

Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe im Bereich Beratung und Vermittlung

Die Sicherstellung eines angemessenen Zugangs der Erwerbsfähigen zum Arbeitsmarkt stellt eine zentrale Herausforderung für die Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik dar. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfolgt in historisch gewachsenen Strukturen mit je eigener Logik. In Zeiten erhöhter Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt wächst das Bedürfnis, diese Strukturen besser zu koordinieren. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) wurden in einer Studie die systemimmanenten Potenziale und Hindernisse in der Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe bei der Arbeitsmarktintegration untersucht. Im Rahmen der Studie wurden 20 Expertinnen und Experten der Sozialhilfe befragt.



Hannes Lindenmeyer
Organisationsberater,
KEK-CDC Consultants,
Zürich



Katharina Walker
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin, KEK-CDC
Consultants, Zürich

Vier Systeme zur Förderung der Arbeitsmarktintegration

Führend unter den Systemen der Arbeitsmarktintegration ist das *Bildungssystem*. Mit seinen vielfältigen Teilstrukturen von Berufsberatung, berufspraktischen bis akademischen Bildungsgängen und seinem Stipendienwesen erbringt das Bildungssystem eine hervorragende Leistung im Sinne der Sicherstellung eines optimalen Zuganges zum Arbeitsmarkt. Als eigentliches Regelsystem sollte das Bildungssystem stets offen sein für den Zugang aus den nachgeordneten Systemen, die nur nach Eintreten spezifischer Wechselfälle des Lebens eine Hilfsfunktion bezüglich Arbeitsmarktintegration wahrnehmen.

Im Falle gesundheitlicher Beeinträchtigung bietet die *Invalidenversicherung (IV)* eingeschränkt Erwerbsfähigen eine spezielle Berufsberatung, je nach Möglichkeiten Zugang in angemessene Umschulungen und Weiterbildungen des Bildungssystems oder spezielle Kurse sowie Existenzsicherung.

Für Personen mit wirtschaftlich bedingter Erwerbslosigkeit ist die *Arbeitslosenversicherung (ALV)* zuständig. In den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) werden Beratung und Vermittlung sowie in speziellen Massnahmen berufspraktische oder instrumentelle Förderung (aber keine Ausbildungen) angeboten.

Die *Sozialhilfe* ist das «letzte Netz» im schweizerischen Sozialwesen. Sie ist keine Sozialversicherung, sondern eine Bedarfsleistung des Staates: Der Verfassungsauftrag der Hilfe in Notlagen gewährleistet dem einzelnen Bürger resp. der einzelnen Bürgerin elementare menschliche Bedürfnisse. Gemäss den empfehlenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz der Sozialhilfe (Skos) verfügt die Sozialhilfe – neben der bedarfsorientierten Existenzsicherung – über die Teilstrukturen Sozialberatung und Fördermassnahmen.

Die Betrachtung der vier Systeme zeigt Parallelitäten und Schnittstellen:

- In allen vier Systemen wird beraten, und es werden Mittel für die Existenzsicherung bemessen und zugeteilt.
- Alle vier Systeme verfügen über je eigene Fördermassnahmen; allerdings haben nur die Lehrgänge des Bildungssystems formal anerkannte Abschlüsse.

- Versicherte der ALV und IV, deren kausal definierte Versicherungsleistungen nicht existenzsichernd sind, erhalten ergänzende Mittel der Sozialhilfe.
- Rund ein Drittel der Sozialhilfeempfänger verfügt über das Potenzial zur Wiedereingliederung; gemäss Vorgaben der IV-Revision sollten in den nächsten Jahren 12 000 IV-Bezüger in den Arbeitsmarkt reintegriert werden.
- Arbeitslosigkeit – insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit – führt zu Problemsituationen, die für ALV-Versicherte eine umfassende Sozialberatung nötig machen.

