger Markus, Storne Marco (2003): Evaluation des Projektes „Integration von Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in den regulären Arbeitsmarkt“. Schlussbericht zuhanden der Sozialhilfe der Stadt Basel. Manuskript
- Baer Niklas, Amsler Felix (o.J.): Wirksamkeit beruflicher Massnahmen bei psychisch behinderten Menschen. Eine empirische Untersuchung über die Voraussetzungen erfolgreicher Verläufe. Pro mente sana
- Baur Rita, Duvinage Frédéric, Albert Nicole (1998): Zweiter Arbeitsmarkt in der Schweiz. Verlag Paul Haupt
- Birchmeier Josef (2002): Wo steht das Pilotprojekt IIZ des Kantons Thurgau? In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Breitenmoser Beatrice (2002): IV quo vadis? Die Kausalitätsprobleme der IV. In: Soziale Sicherheit 6/2002
- Breitenmoser Beatrice, Foffa Daniela, Guggisberg Katrin, Rouiller Carmen, Donini François, Nydegger Lory Bruno (1999): Warum nimmt die Zahl der IV-Rentenbezüglerinnen und –bezügler zu? In: Soziale Sicherheit 6/1999
- Budowski Monica, Suter Christian (2002): Living Arrangements and the Dynamics of Poverty: Law Parenting in the Life Courses of Mothers. In: Swiss Journal of Sociology 28/2002
- Budowski Monica, Tillmann Robin, Bergmann Max (2002): Poverty, Stratification and Gender in Switzerland. In: Swiss Journal of Sociology 28/2002
- Buhr Petra (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Westdeutscher Verlag
- Bundesamt für Sozialversicherung (2002): IV-Statistik 2002

- Bundesamt für Sozialversicherung (2002): Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE); gültig ab 1. Jan. 2000, Stand 1. Januar 2003
- Bundesamt für Statistik (1998): Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Statistik der Schweiz
- Bundesamt für Statistik (2002): Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Statistik der Schweiz
- Bundesamt für Statistik (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001
- Buri Markus (2000): Wirksamkeit beruflicher Massnahmen der Invalidenversicherung. In: Soziale Sicherheit 6/2000
- Cambrosio Michel (2002): L'application du Revenu Minimum de Réinsertion vaudois par la Ville de Lausanne: un terrain d'exercice pour la collaboration interinstitutionnelle. Conférence de l'Initiative des villes; Politique social. 14. Nov. 2002
- Caritas Schweiz (2001): Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Ein Positionspapier von Caritas Schweiz. Caritas-Verlag Luzern
- Con-sens (2003): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2001. [www.staedteinitiative.ch/kennzahlen](http://www.staedteinitiative.ch/kennzahlen)
- Cunha Antonio (2001): Chômeurs en fin de droits: où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils? Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie, Sion
- Cunha Antonio (2002): Analyse comparative des politiques sociales cantonales de lutte contre la précarité et des préventions de l'exclusion: l'efficacité des mesures d'insertion. Rapport intermédiaire, Programme national de recherche, Etat social, Nr. 45
- Cunha Antonio, Leresche Jean-Philippe, Vez Isabelle (1998): Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux. Réalités sociales.
- Cunha Antonio, Vez Isabelle, Marcel Jérôme, Leresche Jean-Philippe, Pedrazzini Yves (1995): Pauvreté urbaine et exclusion sociale. Conditions d'existence et vécu des populations à faible revenus. Rapport de Recherche Nr. 125. Institute de Recherche sur l'Environnement Construit, Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne
- Donini François, Eschmann Nicolas (1998): Anstieg der IV-Rentenbezüger: Erklärungsansätze. In: Soziale Sicherheit 4/1998
- Drilling Matthias, Schaffner Dorothee (2002): Ohne Titel (Risikokonstellationen von sozialhilfeabhängigen jungen Erwachsenen). Abschlussbericht – ausführliche Fassung. Manuskript
- Dummermuth Andreas: Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ): Chancen und Widerstände. In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Dupuis Monique, Rey Urs (2002): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001. Statistik. info 15/2002
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (1997): Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien. Ein Überblick über die Forschungslage in der Schweiz. EDMZ.

