

Die Arbeitsintegration steckt in der Experimentierphase : soziale und berufliche Integration über Programme

Autor(en): **Alfirev-Bieri, Charlotte**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **96 (1999)**

Heft 12

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840549>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Arbeitsintegration steckt in der Experimentierphase

Soziale und berufliche Integration über Programme

Mehr und mehr Langzeiterwerbslose und Working Poor fallen durch die Netze und stranden bei der Sozialhilfe. Die Arbeitsintegration wird für die Sozialhilfe immer wichtiger. Landauf, landab werden Modelle und Programme entwickelt. Interdisziplinäres Arbeiten ist unabdingbar und die Vernetzung mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren dringend. Die Revision der Arbeitslosenversicherung könnte den Druck weiter verstärken.

Eine wachsende Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter hat Mühe, sich im harten Konkurrenzkampf auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Im unerbittlichen Wettkampf der globalisierten Wirtschaft um Rendite für das Kapital und um marktdominierende Positionen wird

von den Arbeitnehmenden mehr Leistung, geistige Beweglichkeit und örtliche Mobilität gefordert. Sogenannte «Lebensstellungen» gehören der Vergangenheit an. Wer in dieser Arbeitswelt infolge Krankheit, Alter oder mangelnder Ausbildung nicht mehr mithalten kann, verliert rasch den Anschluss an die Arbeitswelt und damit auch den Schutz des Systems der Sozialversicherungen. Diese bauen auf dauerhafter Erwerbsarbeit und stabilen traditionellen Familienformen auf. Neue Risiken für die soziale Sicherheit entstehen. Doch die Politik ignoriert im Zuge des neoliberalen Zeitgeistes die Schwachen, die durch die Maschen fallen oder verweist auf die Kantone und die Sozialhilfe.

Integrationsmodelle in der Sozialhilfe: Start zu einer Serie

Mit dieser Nummer beginnt die «Zeitschrift für Sozialhilfe» eine Serie von Beiträgen zur Arbeitsintegration in der Sozialhilfe. Bei der Revision der SKOS-Richtlinien wurde 1998 neu das Kapitel D «Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration» aufgenommen. Die von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Kantone der Romandie waren die ersten, die für langzeitarbeitslose SozialhilfeempfängerInnen Integrationsprogramme entwickelten und auf gesetzlicher Ebene verankerten. Die Städte und Kantone der Deutschschweiz haben nachgezogen. So ist eine bunte Vielfalt an Lösungen und Programmen

entstanden. In dieser und den folgenden Ausgaben stellen wir Integrationsprogramme aus der ganzen Schweiz mit einem beschreibenden Text und stichwortartigen Eckdaten zu den Zielen, Strukturen und Kosten vor. Der erste Beitrag ist dem Projekt JobMarkt in Luzern gewidmet, einer sozialen Stellenbörse für Ausgesteuerte.

Die geplante Revision der Arbeitslosenversicherung dürfte zu noch mehr Druck auf die Sozialhilfe führen. Programme zur sozialen und beruflichen Integration werden deshalb aus der Pionierphase herauswachsen und sich als ständiges Instrument der Sozialhilfe etablieren müssen. *Die Redaktion*

Die Sozialhilfe steht an einem Scheideweg. Wird der Trend nicht gebrochen, dass ungelöste soziale Probleme den Kantonen und der Sozialhilfe zugeschoben werden, verliert letztere zunehmend den Charakter eines subsidiären, auf individuelle Notlagen ausgerichteten Hilfesystems. Sie bekommt einen komplementären, ergänzenden Charakter und wird so, mehr unfreiwillig als aus eigenem Antrieb zu einer Säule des schweizerischen Sozialsystems.

Integration: ein Hauptziel

Das soziale Existenzminimum, auf dem die SKOS-Richtlinien aufbauen, umfasst nicht nur das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Im OECD-Bericht (siehe ZeSo 11/99) wird festgestellt, dass die Sozialhilfe in der Schweiz wenig unternimmt, um die Unterstützten wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern und die Sozialhilfe für ihre KlientInnen nicht auf die Dienste der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren zurückgreifen kann. Der Eindruck könnte entstehen, die Arbeitsintegration sei für die Sozialhilfe zweitrangig. Dieser Eindruck täuscht. Bereits in den früheren SKöF-Richtlinien stand klar und unmissverständlich, was unter der «wirtschaftlichen Selbständigkeit» verstanden wird: die «Bestreitung der Lebenshaltungskosten *aus eigenem Einkommen*». Dass SozialhilfeklientInnen in der Regel nur über *Arbeit* zu eigenem Einkommen kommen können (allenfalls auch über Renten), versteht sich von selbst.