In Anerkennung dieser komplexen Situation wurde in den letzten 10 Jahren die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) sukzessive ausgebaut. Auf der *Fallebene* funktioniert die IIZ gut und zeigt Erfolge. Wie die befragten Experten feststellen, konnte die IIZ aber die in sie gesteckten hohen *institutionellen* Erwartungen bisher nicht erfüllen. Insbesondere wurde in den Interviews moniert, dass strukturelle Hindernisse die Zusammenarbeit von ALV und Sozialhilfe beeinträchtigen.

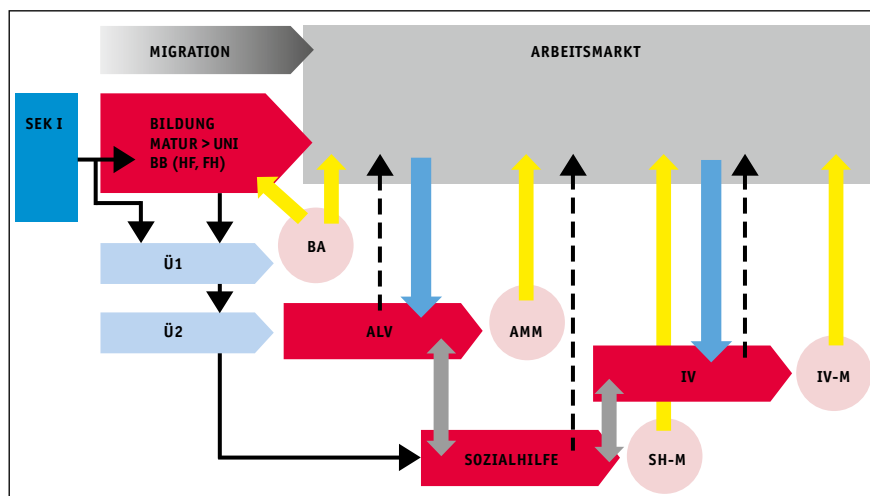
Arbeitsmarktintegration als Aufgabe der Sozialhilfe

In den letzten 15 Jahren hat in der Sozialhilfe ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Soziale und berufliche Integration hat einen zentralen Stellenwert erhalten. Grössere Städte entwickelten Konzepte von Integrationsmassnahmen; dieser Ansatz fand in den SKOS-Richtlinien erstmals 1998 Eingang. Es ging in dieser Revision darum, dass die Gemeinwesen Massnahmen zur besseren Integration der Betroffenen aufbauten. Mit der Richtlinienrevision 2005 hat sich dann das verpflichtende Gegenleistungsprinzip durchgesetzt. Mit einem Anreiz- und Sanktionssystem soll dem Grundsatz der Gegenleistung Nachachtung verschafft werden. Allerdings werden die diesbezüglichen Instrumente von Kanton zu Kanton – ja sogar von Gemeinde zu Gemeinde – ganz unterschiedlich eingesetzt.

Von ihrer grundsätzlichen Funktion her erhält die Sozialhilfe immer mehr Systemcharakter – allerdings ohne verbindliche ge-

Grafik 1

Die Landschaft der Arbeitsmarktintegrationssysteme



Legende:

- AMM Arbeitsmarktmassnahmen
 - BA Brückenangebote
 - BB Berufsbildung
 - IV-M Massnahmen der IV
 - SEK I Obligatorische Schulzeit
 - SH-M Sozialhilfemassnahmen
 - Ü1 Übergang 1, Zugang zum Berufsbildungssystem
 - Ü2 Übergang 2, Zugang zum Arbeitsmarkt
- (Lesehilfe siehe Kasten 1).

Quelle: Lindenmeyer, Walker / Die Volkswirtschaft

setzliche Grundlagen. Dies führt in der praktischen Umsetzung dazu, dass die Sozialhilfe hauptsächlich durch eine Vielfalt von Strategien, Konzepten und Einzelmassnahmen von Kantonen und Gemeinden geprägt ist. Von landesweiter Rechtsgleichheit kann in der Sozialhilfe kaum gesprochen werden. Im Unterschied zu einer Sozialversicherung ist die Sozialhilfe viel unmittelbarer politischen Entscheidungsprozessen ausgesetzt. Dies lässt sich sowohl in der operativen Praxis – nicht zuletzt bei der Aufregung um «Skandalfälle» – wie auf der strategischen Ebene deutlich feststellen.