- Eisner Manuel (2000): Sozialer Wandel und neue Integrationsprobleme seit den Siebzigerjahren. In: Suter Christian (Hrsg.): Sozialbericht 2000. Seismo Zürich
- Eschmann Nicolas, Donini François (1995): Führt Arbeitslosigkeit zu Invalidität? Betrachtungen anhand statistischer Erhebungen. In: Soziale Sicherheit 6/1995
- Fluder Robert, StremLOW Jürgen (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Verlag Paul Haupt
- Franceschi Yves-Laurent (2002): Projekt 100, Jahresbericht 2001, KIGA Kanton Basel-Stadt
- Frossard Philippe (2002): Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Wallis – Den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Gerfin Michael, Lechner Michael (2000): Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz. Bern
- Gloor Daniela, Meier Hanna, Nef Rolf (2001): Junge Frauen ohne postobligatorische Ausbildung. Empirische Untersuchung bei 21- bis 25-jährigen Frauen und Männern ohne und mit Ausbildung. Edition Soziothek
- Grawehr Andrea, Knöpfle Carlo (2001): Ergänzender Arbeitsmarkt. Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration? Caritas-Verlag Luzern
- Hollenstein Heinz, von Arx Juliette (2003): Qualifikation der Arbeitskräfte – Erfordernisse der Schweizer Wirtschaft. In: Die Volkswirtschaft 4/2003
- Höpflinger François, Wyss Kurt (1994): Am Rande des Sozialstaats. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich. Verlag Paul Haupt
- Knöpfle Carlo (2002): Interinstitutionelle Zusammenarbeit aus Sicht der Sozialhilfe. Referat. ZeSo 8/2002
- Knöpfle Carlo (2002): Interinstitutionelle Zusammenarbeit in der Sozialpolitik. In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Lalive d'Épinay, Zwiemüller Josef (2000): Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluationsstudie. Bern
- Leibfried Stephan, Leisering Lutz u.a. (1991): Zeit der Armut. Edition Suhrkamp
- Link Institut (2002): Lehrstellenbarometer April 2002
- Leu Robert E., Burri Stefan, Priester Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Verlag Paul Haupt
- Luginbühl Daniel (2002): Zusammenarbeit der Institutionen aus der Sicht des seco. In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Luisier Géraldine (1999): Koordination zwischen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. In: Soziale Sicherheit 5/1999

- Martinovits Alex, Rothenbühler André, Ganzaroli Dennis (2000): Panelbefragung bei Massnahmenteilnehmern – Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen. Bern
- Meier Paul (2002): Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Basel-Stadt. In: Soziale Sicherheit 4/2002
- Merz Annemarie: Soliwork – soziale Integration und Sozialhilfeablösung durch Erwerbstätigkeit. Sozialberichterstattung 97. Hrsg.: Sozialdepartement der Stadt Zürich
- Müller Klaus (1997): Integriertes Leistungsmanagement der medizinischen Versorgung. Gründe und Grundlagen für umfassende Behandlungs- und Rehabilitationsketten bei chronischen Krankheiten. Schriftenreihe SGGP Nr. 54
- Müller Siegfried, Otto Ulrich (Hrsg.) (1997): Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Verlag Luchterhand
- Planval (2001): Projekt Optima RAVSOLV. Die Optimierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit im Kanton Wallis. Schlussbericht
- Prinz Christopher, Thalman Eva (1999): Invalidenversicherung: Europäische Entwicklungstendenzen zur Invalidität im Erwerbsalter. Band 1. Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 7/99
- Richter Alexandra (2002): Macht Sozialhilfe abhängig? Ergebnisse aus einer neuen Studie in Wiesbaden. In: Zeitschrift für Sozialhilfe 2/2002
- Rüst Hanspeter (2000): Sozialbericht Kanton Zürich 1999. Sozialamt des Kantons Zürich
- Schüssler Reinhard, Spiess Katharina, Wendland Daniela, Kukuk Martin (1999): Quantitative Projektion des Qualifikationsbedarfs bis 2010. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 221
- Schweizer Krankenversicherer (2002): Im Visier: Die Invalidenversicherung. Infosantésuisse Nr. 9/2002
- Sheldon George (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie. Verlag Paul Haupt
- SKOS (2000): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern
- Streuli Elisa, Bauer Tobias (2002): Working Poor in der Schweiz. Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Bundesamt für Statistik
- Strom Jonas, Szadowsky Matthias, Wallimann Isidor (2002): Weg von der Armut durch soziokulturelle Integration. Verlag Paul Haupt
- Tecklenburg Ueli (1999): Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene. In: Caritas: Sozialalmanach 1999, Existenzsicherung in der Schweiz. Caritas-Verlag
- von Rothkirch Christoph, Weidig Inge (1985): Die Zukunft der Arbeitslandschaft. Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 94.2

