

Urheberrechtliche Hinweise zur Nutzung Elektronischer Bachelor-Arbeiten

Die auf dem Dokumentenserver der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern (ZHB) gespeicherten und via Katalog IDS Luzern zugänglichen elektronischen Bachelor-Arbeiten der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit dienen ausschliesslich der wissenschaftlichen und persönlichen Information.

Die öffentlich zugänglichen Dokumente (einschliesslich damit zusammenhängender Daten) sind urheberrechtlich gemäss Urheberrechtsgesetz geschützt. Rechtsinhaber ist in der Regel¹ die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Der Benutzer ist für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich.

Die Nutzungsrechte sind:

- Sie dürfen dieses Werk vervielfältigen, verbreiten, mittels Link darauf verweisen. Nicht erlaubt ist hingegen das öffentlich zugänglich machen, z.B. dass Dritte berechtigt sind, über das Setzen eines Linkes hinaus die Bachelor-Arbeit auf der eigenen Homepage zu veröffentlichen (Online-Publikation).
- Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers bzw. der Autorin/Rechteinhaberin in der von ihm/ihr festgelegten Weise nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung. Alle Rechte zur kommerziellen Nutzung liegen bei der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, soweit sie von dieser nicht an den Autor bzw. die Autorin zurück übertragen wurden.
- Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Allfällige abweichende oder zusätzliche Regelungen entnehmen Sie bitte dem urheberrechtlichen Hinweis in der Bachelor-Arbeit selbst. Sowohl die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit als auch die ZHB übernehmen keine Gewähr für Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der publizierten Inhalte. Sie übernehmen keine Haftung für Schäden, welche sich aus der Verwendung der abgerufenen Informationen ergeben. Die Wiedergabe von Namen und Marken sowie die öffentlich zugänglich gemachten Dokumente berechtigen ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen und Marken im Sinne des Wettbewerbs- und Markenrechts als frei zu betrachten sind und von jedermann genutzt werden können.

Luzern, 16. Juni 2010

Hochschule Luzern
Soziale Arbeit



Dr. Walter Schmid
Rektor

¹ Ausnahmsweise überträgt die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit das Urheberrecht an Studierende zurück. In diesem Fall ist der/die Studierende Rechtsinhaber/in.

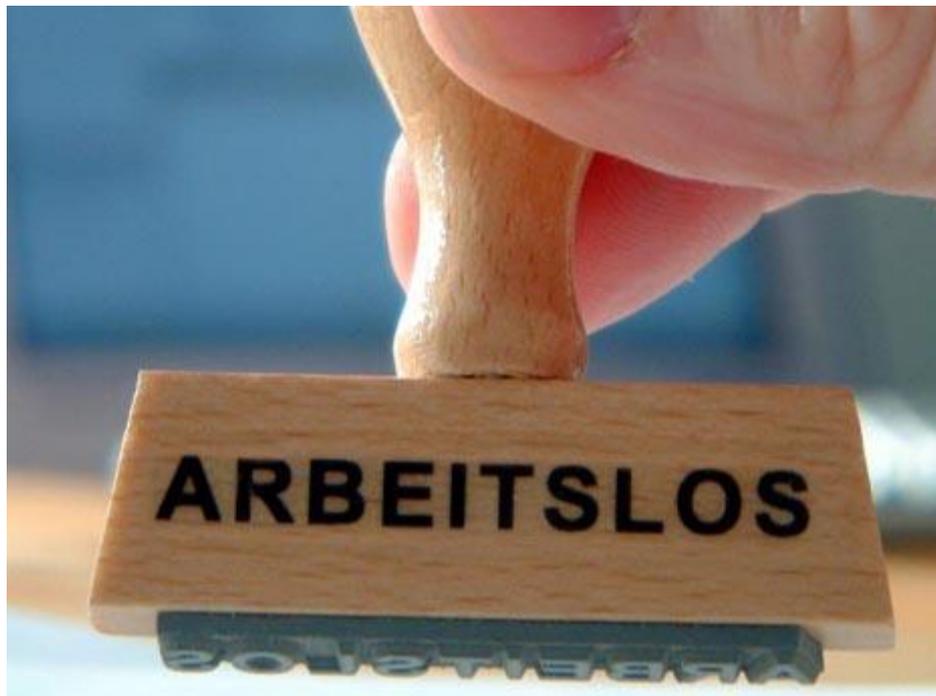
Die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

empfiehlt diese Bachelor-Arbeit

besonders zur Lektüre!

Bachelor-Arbeit der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

**Die Förderung der
beruflichen Integration von
Sozialhilfebeziehenden nach der Revision
der Arbeitslosenversicherung**



www.schweizerbauer.ch

**Verfasst von
Fabian Kretz und Adrian Zurkirchen**

Bachelor-Arbeit
Ausbildungsgang **Sozialarbeit**
Kurs **VZ 2008-2011 & TZ 2007-2011**

Fabian Kretz
Adrian Zurkirchen

**Die Förderung der beruflichen Integration von Sozialhilfebeziehenden nach
der Revision der Arbeitslosenversicherung**

Diese Bachelor-Arbeit wurde eingereicht im August 2011 in 4 Exemplaren zur Erlangung des vom Fachhochschulrat der Hochschule Luzern ausgestellten Diploms für **Sozialarbeit**.

Diese Arbeit ist Eigentum der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Sie enthält die persönliche Stellungnahme des Autors/der Autorin bzw. der Autorinnen und Autoren.

Veröffentlichungen – auch auszugsweise – bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung durch die Leitung Bachelor.

Reg. Nr.:

Vorwort der Schulleitung

Die Bachelor-Arbeit ist Bestandteil und Abschluss der beruflichen Ausbildung an der Hochschule Luzern, Soziale Arbeit. Mit dieser Arbeit zeigen die Studierenden, dass sie fähig sind, einer berufsrelevanten Fragestellung systematisch nachzugehen, Antworten zu dieser Fragestellung zu erarbeiten und die eigenen Einsichten klar darzulegen. Das während der Ausbildung erworbene Wissen setzen sie so in Konsequenzen und Schlussfolgerungen für die eigene berufliche Praxis um.

Die Bachelor-Arbeit wird in Einzel- oder Gruppenarbeit parallel zum Unterricht im Zeitraum von zehn Monaten geschrieben. Gruppendynamische Aspekte, Eigenverantwortung, Auseinandersetzung mit formalen und konkret-subjektiven Ansprüchen und Standpunkten sowie die Behauptung in stark belasteten Situationen gehören also zum Kontext der Arbeit.

Von einer gefestigten Berufsidentität aus sind die neuen Fachleute fähig, soziale Probleme als ihren Gegenstand zu beurteilen und zu bewerten. Sozialarbeiterisches Denken und Handeln ist vernetztes, ganzheitliches Denken und präzises, konkretes Handeln. Es ist daher nahe liegend, dass die Diplomandinnen und Diplomanden ihre Themen von verschiedenen Seiten beleuchten und betrachten, den eigenen Standpunkt klären und Stellung beziehen sowie auf der Handlungsebene Lösungsvorschläge oder Postulate formulieren.

Ihre Bachelor-Arbeit ist somit ein wichtiger Fachbeitrag an die breite thematische Entwicklung der professionellen Sozialen Arbeit im Spannungsfeld von Praxis und Wissenschaft. In diesem Sinne wünschen wir, dass die zukünftigen Sozialarbeiter mit ihrem Beitrag auf fachliches Echo stossen und ihre Anregungen und Impulse von den Fachleuten aufgenommen werden.

Luzern, im August 2011

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
Leitung Bachelor

Abstract

Die Arbeitslosenversicherung ist eine der wichtigsten Sozialversicherungen und stark überschuldet. Die vierte Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes sah zur Sanierung eine Reihe von Verschärfungen vor. Versicherte haben mehr Wartetage bis zum Leistungsbezug in Kauf zu nehmen und weniger Taggelder zugute, womit sie schneller Ausgesteuert werden. Inwiefern dies zu erhöhten Fallzahlen in der Sozialhilfe führt, ist umstritten.

Ebenso umstritten ist, inwiefern die Revision Auswirkungen auf die Zuweisungspraxis der Sozialämter an Arbeitsintegrationsprogramme hat. Vor der Revision konnte über die Programmteilnahme eine Rahmenfrist zum Taggeldbezug begründet werden. Dies entfällt durch die Gesetzesänderung und somit auch ein Anreiz für die Gemeinden, Sozialhilfebeziehende einem Programm zuzuweisen.

Wie steht es nun um die Förderung der Berufsintegration von Sozialhilfebeziehenden? Ziel der Arbeit ist es, diese Frage zu klären, ebenso, ob Fallzunahmen zu verzeichnen sind und wie Zukunftsprognosen aussehen. Zuvor sollen im Theorieteil die Zusammenhänge zwischen Arbeitsintegration, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe aufgezeigt werden und die Arbeitsintegration aus sozialarbeiterischer Sicht bewertet werden.

Die Befragung von neun grösseren Sozialdiensten der Zentralschweiz hat ergeben, dass es innert zwei Monaten noch zu keinen grösseren Fallzunahmen kam, sich die Zuweisungspraxis uneinheitlich gestaltet, aber die Entwicklungen noch nicht abschliessend beurteilt werden können. Diese gilt es im Auge zu behalten. Um den Bedürfnissen der Sozialdienste gerecht zu werden sind die Programmanbietende aber gefordert, günstige und zielgruppenspezifische Programme anzubieten.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Ausgangslage	9
1.1.1	Die Sanierung der Arbeitslosenversicherung	9
1.1.2	Die Auswirkungen auf die Sozialhilfe und die Arbeitsintegrationsprogramme	11
1.2	Motivation	12
1.3	Fragestellung	13
1.4	Ziel der Arbeit	14
1.5	Aufbau der Arbeit	14
2	Die Arbeitsintegration im Schweizer Sozialhilfesystem	15
2.1	Die Bedeutung der Arbeitsintegration in unserer Gesellschaft	15
2.1.1	Warum ist Arbeit wichtig?	16
2.1.2	Probleme der Arbeitslosigkeit heute	18
2.2	Die Arbeitslosenversicherung vor und nach der Revision	21
2.2.1	Die Verfassungsgrundlagen der Arbeitslosenversicherung	21
2.2.2	Die Grundleistungen der Arbeitslosenversicherung	22
2.2.3	Die wichtigsten Änderungen der 4. Teilrevision	26
2.3	Die Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe	30
2.3.1	Die Wechselwirkungen zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe	30
2.3.2	Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe	31
2.3.3	Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe	33
2.3.4	Die berufliche Integration	34
2.3.5	Die Auswirkungen der ALV-Revision auf die Sozialhilfe und die Berufsin- tegration	35

2.4	Bedeutung und Bewertung der Arbeitsintegration aus Sicht der Sozialen Arbeit	38
2.4.1	Grundsätze der professionellen Sozialen Arbeit	39
2.4.2	Bedeutung der Arbeitsintegration aus Sicht der Sozialen Arbeit	40
2.4.3	Spannungsfeld zwischen Erwartung und Wirklichkeit	42
2.4.4	Verschiedene Ansätze der Arbeitsintegration	44
2.4.5	Schlussfolgerungen	46
3	Methode	48
3.1	Stichprobe	49
3.2	Erhebung und Aufbereitung	49
3.3	Auswertungen	50
3.4	Ablauf und Atmosphäre bei den Interviews	51
4	Ergebnisse	52
4.1	Generelle Situationseinschätzungen nach zwei Monaten	52
4.2	Veränderungen im Einzugsgebiet des Sozialdienstes	54
4.2.1	Erwartete Fallzunahmen	54
4.2.2	Reale Veränderungen	55
4.3	Zusammenarbeit mit den AIPs bis zur Revision	58
4.3.1	Personen, die AIPs besucht haben	58
4.3.2	Praxis mit jungen Erwachsenen, Alleinerziehenden, Ausländerinnen und Ausländern, Personen ohne Berufsausbildung, über 55-Jährigen	60

4.4	Änderungen in der Zuweisungspraxis an AIPs	61
4.4.1	Sozialdienste ohne Änderungen in der Zuweisungspraxis	61
4.4.2	Budgetbedingte Änderungen in der Zuweisungspraxis	63
4.4.3	Sozialdienste mit tendenziellen Änderungen in der Zuweisungspraxis	64
4.4.4	Keine eindeutige Aussagen zu Veränderungen in der Zuweisungspraxis	67
4.5	Von der Revision besonders betroffene Personen	68
4.5.1	Jugendliche bis 25 Jahre	68
4.5.2	Alleinerziehende	69
4.5.3	Ausländerinnen / Ausländer	69
4.5.4	Personen ohne Berufsausbildung	70
4.5.5	Über 55-Jährige	70
4.5.6	Weitere Typen	71
4.6	Bewertung der Revision aus sozialarbeiterischer Sicht	72
4.6.1	Negative Bewertung	72
4.6.2	Akzeptierende Bewertung	76
4.6.3	Mehrheitlich positive Bewertung	77
4.6.4	Positive Bewertung	78
4.7	Handlungsbedarf aufgrund der Bewertungen und Erfahrungen	79
4.7.1	Mögliche Problemfelder	79
4.7.2	Form der AIPs überdenken	80
4.7.3	Vorzunehmende Anpassungen	81
4.7.4	Politischer Handlungsbedarf	82
4.7.5	Weiteres	83
4.8	Zukunftsprognosen	84
4.8.1	Fallzahlen in der Sozialhilfe	84
4.8.2	Zuweisungspraxis an AIPs im eigenen Sozialdienst	85
4.8.3	Zuweisungspraxis an AIPs allgemein	86

5	Diskussion	87
5.1	Situationsveränderungen nach zwei Monaten	87
5.2	Zusammenarbeit mit AIPs	88
5.3	Von der Revision besonders Betroffene	90
5.4	Bewertung der Revision und daraus resultierender Handlungsbedarf	92
5.5	Prognosen	96
5.6	Beantwortung der Forschungsfragen	98
6	Schlussfolgerungen	102
6.1	Schlussfolgerungen für die Praxis der Sozialen Arbeit	102
6.2	Schlussfolgerungen für die Arbeitsintegration	105
6.3	Schlussfolgerungen für die Betroffenen	107
	Literaturverzeichnis	109
	Anhang A: Begriffsdefinitionen	114
	Anhang B: Recherchenprotokoll	117
	Anhang C: Leitfaden für die Interviews mit den Sozialdienstleitenden	125
	Anhang D: Auswertungsraster für die Leitfadeninterviews	129

1 Einleitung

Im Einleitungskapitel wird zuerst die Ausgangslage beschrieben. Anschliessend folgt die Motivation für die Thematik und die Fragestellung. Zum Schluss werden die Ziele und der Aufbau der Arbeit umschrieben.

1.1 Ausgangslage

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) stellt eines der wichtigsten Sozialwerke unseres Landes dar. Wie die Invalidenversicherung (IV) ist auch die ALV stark überschuldet. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2010a), hängt das jährliche Defizit von einer Milliarde Franken mit der zu optimistischen Einschätzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit bei der letzten Revision der Arbeitslosenversicherung von 2003 zusammen. Damals wurde von einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,5% ausgegangen, was 100'000 Arbeitslosen entspricht. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote beläuft sich aber auf 3,3% bzw. 130'000 arbeitslose Personen, womit die Verschuldung kontinuierlich zunahm (S. 1).

1.1.1 Die Sanierung der Arbeitslosenversicherung

Zur Sanierung der ALV verabschiedete das Parlament am 19. März 2010 die 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), die Einsparungen von 622 Millionen auf der einen und Mehreinnahmen von 646 Millionen Franken auf der anderen Seite vorsah (SECO, 2010a, S. 1). Da gegen die Vorlage das Referendum ergriffen wurde, kam es am 26. September 2010 zu einer Volksabstimmung, in der die ALV-Revision mit 53,4% Ja-Stimmen gutgeheissen wurde (Daniel Friedli, 2010, S. 1). Die Revision, die am 01. April 2011 wirksam wurde, sieht folgende Änderungen vor, die der ALV zu mehr Einnahmen verhelfen sollen (SECO, 2010a, S. 1):

- Die Lohnabzüge von 2% werden auf 2.2% erhöht (vgl. Kap. 2.2.3).
- Neu wird auch auf Einkommensanteile, die über den maximal versicherten Verdienst von 126'000 Franken hinausgehen, bis zum zweieinhalbfachen Lohn von 315'000 Franken ein zusätzliches Solidaritätsprozent eingeführt, ohne dass die Einkommensanteile versichert sind.

Auf der anderen Seite solle eine Reihe von Massnahmen die Ausgaben senken (SECO, 2010a, S. 1-3):

- Die Bezugsdauer und die Beitragszeit werden einander stärker angeglichen (vgl. Kap. 2.2.3). Ein Jahr Beitragszeit führt nicht mehr zu eineinhalb Jahren Taggeldanspruch. Mit einem Jahr Beitragszeit beträgt der Taggeldanspruch nur noch ein Jahr; eineinhalb Jahre Taggeldleistungen stehen dem Versicherten erst ab eineinhalb Jahren Beitragszeit zu.
- Personen über 55 Jahren, sowie Personen mit einem Invaliditätsgrad von 40% müssen neu während zwei Jahren Beiträge entrichten, um eine zweijährige Rahmenfrist zu eröffnen.
- Für junge Erwachsene unter 25 Jahren ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern wird die Bezugsdauer auf 200 Taggelder beschränkt.
- Für Personen, die aus gesetzlichen Gründen beitragsbefreit, aber dennoch versichert sind, wird die Leistungsdauer von einem Jahr auf vier Monate herabgesetzt.
- Die Wartezeiten bis zum Taggeldbezug werden verlängert. Je nach finanzieller und familiärer Situation sollen Personen ohne Unterhaltspflichten den ersten Monat der Arbeitslosigkeit mit eigenen Mitteln überbrücken und eine von der Höhe des versicherten Verdienstes abhängige Anzahl Wartetage in Kauf nehmen.
- Für alle Personen gilt nach der Beendigung von Schule oder Studium eine Wartezeit von 120 Tagen.
- Verdienste für die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, sind nicht mehr versichert. Durch die Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen kann also kein neuer Anspruch auf ALV-Leistungen mehr begründet werden. Verdienste, die zusammen mit Einarbeitungs- oder Ausbildungszuschüssen erzielt werden, haben aber weiterhin einen Leistungsanspruch zur Folge.
- Das System der Kompensationszahlungen wird grundsätzlich beibehalten. Tritt eine arbeitslose Person eine Stelle mit einem tieferen Einkommen an als die

Taggelder der ALV, so wird dieser Zwischenverdienst mit einer Kompensationszahlung ausgeglichen. Bis anhin wurden diese Kompensationszahlungen wie normaler Lohn behandelt und somit für künftige Taggeldberechnungen berücksichtigt. Künftig entfällt diese Mitberücksichtigung.

- Statt wie bisher zu 80%, kommt die ALV nur noch zu 50% für Integrationsmassnahmen von Nichtversicherten auf. Der Restbetrag ist durch den Kanton oder die Institution, welche die Massnahme bewilligte, zu übernehmen.
- Weiter wird der Plafonds (obere Grenze einer Kreditvergabe) der Kantone für die Finanzierung arbeitsmarktlicher Massnahmen reduziert.
- Während vor der Revision die Bezugsdauer für Versicherte in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit noch verlängert werden konnte, ist dies neu nicht mehr möglich.