Rund ein Drittel der Sozialhilfeklienten sind erwerbstätig, und ein Drittel sind Nichterwerbsspersonen (in Ausbildung, Betreuungspflichten, nicht erwerbsfähig usw.). Das verbleibende Drittel ist erwerbslos; im Jahr 2008 waren dies rund 75 000 Personen. Fördermassnahmen zugunsten der sozialen und beruflichen Integration fokussieren diese Zielgruppe. Gemäss den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) nahmen im Jahre 2008 aber nur gerade 8,1% dieser Personen an Integrationsprogrammen teil; das sind anteilmässig nur halb so viele wie in der ALV. Die Hälfte dieser von der Sozialhilfe genutzten Massnahmenplätze wurden durch die ALV organisiert.

Hinsichtlich der Kategorisierung der Sozialhilfeklientel nach Merkmalen lässt sich eine grosse Heterogenität feststellen. Einige Sozialdienste verzichten explizit auf Kategorisierung. Am Verbreitetsten ist die besondere

Beachtung der jungen und jungerwachsenen Sozialhilfeklienten. Diese weisen gegenüber den gleichen Alterskohorten der Durchschnittsbevölkerung eine doppelt so hohe Quote an Nichtausgebildeten aus. Alleinerziehende weisen ein besonders hohes Risiko auf, von der Sozialhilfe abhängig zu werden und dies für längere Zeit zu bleiben.

Während es sich bei den Arbeitsmarktmassnahmen der ALV definitionsgemäss um Massnahmen zur raschen und dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt handelt, richten sich die Sozialhilfemassnahmen nicht nur, aber auch an Personen, deren Vermittlungsfähigkeit keineswegs vorausgesetzt werden kann. Da ein Teil der Sozialhilfeklienten auf unterschiedliche Weise leistungsbbeeinträchtigt sind, haben sie in vielen Fällen keinen gezielten Vermittlungs-, sondern einen umfassenden Integrationsbedarf. Während für ein RAV kein Anlass besteht, eine Person mit stark eingeschränkter Vermittlungsfähigkeit in eine Massnahme zu schicken (es sei denn zur Abklärung), muss ein Sozialdienst aufgrund seines Auftrages zur sozialen Integration hier über angemessene Möglichkeiten verfügen.

In der Realität von RAV und Sozialdienst überschneiden sich die Klientenprofile: In den Sozialdiensten werden auch vermittlungsfähige Personen mit einem Potenzial für die berufliche Integration beraten. In den RAV Stellensuchende, die infolge persönlicher oder familiärer Faktoren wenig Chancen auf rasche Eingliederung haben und deshalb einer professionellen Sozialberatung und/oder einer Massnahme zur sozialen Integration bedürfen.

Sozialdienste und RAV haben unterschiedliche, sich aber oftmals überschneidende Aufgaben. ALV und Sozialhilfe verfügen über je spezifische Ressourcen, die sich in diesen überschneidenden Aufgabenfeldern ergänzen könnten, falls entsprechende Voraussetzungen geschaffen sind. Dazu gehören:

- die Durchlässigkeit der Massnahmen beider Systeme;
- die transparente Information über diese Massnahmen;
- die gegenseitige Anerkennung der je spezifischen fachlichen Kompetenzen der Akteure der beiden Systeme.

Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit

Aufgrund der Expertengespräche skizziert die Studie elf Vorschläge für strukturelle Verbesserungen in der Zusammenarbeit von ALV und Sozialhilfe. Nachfolgend werden fünf dieser Vorschläge vorgestellt.

Kasten 1

Arbeitsmarktintegration Beispiel von Jugendlichen

Für Jugendliche, die den Zugang ins Berufsbildungssystem nicht im ersten Anhieb schaffen, bietet die ALV die sogenannten Motivationssemester an. Sie ergänzen die vom Bildungssystem geschaffenen Brückenangebote.