- Widmer Rolf, Mühleisen Sibylle (2002): Behindertenstatistik: Berichterstattung zur sozialen und ökonomischen Lage der behinderten Menschen in der Schweiz. Schlussbericht eines Projektes im Auftrag und Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und dem Bundesamt für Statistik (BSFS). Manuskript
- Wyss Kurt (2000): Entwicklungstendenzen bei Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe. Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 13/00
- Wyss Kurt (2000): Evaluation der neuen SKOS-Richtlinien. Ergebnisse der Mitgliederbefragung. Edition Soziothek
- Wyss Kurt, Knupfer Caroline (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Schlussbericht. Hrsg.: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
- Wyss Kurt, Ruder Rosemarie (1999): Integrationsmassnahmen zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit: starke Segmentierung. In: Soziale Sicherheit 5/1999
- Zwick Michael M. (Hrsg.) (1994): Einmal arm – immer arm? Neue Befunde der Armut in Deutschland. Campus Verlag

## 9 ANHANG

### Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“

#### Allgemeiner Leitfaden

#### Institution, GesprächspartnerIn, Funktion

#### Aufgabe dieser Stelle, Organigramm

#### A KundInnen, KlientInnen und deren Probleme

1. Generelle Zielgruppe(n) dieser Stelle  
Anzahl der KlientInnen, Anzahl Neuzugänge p.a.
  
2. **Spezielle Zielgruppen:** Es geht hier um Personen im erwerbsfähigen Alter, deren berufliche und/oder soziale Integration schwierig ist. Insbesondere können das sein: SozialhilfebezügerInnen, (Langzeit-) Arbeitslose mit erheblichen Vermittlungshemmnissen, Invalide mit Restberufsfähigkeit (während der Beantragung oder nach IV-Bescheid).  
Welche Gruppen werden an dieser Stelle betreut und wie gross ist ihr quantitatives Gewicht (ca.-Anteil an Zielgruppe generell)?
  
3. Nicht bei allen werden Hilfen zur beruflichen Integration erforderlich oder angemessen sein. Gibt es Kriterien, für welche Personen/Gruppen Massnahmen der **beruflichen Integration** erwogen bzw. nicht erwogen werden? Z.B. Rolle von
  - Alter
  - familiären Verpflichtungen/Kindererziehung
  - Krankheit
  - Prognose der Selbsthilfefähigkeit
  - Erfolgsaussichten/Vermittlungschancen
  - Working Poor-Problematik
  - Verfügbarkeit passender Angebote
  - Warten auf vorrangige Leistungen
  - Motivation der KundInnen/KlientInnen
 Nach welchen Kriterien werden ggf. Massnahmen der **sozialen Integration** erwogen?  
Für wieviele Ihrer KundInnen/KlientInnen?
  
4. Beschreibung, Charakterisierung des Personenkreises, bei dem Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration angezeigt sind.  
(Getrennte Erfassung, falls zwischen AdressatInnen von beruflichen und AdressatInnen von sozialen Integrationsmassnahmen unterschieden wird).
  
- 4.1 Typen von Problemlagen
  - Hindernisse für die berufliche/soziale Integration nach Lebenszyklus und Geschlecht
  - Typische Kumulationen von Hindernissen
  - Quantitatives Gewicht typischer Kumulationen

- 4.2 Gründe, Anlässe für den Prozess der beruflichen/sozialen Desintegration, z.B.
  - biographische Schlüsselereignisse
  - Situation am Arbeitsmarkt, Betriebsschliessungen
  - Desintegrationskarrieren
  
- 4.3 Reaktionen des Arbeitsmarktes auf die Hindernisse, z.B.
  - Abstufung der Aufnahmebereitschaft nach Problemtypen
  - ggf. Unterschiede nach Branchen, Unternehmensgrösse
  