1.1.2 Die Auswirkungen auf die Sozialhilfe und die Arbeitsintegrationsprogramme

Mit der Revision sollte die Sanierung ausgewogener erfolgen. Fehlanreize sollten beseitigt und die rasche Wiedereingliederung gefördert werden (SECO, 2010a S. 1-3). Umstritten bleibt indessen, inwiefern sich die ALV-Revision auf die Kantone und Gemeinden auswirkt. Teilweise wird befürchtet, dass die Revision in Folge von mehr Ausgesteuerten zu mehr Sozialhilfefällen führen wird. Ausgesteuerte, die über keinerlei andere Einnahmequellen verfügen und nicht mehr in der Lage sind, finanziell für sich zu sorgen, hätten gemäss dem geltenden Subsidiaritätsprinzip Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe (Johannes Schleicher, 2007, S. 263-264). Dem widerspricht das SECO (2010b), das davon ausgeht, dass sich die Mehrkosten in der Sozialhilfe auf „lediglich“ 98,5 Millionen Franken belaufen werden. Dies entspricht rund 16% der mit der Revision erzielten Einsparungen. Die Zahlen würden verdeutlichen, dass der grösste Teil der Einsparungen von den Versicherten getragen wird, ohne dass diese in die Sozialhilfe fallen (S. 8).

In welche Richtung die Entwicklungen gehen, gilt es in den kommenden Monaten näher zu beobachten. Unklar sind auch die Auswirkungen der ALV-Revision auf die Arbeitsintegrationsprogramme (AIP, vgl. Anhang A) der Sozialhilfe. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vom April 2005 definieren im Kapitel A.1 nicht nur die Existenzsicherung, sondern auch die berufliche und soziale Integration

als Zielsetzung der Sozialhilfe. Die Klientel für die AIP-Teilnahme anzumelden, war für die Sozialdienste auch deshalb interessant, weil sie dadurch wieder eine neue Rahmenfrist für ALV-Taggelder eröffnen konnten. Gelingt es nicht, eine Person nach der Programmteilnahme in den Arbeitsmarkt zu integrieren, konnte sie wieder eine neue Rahmenfrist bei der ALV begründen und von der Sozialhilfe abgelöst werden.

Da der Verdienst aus der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, gemäss dem neu eingeführten Art. 23 abs. 3bis AVIG nicht mehr versichert ist, wird dies künftig nicht mehr möglich sein. Da die Sozialämter zudem die Kosten für die AIPs ihrer Klientel tragen, stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern Anmeldungen künftig zurückhaltender und selektiver erfolgen.

Sowohl die Sozialhilfe als auch die berufliche Integration und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind heute wichtige Betätigungsfelder der Sozialen Arbeit. Wie sich die Revision der ALV nun auf die Sozialhilfe und deren AIPs auswirkt, ist für die Soziale Arbeit von zentraler Bedeutung und soll in der vorliegenden Forschungsarbeit näher untersucht werden.

1.2 Motivation

In vielen Berufsfeldern der Sozialen Arbeit ist die Thematik Arbeitslosigkeit ein wesentlicher Bestandteil. Je länger die Abwesenheit vom Arbeitsmarkt dauert, desto schwieriger wird der Wiedereinstieg. Es gibt längst nicht für alle Arbeitssuchenden eine freie Stelle. Deshalb wurden AIPs geschaffen, um den Einstieg in den ersten (regulären) Arbeitsmarkt (vgl. Anhang A) zu erleichtern.

Das Thema Arbeitslosigkeit wird auf verschiedenen Ebenen und aus unterschiedlichen Perspektiven diskutiert. Jeder Bereich, sei es nun die Wirtschaft, die Politik oder die Soziale Arbeit, hat andere Ansätze zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Als angehende Sozialarbeiter interessiert uns diese Thematik sehr und die vertiefte Auseinandersetzung kann hilfreich für die spätere Arbeit sein.

Die ALV-Revision wird voraussichtlich Veränderungen herbeiführen. Doch wie werden diese aussehen? Teilweise wird eine Verschiebung von der ALV in die Sozialhilfe

befürchtet. Durch Gespräche an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit mit Dozierenden und Mitstudierenden haben sich die Befürchtungen weiter verstärkt.

Die Profession Soziale Arbeit hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, „soziale Notlagen von Menschen und Gruppen zu verhindern, zu beseitigen“ und bei der Entwicklung entsprechender Lösungen mitzuwirken (AvenirSocial, 2010, S. 6). Die Revision der ALV ist nach einem politischen Prozess schlussendlich durch das Volk angenommen worden und damit rechtsgültig. Doch ist diese Änderung auch sinnvoll umsetzbar und hilft sie den Betroffenen wirklich? Das Aufzeigen alltäglicher Auswirkungen kann als Grundlage für künftige Diskussionen und Änderungsvorschlägen hin zu einer nachhaltigen Lösung dienen. Da die Revision am 01. April 2011 wirksam wurde, ist die Thematik hochaktuell.

1.3 Fragestellung

Im folgenden Unterkapitel werden die Hauptfragestellung und die Teilfragestellungen vorgestellt. Diese Fragen bilden die Leitlinie für unsere Forschung. Die Fragestellung leiten wir aufgrund der vorangehenden Überlegungen her:

Hauptfrage:

Wie wirkt sich die Revision der Arbeitslosenversicherung auf die Zuweisungspraxis der Sozialämter bezüglich der Förderung der Arbeitsintegration von Sozialhilfebeziehenden aus?

Teilfragen:

- Was ändert sich mit der neuen Arbeitslosenversicherungsrevision?
- Welche möglichen Änderungen in der Zuweisungspraxis der Sozialämter an die Arbeitsintegrationsprogramme können festgestellt werden?
- Inwiefern sind sozialhilfebeziehende Personen von der Revision betroffen?
- Wie kann die Revision aus Sicht der Sozialen Arbeit bewertet werden und inwiefern ergibt sich daraus einen Handlungsbedarf?

1.4 Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, die Hauptfrage mit den dazugehörigen Teilfragen zu beantworten. Es sollen Tendenzen aufgezeigt werden, ob und wie sich die Revision der ALV auf die Zuweisungspraktiken der Sozialämter an die AIPs auswirken wird. Zu diesem Zweck werden Interviews mit Sozialdienstleitenden durchgeführt. Die Ergebnisse werden ausgewertet und daraus, wenn auch nicht abschliessende, Schlussfolgerungen gezogen und Prognosen gemacht.

Es gibt zahlreiche Befürchtungen und Fragen bezüglich der Auswirkungen der ALV-Revision. Sie sollen aufgegriffen und so weit als möglich beantwortet werden. Die Teilfragen sollen als roter Faden durch die Arbeit führen. Die Resultate und Schlussfolgerungen können als Grundlage für weitere Diskussionen dienen.

1.5 Aufbau der Arbeit

Im Kapitel 2 wird ein Überblick über die Bedeutung der Arbeitsintegration in der Gesellschaft und einzelne Akteure wie die ALV und die Sozialhilfe gegeben. Wir versuchen, die Arbeitsintegration aus Sicht der Sozialen Arbeit zu beurteilen und zu bewerten. Im Kapitel 3 werden die Methoden erläutert, im Kapitel 4 die Ergebnisse dargelegt. Die gewonnenen Ergebnisse werden im Kapitel 5 im Bezug zur Theorie diskutiert. Im Kapitel 6 werden Schlussfolgerungen für die Praxis der Sozialen Arbeit, für die Arbeitsintegration und für die von der Gesetzesrevision betroffenen Personen gezogen.

2 Die Arbeitsintegration im Schweizer Sozialhilfesystem

In diesem Kapitel sollen spezifische, für die vorliegende Arbeit zentrale Theoriebezüge dargelegt werden. Als Erstes wird die Bedeutung der Arbeitsintegration in unserer Gesellschaft dargelegt. Danach soll ein Überblick über die ALV vor und nach der Revision gegeben werden. Im Weiteren sollen die Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe behandelt werden. Zum Schluss des Kapitels erfolgt eine Bewertung und Beurteilung der Revision aus sozialarbeiterischer Sicht.

2.1 Die Bedeutung der Arbeitsintegration in unserer Gesellschaft

Arbeit hat einen hohen Stellenwert in unserer Gesellschaft und ein Verlust der Arbeit bringt verschiedene Schwierigkeiten mit sich. Die Auffassungen des Begriffes Arbeit sind sehr unterschiedlich und stehen immer in Zusammenhang mit der Perspektive des jeweiligen Wissensgebietes.

Gemäss Karl-Heinz Hillmann (2007) wird die Arbeit als „zielbewusste und brauchvermittelnde Tätigkeit des Menschen zur Lösung oder Linderung seiner Überlebensprobleme“ beschrieben. Weiter seien Prozesse der Arbeit „immer auch soziale Prozesse“ und gestalten „die gesellschaftlichen Beziehungen der Menschen unter- und widereinander (...). Gesellschaften werden in ihren Abhängigkeits- und Machtverhältnissen wie auch in ihren Wertformen entscheidend durch die geschichtlichen Anteile ihrer Arbeitsformen charakterisiert“ (S. 37). Susanne Fisch (2000) schreibt, dass Arbeit Verwirklichung von sozialen Bemühungen und gemeinschaftliches Handeln ist. Die Soziologie betrachtet die Problematik der Arbeit im gesamten Kontext der gesellschaftlichen Ordnung, insbesondere der sozialen Arbeitsbedingungen (S. 9-10).

2.1.1 Warum ist Arbeit wichtig?

Hans Ruh (1998) nennt zum Thema Arbeit aktuelle Begriffe wie Arbeitslosigkeit, Ende der Arbeitsgesellschaft, Freizeitgesellschaft und Dienstleistungsgesellschaft. Diese Begriffe dienen der Orientierung in Bezug auf den hohen Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft. Die Bedeutung der Arbeit für den Menschen würde eine solche Orientierung „zu einem menscheitsgeschichtlichen Dauerthema machen“ (S. 83). Das Leben des Menschen ist der Versuch, die Spannung zwischen der Notwendigkeit und der Freiheit annehmbar zu gestalten. In dieser Spannung zwischen Freiheit und Notwendigkeit kommt der Arbeit eine zentrale Bedeutung zu. Die heutige menschliche Existenz ist nicht ohne Arbeit, jedoch auch nicht ohne Freiheit zu denken (S. 83).

Um den Begriff Arbeit besser erfassen zu können, soll ein Blick in die Vergangenheit die Entstehung aufzeigen. Ruh (1998) beschreibt den frühen Menschen als jenen, der mit bescheidenem Wohlstand zufrieden war. Irgendwann wurde ihm dies zu wenig und es setzte „der arbeitsgesteuerte Angriff des Menschen auf die Natur ein, dessen ökologische und soziale Folgen heute überhaupt erst recht bewusst werden“ (S. 83). So hat sich der Mensch der Wachstumsidee verschrieben und bezahlte dies mit einem grösser werdenden Anteil an Arbeit und damit an Notwendigkeit (S. 83).

Die Arbeit unterlag seit jeher verschiedenen Einflüssen und gesellschaftlichen Wandlungen. Auf religiöse Einflüsse folgten die von Adam Smith geprägte Idee der Rationalisierung und die durch Karl Marx beeinflusste Idee der Emanzipation (Ruh, 1998, S. 83).

Ulrich Beck (1999) schreibt, dass mit dem Siegeszug der bürgerlichen Arbeitsmoral der Arbeitsmensch den Müsiggang zu verteufeln und sich weiter der Wachstumsideologie zu verschreiben begann. Die Aufwertung der Arbeit durch das Bürgertum entsprach einem doppelten Zweck: Arbeit wurde zum Instrument der Bekämpfung von Armut und dadurch der Einbindung der Menschen in eine gesellschaftliche Ordnung. Arbeitsgesellschaft heisst demnach Ordnungsgesellschaft. Dieser Anspruch hat sich bis heute erhalten (S. 18).

Robert Castel (2005) schreibt, dass die soziale Unsicherheit im 19. Jahrhundert die Existenz in einen Überlebenskampf mit ungewissem Ausgang verwandelte, ein Leben in ständiger Not. Es entsteht die Frage, wie alle Mitglieder einer Gesellschaft gestützt werden können. Auf die Trennung von Eigentümern und Nicht-Eigentümern folgt die Unterscheidung zwischen Staatsbürger mit und Staatsbürger ohne Rechte. Zu dieser Zeit lässt

der Staat die Lebensbedingungen der Mehrheit der Arbeiter und damit der Staatsbürger ohne Rechte unverändert, die dadurch in ständiger sozialer Unsicherheit leben (S. 39).

Wie gelang es nun aber, die soziale Unsicherheit zu besiegen und soziale Sicherungsleistungen für fast alle Mitglieder einer Gesellschaft zu garantieren, um aus ihnen vollgültige Individuen zu machen und die Verbindung von Arbeit und Sicherheit entstehen zu lassen? Castel (2005) schreibt, dass mit der Arbeit starke Schutzmechanismen verknüpft wurden. Weiter wurde „mit dem sozialen Eigentum eine neue Eigentumsform begründet (...), um die Rehabilitation der Nichteigentümer zu garantieren“ (S. 41). Daraus ergibt sich, dass die Arbeit zu einer Beschäftigung wurde, verbunden mit einem Status, der „über den Markt hinaus Garantien bereithält, wie einen Mindestlohn, arbeitsrechtliche Bestimmungen, Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung und so fort“ (S. 41). Der Arbeiter verfügt so über eine Grundlage an Sicherheiten, mit denen er die Gegenwart meistern und die Zukunft gestalten kann (S. 41).

Durch den technischen Fortschritt wurde nach Ansicht von Gabriele Klein und Hermann Strasser (1997) die Arbeit durch Technik ein Stück weit ersetzbar. Die vermehrt einsetzende Gewerbefreiheit und kapitalistische Organisation wandelte die Arbeit in eine Ware. Es entstand der Arbeitsmarkt und damit auch die Vorstellung von Erwerbspersonen, Arbeitskräften und Arbeitslosigkeit. Als Folge „musste überall dort, wo Erwerbsarbeit zur allgemeinen Maxime erhoben wurde, Nicht-Erwerbslosigkeit als unfreiwillige Arbeitslosigkeit zum sozialen Problem werden“ (S. 11). Michael Mehlich (2005) schreibt, dass durch die Entwicklung der Industriegesellschaft zur dominanten Wirtschaftsweise das Verständnis von Arbeit in Europa einen radikalen Bruch erfahren hat. Es trat die Trennung von Arbeitsplatz und Haushalt ein (S. 41).

In dieser „Erwerbsarbeitsgesellschaft“, wie sie Castel (2005) nennt, sind fast alle Individuen über Sozialversicherungssysteme abgesichert, die zumeist auf der Erwerbsarbeit beruhen. Eine Erwerbsarbeitsgesellschaft ist eine Gesellschaft, in der die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung in einem Angestelltenverhältnis arbeitet und in der die Bürger über den Erwerbsstatus einen sozialen Bürgerstatus erlangen (S. 41). In den Anfängen war die Absicherung bescheiden. Die Ausweitung des Systems lässt sich als Prozess der Verallgemeinerung und der Differenzierung des Arbeitnehmerstatus begreifen. Die Arbeitnehmergesellschaft besteht nicht länger hauptsächlich aus den angestellten Industriearbeitern, sondern setzt sich zusammen aus stark differenzierten Gruppen von Angestellten. Im Laufe des 20. Jahrhunderts führte die Sozialgesetzgebung zu einem allgemeinen Sozialversicherungssystem. Beim Aufbau dieser Strukturen kommt dem Staat

eine zentrale Rolle zu. Neben diesem Ausbau der Sozialleistungen entwickelt sich auch der Sozialstaat (S. 43).

Für Klein und Strasser (1997) ist sicher, dass Arbeitslosigkeit als soziale Erfahrung heute andere Ursachen hat als früher. „Wo Arbeitslosigkeit im 19. Jahrhundert noch saisonbedingt und konjunkturabhängig war, trug sie den Makel der sichtbaren Ausgrenzung: unregelmässiger Broterwerb, Not, oft genug Obdachlosigkeit und Vagabundenleben“ (S. 16). Die Arbeitslosigkeit des 20. Jahrhunderts erscheint dagegen als „Betriebsunfall“ des marktwirtschaftlichen Systems, deren negative Auswirkungen der Sozialstaat absichert, und wird nur als vorübergehend angesehen. Daraus resultiert ein Arbeitslosigkeitsgefälle nach typischen Betroffenen, den sogenannten „Problemgruppen des Arbeitsmarktes: Minderqualifizierte, Frauen, Ausländer, gesundheitlich Angeschlagene und Ältere“ (S. 16).

2.1.2 Probleme der Arbeitslosigkeit heute

In den 60er Jahren gab es praktisch keine Arbeitslosigkeit. Daniel C. Aeppli (2009) schreibt, dass im August 1968 in der Schweiz nur 120 Arbeitslose registriert waren. Die Arbeitslosenversicherung wurde als eine der letzten Sozialversicherungen durch einen Bundesbeschluss obligatorisch. Das Obligatorium kann als Reaktion auf die Wirtschaftskrise von 1975/76 gesehen werden. Damals gab es einen massiven Beschäftigungseinbruch. Der Bundesbeschluss war erst eine Übergangslösung und sah maximal 90 Taggelder pro Jahr vor. Bereits im Jahr 1982 wurde dieser Bundesbeschluss durch ein Bundesgesetz abgelöst und trat im Jahre 1984 in Kraft (S. 125). In der Folge wurden die Taggelder in mehreren Schritten angepasst und erhöht. Im Januar und Februar des Jahres 1997 erreichte die Arbeitslosenquote einen neuen Höchststand. Deshalb wurden die Taggelder von 400 auf 520 erhöht. Danach verliefen die Anpassungen in die Gegenrichtung. Mit der dritten Teilrevision des AVIG wurde die Höchstzahl der Taggelder im Juli 2003 auf maximal 400 herabgesetzt (S. 126).

Ludwig Gärtner und Yves Flückiger (2005) schreiben, dass Kantone und Städte in den 90er Jahren eine vermehrte Anzahl Unterstützungsbedürftiger meldeten. Über die Massnahmen herrschte Einigkeit. Es galt, die Unterstützungsbedürftigen mit Hilfe von arbeitsmarktlichen Massnahmen, Beschäftigungs- und Eingliederungsprogrammen so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In der ALV-Revision von 1997 wurde schon in diese Richtung hingearbeitet. Die Eingliederung sollte mit Betreuung,

Qualifizierungsmassnahmen und finanziellen Anreizen möglichst schnell geschehen. Auch in der Sozialhilfe erhielt die berufliche Integration mehr Gewicht. Auch andere Sozialversicherungsrevisionen gingen in diese Richtung (S. 11). Doch die Massnahmen führten nicht zum gewünschten Erfolg. Denn der Arbeitsmarkt hat sich seit den 90er Jahren dahingehend verändert, dass eine Verschiebung der Stellen von der Produktion in den Dienstleistungssektor weiter voranschritt und die Produktivität pro geleisteter Stunde erhöht wurde. Anlässlich der gestiegenen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt hatten vor allem die niedrigqualifizierten Arbeitskräfte Schwierigkeiten. Die Nachfrage nach diesen Arbeitskräften ging stetig zurück (S. 11-12).