Geändert hat nicht das Sozialhilfeziel, geändert haben die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Arbeitslosigkeit war wie Armut über

Jahrzehnte für die Schweiz etwas beinahe Exotisches. War es gelungen, die individuellen Probleme eines Klienten, einer Klientin einigermaßen in den Griff zu bekommen, so liess sich meist auch rasch ein Arbeitsplatz für die unterstützte Person finden. Im Gegensatz zu den 70-er und 80-er Jahren genügen heute die traditionellen Arbeitsinstrumente der Sozialhilfe nicht mehr, um die Sozialhilfeklienten rasch in die Berufswelt zu reintegrieren. Arbeitsplätze für leistungsschwache oder schlecht qualifizierte Personen werden abgebaut. Die Firmen können oder wollen es sich nicht mehr leisten, ihre eigenen «Sozialfälle» bis zur Pensionierung im Betrieb weiter zu beschäftigen.

Deshalb ist die Sozialhilfe heute gezwungen, für die immer noch wachsende Zahl der Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten Integrationsprojekte aufzubauen, wie sie ähnlich in der Arbeitslosenversicherung mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen eingeführt wurden.

- *Zweiter Arbeitsmarkt*: In einem geschützten Arbeitsbereich in öffentlichen Institutionen oder getragen von Nonprofitorganisationen können Langzeitarbeitslose sich wieder an einen Arbeitsrhythmus gewöhnen, ihre Berufskennnisse erweitern und Selbstwertgefühl zurückgewinnen. Einsätze im zweiten Arbeitsmarkt sind zeitlich limitiert.

- *Dritter Arbeitsmarkt (soziale Integration)*: Geschützte Arbeitsplätze für Personen im erwerbsfähigen Alter, die keine Chance mehr auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt haben und eine stützende Tagesstruktur benötigen, um nicht weiter in die Randständigkeit abzugleiten. Arbeitsplätze im dritten Arbeitsmarkt müssten auf Dauer angelegt sein wie geschützte Werkstätten im IV-Bereich.

Einarbeitungszuschüsse bei der Anstellung von SozialhilfeklientInnen durch private Firmen oder die Vermittlung von Temporärarbeit sind weitere Integrationsformen. Auch diese Instrumente sind für den Fürsorgebereich nicht eine Erfindung der jüngsten Zeit: Für spezifische Zielgruppen wie Suchtkranke oder Straftatlassene bestehen ähnliche Angebote z.T. seit Jahrzehnten.

Romandie führend

Die Kantone der Romandie waren im Bereich Arbeitsintegration federführend. Gleichzeitig sind die Westschweiz und der Tessin diejenigen Regionen, die ihre Sozialhilfe am ausgeprägtesten reformiert und regionalisiert haben. In der Romandie wurden die Massnahmen zugunsten Ausgesteuerter eher in separaten Gesetzen verankert, z.B. das RMCAS in Genf oder das Eingliederungseinkommen RMI in der Waadt. Dahinter steht die Überlegung, dass der Arbeitsmarkt im Ungleichgewicht ist und die Langzeitarbeitslosen für ihre missliche Situation nicht zusätzlich bestraft werden sollen, indem sie unter das einengende Regime der Sozialhilfe (z.B. Rückerstattungspflicht, Vermögensverzehr) fallen. Der Sozialversicherungsschutz soll weiter bestehen. Den sozialhilfenahen Arbeitsintegrationsprogramme vorgelagert ist in vielen Kantonen die kantonale Arbeitslosenhilfe, die Avig-ähnliche Leistungen erbringt.

Gegenseitigkeitsprinzip

In anderen Kantonen wurde das Gegenseitigkeitsprinzip im Sozialhilfegesetz verankert, z.B. im Wallis. Damit wird es

der Sozialhilfe möglich, nach dem Grundsatz «Arbeit statt Fürsorge» zu handeln und individuelle Eingliederungsverträge mit ihren KlientInnen abzuschliessen. Diese können individuell erbrachte Leistungen beinhalten wie Kinderbetreuung, Besuchsdienste für Betagte und Behinderte oder Einsätze in sozialen Institutionen.