5. Welches sind oder wären zentrale Ansatzpunkte für eine nachhaltige Verbesserung der beruflichen/sozialen Integration?
  
6. Gibt es in Ihrem Bereich Statistiken oder andere Beschreibungen und Analysen zu den Zielgruppen?

## B Prozess, Massnahmen, Zusammenarbeit

### Prozess

1. **Zugang der KundInnen, KlientInnen:** Auf welchen Wegen und an welchem Punkt des Prozesses gelangen sie zu dieser Stelle? Wer nimmt ggf. die Triage wahr?
  - Kriterien für die Zuweisung, den Zugang
  - Einfluss der Stelle auf die Zuweisung
  - Einfluss der KundInnen auf die Zuweisung
  - Information der zuweisenden Stelle, Dossierübergabe
  - Gibt es typische Vorgeschichten, bis eine Person zu dieser Stelle kommt (z.B. x Jahre Krankheit, Arbeitslosigkeit, andere Integrationsmassnahmen)?
  
2. **Interner Prozess:** Typischer Ablauf der Abklärungen
  - Interne Triage; nach welchen Kriterien?
  - Case-Management? Für welchen Prozessabschnitt und in bezug auf welche externen Institutionen? Konkrete Ausgestaltung
  - Fachspezifische Zuständigkeiten
  - Interne Informationsabläufe
  
3. **Prozessende,** Fallweitergabe
  - Wann endet ein Betreuungsangebot in dieser Institution?
  - Zu welchen Institutionen gibt es ein Übergabeverfahren? In welcher Form? Formell oder informell?
  
4. **Bewertung des Prozesses** im Hinblick auf die Unterstützung der beruflichen/sozialen Integration.
 

Wo sind Schwachstellen

  - im Zugang, z.B. zeitliche Verzögerungen
  - im internen Prozess
  - in der Übergabe
  
5. Welche Schwachstellen sind durch verbesserte **interinstitutionelle Kooperation** bereits beseitigt bzw. gemildert oder könnten beseitigt bzw. gemildert werden? Wer kann/könnte besonders davon profitieren?

### Massnahmen

6. Welche Massnahmen zur Unterstützung der beruflichen/sozialen Integration stehen dieser Institution zur Verfügung?
 

(Beratung, Vermittlung, Einarbeitungszuschüsse, Beschäftigungsprogramme, Weiterbildung, Umschulung, Ausbildung ...)
  
7. **Bewertung der Massnahmen** im Hinblick auf die Unterstützung der beruflichen/sozialen Integration
  - Quantität: ausreichend Zeit/ausreichende Anzahl Plätze/Finanzmittel. Wo sind wesentliche Engpässe?
  - Angemessenheit für Probleme der Zielgruppen: Ist es das richtige Angebot? In ausreichender Differenzierung? Personal mit der richtigen Qualifikation? Wo bzw. für welche Gruppen/Probleme bestehen Lücken?

- Dauer und Abfolge: Zu kurz, zu lang? Richtige Abfolge von Massnahmen, unnötige „Massnahmenkarrieren“? Zeitliche Verzögerungen?
8. Welche Schwachstellen sind durch verbesserte **interinstitutionelle Kooperation** beseitigt bzw. gemildert worden oder könnten beseitigt oder gemildert werden? Wer kann/könnte besonders davon profitieren?

### **(Weitere) Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, Stellen**

9. Wichtige Kooperationspartner (staatliche und private) im Sinne einer Verbesserung der Integrationschancen der Zielgruppen, z.B.

- RAV
- IV-Stellen
- Berufsberatung
- Sozialämter, Sozialdienste
- Betreuungseinrichtungen für Kinder
- Hilfswerke
- Suchtberatung
- Schuldnerberatung
- Betreibungsamt
- Unternehmen, Betriebe

Bezüglich welcher Probleme, Zielgruppen?

10. Bewertung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verbesserung der Integrationschancen. Wo sind wesentliche Schwachstellen, z.B.

- in der Verfügbarkeit
- in der Kooperationsbereitschaft
- im Problemverständnis

11. Welche Schwachstellen sind durch interinstitutionelle Kooperation bereits beseitigt bzw. gemildert oder könnten beseitigt bzw. gemildert werden?