In der Folge stieg auch die Anzahl dieser Personen in der Sozialhilfe. Wie in Kapitel 2.3.3 ausführlich beschrieben, soll die Sozialhilfe einerseits die Existenz von in Not geratenen Personen sicherstellen. Andererseits hat sie die soziale und berufliche Integration der Sozialhilfebeziehenden zu garantieren (Rahel Strohmeier & Carlo Knöpfel, 2005, S.5). Seit der Einführung der revidierten SKOS-Richtlinien im Januar 2005 hat die Aktivierungspolitik weiter an Bedeutung gewonnen. Strohmeier & Knöpfel (2005) sehen in diesem Ansatz neben den positiven Aspekten einige Gefahren. Ihrer Ansicht nach wird die Verantwortung für die gesellschaftliche Teilhabe immer mehr an das Individuum delegiert und Notlagen als grundsätzlich überwindbar angesehen. Dabei wird ausgeblendet, dass durch den gesellschaftlichen Wandel immer mehr Menschen auf Unterstützung angewiesen sind, da sie nicht mehr in der Lage sind, ihre Probleme selbst zu lösen (S. 6).

Als Antwort auf die Arbeitslosigkeit und die steigende Anzahl von Menschen, die nicht mehr in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt mit Arbeit zu verdienen, wurden verschiedene Projekte lanciert.

Ein Versuch, die Leute in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wird auch mit AIPs unternommen. Die Wirkungen dieser Programme sind aber umstritten. Eine Studie des SECO (2007) untersucht „die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz“. In der Studie wird mehrfach erwähnt, dass sich das Resultat allein auf die Wirkung hinsichtlich einer möglichst schnellen Stellenvermittlung bezieht. Weiter wird geschrieben, dass solche Kurse eine positive Langzeitwirkung haben könnten, dies werde jedoch nur vermutet. Die geltenden Anreizsysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungsamter (RAV) und Kantonsstellen belohnen Anstrengungen zugunsten der Nachhaltigkeit jedoch nicht (S. 18).

Eine weitere Studie des SECO (2009) hat sich mit der Stellensuche jener Personen befasst, die 2005 und 2006 neu Sozialhilfe bezogen haben. Erfreulicherweise haben bis

Ende 2008 52 Prozent der Befragten eine Stelle gefunden. 39 Prozent blieben über den gesamten Zeitraum arbeitslos. Weniger erfreulich hingegen ist der Umstand, dass Personen mit Beschäftigungsprogramm seltener eine Stelle fanden als Personen ohne Beschäftigungsprogramm. Die Autoren schliessen daraus, dass es in vielen Fällen sinnvoller ist, keine Massnahme zu verfügen. Hinzu kommt, dass mehr als ein Drittel der Personen mit Arbeit angegeben haben, die gegenwärtige Stelle würde nur teilweise oder gar nicht ihren Vorstellungen und Wünschen entsprechen (S. 8).

Peter Schallberger und Bettina Wyer (2010) sehen die Orientierung am Vollbeschäftigungsziel als Grundlage für staatliches Handeln und für das Aktivierungsparadigma. In ihrer Einschätzung sind staatliche Aktivierungsmassnahmen zudem eindimensional, weil sie auf die Reintegration Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt zielen und nicht darauf, „Personen mit geringen Arbeitsmarktreintegrationschancen gezielt darin zu unterstützen, sich alternative Quellen individueller Bewährung und sozialer Wertschätzung zu erschliessen“ (S. 8).

Walter Schmid (2009), Präsident der SKOS, geht in einem Interview mit dem Beobachter auf die Resultate der Studie des SECO (2009) ein. Er ist der Meinung, dass ein Teil des Problems in der Platzierungspraxis liege. Oft würden gerade jene Leute in Programme platziert, die es auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer haben. Es müsse genauer geprüft werden, welche Integrationsmassnahmen wirklich nützen. „Schädlich ist ein Programm dann, wenn die Teilnehmenden nicht mehr motiviert sind, sich um eine Stelle zu bemühen“ (S. 34). Um dem entgegenzuwirken, Fälle gründlich abzuklären und Leute sinnvoll zu platzieren, brauchen die Sozialämter genügend Personal, so Schmid (2009) weiter. Er erwähnt aber auch, dass „die Erwartung der Gesellschaft, dass alle Sozialhilfeempfänger eine Stelle finden“ schon immer utopisch gewesen sei (S. 34). Es müsse akzeptiert werden, dass viele Leute nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Das rechtfertigt aber nicht, solche Personen nicht zu betreuen, weil sie sonst zu vereinsamen und zu verwahrlosen drohen. „Das verursacht der Gesellschaft später viel höhere Kosten. Der Staat darf den Menschen nicht völlig aufgeben. Er muss mithelfen, in ihnen Hoffnungen und den Glauben an sich selbst wach zu halten. Ist die Integration in den Arbeitsmarkt nicht möglich, wird die soziale Integration zum wichtigsten Thema der Sozialhilfe“ (S. 35).

Durch die Verschärfung der Gesetzgebung der Sozialversicherungen wird Sozialhilfe zunehmend zu einer Langzeithilfe und erhält so gemäss Schmid (2009) den Charakter einer Sozialversicherung, weshalb er eine Regelung auf Bundesebene wünscht (S. 35).

2.2 Die Arbeitslosenversicherung vor und nach der Revision

Wie vorangehend beschrieben, ist für einen Teil der Erwerbsbevölkerung der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erschwert. Die ALV soll nach einem Verlust des Arbeitsplatzes als erstes „Auffangbecken“ dienen und den Wiedereinstieg begleiten. Im Folgenden werden die Grundlagen der ALV aufgezeigt.

2.2.1 Die Verfassungsgrundlagen der Arbeitslosenversicherung

Die ALV hat ihre verfassungsrechtliche Grundlage wie auch die übrigen Sozialversicherungen in mehreren Artikeln der Bundesverfassung (BV), so etwa in den Sozialzielen von Art. 41. Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. a BV setzten sich Bund und Kantone dafür ein, dass „jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat.“ Dies soll „in Ergänzung zur persönlicher Verantwortung und privater Initiative“ geschehen. Abs. 2 desselben Artikels sieht vor, dass sich Bund und Kantone unter anderem dafür einsetzen, dass jede Person gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit versichert ist. Allerdings können aus den Sozialzielen gemäss Art. 41 Abs. 4 BV „keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.“ Gemäss Kurt Pärli (zit. in Marti et al., 2007, S. 217 - 218) dienen sie den Gerichten aber als Auslegehilfe.

Konkreter als die Sozialziele sind die Bestimmungen in Art. 114 BV. Abs. 1 des Artikels verpflichtet den Bund, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. Weiter führt Abs. 2 die zu beachtenden Grundsätze auf. Die Arbeitslosenversicherung soll einen angemessenen Erwerbssersatz gewähren und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorsehen (Art. 114 Abs. 2 lit. a BV). Der Beitritt ist für Arbeitnehmende obligatorisch, wobei das Gesetz Ausnahmen vorsehen kann (Art. 114 Abs. 2 lit. b BV). Weiter sieht Art. 114 Abs. 3 BV vor, dass die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung über Beiträge der Versicherten erfolgt. Die Hälfte davon ist von den Arbeitgebenden zu übernehmen. Gemäss Abs. 4 erbringen Bund und Kantone finanzielle Leistungen bei ausserordentlichen Verhältnissen. Zudem kann der Bund gestützt auf Abs. 5 Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge erlassen.

2.2.2 Die Grundleistungen der Arbeitslosenversicherung

Gestützt auf die genannten Bestimmungen wurde am 25. Juni 1982 das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR. 837.0) erlassen, das am 01. Januar 1983 in Kraft trat (Christine Kehrli & Carlo Knöpfel, 2006, S. 154). Die letzte Revision wurde am 01. April 2011 wirksam.

Mit der Organisation und dem Vollzug der Arbeitslosenversicherung sind verschiedene Institutionen beauftragt. Es sind dies die kantonalen Arbeitslosenkassen, Verbandskassen und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Das jeweilige kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit ist für die Beaufsichtigung der kantonalen Arbeitslosenkassen zuständig, die privaten Verbandskassen werden durch die jeweiligen Verbände beaufsichtigt. Die Oberaufsicht über die Arbeitslosenkassen liegt beim Bund, beim SECO (Peter Mösch, 2010, S. 4).

Gemäss der Zweckbestimmung in Art. 1a AVIG will das Gesetz „den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen: Arbeitslosigkeit; Kurzarbeit; schlechtem Wetter; Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers“ (Abs.1 lit. a – d) und „drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern“ (Abs. 2). Die wichtigsten Grundprinzipien der ALV werden bereits deutlich: Wer von den genannten Risiken betroffen ist, hat Anspruch auf finanzielle Leistungen und soll möglichst bald wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Um Leistungen zu beziehen, müssen einige Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein, die in Art. 8 Abs. 1 lit. a – f AVIG geregelt sind. Um Arbeitslosenentschädigung zu erhalten muss eine Person

- ganz oder teilweise arbeitslos sein (Art. 10 AVIG).
- einen anrechenbaren Arbeitsausfall erlitten haben (Art. 11 AVIG).
- in der Schweiz wohnhaft sein (Art. 12 AVIG).
- die obligatorische Schulzeit zurückgelegt haben und weder das AHV-Rentenalter erreicht haben noch eine Altersrente der AHV beziehen.
- die Beitragszeit erfüllt haben oder beitragsbefreit sein (Art. 13 und 14 AVIG).
- vermittlungsfähig sein (Art. 15 AVIG).
- die Kontrollvorschriften erfüllen (Art. 17 AVIG).

Die Arbeitslosenentschädigung erfolgt gemäss Art. 21 AVIG in Form von Taggeldern. Für eine Woche werden gestützt auf denselben Artikel jeweils fünf Taggelder ausbezahlt. Art. 8 Abs. 1 lit. a - f AVIG enthalten für alle Anspruchsvoraussetzungen auch Verweise auf weitere Artikel, welche die einzelnen Bestimmungen näher umschreiben. Auf einige, weniger selbsterklärende Bestimmungen soll an dieser Stelle näher eingegangen werden.

Als sehr zentral kann etwa die Vermittlungsfähigkeit erachtet werden. Gemäss Art. 15 Abs. 1 AVIG gilt eine arbeitslose Person als vermittlungsfähig, wenn sie bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen. Bereits darin wird impliziert, dass die Bereitschaft, eine Arbeit anzunehmen oder an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen, einen verpflichtenden Charakter hat und einer Kontrolle unterliegt. Diese Verpflichtungen und Kontrollvorschriften sind in Art. 17 AVIG ausführlich umschrieben:

- Abs. 1 verpflichtet eine Person, die Versicherungsleistungen beziehen will, mit der Unterstützung des zuständigen Arbeitsamtes (in der Regel das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum RAV) alles Zumutbare zu tun, um Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu verkürzen. Sie ist verpflichtet Arbeit zu suchen, dies nötigenfalls auch ausserhalb des bisherigen Berufes und muss über ihre Arbeitsbemühungen einen Nachweis erbringen.
- Gemäss Abs. 2 müssen sich Versicherte so früh wie möglich, spätestens aber am ersten Tag für den Arbeitslosenentschädigung beansprucht wird, bei der Wohngemeinde oder der vom Kanton bestimmten Amtsstelle (in der Regel das RAV) zur Arbeitsvermittlung anmelden und die Kontrollvorschriften befolgen.
- Eine zumutbare vermittelte Arbeit muss gemäss Abs. 3 angenommen werden.
- Gemäss Abs. 3 lit. a – c hat die versicherte Person auf Weisung der zuständigen Amtsstelle (in der Regel das RAV) zur Förderung seiner Vermittlungsfähigkeit auch an arbeitsmarktlichen Massnahmen, an Beratungsgesprächen, Informationsveranstaltungen und Fachberatungsgesprächen teilzunehmen und die Unterlagen für die Beurteilung der Vermittlungsfähigkeit oder der Zumutbarkeit einer Arbeit zu liefern.

Versicherte, die ihren Verpflichtungen nicht ausreichend nachkommen oder ihre Arbeitslosigkeit selbstverschuldet haben, müssen mit entsprechenden Sanktionen rechnen. So sind der versicherten Person gestützt auf Art. 30 Abs. 1 AVIG die Taggelder einzustellen, wenn sie etwa durch eigenes Verschulden arbeitslos ist, auf Lohn- oder Entschädigungsansprüche gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber verzichtet hat, sich nicht

genügend um Arbeit bemüht, sich nicht an Kontrollvorschriften und Weisungen der zuständigen Amtsstellen hält (etwa eine Arbeit nicht annimmt oder nicht an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnimmt oder diese abbricht oder beeinträchtigt), Auskunfts- und Meldepflichten verletzt, Arbeitslosenentschädigung zu Unrecht bezogen hat oder versucht hat zu beziehen. Unter welchen Voraussetzungen die Arbeitslosigkeit als selbstverschuldet gilt, wird zudem in Art. 44 Abs. 1 lit. a - d der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) erläutert. Demnach ist die Arbeitslosigkeit selbstverschuldet, wenn die versicherte Person:

- Durch ihr Verhalten dem Arbeitgeber Anlass zur Kündigung des gegeben hat.
- Von sich aus kündigte, ohne eine andere Stelle zu haben (es sei denn, wenn ihr das Fortführen des Arbeitsverhältnisses nicht zugemutet werden konnte).
- Ein Arbeitsverhältnis von voraussichtlich längerer Dauer von sich aus gekündigt hat, um ein kurzfristigeres einzugehen (dies ebenfalls nur, wenn das Fortführen des Arbeitsverhältnisses nicht zumutbar gewesen wäre).
- Ein zumutbares, unbefristetes Arbeitsverhältnis nicht angenommen hat und stattdessen ein kurzfristiges eingegangen ist.

Das Ausmass der Sanktionierung, bzw. die Anzahl Taggelder, die eingestellt werden, ist je nach Ausmass der Verschuldung unterschiedlich hoch. Gemäss Art. 45 Abs. 2 lit. a – c AVIV (altes Recht) bzw. Art. 45 Abs. 3 lit. a – c AVIV (neues Recht) werden leichte Verschulden mit 1 – 5 Einstelltagen, mittelschwere mit 16 – 30 und schwere Verschulden mit 31 – 60 Einstelltagen sanktioniert. Ansonsten haben Versicherte je nach seinen Lebensumständen eine unterschiedliche Anzahl Taggelder zugute. Ein volles Taggeld beträgt - sowohl vor als auch nach der ALV-Revision - gemäss Art. 22 Abs. 1 AVIG 80% des versicherten Verdienstes, zuzüglich allfälliger Kinderzulagen. Ein Taggeld von 70% des versicherten Verdienstes erhalten Personen, die keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern haben (Art. 22 Abs. 2 lit. a AVIG) und Personen, die ein volles Taggeld erreichen, das mehr als 140 Franken beträgt (Art. 22 Abs. 2 lit. b AVIG). Zu beachten ist allerdings das im neuen, ab dem 01. April 2011 geltenden Gesetz, die Bestimmung in Art. 22 Abs. 2 lit. a AVIG betreffend die Unterhaltspflicht gegenüber Kindern ausdrücklich für Kinder bis 25 Jahre gilt.

Neben den Taggeldzahlungen erbringt die ALV gemäss Art. 59 abs. 1 AVIG auch finanzielle Leistungen für arbeitsmarktliche Massnahmen zu Gunsten von Versicherten und Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Ziel dieser Massnahmen ist gemäss Mösch (2010), die Förderung der Eingliederung von Arbeitslosen in den Erwerbsprozess, die Förderung der beruflichen Qualifikationen je nach den Bedürfnissen des Arbeits-

marktes, die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit zwecks rascher und dauerhafter Eingliederung, die Möglichkeit neue Berufserfahrungen zu sammeln und die Verminderung der Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit (S. 17).

Finanziert werden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung gemäss Art 90 AVIG durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgebenden, Beteiligungen des Bundes an den Kosten für Vermittlung und arbeitsmarktlichen Massnahmen, sowie Vermögenserträge des Ausgleichsfonds. Gerade die Beiträge, die in Form von Lohnprozenten von den Versicherten und den Arbeitgebenden entrichtet werden, stellen ein zentrales Kriterium dar, um in den Genuss von Versicherungsleistungen zu kommen. Gemäss Art. 14 AVIG sind Personen, welche die Beitragszeit aus klar definierten Gründen nicht erfüllen, beitragsbefreit und können dennoch ALV-Leistungen beziehen.

2.2.3 Die wichtigsten Änderungen der 4. Teilrevision

In die Grundleistungen wurde nicht eingegriffen (SECO 2010a, S. 1), was unter anderem auch im Abstimmungskampf von den Befürwortern der Revision als Argument genannt wurde (Beobachter, 2010). Dennoch ist die Revision mit einer ganzen Reihe, teilweise weitreichenden Veränderungen verbunden:

Bereich	Rechtslage vor Inkrafttreten der Revision am 01. April 2011	Rechtslage nach Inkrafttreten der Revision am 01. April 2011
Lohnabzüge	<p>Die Lohnabzüge bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes betragen 2% (Art. 3 Abs. 2 AVIG) und werden je zur Hälfte von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden entrichtet (Art. 3 Abs. 3 AVIG).</p> <p>Der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes richtet sich gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 AVIG, nach demjenigen der obligatorischen Unfallversicherung. Diese setzt ihn gemäss Art. 22 Abs. 1 der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV) bei 126'000 Fr. pro Jahr fest.</p>	<p>Die Lohnabzüge bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes werden auf 2,2% angehoben (Art. 3 Abs. 2 AVIG), und werden ebenfalls je zur Hälfte durch Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden entrichtet (Art. 3 Abs. 3 AVIG)</p>
Solidaritätsprozent	<p>Lohnabzüge werden nur bis zum Höchstbetrag von 126'000 erhoben. Darüber werden keine Lohnabzüge gemacht, Lohnanteile aber auch nicht versichert.</p>	<p>Das neue Gesetz enthält ganz am Ende eine Übergangsbestimmung zur Änderung vom 19. März 2010 (ohne Gesetzesartikel). Gemäss dieser wird zur Sanierung ein zusätzlicher Beitrag von einem Lohnprozent auf Beträge zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes (126'000 Fr.) und dem Zweieinhalbfachen (315'000 Fr.) erhoben. Diese Regelung gilt bis zum Ende des Jahres, in dem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds, abzüglich des für den Betrieb notwendigen Kapitals, mindestens eine halbe Milliarde Franken erreicht hat.</p>
Grundsätzliche Beitragszeit und Bezugsdauer	<p>Mit einer nachgewiesenen Beitragszeit von insgesamt einem Jahr haben Versicherte bis zu 400 Taggelder (eineinhalb Jahre) zugut (Art. 27 Abs. 2 lit. a AVIG).</p>	<p>Mit einer nachgewiesenen Beitragszeit von insgesamt einem Jahr haben Versicherte nur noch 260 Taggelder (ein Jahr) zugut (Art. 27 Abs. 2 lit. a AVIG). Ein Anrecht auf 400 Taggelder (eineinhalb Jahre) besteht erst nach einer nachgewiesenen Beitragszeit von insgesamt eineinhalb Jahren (Art. 27 Abs. 2 lit. b AVIG).</p>

Beitragszeiten und Bezugsdauer für Personen über 55 Jahren	Mit einer nachgewiesenen Beitragszeit von mindestens eineinhalb Jahren haben Versicherte nach dem 55. Altersjahr bis zu 520 Taggelder (zwei Jahre) zugut (Art. 27 Abs. 2 lit. b AVIG).	Ein Anrecht auf 520 Taggelder (zwei Jahre) haben Versicherte nach zurückgelegtem 55. Altersjahr erst nach einer Beitragszeit von insgesamt zwei Jahren (Art. 27 Abs. 2 lit. c AVIG).
Beitragszeiten und Bezugsdauer für Beziehende einer Invalidenrente	Mit einer nachgewiesenen Beitragszeit von mindestens eineinhalb Jahren haben Versicherte mit einer Invalidenrente (oder wenn ein nicht aussichtsloser Antrag auf eine solche gestellt wurde), gleich wie Versicherte ab dem 55. Altersjahr bis zu 520 Taggelder zugut (Art. 27 Abs. 2 lit. c AVIG).	Ein Anrecht auf 520 Taggelder haben Versicherte mit einer Invalidenrente, die einem Invaliditätsgrad von mind. 40% entspricht, gleich wie Versicherte ab dem 55. Altersjahr erst ab einer Beitragszeit von mindestens zwei Jahren (Art. 27 Abs. 2 lit. c AVIG).
Bezugsdauer für Personen bis zum 25. Altersjahr ohne Unterhaltspflichten	Gemäss dem alten Recht gilt für diese Personengruppe keine spezielle Regelung.	Für Versicherte bis zum zurückgelegten 25. Altersjahr ohne Unterhaltspflichten gegenüber Kindern ist der Taggeldanspruch auf höchstens 200 (neun Monate) beschränkt (Art. 27 Abs. 5bis AVIG).
Bezugsdauer für Personen, die nach Art. 14 AVIG beitragsbefreit sind	Personen, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, haben bis zu 260 Taggelder (ein Jahr) zugut (Art. 27 Abs. 4 AVIG).	Beitragsbefreite Personen haben noch höchstens 90 Taggelder (vier Monate) zugut (Art. 27 Abs. 4 AVIG)
Wartezeiten bis zum Taggeldbezug	Der Anspruch auf Taggelder beginnt grundsätzlich nach einer Wartefrist von fünf Tagen kontrollierter Arbeitslosigkeit (Art. 18 Abs. 1 AVIG)	An der grundsätzlichen Wartezeit von fünf Tagen wird festgehalten. Für Personen ohne Unterhaltspflichten gegenüber Kindern unter 25 Jahren sind die Wartezeiten vom jeweiligen Einkommen abhängig (Art. 18 Abs. 1 lit. a – c AVIG): <ul style="list-style-type: none">• 10 Wartetage bei einem versicherten Verdienst von 60'001 bis 90'000 Franken.• 15 Wartetage bei einem versicherten Verdienst von 90'001 bis 125'000 Franken.• 20 Wartetage bei einem versicherten Verdienst von mehr als 125'000 Franken.