Absolventen des Bildungssystems, die nach Abschluss der Ausbildung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, erhalten nach Wartefrist Taggelder der ALV und können an berufspraktischen Massnahmen teilnehmen.

Tabelle 1

Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im Vergleich

Unterscheidungskriterium	Sozialhilfe	Arbeitslosenversicherung
Ziele	– Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration	– Sicherstellung eines angemessenen Ersatzes bei Erwerbsausfall – Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit durch rasche und dauerhafte Eingliederung – Verhütung drohender Arbeitslosigkeit
Leistungsprinzip	– Finalitätsprinzip	– Kausalitätsprinzip
Leistungshöhe	– Bedarfsabhängig	– Einkommensabhängig
Leistungsanspruch	– Subsidiaritätsprinzip	– Sozialversicherungsprinzip
Leistungsdauer	– Unbefristet, solange die Notlage andauert	– Bezugsdauer befristet je nach Beitragsdauer und Alter
Leistungsarten	– Materielle Hilfe – Persönliche Hilfe – Verschiedene Formen der Sozialberatung	– Arbeitslosenentschädigung – Arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung – Arbeitsmarktliche Massnahmen – Weitere spezielle Leistungen
Gesetzliche Grundlage	– Verfassungsauftrag: Recht auf Hilfe in Notlagen, Art. 12 BV – Zuständigkeit der Kantone, Art. 115 BV – 26 kantonale Sozialhilfegesetze – Geltungsbereich: kantonale – Umfang und Höhe des Anspruchs sind nur beschränkt einklagbar	– Verfassungsauftrag: Art. 41.2 BV – AVIG, AVIV – Geltungsbereich: national – Umfang und Höhe des Anspruchs sind gesetzlich geregelt und einklagbar
Finanzierung	– Kantonale und kommunale Steuern – Verwandtenunterstützungspflicht	– Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge – Bundes- und Kantonsbeiträge

Quelle: Lindenmeyer, Walker / Die Volkswirtschaft

Leistungsaustausch RAV/Sozialdienst: Jedes System macht das, was es gut kann

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

- A: Vermittlungsfähige mit guten AM-Chancen ohne durch die Lebenslage bedingte weitere Probleme;
- B: Vermittlungsfähige mit guten AM-Chancen mit durch die Lebenslage bedingten weiteren Problemen;
- C: Vermittlungsfähige mit geringen AM-Chancen mit durch die Lebenslage bedingten weiteren Problemen;
- D: Nicht Vermittlungsfähige mit Problemlage.

Kernkompetenz des RAV ist die arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung, Kernkompetenz des Sozialdienstes die (umfassende) Sozialberatung. Die RAV haben explizit keinen Sozialberatungsauftrag, während den Sozialdiensten vertiefte arbeitsmarktliche Kenntnisse fehlen. Diese Kompetenzkonstellation der beiden Fachstellen legt bei Personen mit überschneidendem Beratungsbedarf einen *Leistungstausch* zwischen den Fachstellen nahe: Das RAV bietet dem Sozialdienst Arbeitsmarktberatung und -vermittlung für Sozialhilfeklienten mit Erfolgchancen auf dem Arbeitsmarkt (Typ B) resp. zur Abklärung ihres arbeitsmarktlichen Potenzials (Typ C). Die Einhaltung einer entsprechenden Zuweisung kann vom Sozialdienst mit Anreizbeträgen anerkannt resp.

die Nichteinhaltung mit Reduktion der Sozialhilfeunterstützung sanktioniert werden. Umgekehrt bietet der Sozialdienst dem RAV sozialarbeiterische Betreuungs-/Beratungsleistungen für ALV-Versicherte des Typs B – allenfalls C – an, insbesondere in der Zeit vor der Aussteuerung oder für Personen, bei denen Personalberatenden frühzeitig ein erhöhtes Risiko auf Langzeitarbeitslosigkeit konstatieren. Sofern es sich um anspruchsberechtigte Versicherte ohne Anspruch auf ergänzende Sozialhilfeleistungen handelt, kann diese Zuweisung nur freiwillig erfolgen. Handelt es sich um die Betreuung von Doppelbezügern, ist eine eindeutige *Fallführungszuordnung* zu Sozialdienst oder RAV unabdingbar.