12. **Evaluation:** Gibt es zu den angesprochenen Themen – Prozess, Massnahmen, Kooperation – Evaluationen zur Wirksamkeit, zur Prozessverbesserung oder anderen Fragestellungen?

13. **Angaben zur Institution:**

#### **Ressourcen**

- Anzahl, Qualifikation der MitarbeiterInnen
- Räume und Sachmittel
- Bewertung der Kapazität

Bei interinstitutionellen Stellen:

- Startzeitpunkt
- Angaben zur formalen Konstruktion: Trägerschaft, Personalzuordnung, Finanzierung

## C Interinstitutionelle Zusammenarbeit

### Allgemeiner Teil

#### Institution, GesprächspartnerInnen, Funktion

1. Für welche Zielgruppen und Problemlagen ist eine interinstitutionelle Zusammenarbeit zur Verbesserung der Integrationschancen wichtig?
2. Bestehende formelle Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit, z.B.
  - Koordinierungsgremien
  - Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Prozesse
  - Interinstitutionelle Einrichtungen, Dienste (z.B. Beschäftigungsprogramme, Assessment-Zentren)
  - Koordinierte FallbearbeitungBezüglich welcher Gruppen?
3. Bewertung der bestehenden Formen der Zusammenarbeit
  - was funktioniert gut, was nicht so gut
  - wo ist man erst auf dem Weg?
4. Wesentliche Lücken in der interinstitutionellen Zusammenarbeit
  - für welche Gruppen?
  - bezüglich welcher Aufgaben?
5. Fördernde und hemmende Faktoren/Kräfte für die formale interinstitutionelle Zusammenarbeit, z.B.
  - rechtliche Regelungen
  - Finanzierung
  - Motivation
6. Unterschiede in der Bereitschaft zur interinstitutionellen Zusammenarbeit je nach Ämtern
7. Besteht Unterstützungs-/Regelungsbedarf
  - durch den Bund?
  - durch Kantone?
8. Kurz- und mittelfristige Pläne, Perspektiven für die Zusammenarbeit
  - Welche Pläne sind aktuell, spruchreif?
  - Was wird mittelfristig angestrebt?
  - Gibt es ein Gesamtkonzept für die Lösung der Probleme, die sich aus der Segmentierung der sozialen Sicherungssysteme ergeben?
9. Informelle Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen Ihrer Stelle und anderen Institutionen:
  - Welche sind wichtig?
  - Wo funktioniert die informelle Zusammenarbeit gut, wo weniger gut oder gar nicht?

10. Hemmnisse/Grenzen für die informelle Zusammenarbeit, z.B.

- rechtliche Regelungen
- Finanzierung
- Motivation

### **Falls vorhanden:**

### **Koordinierungsgremien, Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Prozesse**

11. Zielsetzung und Zielgruppen

12. Konkrete Ansatzpunkte/Schnittstellen und ggf. angestrebte Instrumente

- Um welche Prozesse geht es?
- Welche Instrumente/Handlungsanleitungen sind erarbeitet worden oder sollen erarbeitet werden?
- Wer soll die Instrumente anwenden?

13. Beteiligte Stellen

- Welche Stellen/Ämter sind oder waren regelmässig beteiligt?
- Welche Personen (Amtsleitung, Sachbearbeiter etc.) sind oder waren beteiligt?
- Welche Stellen wurden ad hoc gelegentlich beigezogen?

14. Arbeitsweise

- Zeitliche Intensität, Periodizität
- Support von aussen?

15. Fallorientierung: Exemplarischer Fallbezug zur Konkretisierung der Probleme/Lösungsansätze?

Oder Lösung von Fällen (Arbeitsgruppe nicht nur prozessorientiert, sondern auch konkret handlungsorientiert?)