Wartezeiten nach einem Schul- oder Studienabschluss	Für Versicherte die aufgrund von Art. 14 Abs. 1 lit. a AVIG (nicht erfüllen können der Beitragszeit wegen einer Schulausbildung, Umschulung oder Weiterbildung, aber mindestens während zehn Jahren Wohnsitz in der Schweiz) beitragsbefreit sind, beträgt die Wartezeit 120 Tage bis zum Taggeldbezug, wenn sie unter 25 Jahre alt sind, keine Unterhaltspflichten gegenüber Kindern haben und über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen (Art. 6 Abs. 1 lit. a – c AVIV).	Für sämtliche Versicherte, die aufgrund von Art. 14 Abs. 1 lit. a AVIG beitragsbefreit sind, beträgt die Wartezeit in jedem Fall 120 Tage. Ausnahmen und Beschränkungen (unter 25-jährige ohne Unterhaltspflichten und ohne abgeschlossene Berufsausbildung) entfallen (Art. 6 Abs. 1 AVIV).
Versicherung des Verdiensts aus Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogrammen	Für die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen, (wie Arbeitsintegrationsprogramme der Sozialhilfe) können auch Entschädigungen ausbezahlt werden, die normal versichert sind, und somit auch wieder eine neue Rahmenfrist zum Taggeldbezug begründen. Eine Regelung, die dies verbietet, ist im alten Recht nicht enthalten.	Neu eingeführt wurde Art. 23 Abs. 3bis AVIG, wonach ein Verdienst, den eine Person durch die Teilnahme an einer von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahme erzielt, nicht versichert ist. Davon ausgenommen sind Massnahmen nach Art. 65 AVIG (Einarbeitungszuschüsse) und nach Art. 66a AVIG (Ausbildungszuschüsse). Durch die Teilnahme an AIPs kann also keine neue Rahmenfrist mehr begründet werden.
Kompensationszahlungen	Wenn eine arbeitslose Person eine Arbeit annimmt, bei der das erzielte Einkommen tiefer ist als die ALV-Taggelder, so wird dieses als Zwischenverdienst bezeichnete Einkommen mit einer Kompensationszahlung ergänzt. Diese Kompensationszahlungen werden für die Ermittlung des versicherten Verdienstes mitberücksichtigt, wie wenn darauf Beiträge zu entrichten wären (Art. 23 Abs. 4 AVIG). Die Kompensationszahlung wird also wie der normale Lohn behandelt, und somit für die künftige Berechnung von Taggeldern mitberücksichtigt.	Art. 23 Abs. 4 AVIG wurde aufgehoben. Kompensationszahlungen werden für die Ermittlung des versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt.
Arbeitsmarktliche Massnahmen für nichtversicherte Personen	Die Arbeitslosenversicherung übernimmt 80% der Kosten für Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für nichtversicherte Personen. Die Kantone kommen für die restlichen 20% auf (Art. 59d Abs. 3 AVIG).	Die Arbeitslosenversicherung übernimmt die Kosten für Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für nichtversicherte Personen nur noch zu 50%. Versicherung und Kantone haben zu gleichen Teilen dafür aufzukommen (Art. 59d Abs. 2 AVIG).

**Verlängerungen
der Bezugsdauer
für Versicherte in
Regionen mit über-
durchschnittlich
hoher Arbeits-
losigkeit**

Der Bundesrat kann einem von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffenen Kanton auf dessen Gesuch hin den Anspruch um höchstens 120 Tage erhöhen, sofern sich der Kanton mit 20% an den Kosten beteiligt. Die Massnahme ist auf höchstens sechs Monate befristet und kann auch für Teilgebiete eines Kantons gewährt werden (Art. 27 Abs. 5 AVIG).

Art. 27 Abs. 5 AVIG wurde aufgehoben. Die Möglichkeit, die Taggelder regional zu erhöhen, entfällt.

Wie sich zeigt, bringt die Revision zur Sanierung und zur Senkung der Ausgaben eine ganze Reihe Verschärfungen mit sich. Zu den besonders Betroffenen gehören sicherlich Personen über 55 Jahren, Invalide, junge Leute unter 25 Jahren, Schul- und Studienabgänger, sowie alle beitragsbefreiten Personen, und Personen, welche an durch die öffentliche Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen oder gerne teilnehmen möchten. Für sie wie auch für andere Personengruppen haben längere Wartezeiten, aber vor allem die Reduzierung der Taggelder weitreichende Folgen. Sind nämlich alle Taggelder aufgebraucht, erfolgt die Aussteuerung – es erfolgen keine weiteren Taggeldzahlungen, womit die finanzielle Absicherung entfällt. Personen, die nach der Aussteuerung über keine anderen Einnahmequellen mehr verfügen und nicht mehr in der Lage sind, finanziell für sich zu sorgen, hätten dann gemäss dem geltenden Subsidiaritätsprinzip Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe (Schleicher, 2007, S. 263-264). Die Auswirkungen, welche die Revision auf die Sozialhilfe hat, sollen daher im nächsten Unterkapitel näher behandelt werden.

2.3 Die Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe

Dieses Kapitel soll die Auswirkungen der 4. Teilrevision der Arbeitslosenversicherung auf die Sozialhilfe näher behandeln.

2.3.1 Die Wechselwirkungen zwischen Aussteuerung und Sozialhilfe

Wie angetönt, erfolgt nach dem Aufbrauchen aller Taggelder die Aussteuerung. Gegebenenfalls besteht nach der Aussteuerung gemäss dem jeweiligen kantonalen Recht noch die Möglichkeit, Leistungen der kantonalen Arbeitslosenhilfe zu beziehen.

Ansonsten sind Ausgesteuerte mit dem Problem konfrontiert, wie die finanzielle Absicherung und die Bestreitung des Lebensunterhalts weiter erfolgen sollen. Gemäss einer Statistik des Bundesamtes für Statistik, BFS (2009) finden 6 von 10 Personen innerhalb von fünf Jahren nach der Aussteuerung wieder eine Anstellung (S. 5). 50% der Betroffenen sind während des ersten Jahres nach der Aussteuerung wieder erwerbstätig, vier bis fünf Jahre nach der Aussteuerung sind es 64% (S. 11). Viele Ausgesteuerte, die wieder eine Anstellung finden sind aber mit schlechteren Anstellungsbedingungen konfrontiert als zuvor. Sie arbeiten häufiger auf Abruf oder in befristeten Anstellungen, haben häufiger Teilzeitstellen mit einem tieferen Arbeitspensum als eigentlich erwünscht, und auch der durchschnittliche Stundenlohn ist tiefer als bei den übrigen Erwerbstätigen (S. 5). Auf die Einkommensbewältigung - auch unmittelbar nach der Aussteuerung, bevor gegebenenfalls wieder eine Anstellung gefunden werden kann - geht die Studie nur sehr am Rande ein. Sie weist aber darauf hin, dass doch 38% der Ausgesteuerten eine Krankenkassenprämienverbilligung und 13% staatliche Unterstützungen wie Mietzinsbeiträge oder Sozialhilfe erhalten. Beide Werte liegen somit wesentlich über demjenigen der Gesamtbevölkerung (S. 18).

Bereits wurde angetönt, dass nach dem geltenden Subsidiaritätsprinzip Personen, die nach der Aussteuerung über keine anderen Einnahmequellen mehr verfügen und nicht mehr in der Lage sind, finanziell für sich zu sorgen, Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben (Schleicher, 2007, S. 263-264). In diesem Zusammenhang soll das Subsidiaritätsprinzip näher erläutert werden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist gemäss Christoph Häfeli (2008a) ein grundlegendes Entscheidungs- und Handlungsprinzip des schweizerischen Sozialwesens, das für die Lösung eines bestimmten Problems eine hierarchische Gliederung zwischen staatlichen und privaten Akteuren und Instanzen herstellt (S. 73). Seit dem 1. Januar 2008 ist es in Art. 5a BV verankert und gilt gemäss Häfeli (2008a) „für sämtliche gesellschaftlichen Bereiche, in denen der Staat aufgrund eines politischen Auftrags und entsprechender gesetzlicher Grundlage gestaltend, ordnend und steuernd tätig wird“ (S. 73). Weiter verweist Häfeli (2008a) darauf, dass Sozialhilfeleistungen nur dann gewährt werden, wenn Bedürftige sich nicht selber helfen können oder Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist.

Sozialhilfeleistungen sind somit subsidiär gegenüber den Möglichkeiten der Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter oder freiwilligen Leistungen von Dritten. Der ergänzende Charakter der Sozialhilfe verlangt also, dass zuerst alle anderen Hilfemöglichkeiten ausgeschöpft werden, ehe staatliche Hilfeleistungen zum Zuge kommen (S. 73). Im Subsidiaritätsprinzip ist gemäss Häfeli (2008a) auch der Grundsatz der Selbsthilfe enthalten, der Hilfesuchende dazu verpflichtet, „alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben“ (S. 73). Gemäss Häfeli (2008a) „müssen namentlich das vorhandene Einkommen und Vermögen und die eigene Arbeitskraft eingesetzt werden“ (S. 73). Auch Leistungsverpflichtungen Dritter und die freiwilligen Leistungen von Dritten werden von Häfeli (2008a) näher ausgeführt. Demnach umfassen Leistungsverpflichtungen Dritter, etwa Sozialversicherungsleistungen, familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen, Schadenersatzansprüche, Stipendien oder sonstige Forderungen irgendwelcher Art. Als freiwillige Leistungen Dritter können Leistungen von privaten und kirchlichen Diensten, Stiftungen oder freiwillige Leistungen von Angehörigen subsumiert werden (S. 74). Es wird also deutlich, dass Ausgesteuerte aufgrund ihrer Situation ein erhöhtes Risiko haben, auf die Sozialhilfe als unterstes soziales Auffangnetz angewiesen zu sein und ihren Lebensunterhalt vielfach nicht mehr anders bestreiten können.

2.3.2 Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe

Wie für die ALV, können auch für die Sozialhilfe die Sozialziele in Art. 41 BV als zentrale Grundlage erachtet werden. So setzen sich Bund und Kantone gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. a in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privaten Initiative dafür ein, dass alle Personen an der sozialen Sicherheit teilhaben können. Wie erwähnt, sind die Sozial-

ziele gemäss Art. 41 Abs. 4 aber unverbindlich und aus ihnen können keine direkten Ansprüche auf staatliche Leistungen geltend gemacht werden. Massgebende Verfassungsgrundlage ist sicherlich Art. 12 BV, der besagt, dass wer in eine Notlage gerät und nicht mehr in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, Anspruch hat auf Hilfe und Betreuung und die Mittel, welche für eine menschenwürdige Existenz unerlässlich sind.

Ansonsten ist die Sozialhilfe Angelegenheit der einzelnen Kantone. Gemäss Art. 115 BV werden bedürftige Personen von ihrem jeweiligen Wohnkanton unterstützt, der Bund regelt lediglich die Ausnahmen und die Zuständigkeiten unter den Kantonen. Gestützt darauf wurde das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1) erlassen. Wie dem Namen zu entnehmen, bestimmt dieses Gesetz gemäss der Zweckbestimmung, welcher Kanton für die Unterstützung eines sich in der Schweiz aufhaltenden Bedürftigen zuständig ist und regelt des Weiteren den Ersatz von Unterstützungskosten zwischen den Kantonen (Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG).

Aufgrund dieser Regelung besteht in der Schweiz keine einheitliche Sozialhilfegesetzgebung, stattdessen hat jeder Kanton ein eigenes Sozialhilfegesetz erlassen. Häfeli (2008a) nennt den Föderalismus neben dem Subsidiaritätsprinzip als zweites grundlegendes Entscheidungs- und Handlungsprinzip des schweizerischen Sozialwesens (S. 73). Es scheint klar, dass die einzelnen Kantone die Sozialhilfe unterschiedlich und voneinander abweichend ausgestaltet haben. Dennoch haben sich die einzelnen Sozialhilfegesetze gemäss Häfeli (2008b) „in den Regelungsbereichen und Kompetenzen einander weitgehend angeglichen“ (S. 17). Zu einer gewissen Annäherung der Sozialhilfepraxis der einzelnen Kantone haben auch die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beigetragen. Die SKOS-Richtlinien haben aber keinen allgemeingültigen Gesetzescharakter, sondern bilden lediglich unverbindliche Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane.

Da in der Schweiz ein einheitliches Sozialhilfegesetz fehlt, kommt den SKOS-Richtlinien doch eine mehr oder weniger anerkannte Bedeutung bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe zu. Gemäss Christoph Rüegg (2008) werden Umfang und Art der Sozialhilfeleistungen in erster Line durch die Gesetzgebung der Kantone festgelegt. Er verweist aber darauf, dass die meisten Kantone das soziale Existenzminimum gemäss den SKOS-Richtlinien entrichten (S. 57). Weiter verweist auch Claudia Hänzi (2008) darauf, dass den SKOS-Richtlinien nicht nur ein zentraler Stellenwert in der Praxis der Sozialdienste zukommt, sondern sie auch Einlass in die kantonale Gesetzgebung gefunden haben. So wird in 16 Kantonen der Deutschschweiz explizit auf die SKOS-Richtlinien

verwiesen (S. 115). Neben den durch das kantonale Recht teilweise als verbindlich festgelegten SKOS-Richtlinien existieren häufig noch weitere kantonale Bemessungsrichtlinien, wie etwa in Luzern das Luzerner Handbuch, das Empfehlungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Kanton Luzern enthält.

2.3.3 Ziele und Prinzipien der Sozialhilfe

Wenn auch jedes kantonale Sozialhilfegesetz die Ziele wieder eigenständig definiert, so haben sich die Gesetze einander, wie bereits erwähnt, in den Regelungsbereichen und Kompetenzen angeglichen (Häfeli, 2008b, S. 17), und die SKOS-Richtlinien auch Einlass in viele kantonale Gesetzgebungen gefunden (Hänzi, 2008, S. 115). Neben dem geschilderten Subsidiaritätsprinzip haben sich in der Sozialhilfe auch noch weitere grundlegende Prinzipien etabliert. Gemäss Häfeli (2010a) ist die Sozialhilfe „seit jeher von einer Reihe von Prinzipien beherrscht, die in der kantonalen Gesetzgebung unterschiedlich explizit zum Ausdruck kommen“ (S. 68), wobei er sich ebenfalls auf die SKOS-Richtlinien bezieht (S. 68).

So nennen die SKOS Richtlinien in Kapitel A.4 folgende weitere Grundprinzipien für die Sozialhilfe (zusätzlich zum Subsidiaritätsprinzip, vgl. Anhang A):

- Wahrung der Menschenwürde
- Individualisierung
- Bedarfsdeckung
- Angemessenheit der Hilfe
- Professionalität
- Wirtschaftlichkeit
- Leistungen und Gegenleistungen

Schleicher (2007) nennt als weiteres Grundprinzip des Sozialhilferechts auch noch das Finalitätsprinzip (S. 262). Es besagt, dass nicht die Ursache, weswegen jemand bedürftig ist, entscheidend ist für den Anspruch auf Unterstützung, sondern das Ziel und der Zweck, also die Behebung. Eine Beschränkung auf unschuldig in Not geratene Personen wäre also unzulässig. Schleicher (2007) merkt aber an: „Wohl aber kann Art und Umfang der Hilfeleistung abhängig gemacht werden vom Dazutun der berechtigten Person zur Entstehung der Notlage – oder sinnvoller: zu deren Behebung“ (S. 262).

2.3.4 Die berufliche Integration

Eine äusserst zentrale Stellung in der Sozialhilfe kommt neben den genannten Grundsätzen und Prinzipien auch der beruflichen Integration zu. Klar ersichtlich wird dies aus der Zieldefinition der Sozialhilfe, wie sie die SKOS-Richtlinien in Kapitel A. 1 aufführen: „Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Die wirtschaftliche Existenzsicherung und die persönliche Hilfe werden von der seit 1. Januar 2000 gültigen Bundesverfassung ausdrücklich garantiert.“

Aus dieser Zieldefinition wird deutlich, dass es in der Sozialhilfe keinesfalls nur um die blossе Existenzsicherung in Form von finanzieller Unterstützung geht, sondern ebenfalls um die soziale und berufliche Integration, mit dem Ziel, die persönliche und wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen oder zumindest zu fördern. Im Sinne von Kapitel D.1 der SKOS-Richtlinien beinhaltet Existenzsicherung auch die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Geschehen, weshalb sich die Sozialhilfe nicht auf finanzielle Unterstützung beschränken kann, sondern auch der Integrationsgedanke in die Praxis umgesetzt werden muss. Auf den Punkt gebracht wird das Verhältnis zwischen Existenzsicherung und sozialer/beruflicher Integration aber am deutlichsten in Kapitel D. 2 der SKOS-Richtlinien: „Zweck der Sozialhilfe ist die materielle Existenzsicherung. Ziel der Sozialhilfe ist die soziale und berufliche Integration.“

Kehrli und Knöpfel (2006) weisen darauf hin, dass zwischen der sozialen und der beruflichen Integration ein Wirkungszusammenhang besteht, was dazu führt, dass eine Person meist in beiden Bereichen ungefähr gleich gut integriert oder nicht integriert ist (S. 190). Gemäss Kehrli und Knöpfel (2006) geht es bei der beruflichen Integration um die Wiederintegration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt, also den normalen freien Arbeitsmarkt, der sich nach Angebot und Nachfrage richtet (S. 191). Der Begriff der sozialen Integration wird gemäss Kehrli und Knöpfel (2006) hingegen nicht durchwegs einheitlich definiert. Sie verweisen aber darauf, dass im Mittelpunkt der sozialen Integration „die Förderung der sozialen Kontakte zu den Mitmenschen und die Bekämpfung der sozialen Isolation“ steht (S. 191). Ziel ist gemäss Kehrli und Knöpfel (2006) die Integration in den zweiten (ergänzenden oder komplementären) Arbeitsmarkt (vgl. Anhang A), der längere, geschützte Arbeiten meist in Nischenbereichen bietet. Da sich nicht alle sozialhilfebeziehenden Personen direkt im zweiten Arbeitsmarkt zurecht finden, erfolgt teilweise eine Vorbereitung in niederschweligen Beschäftigungsprogrammen, wobei nicht die Arbeitsleistung sondern die Sozialisierung oder Resozialisierung im Vordergrund steht (S. 191).