Kompensation der vier Wirkungsindikatoren der RAV im Bereich Beratung/Vermittlung

Nach Einschätzung einer Mehrzahl der befragten Experten werden Sozialhilfeklienten im RAV nur mit zweiter Priorität gegenüber versicherten Stellensuchenden beraten, obwohl auch Nichtversicherte gemäss AVG Art. 26 Anrecht auf arbeitsmarktliche Beratung und Vermittlung haben. Die benachteiligende Behandlung wird u.a. auf die Steuerung der RAV mittels vier wirkungsorientierter Indikatoren zurückgeführt, die sich auf den Taggeldbezug der ALV beziehen. Entsprechend schwach sind die Anreize eines RAV, Nichtversicherte zu beraten und zu vermitteln.

Als Lösung dieses Problems bietet sich an, die vier Indikatoren um einen *Kompensationsindikator* für die Beratung und Vermittlung

Kasten 2

Typologie der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration

Gemeinden und einzelne Kantone haben in den letzten Jahren eine bunte Vielfalt von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration mit unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt, wie z.B. Sozialfirmen, Teillohnstellen oder *Gatekeeping-Projekte*. Da eine einheitliche Methodik und Terminologie fehlt, ist die Angebotspalette an Sozialhilfemassnahmen wenig transparent. Eine Auswertung der Ausschreibungen lässt eine Grundtypologie erkennen:

- Massnahmen zur sozialen Integration können von solchen für die berufliche Integration unterschieden werden;
- Massnahmen mit eher abklärendem Charakter sind von solchen mit qualifizierendem Charakter zu unterscheiden.

Tabelle 2

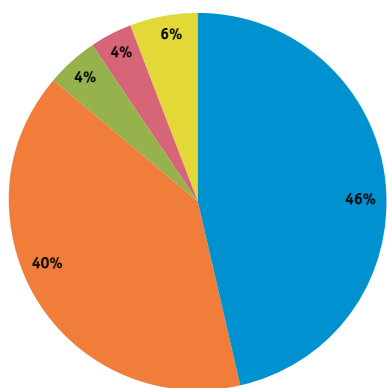
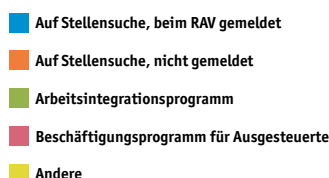
Beispiele für zielgruppenspezifische Strategien

Zielgruppe	Ziele	Vorgehen
Jugendliche, junge Erwachsene	– Zugang ins Regelsystem der Berufsbildung, Deckung der Ausbildungslücke	– Priorität der Ausbildungen gegenüber der Beschäftigung
Alleinerziehende	– Vermeiden eines allzu langen Unterbruchs in der Berufspraxis	– Integrationsmassnahmen ab dem zweiten Lebensjahr des jüngsten Kindes (statt Dispensation infolge Familienarbeit)
Erwachsene Hilfsarbeitskräfte	– Formalisierung beruflicher Erfahrungen zur Verbesserung der Vermittlungschancen	– Validation des Acquis in den Schwerpunkten ihrer beruflichen Praxis
Ältere Unqualifizierte	– Erhalt der vorhandenen Arbeitsmarktcompetenzen	– Abklärung möglicher Validation des Acquis; Langzeitbeschäftigung
Migrationsbevölkerung	– Verbesserung der Vermittlungschancen dank erhöhter Sprachkompetenz	– Priorität der Sprachförderung; Weiterführung der Sprachförderung nach Antritt einer Arbeitsstelle bis zur angestrebten Sprachkompetenzstufe

Quelle: Lindenmeyer, Walker / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Erwerbslose Sozialhilfeklientinnen und -klienten ab 16 Jahren, 2008



Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

lung von Sozialhilfeklienten zu ergänzen. Dieser Kompensationsindikator ist den anderen vier Indikatoren nicht gleichgestellt, bildet aber die für diese Zielgruppe erbrachten Leistungen gesondert ab. Dies wird sich korrigierend auf den Gesamterfolg des RAV auswirken. Dabei müssen sowohl die Beratungsleistungen (Output-Ebene: Erfüllung von Dienstleistungen für Dritte) wie der Vermittlungserfolg (Outcome-Ebene) berücksichtigt werden. Der Zusatzindikator ermöglicht es, den fachlichen Austausch unter RAV im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Zusammenarbeit mit Sozialdiensten zu fördern. Damit könnte ein heute vielgenannter Vorbehalt der Sozialdienste bezüglich der Beratung ihrer Klienten im RAV aus der Welt geschafft werden.

Gemeinsame zielgruppenspezifische Strategien von ALV und Sozialhilfe in einem Kanton

Gemäss Expertenaussagen verfügen viele Kantone über keine einheitliche Strategie bezüglich Arbeitsmarktintegration. Stattdessen wird im Rahmen bestehender, historisch gewachsener Massnahmen gehandelt. Die verschiedenen Systeme und beteiligten Gemeinden verfolgen unterschiedliche Ziele. Es fehlt ein gemeinsames Verständnis der Zielgruppen und deren spezifische Bedarf.

Wenn innerhalb eines Kantons systemübergreifend Zielgruppen definiert und entsprechende gemeinsame strategische Grundsätze festgelegt werden, können die Zusammenarbeit wesentlich verbessert und Synergien gewonnen werden. Die strategischen Grundsätze haben für alle an der Arbeitsmarktintegration beteiligten Systeme (ALV, Sozialhilfe, IV, Berufsbildung, Flüchtlingsbereich usw.) zu gelten.

Koordination aller Integrationsmassnahmen in einem Kanton

Fehlende Transparenz betreffend Integrationsmassnahmen der verschiedenen Sys-

teme führt sowohl zu Doppelspurigkeiten als auch zu Versorgungslücken. Die Erarbeitung von kantonalen Inventaren an Integrationsmassnahmen ermöglicht den ersten Schritt in Richtung klientenspezifische Versorgung anstelle systemspezifischer kantonaler Versorgung. Des Weiteren erhöht eine systemübergreifende Öffnung der Massnahmen die Wirtschaftlichkeit der Massnahmen durch bessere Auslastung.

Bundesrahmengesetz Arbeitsmarktintegration

Arbeitsmarktintegration ist eine Querschnittsaufgabe, die als verbindlicher Grundauftrag der verschiedenen bestehenden Systeme aufeinander abgestimmt und koordiniert werden muss. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Versorgungslücken zu erkennen und bestmöglich zu decken sowie Durchlässigkeit und eine optimale Allokation (Zuweisung nach individuellem Bedarf statt nach Systemlogik) zu gewährleisten, sollten alle Integrationsmassnahmen von ALV, IV und Sozialhilfe im Rahmen eines einheitlichen Gesetzes integriert werden. Die Finanzierung kann über ein gesamtschweizerisches Lastenausgleichssystem erfolgen, das von den heutigen Trägern von Sozialhilfe, ALV und IV nachschüssig – d.h. aufgrund des effektiven Aufwandes – alimentiert wird.

Fazit

ALV und Sozialhilfe haben ein grosses Potenzial für die Arbeitsmarktintegration, das infolge von Doppelspurigkeiten und institutionellen Hindernissen nicht optimal genutzt wird. Eine Reihe pragmatischer Vorschläge könnte rasch zu wesentlichen Verbesserungen führen. In einzelnen Kantonen und Gemeinden werden entsprechende Versuche bereits unternommen. Die Erfahrungen sind systematisch auszuwerten, zu vertiefen und zu ergänzen sowie bei Erfolg flächendeckend umzusetzen.