16. Beginn der Arbeiten

17. Arbeitsergebnisse

- Welche Arbeitsergebnisse liegen bisher vor?
- Stand der Umsetzung der Arbeitsergebnisse
- Verbindlichkeit

18. Probleme, Schwierigkeiten in der Arbeit: Hauptprobleme und ihre Ursachen, z.B.

- struktureller Art, z.B. rechtlicher Rahmen
- mehr personenbezogen
- in der Kultur, Bereitschaft zur interinstitutionellen Zusammenarbeit

19. Bewertung des Prozesses und der Ergebnisse bzw. Umsetzung

## Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“

### Integrationsmassnahmen

– Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Weiterbildung, Trainingsprogramme –

### Institution, GesprächspartnerIn, Funktion

Angebotsübersicht, Platzzahlen (Jahresbericht, Prospekt)

## A KundInnen, KlientInnen und deren Probleme

1. Generelle Zielgruppe(n) dieser Stelle
  - Arbeitslose
  - Ausgesteuerte (chômeurs en fin de droits)
  - SozialhilfebezügerInnen
  - IV-RentnerInnen
  - Sonstige

Anzahl der Teilnehmenden pro Monat und pro Jahr
  
2. Welche Zielsetzungen bestehen für die Arbeit (ggf. Unterschiede nach Gruppen)?
  - berufliche Integration
  - soziale Integration
  - Sonstiges
  
3. Beschreibung, Charakterisierung des Personenkreises, bei dem Massnahmen zur beruflichen und/oder sozialen Integration angezeigt sind.  
(Getrennte Erfassung, falls zwischen AdressatInnen von beruflichen und AdressatInnen von sozialen Integrationsmassnahmen unterschieden wird).
  
- 3.1 Typen von Problemlagen
  - Hindernisse für die berufliche/soziale Integration nach Lebenszyklus und Geschlecht
  - Typische Kumulationen von Hindernissen
  - Quantitatives Gewicht typischer Kumulationen
  
- 3.2 Gründe, Anlässe für den Prozess der beruflichen/sozialen Desintegration, z.B.
  - biographische Schlüsselereignisse
  - Situation am Arbeitsmarkt, Betriebsschliessungen
  - Desintegrationskarrieren
  
- 3.3 Reaktionen des Arbeitsmarktes auf die Hindernisse, z.B.
  - Abstufung der Aufnahmebereitschaft nach Problemtypen
  - ggf. Unterschiede nach Branchen, Unternehmensgrösse
  
4. Welches sind oder wären zentrale Ansatzpunkte für eine nachhaltige Verbesserung der beruflichen/ sozialen Integration?

## B Prozess, Massnahmen, Zusammenarbeit

### Prozess

5. **Zugang der KundInnen, KlientInnen:** Auf welchen Wegen und an welchem Punkt des Prozesses gelangen sie zu dieser Stelle? Wer nimmt ggf. die Triage wahr?
  - Kriterien für die Zuweisung, den Zugang
  - Einfluss der Stelle auf die Zuweisung
  - Einfluss der KundInnen auf die Zuweisung
  - Information der zuweisenden Stelle, Dossierübergabe
  - Gibt es typische Vorgeschichten, bis eine Person zu dieser Stelle kommt (z.B. x Jahre Krankheit, Arbeitslosigkeit, andere Integrationsmassnahmen)?
  - Kommt es vor, dass eine Person mehr als einmal bei Ihnen teilnimmt?
  
6. **Interner Prozess**
  - Welche Abklärungen werden getroffen?
  - Wer entscheidet darüber welche Person in welches Angebot / an welchen Arbeitsplatz kommt?
  - Ist die Zuweisung problemgerecht?
  
7. **Prozessende, Fallweitergabe**
  - Wie lange bleiben die Teilnehmenden bei Ihnen? Wer entscheidet darüber?
  - Aus welchen Anlässen scheiden sie (vorzeitig) aus?
  - Zu welchen Institutionen gibt es ein Übergabeverfahren? In welcher Form? Formell oder informell?
  
8. **Bewertung des Prozesses** im Hinblick auf die Unterstützung der beruflichen/sozialen Integration.  
Wo sind Schwachstellen
  - im Zugang, z.B. zeitliche Verzögerungen
  - im internen Prozess
  - in der Dauer und Übergabe
  
9. Welche Schwachstellen sind durch verbesserte **interinstitutionelle Kooperation** bereits beseitigt bzw. gemildert oder könnten beseitigt bzw. gemildert werden? Wer kann/könnte besonders davon profitieren?