Neben der Verankerung in den SKOS-Richtlinien hat die berufliche und soziale Integration auch Einzug in die kantonale Gesetzgebung genommen. So verpflichtet etwa Art. 12 Abs. 3 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (861.4) den Kanton dazu, eine Fachstelle für Berufsintegration zu führen, und Art. 15bis des Zuger Sozialhilfegesetzes enthält eine ganze Reihe von Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.

Soziale und berufliche Integration lassen sich nicht immer trennscharf voneinander abgrenzen und sind stark miteinander verbunden. In der vorliegenden Arbeit wird – im Zusammenhang mit der Zuweisungspraxis der Sozialdienste an AIPs – der Fokus doch auf die berufliche Integration gelegt, da sie als relevanter und zentraler erscheint.

2.3.5 Die Auswirkungen der ALV-Revision auf die Sozialhilfe und die Berufsintegration

Die Auswirkungen der ALV-Revision auf die Sozialhilfe sind wie erwähnt umstritten. Die Parteien fassten ihre Parolen gemäss ihren allgemeinen sozialpolitischen Positionen. So sagten SVP, FDP, BDP, CVP und GLP Ja zur Vorlage, SP, EVP und Grüne lehnten sie ab (Beobachter, 2010). Abgelehnt wurde die Revision auch von der Städteinitiative Sozialpolitik, einem Verein der gemäss Art. 2 seiner Statuten sozialpolitische Fragestellungen, welche die Städte betreffen, bearbeitet. Gegenüber den Behörden des Bundes und gegebenenfalls der Kantone, setzt sich der Verein in Absprache mit dem schweizerischen Städteverband für eine wirksame Vertretung der sozialpolitischen Anliegen der Städte ein.

Im Vorfeld der Abstimmung sprach die Städteinitiative Sozialpolitik (2010) von einem „Schwarzpeter- und Nullsummenspiel“ und lehnte die Initiative ab (S. 1). Aus Sicht der Städteinitiative Sozialpolitik (2010) ist die Revision rein finanzpolitisch motiviert und sei mit massiven Auswirkungen auf die Städte verbunden, da es zu einer Kostenverlagerung auf die Städte und Gemeinden komme „indem Langzeitarbeitslose und junge Erwachsene in die Sozialhilfe gedrängt werden“ (S. 1). Zwar ist auch die Städteinitiative Sozialpolitik (2010) der Ansicht, dass die Arbeitslosenversicherung dringend saniert werden muss, allerdings sieht sie in der Kostenverschiebung in die Sozialhilfe trotz der Leistungskürzungen letztendlich keine Einsparungen. Des Weiteren widerspreche es

dem Grundauftrag der ALV, der Integration in den Arbeitsmarkt, „eine immer grössere Zahl von Arbeitslosen von den Leistungen auszuschliessen und sie damit sich selbst oder – wenn sie kein Vermögen haben – der Sozialhilfe zu überlassen“ (S. 1).

Im Anbetracht des geltenden Subsidiaritätsprinzips scheinen diese Befürchtungen der Städteinitiative Sozialpolitik durchaus nachvollziehbar. Nicht geteilt werden sie hingegen, wie im Kapitel 1.1 erwähnt, vom SECO. Das SECO (2010b) geht davon aus, dass die Revision nicht zu wesentlichen Mehrkosten für Kantone und Gemeinden führen wird, da auf Eingriffe in die Grundleistungen bewusst verzichtet wurde und die ALV weiterhin sehr gute Versicherungsleistungen biete (S. 4). Das SECO (2010b) verweist weiter auf eine Studie aus dem Jahr 2006 von Aepli (ohne Quellenangabe), wonach lediglich 15% aller Ausgesteuerten später Sozialhilfe beziehen würden (S. 4). Die Mehrkosten für die Sozialhilfe bzw. die Kantone und Gemeinden schätzt das SECO (2010b) auf 98.5 Mio. Franken, was ca. 16% der mit der ALV-Revision angestrebten Einsparungen entspricht. Diese Zahlen verdeutlichen, dass der grösste Teil der Einsparungen von den Betroffenen getragen werden müsste und nur ein geringer Anteil infolge der mit der Revision verbundenen Leistungskürzungen in die Sozialhilfe fallen würde (S. 8). Allerdings wird vom SECO (2010b) auch betont, dass die Berechnungen „nur grob und unter bestimmten Annahmen“ vorgenommen werden können (S. 8). In welche Richtung sich die effektiven Auswirkungen entwickeln und welche Prognosen eher der Realität entsprechen, gilt es daher künftig im Auge zu behalten und näher zu beobachten.

Mit dem Inkrafttreten stellt sich aber nicht nur die Frage nach einer allfälligen Zunahme der Fallzahlen in der Sozialhilfe, sondern auch nach den Auswirkungen auf die Förderung der beruflichen Integration von Sozialhilfebeziehenden. Wie im Kapitel 2.1 erläutert wurde, ist die Wirkung von AIPs umstritten und teilweise begrenzt. Welchen Stellenwert die Förderung der beruflichen Integration in einem Sozialdienst hat und wie intensiv mit AIPs zusammengearbeitet wird, ist daher zu einem grossen Teil auch eine Sache der Werthaltung und des politischen Willens. Darüber hinaus hatte die Anmeldung von Sozialhilfebeziehenden an AIPs aber für Sozialdienste auch andere interessante Aspekte. So war es üblich, für die Programmteilnahme und die dort verrichtete Arbeit eine Entschädigung bzw. einen Soziallohn anstatt der üblichen Sozialhilfefzahlungen zu entrichten, auf den ebenfalls Versicherungsabzüge zugunsten der Arbeitslosenversicherung erhoben wurden. Fanden Personen auch nach Beendigung der zeitlich befristeten Programme keine Stelle im ersten Arbeitsmarkt, so hatten sie doch wieder ein Anrecht auf ALV-Taggelder und konnten von der Sozialhilfe abgelöst werden. Was nun ausdrücklich untersagt ist (vgl. Kapitel 1.1.1, 1.1.2 und 2.2.3).

Da die Sozialdienste bzw. die Gemeinden auch für die Kosten der AIPs aufkommen, war es für sie in der Vergangenheit – unabhängig davon, wie sehr die Idee der Arbeitsintegration auch aus eigener Überzeugung getragen wurde oder nicht – zumindest ein finanzieller Anreiz, in die berufliche Integration ihrer Klientel zu investieren. Da dieser nun entfällt, drängt sich auch die Frage auf, wie die künftige Zuweisungspraxis der Sozialdienste an die AIPs aussehen wird. Denkbar ist, dass viele Gemeinden die Idee der Arbeitsintegration aus Überzeugung vertreten und weiterhin aktiv mit den AIPs zusammenarbeiten, auch wenn über die anschliessende Integration in den Arbeitsmarkt keine Gewissheit besteht. Oder es treten finanzielle Überlegungen in den Vordergrund und die Programmanmeldungen erfolgen restriktiver und selektiver, je nachdem, welche Integrationschancen einer Person noch zugestanden werden. In welche Richtung die Entwicklungen und Tendenzen tatsächlich gehen, gilt es auch hier im Auge zu behalten. Die vorliegende Arbeit soll hierzu auch einen ersten Beitrag leisten.

2.4 Bedeutung und Bewertung der Arbeitsintegration aus Sicht der Sozialen Arbeit

Wie erwähnt, ist Erwerbsarbeit ein zentrales und sinnstiftendes Element in unserem Leben und unserer Gesellschaft. In ihrem Buch schreiben Lynn Blattmann und Daniela Merz (2010), dass es für die gesellschaftliche Teilhabe unverzichtbar ist, eine reguläre Stelle zu haben. So ist Arbeit nicht nur Existenzsicherung. Es bedeutet auch eine Aufgabe zu haben und gebraucht zu werden. Damit hat auch die Erwerbsarbeit im Gegensatz zu anderen, unbezahlten Arbeiten einen viel höheren Stellenwert (S. 20). Auch wenn die Chance, wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu kommen, sehr gering ist, bleibt der Arbeitswille hoch. So schreibt Kurt Wyss (2007), dass Teilnehmende von Beschäftigungsprogrammen „selbst angesichts einer aussichtslosen Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt die Normen der Arbeitsgesellschaft weiterhin teilen“ (zit. in Schallberger und Wyer, 2010, S. 161). Hinzu kommt für Schallberger und Wyer (2010), dass das Erleben der Arbeitslosigkeit ein grosses Problem darstellt und der Druck auf die Betroffenen dadurch weiter steigt (S. 161).

Erwerbsarbeit hat sehr viele Funktionen. Sandra Eisele und Sylvie Fischinger (2005) zeigen, dass die meisten Menschen heutzutage die Erwerbsarbeit als Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Leben sehen und dadurch eigene biopsychische und psychosoziale Bedürfnisse befriedigt werden (S. 58). Dies ist die subjektive Sicht der einzelnen Personen. Die öffentliche Meinung über Erwerbslose, so Eisele und Fischinger (2005) weiter, ist in der Regel abwertend und individualisierend.

Aufgrund der Strukturen unseres Sozialsystems sind oft Sozialarbeiter die Ansprechpersonen für einen Teil der Erwerbslosen. Sei es bei der Sozialhilfe oder in staatlichen oder privaten AIPs. Die Frage stellt sich nun einerseits, wie die Soziale Arbeit mit dieser Situation umgeht und andererseits, in welcher Hinsicht die Professionellen der Sozialen Arbeit die betroffenen Menschen unterstützen und befähigen können.

2.4.1 Grundsätze der professionellen Sozialen Arbeit

Als Grundlage für die Frage nach der Haltung der professionellen Sozialarbeitenden dient sicherlich die Definition der Sozialen Arbeit der International Federation of Social Workers (IFSW) zum Thema aus dem Jahre 2005. Grundsätzlich heisst es dort, dass die Profession Soziale Arbeit den sozialen Wandel fördert, sich für Problemlösungen in menschlichen Beziehungen, sowie der Ermächtigung von Menschen stark macht, um ihr Wohlbefinden zu heben (S. 1). Weiter heisst es, dass es die Aufgabe der Sozialen Arbeit ist, für alle Menschen Wege zu erschliessen, damit sich diese mit ihrem gesamten innewohnenden Potential weiterentwickeln und sozialen Behinderungen vorbeugen können. Für die Arbeitsintegration heisst dies nun, für jede arbeitssuchende Person eine adäquate Lösung zur persönlichen Entfaltung und Entwicklung zu finden.

Die grundlegende Werthaltung entfaltet sich laut der Definition Soziale Arbeit des IFSW aus humanitären und demokratischen Idealen heraus und ihre Werte basieren auf „dem Respekt vor der Gleichheit und Würde aller Menschen“ (S. 1). Auch gelten die Ideale sozialer Gerechtigkeit und die Menschenrechte als Legitimierung des sozialberuflichen Handelns. Der IFSW (2006) definiert im Dokument „Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien“ Grundsätze, die helfen sollen, die Menschenrechte, Menschenwürde und soziale Gerechtigkeit in der Praxis umzusetzen. Einige für die Thematik besonders wichtige Punkte lauten:

- Achtung des Rechts auf Selbstbestimmung: Jeder Mensch ist darin zu unterstützen, seine eigene Wahl und Entscheidung zu treffen, sofern diese nicht die Rechte und legitimen Interessen anderer gefährdet.
- Stärken erkennen und entwickeln: Die Unterstützung erfolgt im Hinblick auf die Stärken der Individuen, Gruppen und Gemeinschaften und fördert so deren Ermächtigung
- Diskriminierung zurückweisen.
- Ungerechte Politik und Praktiken aufzeigen: Wenn Ressourcen unangemessen verwendet werden oder sonstige Massnahmen und Praktiken unterdrückerisch, ungerecht oder schädlich sind, muss darauf hingewiesen werden.
- Solidarisch arbeiten: Professionelle der Sozialen Arbeit haben die Pflicht, soziale Bedingungen zurückzuweisen, die sozialen Ausschluss, Stigmatisierung oder Unterdrückung begünstigen und es soll auf eine integrierende Gesellschaft hingearbeitet werden (S. 2-3).

Zusammenfassend kann für den Gegenstand der Arbeitsintegration gesagt werden, dass die Menschenwürde in jedem Fall unantastbar ist. Jeder Mensch hat das Recht auf Selbstverwirklichung und wenn die Rahmenbedingungen für dieses Grundrecht nicht gegeben sind, soll es ein Ziel der professionellen Sozialen Arbeit sein, darauf hinzuwirken. Das ist in Anbetracht der momentanen politischen und gesellschaftlichen Lage womöglich nicht einfach. Für Ingemarie Neudfeldt (1997) steht fest, dass die Sozialarbeitenden im Spannungsfeld zwischen theoretischen Forderungen wie sie der Berufsverband vorgibt und den Qualitätsproblemen in der Praxis des sozialen Hilfesystems stehen (S. 21).

Es gilt also Strukturen zu schaffen, die eine spezifische und individuelle Lösung für jeden Menschen ermöglichen, die eine längerfristige Eingliederung anstreben und nicht die Abschiebung fördern. Die Arbeit nach den Grundsätzen des IFSW ist also anspruchsvoll. So beschreibt auch der Berufskodex von AvenirSocial (2010), an den sich die Professionellen Sozialer Arbeit zu halten haben, mit den Zielen und Verpflichtungen den Umfang der anspruchsvollen Tätigkeit (S. 6-7). Das Wissen, das bisher gesammelt wurde, sollte dazu verwendet werden, Strukturen und Abläufe so zu gestalten, dass sie der Klientel am besten dienen. Dabei dürfen die momentan geltenden Bedingungen nicht ausser Acht gelassen werden.

2.4.2 Bedeutung der Arbeitsintegration aus Sicht der Sozialen Arbeit

Christine Kehrli (2007) schreibt, dass die Erwerbsarbeit einen immer zentraleren Stellenwert in unserer Gesellschaft einnimmt und sich die Mitglieder als Arbeitsgesellschaft verstehen, die sich über die Erwerbsarbeit definiert. Diese Erwerbsarbeit ist die primäre Quelle sozialer Sicherheit (S. 13).

Aus sozialarbeiterischer Sicht ist die Integration in den Arbeitsmarkt demnach etwas sehr Wichtiges für den Menschen. Einmal aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden, kommen die Sozialversicherungen zum Zuge. Bei einer vorhandenen Arbeitsfähigkeit ist es die ALV. Wenn diese Leistungen ausgeschöpft wurden, kommt oft nur noch der Gang zur Sozialhilfe in Frage (vgl. Kapitel 2.2.3). Die jeweiligen Sozialdienste unterstehen der kantonalen Gesetzgebung und haben klar definierte Ziele (vgl. Kapitel 2.3.3 und 2.3.4). Eines dieser Ziele ist die berufliche Integration.

Nun ist es eine Tatsache, dass nicht alle Menschen eine Stelle finden. Der Arbeitsmarkt steht nicht mehr allen offen. Denn es gibt gemäss Kehrli (2007) nicht genügend Erwerbsarbeit für alle und dies kann zu gesellschaftlichem Ausschluss und zu Identitätskrisen führen (S. 14).

Blattmann und Merz (2010) nennen verschiedene Gründe, weshalb die Vollbeschäftigung nicht möglich ist. Zwei Gründe sind für sie besonders wichtig: einerseits ein „Technologieschub, der dazu geführt hat, dass die fachlichen Anforderungen an die Arbeitnehmer deutlich gestiegen sind und es auch markant weniger Stellen für ungelernete Arbeitskräfte als noch vor einigen Jahren“ (S. 21) gibt – selbst von Hilfskräften werden immer häufiger auch Computerkenntnisse gefordert. Andererseits hat sich der Druck am Arbeitsplatz allgemein stark erhöht. Um dem Rentabilitätsanspruch zu genügen, wurden in den letzten Jahren nicht nur grosse Unternehmen, sondern auch die Verwaltungen und nicht profitorientierte Unternehmen umstrukturiert und jene, die als nicht rentabel eingeschätzt wurden, sind verschwunden. Wer nun die gestiegenen Leistungsanforderungen nicht mehr erfüllen konnte, verlor seine Stelle und hatte in der Regel grosse Mühe, wieder eine Beschäftigung zu finden (S. 22).

Aeppli (2009) beschreibt die Sockelarbeitslosigkeit als jene Arbeitslosigkeit, die unabhängig von Konjunktur und Jahreszeit immer vorhanden ist und auch in guten wirtschaftlichen Lagen nicht verschwindet. Sockelarbeitslosigkeit entsteht, wenn das Angebot an offenen Stellen und ihren Anforderungen nicht mit den Qualifikationen der Arbeitslosen übereinstimmen. Mit dem Strukturwandel im zweiten Wirtschaftssektor wurde in den vergangenen Jahren tausende von Stellen abgebaut. Die arbeitslos gewordenen Personen finden in ihren angestammten Berufen keine Beschäftigung mehr. Auf dem Arbeitsmarkt wird das Ungleichgewicht zwischen den Anforderungen und den Qualifikationen der Arbeitslosen immer grösser (S. 129).

Durch die erwähnten Veränderungen der ALV-Leistungen (vgl. Kapitel 2.2.3) ist es neu auch nicht mehr möglich, über die Teilnahme an einem AIP eine neue Rahmenfrist zu erarbeiten und nach einem Jahr wieder in die ALV integriert zu werden. Dies bedeutet für die Sozialdienste eine Auseinandersetzung mit der zukünftigen Zuweisungspraxis.

Für Kehrli (2007) ist fraglich, ob die Haltung gerechtfertigt ist, dass wer in der Schweiz leben will, auch arbeiten und sich an den gesellschaftlichen Kosten beteiligen muss. Erfahrungen aus der Sozialarbeit der Caritas zeigen, dass grundsätzlich jede Person seine Existenz durch Lohnarbeit decken möchte und damit das Gefühl einhergeht, gebraucht

zu werden (S. 15). Nun ist es aber so, dass der Arbeitsmarkt nicht für alle offen steht und einige Menschen schwer zu integrieren sind.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Sozialversicherungen ihren ursprünglichen Grundsätzen gerecht werden können. Für Kurt Witterstätter (2000) hatte die Sozialpolitik in ihren Anfängen die Aufgabe, Not zu beseitigen. Und zu dieser Beseitigung wurden vor allem Geldmittel zur Verfügung gestellt. Für Witterstätter (2000) ist aber gerade am Beispiel der Arbeitslosigkeit zu erkennen, dass nur Hilfe mit Geldmitteln oft nicht die beste Lösung ist. Das „Übel an seinen Wurzeln zu packen“ ist besser. So heisst dies für die Arbeitsintegration: Aktive Beschäftigungspolitik, Schaffung von Arbeitsplätzen, gezielte Vorbereitung der Arbeitnehmenden auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes (S. 23). Dieser Wandel hat schon in vorherigen Revisionen stattgefunden. Doch ergeben sich Schwierigkeiten, die Arbeitsuchenden in den ersten Arbeitsmarkt mit stetig wachsenden Ansprüchen zu integrieren. Dies sind Aufgaben, die die Soziale Arbeit mitunter zu lösen hat.