Integrationsprogramme der Sozialhilfe sollen, so die SKOS-Richtlinien, die folgenden Elemente enthalten: Gegenseitigkeit, Anreiz, Integrative Wirkung, Hilfe zur Selbsthilfe, schriftlicher Vertrag. Die SKOS sieht das Gegenseitigkeitsprinzip vorwiegend als Mittel, die soziale und berufliche Integration der Betroffenen zu stärken und versteht das Gegenseitigkeitsprinzip nicht als Instrument, Druck auszuüben. Einsätze im ergänzenden Arbeitsmarkt können dem Sozialdienst Aufschluss über die Erfolgchancen für eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und über persönliche Leistungsgrenzen geben.

Arbeitslosenversicherung wohin?

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Leistungen gemäss Gesetz über die Arbeitslosenversicherung (Avig) sind ausschlaggebend, wie viel in der Sozialhilfe für die berufliche Integration getan werden muss. Im Oktober wurden 84'263 Arbeitslose (ohne Personen in arbeitsmarktlichen Massnahmen) gezählt, was einer gegenüber dem Vormonat unveränderten Arbeitslosenquote von 2,3 Prozent entsprach. Bei den RAV waren 151'272 Stellensuchende registriert, 2007 weniger als im Vormonat. Infolge der deutlich gesunkenen Zahl der Arbeitslosen und der Arbeitsuchenden hat der Bundesrat das Mindestangebot an Plät-

zen in Beschäftigungsprogrammen und Bildungsangeboten für das Jahr 2000 um 10'000 auf 15'000 Plätze gekürzt. Diese Kürzung betrifft auch viele Anbieter von Integrationsprogrammen für SozialhilfeklientInnen, da häufig unter dem gleichen Dach sowohl Avig-Versicherte wie Sozialhilfeklienten betreut werden. Tendenziell steigen damit die Kosten für die Integrationsleistungen der Sozialhilfe, da sich die Fixkosten auf weniger Köpfe verteilen lassen.

Der Bundesrat hat im November kurzfristig eine Vernehmlassung zu einer «technischen Revision» des Avig eröffnet. Die Leistungsaufträge für die Kantone und Kassen sollen sich nicht mehr an der Menge der erbrachten Leistungen orientieren, sondern vermehrt eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung fördern und Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen vermeiden helfen. Die Kantone erhalten mehr Gestaltungsspielraum, verbunden mit einem grösseren finanziellen Risiko. Die Verpflichtung der Kantone, ein Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitzustellen, wird abgeschafft. Arbeitsmarktliche Massnahmen sollen aber weiter angeboten und durch die ALV bezahlt werden. Diese Änderungen treten voraussichtlich auf den 1. Januar 2001 in Kraft. Die grosse Avig-Revision 2003 will der Bund nicht abwarten, da «deren Zustandekommen möglicherweise mit grossen politischen Risiken verbunden ist», wie das Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco, in der Pressemitteilung schreibt.

Dass sich zwischen der Arbeitslosenversicherung und der IV eine ständig wachsende Lücke öffnet, hat auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) erkannt und die Bildung einer

Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Komplementärarbeitsmarkt» angeregt. Diese hat sich an einer ersten Sitzung einen Überblick über das vorhandene Wissen über die Lage der Ausgesteuerten verschafft.

Im Blick auf die Avig-Revision 2003 hat der Bund verschiedene Evaluationsstudien in Auftrag gegeben. Auf deren wichtigste Aussagen wird in einem späteren Heft eingegangen werden.

Harsche Töne

Die Angst des Volkswirtschaftsdepartementes vor politischem Widerstand gegen die Avig-Revision 2003 erscheint nicht unbegründet, sollte die folgende Aussage in einem Kommentar der «Wochenzeitung» zutreffen: «Die Nächste Runde in dieser Auseinandersetzung hat Bundesrat Pascal Couchepin eingeläutet. Noch diesen Winter will er Vorschläge zur Kürzung der Bezugsdauer für Erwerbslose im Alter über fünfzig vorlegen und damit faktisch das Gros der Langzeiterwerbslosen der Sozialhilfe überantworten.»

Dass die «WoZ» nicht einfach schwarz malt, scheint ein Ausspruch eines Seco-Mitarbeiters zu bestätigen. Die Arbeitslosenversicherung habe Leistungen für vermittelbare Personen zu erbringen, sagte er gegenüber der «ZeSo». Die Kantone und die Sozialhilfe seien für Personen zuständig, welche weder in die IV noch, weil sie nicht vermittelbar sind, unter das Avig fielen. Es sei «stossend, wenn diese Personen wiederholt in die Arbeitslosenversicherung eingeschleust» und damit zu Avig-Rentnern gemacht würden.

Charlotte Alfrev-Bieri