### Massnahmen

10. **Begleitende Massnahmen:**
  - Welche begleitenden Massnahmen gibt es und welchen Anteil haben diese? Weiterbildung, Bewerbungsschulung ect.
  - Leistet diese Stelle auch Arbeitsvermittlung?
  
11. Bewertung der Massnahmen (Arbeit und begleitende Massnahmen) im Hinblick auf die Unterstützung der beruflichen / sozialen Integration
  - Quantität: ausreichend Zeit/ausreichende Anzahl Plätze/Finanzmittel. Wo sind wesentliche Engpässe

- Angemessenheit für Probleme der Zielgruppen: Ist es das richtige Angebot? In ausreichender Differenzierung? Personal mit der richtigen Qualifikation? Wo bzw. für welche Gruppen/Probleme bestehen Lücken?
  - Dauer und Abfolge: Zu kurz, zu lang? Richtige Abfolge von Massnahmen, unnötige „Massnahmenkarrieren“? Zeitliche Verzögerungen?
12. Falls die KundInnen unterschiedliche Anspruchsgrundlagen (z.B. Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) haben: entstehen dadurch Probleme oder Vorteile?
- Z. B. Probleme wegen unterschiedlicher Bezahlung der Teilnehmer
  - zu grossen Unterschieden zwischen den Teilnehmern
  - Vorteile aus gleichmässiger Auslastung
13. **Erfolg:**
- Welches sind die eigenen, internen Erfolgskriterien und wie sieht gemessen daran der Erfolg aus?
  - Welches sind externe Erfolgskriterien und wie sieht gemessen daran der Erfolg aus?
14. Welche Schwachstellen in den Massnahmen sind durch verbesserte **interinstitutionelle Kooperation** beseitigt bzw. gemildert worden oder könnten beseitigt oder gemildert werden? Wer kann/könnte besonders davon profitieren?

### **(Weitere) Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, Stellen**

15. Wichtige Kooperationspartner (staatliche und private) im Sinne einer Verbesserung der Integrationschancen der Zielgruppen, z.B.
- RAV
  - IV-Stellen
  - Berufsberatung
  - Sozialämter, Sozialdienste
  - Betreuungseinrichtungen für Kinder
  - Hilfswerke
  - Suchtberatung
  - Schuldnerberatung
  - Betreibungsamt
  - Unternehmen, Betriebe
- Bezüglich welcher Probleme, Zielgruppen?
16. Bewertung der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Verbesserung der Integrationschancen. Wo sind wesentliche Schwachstellen, z.B.
- in der Verfügbarkeit
  - in der Kooperationsbereitschaft
  - im Problemverständnis
17. Welche Schwachstellen sind durch verbesserte **interinstitutionelle Kooperation** beseitigt bzw. gemildert worden oder könnten beseitigt oder gemildert werden?

**18. Angaben zur Institution**

**Ressourcen**

- Anzahl, Qualifikation der MitarbeiterInnen
- Finanzierungsregelung

## Themen für Fachgespräche „Projekt Integration“

### Unternehmen

#### Unternehmen, Branche

#### GesprächspartnerIn, Abteilung, Funktion

#### Anzahl MitarbeiterInnen

### A Beschäftigung von schwervermittelbaren Personen

1. Beschäftigt das Unternehmen regelmässig oder gelegentlich Personen, die schwervermittelbar sind und wenig Chancen im „normalen“ Arbeitsmarkt haben, z.B. Invalide, Langzeitarbeitslose, SozialhilfebezüglerInnen?
2. Um was für Arbeitsplätze geht es?
  - Befristete Einsätze zur Erprobung, zum Training
  - Unbefristete Arbeitsplätze
3. Für welche Personen / Gruppen? Und wieviele Personen sind es durchschnittlich?
4. Sind diese Arbeitsplätze teilweise subventioniert? Welche Rolle spielt die Subventionierung?
5. Zugang der Arbeitssuchenden
  - von „innen“, also bereits Beschäftigte (z.B. Invalide)
  - durch Vermittlung seitens betreuender Institutionen (RAV, Sozialämter ect.)
  - Eigeninitiative der Arbeitssuchenden
6. Nach welchen Kriterien wird über die Beschäftigung entschieden? Z.B.
  - Persönliche Merkmale
  - Dauer der Arbeitslosigkeit
  - Gibt es Ausschlusskriterien (z.B. Sucht)?
7. Wie lassen sich die schwervermittelbaren Personen charakterisieren, die bei Ihnen Beschäftigung finden? Welche positiven und negativen Erfahrungen liegen vor?
  - Qualifikation, Alter und Geschlecht, Gesundheit
  - Motivation, Arbeitsverhalten, Integration im Team
  - Gibt es Unterschiede je nach vermittelnder Institution?
  - Welche Konsequenzen wurden / werden aus den Erfahrungen gezogen?