2.4.3 Spannungsfeld zwischen Erwartung und Wirklichkeit

Menschen, die aus dem System fallen, müssen wieder integriert werden. Dies ist allen Beteiligten klar, doch bei den Vorstellungen zur Umsetzung gehen die Meinungen auseinander. Nach Strohmeier und Knöpfel (2005) soll durch geeignete Massnahmen verhindert werden, dass Sozialhilfebeziehende in die Isolation abgleiten und dass gesellschaftliche Teilhabe weiterhin möglich ist. Integration ist daher ein Begriff für Aktivierungspolitik, die seit der Einführung der revidierten Richtlinien SKOS-Richtlinien weiteren Auftrieb erhält (S. 5). In den SKOS-Richtlinien (2005) steht, dass der Zweck der Sozialhilfe die materielle Existenzsicherung ist. Das Ziel der Sozialhilfe ist die soziale und berufliche Integration (A.1-1).

Die Reaktion auf die steigenden Kosten in den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ist laut Kehrli (2007) die Devise keine Leistung ohne Gegenleistung: Workfare statt Welfare (S. 14).

Auch die SKOS-Richtlinien (2005) mussten den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen und dem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen an das Sozialwesen und gleichzeitig knapper werdenden finanziellen Mitteln angepasst werden. Diese veränderten Rahmenbedingungen haben auch das Menschenbild der Sozialhilfe beeinflusst. Die

Stärken und Ressourcen sollen von staatlicher Seite unterstützt und gefördert werden (A.2-1). Fördern und fordern, so heisst die Maxime. Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe hat sich verändert, wie Natalie Pfister (2009) in ihrer Zusammenfassung der SKOS-Studie „Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis“ schreibt.

Durch strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und den Wandel der Lebensformen hat die Zahl der Sozialhilfebeziehenden stark zugenommen. Es gibt immer mehr Armutsbetroffene und diese sind immer länger auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt ist dabei immer häufiger kein realistisches Ziel mehr und durch eine jahrelange Absenz vom Arbeitsmarkt drohen diese Langzeitbeziehenden an den gesellschaftlichen Rand gedrängt zu werden. Gleichzeitig hat sich aus politischen Gründen die Zielsetzung der Sozialhilfe verändert. Armutsbetroffene werden heute nicht mehr ausschliesslich nach ihrem Bedarf unterstützt. Immer mehr ist die Höhe der Unterstützung ein Stück weit von der Eigenleistung und Kooperationsbereitschaft der Betroffenen abhängig. In der letzten Revision der SKOS-Richtlinien wurde diese Richtung gefestigt (S. 1).

Die Soziale Arbeit als Akteur im Bereich der Arbeitsintegration ist gefordert: einerseits soll sie Menschen wenn möglich in die Arbeitswelt eingliedern, andererseits jenen Menschen, bei denen dies nicht gelingt, eine sinngebende und ihnen angepasste Tätigkeit vermitteln. Hier muss die Erfahrung der Berufsfachleute genutzt werden.

Blattmann und Merz (2010) schreiben, dass die unsicheren wirtschaftlichen Verhältnisse auch die Politik verunsichern. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist viel Ratlosigkeit, aber auch Aktivismus zu spüren. Die Aufregung vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es wenige zukunftstaugliche Modelle für die Arbeitsintegration gibt (S. 27). Für Blattmann und Merz (2010) steht jedoch fest, dass der Sozialstaat, wie er im 20. Jahrhundert angedacht war, nicht mehr geleistet werden kann. Es stellt sich die Frage, welcher Sozialstaat in Zukunft gewollt ist. Und auch welche Rolle die Bürgerinnen und Bürger spielen sollen, wie die Aufgaben zwischen den leistungsfähigen und leistungsschwächeren Personen der Gesellschaft verteilt werden sollen und was mit der wachsenden Zahl von Menschen geschieht, die ihren Lebensunterhalt nicht mehr durch Arbeit in der freien Wirtschaft verdienen können (S. 28).

2.4.4 Verschiedene Ansätze der Arbeitsintegration

Die Arbeitsintegration auf den Sozialdiensten nimmt weiter zu. Es stellt sich die Frage, wie die Sozialdienste mit dieser Herausforderung umgehen und was die Arbeitsintegration so schwierig macht? Es gibt verschiedene Ansätze und Hilfestellungen.

Daniel Schaufelberger und Eva Mey (2010) schreiben, dass das Feld der Arbeitsintegrationsangebote stetig wächst. Die verstärkte Orientierung am Aktivierungsparadigma der SKOS-Richtlinien 2005 sowie Finanzierungsorgen bei den Sozialwerken und die damit einhergehenden gesetzlichen Änderungen hätten in den letzten Jahren zu einer wachsenden Anzahl von Massnahmen und Angeboten beigetragen. Die Ausrichtung am Aktivierungsgedanken bei gleichzeitig faktisch wenig vorhandenen Möglichkeiten zur (Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Arbeitsstellen förderte dabei insbesondere die Herausbildung eines sogenannten zweiten Arbeitsmarktes (S. 15).

Mit den Schwierigkeiten der Arbeitsintegration befasst sich auch eine Studie des SECO (2009). Darin werden Arbeitsintegrationsansätze auf ihre Wirkung betreffend Integration von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt untersucht. Die Studie beschränkte sich auf Neubezügerinnen und Neubezüger. Weiter wird die Frage untersucht, wie vielen und welchen Sozialhilfebeziehenden die dauerhafte Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit und damit die Ablösung von der Sozialhilfe gelingt (S. 5).

In der Studie des SECO (2009) wurde offensichtlich, dass viele Sozialhilfebeziehende soziale und berufliche Defizite aufweisen. Die Sozialdienste geben diesen Personen nicht nur monetäre, sondern auch soziale Hilfe. Diese Hilfe umfasst neben direkten Beratungen auch die Vermittlung an externe Beratungsstellen. Als individuelle Faktoren, welche die Wiedereingliederungschance negativ beeinflussen, nennen sie (S. 9-13):

- Personen über 50 Jahre
- Personen ohne abgeschlossene Ausbildung auf Sekundarstufe II.
- Alleinerziehende
- Personen, welche die Umgangssprache am Wohnort nicht beherrschen

Schaufelberger und Mey (2010) sehen in der Praxis der Arbeitsintegration vielseitige Probleme. Es bestehen oftmals Doppelspurigkeiten und Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Angeboten und Zuständigkeiten. Es besteht keine Übersicht über die Angebote und damit wird eine sinnvolle Triagierung erschwert. Weiter fehlt

eine einheitliche Grundlage zur Qualitätsüberprüfung und -entwicklung und damit eine Steuerung der Angebote (S. 15).

Als Fazit beschreiben Schaufelberger und Mey (2010), dass Integrationsprozesse nicht linear verlaufen, sondern je nach Lebenssituation und -geschichte, nach vorhandenen Ressourcen und Belastungen hoch individuell sind. Diesen Faktoren ist im Integrationsprozess unbedingt Rechnung zu tragen. Es sollte vermehrt die individuelle Situation der Betroffenen in den Blick der Massnahmen genommen werden und nicht die Frage nach der gesetzlichen Zuständigkeit. Hierbei ist ein sorgfältiges Assessment unabdingbar, das die Lebenssituation berücksichtigt und eine fachliche Zuweisung erlaubt. Auf der Ebene der Massnahmen sollte eine hohe Flexibilität und Durchlässigkeit der Angebote vorhanden sein, die den jeweiligen individuellen Erfordernissen entsprechend gestaltet werden können. Eine Begleitung des Integrationsprozesses und eine hohe Professionalität ist dabei sehr wichtig. Die involvierten Stellen müssen die Angebote nutzen können und eine engere Zusammenarbeit zwischen der IV, ALV, der Sozialhilfe und privaten Anbietenden muss angestrebt werden. Allerdings stellt sich die Frage nach der Grenze der individuellen Förderung und Aktivierung (S. 18).

Sozialdienste sind neben ihren anderen Aufgaben verstärkt mit Arbeitsintegrationsmassnahmen konfrontiert und belastet. Diese Massnahmen kosten viel Geld und belasten das Gemeindebudget. Dennoch lohnt sich eine Investition, gerade im Bereich der Langzeiterwerbslosen. Es gibt verschiedene Ansätze zur Verbesserung der momentanen Situation. Schaufelberger und Mey (2010, S 18) schlagen eine Systematisierung vor. Kleinere Sozialdienste sind dabei auf das Wissen der Grösseren angewiesen, da sie oft nicht über genügend Kapazität, Geldmittel und auch Wissen verfügen. Es gibt verschiedene Ansätze, eine umfassende Aufzählung würde den Rahmen dieser Arbeit jedoch überschreiten. Deshalb werden im Folgenden einige Möglichkeiten aufgezeigt.

- **Fachstelle Arbeit am Beispiel der Stadt Luzern:** Die Zielgruppe der Fachstelle Arbeit sind Sozialhilfebeziehende, die arbeits- bzw. leistungsfähig sind. Die Dienstleistung umfasst folgende Möglichkeiten: Abklärungen und Triage, Integration in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt, Arbeitsintegration von jungen Erwachsenen und Beschäftigungs- und Tagesstrukturprogramme (Stadt Luzern, ohne Datum).
- **Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ am Beispiel des Kantons Luzern:** Die Stelle kommt dort zum Tragen, wo erwerbslose Personen aufgrund einer komplexen Problemsituation mit mehreren Institutionen in Kontakt sind oder wo auf Seiten der Institutionen eine mehrfache oder unklare Zuständigkeit besteht (Kanton Luzern, ohne Datum).

- **Supported Employment:** Hierbei geht es um die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen oder von anderen benachteiligten Gruppen beim Erlangen und Erhalten von bezahlter Arbeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes (Supported Employment Schweiz, ohne Datum).
- **BUSI - Programme zur beruflichen und sozialen Integration im Kanton Zürich:** Ziel dieses Projektes ist es, einen Überblick über das gesamte Angebot im Kanton zu erhalten. Es soll möglich sein, nach genauen Suchkriterien ein passendes Angebot für die berufliche oder soziale Integration zu finden (Sozialamt Zürich, ohne Datum).
- **KAP - Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte der Stadt Winterthur:** Die Koordinationsstelle arbeitet im Auftrag verschiedener Dienststellen der Stadt Winterthur und unterstützt stellen suchende junge Erwachsene mit geeigneten Angeboten bei der beruflichen Wiedereingliederung (Departement Soziales Winterthur, ohne Datum).
- **BIAS – Beschäftigungs- und Integrationsangebote:** Unter anderem beinhaltet das Konzept folgende Angebote: Arbeits- und Qualifizierungsangebote zur beruflichen Integration in den Arbeitsmarkt, Angebote zur sozialen Stabilisierung, Abklärungen der Vermittelbarkeit und Erwerbsfähigkeit und Vermittlung in Festanstellungen (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, ohne Datum).

2.4.5 Schlussfolgerungen

Martin Flügel (2009) schreibt über verschiedene Formen von Arbeitslosigkeit. Die strukturelle Arbeitslosigkeit oder Sockelarbeitslosigkeit ist jedoch eine besonders grosse Herausforderung. Als eine mögliche Lösung sieht Flügel (2009) die Verbindung zwischen der Erwerbsarbeit und den für das Individuum wichtigen Funktionen in der Gesellschaft zu kappen. Das könnte mit einem bedingungslosen Grundeinkommen geschehen. Eine andere Lösung besteht darin, die Funktionen der Erwerbsarbeit vollumfänglich zu akzeptieren. In diesem Fall wäre die Lösung die Garantie des Rechts auf Arbeit. Beide Ansätze sind jedoch umstritten (S. 143). Eine weitere Möglichkeit wäre der Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes, in dem es nicht primär um wirtschaftliche Ergebnisse geht, sondern um Stabilisierung und Strukturegung.

Flügel (2009) beleuchtet die Defizite der aktivierenden Sozialpolitik. Das Konzept der aktivierenden Sozialpolitik geniesst in der Schweiz hohe Akzeptanz. Dies gilt für alle Bereiche des Sozialstaates, in denen diese Problematik eine Rolle spielt, so in der ALV, in

der IV und in der Sozialhilfe. „Die Grundidee der aktivierenden Sozialpolitik besteht darin, dass nicht in erster Linie die Einkommenssicherung mit materiellen Leistungen im Vordergrund steht, sondern die Förderung und Unterstützung im Hinblick auf eine neue Stelle auf dem Arbeitsmarkt, die den Bezug materieller Leistungen unnötig macht.“ Somit können diese Ausgaben als soziale Investitionen betrachtet werden (S. 143).

Diese Haltung widerspiegelt auch die politische Strömung, die momentan vorherrschend ist. Für Flügel (2009) ist dieses Konzept zwar grundsätzlich einsichtig und für viele Menschen sinnvoll, doch besteht hier das Problem, dass in diesem Fall der Fokus stark darauf gerichtet ist, die Betroffenen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Es wird also von Vollbeschäftigung ausgegangen. Für Flügel (2009) entstehen durch diese Ausrichtung zwei zentrale Defizite:

„Erstens ist die Chance, ob jemand von einer Massnahme der aktivierenden Sozialpolitik (...) profitieren kann, abhängig von der Einschätzung der Chancen der Betroffenen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Das heisst, dass alle, deren Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt schlecht stehen, von aktivierenden Massnahmen ausgeschlossen bleiben. Zweitens führt die Ausrichtung auf das Ziel der Integration dazu, dass alle aktivierenden Massnahmen befristet sind, da ja der Anreiz und die Verfügbarkeit für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhalten werden sollen“ (S. 144).

Bei der strukturellen Arbeitslosigkeit geht es aber gerade um Arbeitnehmende, die kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Schaufelberger und Mey (2010) machen einen Vorschlag zur Systematisierung der Arbeitsintegration. Für sie verlaufen Integrationsprozesse nicht linear und nicht immer nach gleichen Mustern, „sondern je nach Lebenssituation und -geschichte“ (S. 18). Der Erfolg von Massnahmen ist nicht alleine von den Leistungen des Angebots, sondern auch „in hohem Masse mitbestimmt durch massnahmenexterne Faktoren wie Gesundheit und psychische Stabilität, Wohn- und Familiensituation, finanzielle Verhältnisse“ (S. 18).

Schaufelberger und Mey (2010) empfehlen wie die SKOS auf der Angebotsseite eine breite Palette von Massnahmen. Sie werfen jedoch die Frage auf, wo die Grenzen der individuellen Förderung und Aktivierung liegen (S. 18).

Walter Schmid (2009) spricht davon, dass die Auswahl der geeigneten Massnahme von entscheidender Bedeutung ist. Deshalb ist es wichtig, dass genügend Personal für die Eingliederungsmassnahmen zur Verfügung steht (S. 34).

3 Methode

Zur Beantwortung unserer Fragen haben wir mit den Leitenden verschiedener Sozialdienste und Sozialämter der Zentralschweiz Leitfadeninterviews durchgeführt. Bei der qualitativen Sozialforschungsmethode „Leitfadeninterview“ werden einerseits die forschungsrelevanten Themen strukturiert angesprochen, andererseits wird den befragten Personen ausreichend Raum gelassen, eigene Überlegungen zu äussern.

Aufgrund der vertieften Auseinandersetzung mit der Literatur und Theorie zur Thematik wurden im Vorfeld der Befragungen die folgenden Kernfragen für die Leitfadeninterviews erarbeitet (Siehe Anhang C):

- Wie schätzen Sie die Situation generell zwei Monate nach Einführung der ALV-Revision ein?
- In welchem Ausmass nehmen Sie Veränderungen in Ihrem Einzugsgebiet wahr?
- Wie war Ihre Zusammenarbeit mit AIPs bis zur ALV-Revision?
- Gibt es in Ihrem Dienst Änderungen in der Zuweisungspraxis an AIPs?
- Inwiefern sind sozialhilfebeziehende Personen in Bezug auf die Zuweisungspraxis an AIPs typischerweise von der Revision betroffen?
- Wie kann die Revision aus sozialarbeiterischer Sicht bewertet werden?
- Inwiefern ergibt sich aus diesen Bewertungen und eigenen Erfahrungen ein Handlungsbedarf?
- Wie sehen aus Ihrer Sicht die Prognosen für die Zukunft aus?
- Gibt es von Ihrer Seite her noch Ergänzungen, die Sie noch anbringen möchten?

Für die Frage, welche Personen besonders von der Revision und gegebenenfalls auch von einer restriktiveren Zuweisungspraxis der Sozialämter an die AIPs besonders betroffen sind, wurden im Vorfeld die Sozialhilfestatistiken der vergangenen Jahre konsultiert, um zu analysieren, welche Personengruppen besonders häufig auf die Sozialhilfe angewiesen sind.

In den folgenden Unterkapiteln werden die Stichprobenziehung für die Interviews, die Erhebung und Aufbereitung und die Auswertung der Ergebnisse näher erläutert. Diese wurden anhand des sechsstufigen Verfahrens von Claus Mühlfeld vorgenommen. Die daraus gewonnenen Resultate sollen es erlauben die Forschungsfrage zu beantworten. Im letzten Unterkapitel soll auch auf den Verlauf der Leitfadeninterviews zurückgeblickt werden.

3.1 Stichprobe

Zur Beantwortung unserer Forschungsfragen wurden Leitfadeninterviews mit den Leitenden verschiedener Sozialdienste aus der Zentralschweiz durchgeführt. Eine gesamtschweizerische Befragung wäre zwar sicherlich umfassender und aussagekräftiger, da dies aber den Rahmen unserer Bachelorarbeit überschreiten würde, wurde der Fokus bewusst regional eingegrenzt. Insgesamt wurden neun Leitfadeninterviews durchgeführt. Angefragt wurden noch drei weitere Sozialdienstleitende, die aber entweder nicht zu einem Interview bereit oder zum entsprechenden Zeitpunkt ferienabwesend waren.

Da die Gesetzesrevision erst am 01. April 2011 in Kraft trat und längerfristige Betrachtungen wie gesagt erst nach einer grösseren Zeitspanne vorgenommen werden können, soll mit dieser Arbeit also primär eine erste Standortbestimmung vorgenommen werden. Weiter werden erste regionale Tendenzen aufgezeigt, die als Hinweis auf die weitere mittel- und längerfristige Entwicklung dienen können. Damit solche erste Tendenzen auch nach relativ kurzer Zeit bereits aufgezeigt werden können, haben wir für die Leitfadeninterviews die grösseren Sozialdienste im Raum Zentralschweiz gewählt, da durch die grössere Einwohnerzahl im Einzugsgebiet in der Regel auch die Fallzahlen entsprechend höher sind als bei kleineren Gemeinden und sich daher eher Veränderungen feststellen lassen.

Die Interviews werden in der vorliegenden Arbeit alle anonymisiert wiedergegeben. Im Sinne der Anonymisierung wird daher auf die namentliche Nennung der einzelnen interviewten Sozialdienste ebenfalls verzichtet.