### B Wichtige Integrationshindernisse allgemein

8. Welches sind ganz allgemein die **individuellen** Faktoren, die eine Integration ins Erwerbsleben erschweren oder verhindern?
  - Gibt es typische Kumulationen von Hindernissen?
  - Gibt es Unterschiede nach Lebenszyklus (Alter) und Geschlecht?

9. Welche Entwicklungen im Arbeitsleben, in den Unternehmen, erschweren die Integration?
10. Gibt es Rahmenbedingungen im Bereich der sozialen Sicherung, die Integrationshindernisse darstellen?
11. Wo sehen Sie generell die Hauptansatzpunkte für eine Verbesserung der Integrationschancen der Schwervermittelbaren?
12. Unter welchen Umständen könnten die Unternehmen bereit sein, mehr Personen mit Integrationsschwierigkeiten einzustellen?

**C Zusammenarbeit mit Ämtern und anderen Stellen  
(z.B. Beschäftigungsprogrammen)**

13. Mit welchen Stellen / Ämtern arbeiten Sie bezüglich des genannten Personenkreises zusammen?  
Erstreckt sich die Zusammenarbeit nur auf die Vermittlung oder auch auf die Begleitung, Nachbetreuung?
14. Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie gemacht?
  - Wo gibt es Probleme?
  - Welche Konsequenzen wurden oder werden aus den Erfahrungen gezogen?
15. Es gibt Ansätze zu einer vermehrten interinstitutionellen Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Arbeitslosenversicherung, IV und Sozialhilfe. Damit sollen die Integrationschancen verbessert werden, z.B. durch Vermeidung langer Wartezeiten, Betreuung an der fachlich am besten qualifizierten Stelle, raschen Zugang zu den richtigen Massnahmen. Haben Sie eine Einschätzung des Nutzens und der Realisierungschancen solcher Bemühungen?



## Aktuell

## Das BBL

## Verkauf Publikationen

## Übersicht

## Neuerscheinungen

## Online-Shop

## Beschaffung

## Bauten

## KBB

## BKB

## KBOB

DruTex

## Verkauf Bundespublikationen

Wir sind die zentrale Vertriebs- und Verkaufsstelle für die Publikationen des Bundes. Sie erhalten bei uns zum Beispiel sämtliche Gesetze und Verordnungen des Bundes, die Reglemente für die eidg. anerkannten Lehrberufe sowie eine Vielzahl ziviler und militärischer Publikationen, Formulare usw.

Wir bedienen Sie an unserem Schalter in Bern-Bethlehem oder Sie bestellen per Post, Fax oder Internet.

Wenn Sie per Internet bestellen wollen, wählen Sie in der Rubrik "Online-Shop" [alle Dokumente](#), [zivile Drucksachen](#) oder [gesetzliche Erlasse](#) und suchen die gewünschten Publikationen in unseren Katalogen. Ihre Bestellung übermitteln Sie uns mit dem elektronischem Talon.

**Achtung: bei kostenpflichtigen Publikationen werden ab 1.9.2003 die Versandkosten verrechnet.**

### Militärische Drucksachen

**Militärische Drucksachen, wie Formulare und Reglemente, können nur per [E-Mail](#) bestellt werden.**

Telefonische Auskünfte erhalten Sie unter der Nummer 031/325 50 50

Nac

## Link

Weitere Informationen:  
 - [Wie finden Sie uns?](#)

© BBL  
Bundesamt für Bauten und Logistik  
CH-3003 Bern  
Tel. ++41 (0)31 325 50 00, Fax ++41 (0)31 325 50  
09  
[info@bbl.admin.ch](mailto:info@bbl.admin.ch)