3.2 Erhebung und Aufbereitung

Als Grundlage des Leitfadens dienen die theoretischen Vorüberlegungen und Gespräche mit Fachpersonen. Horst O. Mayer (2004) schreibt, dass es bei dieser Form von Erhebung um eine möglichst umfassende Berücksichtigung des zu behandelnden Realitätsausschnittes und wesentlicher Aspekte geht (S.42).

Der thematische Schwerpunkt wurde auf die Zuweisungspraktik der Sozialämter an die AIPs gewählt. Weiter wurde nach persönlichen Erfahrungen und Perspektiven gefragt.

Der Zugang zu Informationen über die Sozialdienste wurde über die jeweilige Internetseite hergestellt. Danach wurde jede Person per E-Mail vorinformiert und telefonisch um einen Termin gebeten. Diese Methode hat sich bewährt, da die Sozialdienstleitenden durch die E-Mail vorinformiert waren.

Vor der Durchführung der Interviews wurde nochmals kurz ein Abriss des Themas gegeben und informiert, wie die Daten verwendet werden. Für Mayer (2004) ist es zudem wichtig, dass zuerst das Einverständnis für eine Tonbandaufnahme eingeholt wird (S.46).

Während des Gespräches hat die Interviewende Person zu entscheiden, welche Fragen bereits ausreichend beantwortet wurden oder ob nachgefragt werden muss. Diese Aufgabe kommt vor allem der zweiten Person zu.

3.3 Auswertungen

Die mit den Sozialdienstleitenden durchgeführten Leitfadeninterviews wurden mit Hilfe des von Claus Mühlfeld et al. (1981, zit. in Horst O. Mayer, 2006, S. 46-49) empfohlenen sechsstufigen Verfahrens ausgewertet. Dabei handelt es sich um eine pragmatische Auswertungsmethode, die zeitlich und ökonomisch gut zu bewältigen ist und den Schwerpunkt der Interpretation auf unverdeckte, offenkundige Kommunikationsinhalte legt (S. 47). Hierzu wird von jedem auf Tonband aufgezeichneten Interview eine Transkription erstellt, ohne dass dabei aber Pausen, Stimmlage oder weitere parasprachliche Elemente in die Interpretation einfließen. Auf entsprechende Vermerkte wird daher verzichtet und es werden in den Transkriptionen ausschliesslich die Inhalte der Gespräche wiedergegeben (S. 46-47).

- Im 1. Schritt des sechsstufigen Verfahrens wird jeder Interviewleitfrage eine eigene Farbe zugeordnet und alle passenden Textstellen, die Antworten auf die jeweilige Fragestellung enthalten, mit der entsprechenden Farbe markiert (S. 47).
- Im 2. Schritt werden dann die markierten Textstellen in ein Kategorienschema eingeordnet (S. 48). In der vorliegenden Bachelorarbeit bilden die Interviewfragen zugleich die einzelnen Kategorien, bzw. die Kategorien wurden analog der Interviewfragen gebildet.

- Im 3. Schritt wird gemäss dem Verfahren nach der Zergliederung der Interviewtranskription eine innere Logik zwischen den einzelnen Informationen hergestellt, die im
- 4. Schritt in einem Text niedergeschrieben wird (S. 49).
- Im 5. Schritt der Auswertungsmethode werden die verfassten Texte zur inneren Logik noch mit aussagekräftigen Zitaten ergänzt, um das Gesagte prägnanter zu untermauern (S. 49).
- Im 6. Schritt werden die Ergebnisse zu einem Bericht zusammengefasst (S. 49). Dieser sechste und letzte Arbeitsschritt des Auswertungsverfahrens wurde in der vorliegenden Arbeit in den Kapitel 4 bis 6 (Ergebnisse, Diskussion und Schlussfolgerungen) umgesetzt.

3.4 Ablauf und Atmosphäre bei den Interviews

Damit die möglichen Interviewpersonen Zeit hatten, sich mit dem Thema vertraut zu machen, wurde zuerst der Kontakt per E-Mail und danach telefonisch gesucht. Schlussendlich konnten neun Interviews durchgeführt werden und damit wurde das Ziel von acht bis zehn Interviews erreicht. Viele Interviewpersonen haben die Aktualität des Themas betont und waren gerne bereit, darüber Auskunft zu geben. Vorgängig haben wir die Leitfragen den Interviewpersonen zugesandt, damit sie sich ein Bild machen konnten. Geplant war eine Stunde und das konnte meistens gut eingehalten werden. Einige Interviewpersonen haben vorgängig das Team befragt und sich Notizen gemacht, andere sind mehr oder weniger spontan an das Interview gekommen.

Die Gespräche waren durchwegs interessant. Es gab solche mit mehr Inhalt und gehaltvollen Aussagen. Bei anderen merkten wir, dass das Thema zwar aktuell ist, jedoch noch nicht zu Veränderungen geführt hat. Je nach Kanton oder Grösse der Gemeinde waren die Antworten unterschiedlich. Was alle Interviews gemeinsam hatten, war die freundliche Atmosphäre. Die Aussagen waren auch geprägt von der persönlichen Einstellung der Interviewpersonen und dem Umfeld, in dem sie arbeiten.

4 Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Forschungsergebnisse aus den Leitfadeninterviews beschrieben. Die einzelnen Unterkapitel sind analog den Bereichen aus den Leitfadeninterviews gegliedert, wie sie zu Beginn von Kapitel 3 und im Anhang C ersichtlich sind, und in derselben Reihenfolge wiedergegeben. Verzichtet wird an dieser Stelle auf die Behandlung der Frage neun (Ergänzungen seitens der Sozialdienstleitenden), da in diesem Punkt wenige Informationen kamen, die nicht an anderen Stellen bereits behandelt wurden. Nach jedem Unterkapitel werden die zentralen Ergebnisse in einem kurzen Fazit zusammengefasst. Die Zitate der Interview-Partner (IP) werden kursiv dargestellt und ohne Anführungs- und Schlusszeichen geschrieben. Die Zitate wurden vom Dialekt ins Hochdeutsche übersetzt, ansonsten sprachlich so wiedergegeben, wie sie in den Interviews wörtlich ausgesprochen wurden.

4.1 Generelle Situationseinschätzungen nach zwei Monaten

Im Gegensatz zur Situation, wie sie im eigenen Sozialdienst wahrgenommen wurde, machten die meisten Sozialdienstleitenden wenig Aussagen, wie sie die Situation zwei Monate (Zeitpunkt der Interviewdurchführung) nach Inkrafttreten der ALV-Revision ganz generell wahr nahmen. Zwar erwähnten sieben der neun interviewten Sozialdienstleitenden, dass sie sich in verschiedenen Fachgremien mit anderen Sozialdiensten austauschen. Jedoch fanden teilweise seit Inkrafttreten der Revision keine Treffen mehr statt, oder Erfassungen und Erhebungen zu den Auswirkungen wurden bis auf Ende des Jahres 2011 ausgelegt, so dass mangels abgeschlossener Auswertung keine Aussagen getroffen werden konnten.

Aussagen zu einer allfälligen Zunahme ausserhalb des eigenen Einzugsgebiets wurden daher nur vereinzelt gemacht. Eine interviewte Person berichtet von einer Gemeinde, die im Hinblick auf die befürchtete Fallzunahme Stellen aufstockte, allerdings auch von einer anderen Gemeinde, mit der ein Austausch stattfand und es kaum zu nennenswerten Änderungen kam.

IP 4: Aber Gemeinde G4 weiss ich jetzt, die haben erst drei Neue. Die sind ein bisschen kleiner.

Eine andere befragte Person, die sich auf nationaler Ebene mit anderen Sozialdiensten austauschte, schilderte, dass sich die Fallzunahmen während der ersten zwei Monate auch dort noch in ähnlich geringem Umfang bewegten.

IP 5: Also die Erfahrung, die wir hier machen, ist eigentlich, ich habe mich ja schon mit Gemeinde G17 oder anderen Städten ausgetauscht und dort, es ist dasselbe.

Eine interviewte Person erwähnte, dass in ihrem Kanton gesamthaft mit 150-200 Ausgesteuerten infolge der Revision gerechnet werde, wovon wohl künftig zweidrittel in die Sozialhilfe fallen würden. Aufgrund einer der Sozialhilfe vorgelagerten Arbeitslosenhilfe auf kantonaler Ebene sei dies bis jetzt aber nicht eingetroffen.

Eine weitere Person bemängelte, dass bei jeder Sozialversicherungsrevision letztendlich die Gemeinden betroffen seien.

Eine Person aus einem eher ländlichen Sozialdienst äusserte die Vermutung, dass die Situation betreffend Fallzunahmen in städtischen Regionen wohl dramatischer sei und dort eher mit Fallanstiegen gerechnet werde. Auch äusserte sie die Bedenken, dass randständige Personen in ländlichen Gegenden wohl grössere Schwierigkeiten hätten, eine passende Stelle zu finden als in städtischen Gebieten.

Fazit: Die Sozialdienste sind untereinander vernetzt und tauschen sich in Fachgremien aus. Zur generellen Situationseinschätzung zwei Monate nach Einführung der Revision konnten aber nicht viele Aussagen gemacht werden, da in der Zwischenzeit teilweise keine Treffen in den Fachgremien stattfanden oder die Erfassung der Auswirkungen längerfristig angelegt ist. Vereinzelt Aussagen gehen aber in die Richtung, dass es in dieser Zeitperiode noch nicht zu grossen Veränderungen kam.

4.2 Veränderungen im Einzugsgebiet des Sozialdienstes

Die Aussagen der interviewten Personen zu den Veränderungen im eigenen Sozialdienst waren wesentlich detaillierter als jene zu ihren generellen Einschätzungen der Situation nach zwei Monaten.

4.2.1 Erwartete Fallzunahmen

Auf ihre Erwartungen bezüglich eines möglichen Anstiegs der Fallzahlen infolge der Revision angesprochen, antworteten fünf der neun Sozialdienstleitenden, dass sie im Vorfeld mit einer grösseren Zunahme gerechnet hätten. Diese ist dann aber grossmehrheitlich ausgeblieben, bzw. nicht im erwarteten Ausmass eingetreten. Dies führte teilweise zu Erstaunen, aber auch zu Erleichterung.

IP 2: Also es ist ganz komisch. Wir haben damit gerechnet, dass eine ganze Reihe von Leuten kommen (...).

Vier Sozialdienstleitende rechneten hingegen bereits im Vorfeld der Einführung nicht mit einer unmittelbaren Fallzunahme. Zwei Sozialdienstleitende begründen dies mit der kantonalen Arbeitslosenhilfe, weswegen Ausgesteuerte bei Bedürftigkeit nicht gleich in die Sozialhilfe fallen. Eine der befragten Personen erwartete keine grossen Fallzunahmen aufgrund der geringen Anzahl Personen, die im Einzugsgebiet auf den 01. April 2011 ausgesteuert wurden.

IP 8: Die Zahlen in Kanton K2 sind nicht so hoch, aber das war auch nicht zu erwarten. Bei Einwohnerzahl E8, wo wir zuständig sind, war das auch nicht zu erwarten.

Dieselbe Person äusserte sich zudem allgemein skeptisch bezüglich Prognosen, da diese Schätzungen oft eher vage Vermutungen seien. Eine weitere interviewte Person ging nicht von unmittelbaren grossen Fallzunahmen aus, aufgrund von ähnlichen Erfahrungen aus der Vergangenheit.

IP 5: Das Erwartete haben wir gar nie erwartet, also es macht blup und dann sind die da. Weil wir haben, es ist ja nicht, es ist nicht das erste Mal, dass wir so etwas erleben.

4.2.2 Reale Veränderungen

Die Fallzunahmen haben sich dann bei den befragten Sozialdiensten auch nur in einem geringen bis sehr geringen Ausmass bewegt. Zwei Sozialdienste hatten gar keine Neuzuläufe infolge der Gesetzesänderung zu verzeichnen. Beim Einem stand dies klar im Zusammenhang mit der dortigen kantonalen Arbeitslosenhilfe. Die befragte Person des anderen Sozialdienstes hatte klar mit einer Fallzunahme gerechnet und konnte sich das Ausbleiben nicht erklären.

IP 9: Ja, es ist so, wir haben's noch nicht gemerkt. Also ganz konkret, ich habe mal meine Kollegin halt gefragt, ich hab in Amtsstelle A3 noch gefragt, es sind keine Neuaufnahmen aufgrund vom neuen Arbeitslosenversicherungsgesetz. Woran das liegt, weiss ich nicht. Ich weiss auch nicht, wo die Leute geblieben sind, aber wir haben definitiv keine neuen Fälle aufgrund von dem.

Vier Sozialdienste hatten mit jeweils weniger als zehn Neufällen infolge der Revision zwar eine Zunahme zu verzeichnen, allerdings in einem Ausmass, in dem es auf ihr gesamtes Fallvolumen nahezu kaum Relevanz hat. Ein Sozialdienst hatte bisher eine Anmeldung infolge der Revision, konnte aber ebenfalls auch von der kantonalen Arbeitslosenhilfe profitieren. Eine Person äusserte, dass es einzelne Fallaufnahmen gegeben habe, ohne jedoch diese näher zu beziffern. Zwei weitere Sozialdienstleitende bezifferten die Fallzunahmen auf vier oder fünf, bzw. fünf oder sechs.

IP 1: Oder nur ein kleiner Teil davon ist gekommen und wir sind wirklich erstaunt. (...) es ist extrem erstaunlich, nicht ganz nachvollziehbar, was jetzt wirklich so passiert und wirklich, wir haben wenig, ich glaube es sind erst vier oder fünf Fallaufnahmen, jetzt gehabt, die wegen dem gekommen sind, das ist wenig, das ist wirklich wenig.

Eine Person betonte allerdings, dass sie der Umstand, dass die AIPs künftig keine Rahmenfristen mehr generieren, im Moment mehr beschäftige als die Aussteuerungen und Fallzunahmen.

Zwei Sozialdienste hatten mit zehn oder mehr Neufällen eine etwas grössere Fallzunahme. Allerdings bewegt sich auch dies im Verhältnis zu ihrer Grösse in einem geringen Rahmen. Im Einzugsgebiet des ersten der beiden Sozialdienste wurde von 63 Personen ausgegangen, die per 01. April 2011 infolge der Revision ausgesteuert würden. Die Neuanmeldungen blieben allerdings hinter den Erwartungen zurück.

IP 4: Also 63 haben sie prognostiziert und man sagt ja, dass 30 % von den Ausgesteuerten kommen. Da haben wir gedacht, also durch drei, bis jetzt sind aber nur zehn gekommen.

Der zweite der beiden Sozialdienste hat per Ende Mai 2011 zwischen 12 und 15 Neufällen in Folge der Revision aufgenommen, was in etwa zehn Prozent der Ausgesteuerten im Einzugsgebiet entsprach.

Lediglich eine der befragten Personen sprach von einer „spürbaren“, aber dennoch „vertretbaren“ Zunahme.

IP3: Insofern generell jetzt im persönlichen Beratungsbereich eine Zunahme spürbar, aber noch in einem vertretbaren Rahmen. Was wir nicht gemacht haben, wir haben nicht aufgestockt bis hierhin. Wir fangen das noch ab durch Zusatzstunden oder durch etwas Überstunden.

Der betreffende Sozialdienst rechnete per 01. April 2011 in seinem Einzugsgebiet mit 70-80 Ausgesteuerten infolge der Revision, wovon sich etwa 15% beim Sozialdienst während der ersten zwei Monate meldeten.

IP 3: Das SECO hat gesagt, ihr müsst etwa mit 15% rechnen und bis dahin müssen wir sagen, hat das SECO so halbwegs Recht gehabt. In dem ersten Anlauf drin, seit zwei Monaten seit der Einführung sind etwa 15% von denen bei uns schon gekommen, also in dem Sinne ist es eine verträgliche Zahl.

Allerdings betonten drei Sozialdienstleitende, dass die Situation zwei Monate nach der Gesetzesänderung noch keinesfalls abschliessend beurteilt werden dürfe. Sie würden bis Ende Jahr noch mit einem Ansteigen der Fallzahlen infolge der Revision rechnen.

IP 5: Jetzt darf man aber noch, noch nicht eigentlich den Schlussstrich darunter ziehen und sagen: „Aha, es sind nur zehn gewesen“, sondern die Erfahrung zeigt ja auch, dass so Intakestudien welche, welche man gemacht hat, dass es heute im Schnitt etwa drei Monate geht vom Eintreten von der Notlage, bis sich jemand meldet.

IP 5: Also alles andere wäre erstaunlich, wenn's nicht noch mehr würden.

IP 8: Allein bis Ende Jahr rechnen wir im Kanton K2, so überschlagen, mit zusätzlich neben den 23 Personen, dass noch ca. 70 Personen dazukommen. Davon spricht niemand. Es fallen dann jeden Monat mehr aus der Sozialversicherung raus (...).

Jene befragte Person, die infolge der kantonalen Arbeitslosenhilfe noch gar keine Fallnahmen infolge der Revision hatte, rechnet auf einen späteren Zeitpunkt mit 20-25 Neufällen. Allerdings sei dies von der Menge her auch nicht weiter problematisch.

IP 6: Also von der Mengen her, was sind das etwa, wir haben etwas 320 laufende Fälle. Bei 8-10% und wird mit dem Personal problemlos zu bewältigen sein.

Aufgrund der gesamthaft betrachtet geringen bis sehr geringen Veränderungen konnte lediglich jene Person, welche die Zunahme in ihrem Einzugsgebiet als „spürbar“ aber dennoch „vertretbar“ erachtete, eine Aussage dazu generieren, welche Personengruppen bis jetzt besonders betroffen sind.

IP 3: Sind jetzt zuerst mal die Jungen gewesen, oder also das ist sicher spürbar gewesen (...).

Fazit: Die Erwartungen im Vorfeld waren je nach Umfeld und Erfahrungen der Sozialdienste unterschiedlich. Knapp die Hälfte rechnete nicht mit einer unmittelbaren oder grösseren Fallzunahme infolge der Revision. Die realen Fallzunahmen bewegten sich in den ersten zwei Monaten in einem geringen bis sehr geringen Ausmass. Nur ein Sozialdienst hatte eine „spürbare“ aber dennoch „vertretbare“ Fallzunahme. Gut die Hälfte der Sozialdienste rechnete im Vorfeld mit einer grösseren Zunahme und war über deren Ausbleiben teilweise erstaunt. Mehrfach wurde aber betont, dass die Situation nach zwei Monaten keinesfalls abschliessend beurteilt werden dürfe und bis Ende Jahr noch mit einem Ansteigen der Fallzahlen infolge der Revision gerechnet werde.

4.3 Zusammenarbeit mit den AIPs bis zur Revision

Um ein Bild über eine mögliche Veränderung zu erhalten, wurde zuerst gefragt, wie die Zusammenarbeit mit den AIPs bis anhin war. Es hat sich als schwierig herausgestellt, eine klare Trennlinie zwischen der jetzigen Zusammenarbeit und der vorherigen zu machen.

4.3.1 Personen, die AIPs besucht haben

Für vier Sozialdienstleitende war es wichtig, die finanzielle Situation der Gemeinde zu erwähnen und dies als Grund anzugeben, weshalb nicht in jedem Fall ein AIP für die Sozialhilfebeziehenden gesucht wird, auch wenn es aus sozialarbeiterischer Sicht sinnvoll wäre.

In zwei Gemeinden mussten aufgrund der angespannten Budgetsituation zeitweise die Zuweisungen an AIPs drastisch eingeschränkt oder sistiert werden. Mittlerweile hat sich die Situation wieder normalisiert.

Auf einem Sozialdienst wurden die Zuweisungen aufgrund der knappen finanziellen Mittel ganz gezielt gemacht, was sich auch bewährt habe.

IP5: Wir sagen dann, wir tun vor allem die mit guten Chancen, die fördern wir, die mit schlechten Chancen animieren wir bis zu einem gewissen Alter etwas zu tun. Bis 45 und nachher ist es freiwillig. Also wir versuchen so, so zu steuern (...).

Einige Gemeindebehörden eines Sozialdienstes mit mehreren angeschlossenen Gemeinden hatten die Haltung, dass die Leute, wenn sie ausgesteuert wurden, zuerst selbst auf Arbeitssuche gehen müssen. Damit wollte man zeigen, dass es etwas härter wird. Es wurde gehofft, dass dann vielleicht auch eine Stelle angenommen wird, die nicht unbedingt den Vorstellungen entspricht. Dagegen wurde von Seiten der Sozialarbeitenden vorgegangen mit Anträgen und Verhandlungen.

IP3: (...) ist die Haltung eigentlich von uns immer gewesen, wir versuchen sie zu schicken und bei diesen Gemeinden, wo wir das nicht konnten oder nur mit etwas Widerstand konnten, haben wir dann einfach geschaut, dass wir mit dem Widerstand halt einen Umgang gefunden haben. Wir haben dann die Gesuche gemacht, man hat Anläufe gemacht.

Für vier Sozialdienstleitende war es so, dass sie alle Arbeitsfähigen in ein AIP schickten. Bei dreien wurden die Leute immer in eine Institution zur Abklärung geschickt.

IP6: Nein, wir haben die Abmachung im Prinzip alle, die arbeitsfähig sind, die müssen gehen. Alle zuerst in das Angebot a34. Dort starten sie und dort schaut der Projektverantwortliche, wo hat die Person Ressourcen, Fähigkeiten, Wünsche und schaut, hat es Platz.

Alle Gemeinden teilen die Überzeugung, dass Investitionen in die Arbeitsintegration wichtig sind. Doch die Formen und die bewilligten Mittel sind sehr unterschiedlich. Sozialdienste, die für mehrere Gemeinden arbeiten, haben auch mit verschiedenen Haltungen zu tun.

IP3: Also es hat zwei verschiedene Geschichten gegeben. Es gibt Gemeinden bei uns, welche bis jetzt die Haltung gehabt haben, wenn Sozialhilfe und eine Arbeitsfähigkeit da ist, dann unbedingt in ein Programm. Das ist unser liebster Partner gewesen.

IP3: Also, und dann gibt es die anderen Gemeinden, das ist etwa halbe-halbe gewesen bis hier hin, welche, bei welchen halt der Aufwand etwas grösser war. Die fanden, zuerst mal ist Arbeitssuche Sache der Leute selbst oder und wenn sie ausgesteuert werden, dann erst recht.

Zwei Sozialdienstleitende erwähnten, dass es ihnen wichtig war, möglichst durchgehend eine Tagesstruktur zu gewähren.

IP3: Also, dass man wirklich schaut, das kommt nicht gut, wenn der nochmals drei Wochen zuhause hängt und nochmals drei Monate zuhause hängt und nichts hat, kein Tagesablauf. Da sind einfach die Negativwirkungen in der Familie, Ehe, Beziehung, Alkohol, andere Verhaltensmuster, welche man nicht wollte, Isolation, Depression, die sind zu gross oder, der muss wieder unter die Leute.

Auch die Tatsache, dass innert eines Jahres eine Rahmenfrist erarbeitet werden konnte, hatte ihren Anreiz. Mehrere Sozialdienstleitende erwähnten, dass es nicht die primäre Überlegung war, aber sicher ein zusätzlicher Anreiz. Es wurde so viel Lohn bezahlt, dass die Leute nach der Erarbeitung der Rahmenfrist wieder von der Sozialhilfe abgelöst werden konnten.

Zwei Sozialdienstleitende haben die Suchtproblematik als Zuweisungsgrund angesprochen. Dort gehe es vor allem um eine regelmässige Tagesstruktur.

IP2: (...) wenn wir jemanden haben, wo wir sehen, es ist eigentlich ein grosses Suchtproblem und wir sehen nicht, dass dieser einen Arbeitsplatz findet, es ist aber wichtig, dass diese Person wirklich ja einfach aufsteht am Morgen und etwas macht oder einen halben Tag etwas macht.

Zwei Sozialdienste erwähnten dies explizit, dass bei Unsicherheiten über die Arbeitsfähigkeit AIPs mit Abklärungsaufträgen eingesetzt werden.

IP4: Wenn man bei jemandem wirklich nicht weiss, wie was wo, dann muss er zwei Monate dorthin in die Abklärung Arbeit und dann gibt es einen Kurzbericht, ob er eher für den ersten Arbeitsmarkt oder eher für den zweiten Arbeitsmarkt geeignet ist oder braucht es soziale Integration, berufliche Integration mit oder ohne Deutschkurs.

Um zu überprüfen, ob Personen „schwarz“ arbeiten, schickten zwei Sozialdienste die Leute in AIPs. Dies zeige sich sehr schnell, etwa wenn Personen nicht antreten oder ein Arztzeugnis bringen würden.

4.3.2 Praxis mit jungen Erwachsenen, Alleinerziehenden, Ausländerinnen und Ausländern, Personen ohne Berufsausbildung, über 55-Jährigen

Auch hier spielen politische und finanzielle Überlegungen eine Rolle. Durch die Möglichkeit, eine Rahmenfrist erarbeiten zu können, waren einige Gemeinden eher bereit, in die Arbeitsintegration zu investieren. Es zeigte sich, dass eher auch älteren Personen die Möglichkeit gegeben wurde, in ein AIP zu gehen. Ging eine 60-jährige Person in ein AIP, konnte eine Rahmenfrist erarbeitet werden und sie hatte damit eine Lösung bis zum AHV-Vorbezug.

Auch vor der Revision herrschte unter den Sozialdienstleitenden Einigkeit, dass die Gruppe der jungen Erwachsenen speziell gefördert und gefordert werden musste.

IP1: Die Jungen, die Zielgruppe der Jungen schicken wir für diese Abklärung zu Institution I3, die machen so Assessments, wo auch fundierte Rückmeldungen zurückkommen, welche wichtig sind für die weitere Planung.

Für eine befragte Person kam es nicht auf das Alter an. Hier wurden alle gleich behandelt. Es kam eher darauf an, was die jeweilige Person mitbrachte oder welche Integrationschancen vorhanden waren.

Fazit: Eine klare Trennlinie zwischen der Zuweisungspraxis vor und nach der Revision zu ziehen, zeigte sich teilweise als schwierig. Alle Sozialdienste sind der Ansicht, dass Investitionen in die Arbeitsintegration wichtig seien. Die Form und die bewilligten Mittel waren aber unterschiedlich. Teilweise spielten finanzielle Überlegungen aufgrund der Budgetsituation

der Gemeinde bei der Zuweisung eine Rolle, so dass diese restriktiver wurde. Die Motivation und Haltungen bei der Zuweisung waren ebenfalls unterschiedlich:

- Anmeldung aller Arbeitsfähigen
- Abklärung der Arbeitsfähigkeit
- Schaffung von Tagesstruktur
- Überprüfung/Verhinderung von Schwarzarbeit

Das Erwerben von Rahmenfristen war teilweise ein Anreiz, aber nicht primäre Überlegung. Gerade bei älteren Leuten waren einige Gemeinden infolge der Rahmfristen aber eher bereit, in arbeitsmarktliche Massnahmen zu investieren. Allgemeine Einigkeit herrschte in der Auffassung, dass junge Erwachsene speziell gefördert werden müssen.

4.4 Änderungen in der Zuweisungspraxis an AIPs

Wird der Fokus darauf gerichtet, inwiefern die Revision Einfluss auf die Zuweisungspraxis der Sozialdienste an AIPs hat, nachdem diese keine Rahmenfristen mehr generieren, lässt sich neben jenen Sozialdiensten, in denen es tendenziell zu Verschärfungen kommt und jenen, die an der bisherigen Praxis festhalten, noch eine dritte Gruppe ausmachen: Jene Gruppe, in der es aufgrund der Finanzlage der Gemeinde und des damit verbundenen Spardrucks zu Verschärfungen in der Zuweisungspraxis kommt.

4.4.1 Sozialdienste ohne Änderungen in der Zuweisungspraxis

Insgesamt vier der neun interviewten Sozialdienstleitenden halten auch nach der Revision an ihrer bisherigen Zuweisungspraxis fest und nehmen deswegen keine Änderungen vor. Drei dieser vier Sozialdienste haben grundsätzlich alle arbeitsfähigen Personen, nach einer entsprechenden Abklärung, ihres Integrationsbedarfs, der Ressourcen und Fähigkeiten durch spezialisierte Stellen, an Programme zugewiesen. Daran werde sich auch künftig nichts ändern.

IP 6: Restriktiver, nein. Also wir können es nicht restriktiver handhaben, weil ja alle, die arbeitsfähig sind, müssen sowieso gehen.

Bei allen drei Sozialdiensten ist man nach wie vor von den positiven Aspekten der AIPs überzeugt. Sei dies, dass Leute Tagesstruktur haben oder auch zur Verhinderung von Schwarzarbeit. Die Beibehaltung der bestehenden Zuweisungspraxis war in dem Sinne bei diesen Sozialdiensten nicht umstritten.

IP 7: Unser Ziel ist, dass wir die Leute irgendwie beschäftigen können. Die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit sind ja bekannt. Je länger du arbeitslos bist, desto grösser ist die Gefahr, dass du krank wirst. So haben wir nach wie vor das Interesse, dass die Leute beschäftigt werden. Deshalb möchte ich keine Änderungen machen und deshalb ist es auch ein grosser Druck auf die Leute, wo man sagt, dass wenn jemand zu uns kommt, muss er arbeiten, wenn er denn kann.

In zwei der besagten drei Sozialdienste spielen finanzielle Überlegungen eine untergeordnete Rolle bezüglich der Beibehaltung der Zuweisungspraxis. So wurden in einem Sozialdienst bereits wieder neue Programmplätze eingekauft.

IP6: Jetzt haben wir einfach Plätze eingekauft. Ich habe jetzt noch nichts gehört. Die Budgetierung kommt halt jetzt erst noch für das nächste Jahr. Aber ich nehme an, das ist gar kein Problem. Nein, da habe ich keine Bedenken.

Dieselbe Person vertrat auch die Ansicht, dass dies letztendlich einfach Sozialkosten seien, die der Staat zu übernehmen haben, welche Kasse es übernehme, spiele keine Rolle.

Die befragte Person des zweiten Sozialdienstes, bei dem der finanzielle Druck ebenfalls gering ist, betonte, dass sie deswegen entsprechend gute Handlungsmöglichkeiten hätten. Man überlege sich nun auch eine Art Anreizsystem, so dass Teilnehmende von AIPs trotzdem eine finanzielle Steigerung hätten. Zudem vertrat die Person die Ansicht, dass es je länger je mehr, mehr Dauerarbeitsplätze (DAP, vgl. Anhang A) brauche. Betreffend die Zuweisungspraxis könne es somit sein, dass künftig die Qualität der Arbeitsplätze verschoben werde. Es werden mehr DAPs ohne hohe Anforderungen errichtet mit dem Ziel, mehr Beschäftigung und weniger Qualifizierung.

In einem Sozialdienst würden finanzielle Überlegungen eine gewisse Rolle spielen, allerdings sei dies unproblematisch, wenn die Massnahmen überzeugend begründet werden könnten. Die Zusammenarbeit mit den Behörden sei sehr unkompliziert.

Neben den drei bereits genannten Sozialdiensten, die grundsätzlich alle arbeitsfähigen Personen an AIPs zuweisen und dies auch künftig so beibehalten, weist ein weiterer Sozialdienst nicht generell alle Leute in AIPs ein. Es seien immer die Ressourcen einer

Person angeschaut worden und man habe die Programme auch nicht dazu einsetzen wollen, die Arbeitsbereitschaft von Personen abzuklären.

IP 8: Es gibt die Sozialdienste, die das machen, aber wir nicht. Wir schauen immer erst, was für Ressourcen da sind und ich möchte nicht, dass die Programme missbraucht werden zum Nachweisen, ob die Personen arbeiten möchten oder nicht. Das wollen wir nicht.

Auch seien Leute nie in AIPs geschickt worden um wieder eine Rahmenfrist zu erarbeiten. In diesem Sinne werde auch künftig an der bestehenden Zuweisungspraxis festgehalten, ohne diese restriktiver zu gestalten. Es seien auch von der Politik keine Restriktionen gefordert worden.

IP 8: Es sind, was ich sagen kann mit gutem Gewissen, wir haben nicht Leute ins Arbeitsintegrationsprogramm geschickt, damit sie wieder eine Rahmenfrist hatten.

Auffallend ist dennoch, dass es sich bei den genannten vier Sozialdiensten ohne Änderungen in der Zuweisungspraxis durchwegs um Sozialdienste aus finanzstärkeren Regionen handelt.

4.4.2 Budgetbedingte Änderungen in der Zuweisungspraxis

Einer der befragten Sozialdienstleitenden betonte im Interview ebenfalls ganz klar, dass Sie die Leute nie wegen der Rahmenfristen in Programme angemeldet hätten. Die Revision habe auch auf die Zuweisungspraxis des Sozialdienstes wenig bis keinen Einfluss.

IP 5: Wir haben die Leute nie wegen der Rahmenfristen dorthin geschickt!

Allerdings müsse die Zuweisungspraxis restriktiver gehandhabt werden, doch dies habe mit dem Spardruck aufgrund des Budgets zu tun und nicht mit der Revision. Insgesamt muss bei den Projektkosten ein Drittel eingespart werden. Die Revision verursache zwar Mehrkosten, das alleine habe aber keinen Einfluss auf die Zuweisungspraxis, sondern ganz einfach der Spardruck. Momentan seien zwar noch nicht weniger Leute angemeldet worden, obwohl es aufgrund des Budgets auch das Ziel wäre, die Anzahl Anmeldungen zu reduzieren. Bisher habe man einfach versucht, günstigere Programme zu berücksichtigen.

IP 5: Ja. Wir sagen, wir sagen, die ALV-Revision kostet uns etwa Betrag B3 mehr. Aber wer sind wir, wir schätzen das. Es kostet schon mehr, aber jetzt im Umgang mit den AIP hat es (...) keine Auswirkung. Sondern wir müssen Betrag B3 sparen und das hat Auswirkungen.

4.4.3 Sozialdienste mit tendenziellen Änderungen in der Zuweisungspraxis

Zwei der befragten Sozialdienstleitenden stellten in ihrem Sozialdienst tendenziell eine gewisse Zurückhaltung fest. Beide betonten, dass man noch sehr am Anfang stehe, doch in der Tendenz sei eine grössere Zurückhaltung spürbar. Eine der beiden Personen betonte auch, dass dies damit zusammen hänge, dass für die Gemeinden kein unmittelbarer Gegenwert in Form von Rahmenfristen für die Klientel mehr entstehe. Jeder Tag koste Geld und sei nicht mit der Hoffnung auf Beitragszeiten verbunden, so dass die entscheidende Behörde im Zweifelsfalle über bestimmte Massnahmen tendenziell eher zuwarte.

IP 9: Ja also auch da gibt es wenig Erfahrung, aber was klar ist, also als erste Tendenz, dass eben bei Personen, bei denen es Zweifel gibt, ob es jetzt wirklich angezeigt ist, dass da die Behörde dann eher zuwartet. Denn jeder Tag kostet Geld und bringt nicht unmittelbar jetzt eben die Hoffnung auf Beitragszeiten für die Arbeitslosenkasse.

Finanzielle Überlegungen würden zum Tragen kommen, da sich die Politik stark an einer günstigen Verwaltung, wenig Kosten und tiefen Steuern orientiere. Vieles sei aber noch nicht eindeutig und sich erst am Entwickeln, da seit der Gesetzesänderung erst eine kurze Zeit vergangen sei.

Ähnliche Erfahrungen machte auch die interviewte Person des zweiten Sozialdienstes. Ganz allgemein stellte sie in der Tendenz eine gewisse Zurückhaltung fest bezüglich Massnahmen, die vor der Revision noch zu einer Ablösung von der Sozialhilfe führten und nun keine mehr zur Folge haben.

IP 3: (...) ganz allgemein kann man sagen, gewisse Zurückhaltung von den Gemeinden, in Bezug auf die Massnahmen die bisher zu einer Ablösung von der Sozialhilfe geführt haben und die jetzt nicht mehr dazu führen. Das kann man sicher auch sagen, da gibt es eine gewisse, ich würde jetzt das, es ist noch schwierig da wirklich eine Tendenz daraus abzulesen, aber es gibt ganz sicher eine Zurückhaltung in diesen Themen, es warten alle noch auf die Lösungen.

Die befragte Person betonte auch, dass der Sozialdienst keine Platzierungen machen könne ohne das OK der Gemeinden und die Zustimmung zu den Mehrkosten. Dies sei kein neues Problem, verschärfe sich aber durch die Revision noch zusätzlich. Um Veränderungen in absoluten Zahlen festzuhalten, sei es momentan noch zu früh. Dennoch sei die abwartendere und zurückhaltendere Haltung, zu einem Programm ja zu sagen, spürbar gewesen.

IP 3: Genau. Meiner Meinung nach...ich habe in den Teams gefragt. Merkt ihr es? Merkt ihr es, dass das jetzt geändert hat, diese Rahmenfristgeschichte? Das ist ja das. Und sie haben das Gefühl, wir merken eine erste Tendenz, dass die Gemeinden abwartender werden. Dass sie nicht mehr so schnell sind.

Zudem gebe es Gemeinden, die vermehrt in die billigsten Programme platzieren wollen. Von diesen sei mehr auf die tiefsten Programmkosten geachtet und der individuelle Charakter etwas in Frage gestellt worden. Dies sei eine etwas erschwerende Situation, da es auch seitens der Gemeinden teilweise weniger die Frage sei was sinnvoll, sondern was nötig sei. Da einzelne Gemeinden auf die entfallenden Rahmenfristen mit grösserer Zurückhaltung reagiert hätten, müsse für einzelne Massnahmen auch vermehrt wieder gekämpft werden. Auch habe der Sozialdienst festgestellt, dass Gemeinden, die ihre Leute bis jetzt immer in AIPs geschickt hätten, die Programme und ihren Nutzen stärker hinterfragen. Dennoch werde der Sozialdienst auch weiterhin mit denselben AIP-Anbietenden zusammenarbeiten wie vor der Revision.

Neben den beiden erwähnten Sozialdiensten nannte auch eine dritte der befragten Personen, dass die Revision tendenziell Auswirkungen auf die Zuweisungspraxis habe. Allerdings ist der Sozialdienst auch budgetbedingt mit einem grossen Spardruck konfrontiert. Dies seien zwei verschiedene Aspekte, die hier zusammenwirken. Wegen budgetbedingtem Spardruck sei es in der Vergangenheit vorgekommen, dass der Sozialdienst nur noch wenige Zuweisungen an AIPs hätte machen können, was zwar eine Ausnahmesituation gewesen sei. Allerdings sei die Arbeitsintegration der einzige Bereich, bei dem Einsparungen möglich seien, da man ansonsten an die SKOS-Richtlinien gebunden sei. Die Revision löse nun neue Prozesse aus.

Nun sei man gefordert neue Entscheidungen zu treffen, welche Zielgruppe was darf oder muss. Dies sei letztlich eine politische Entscheidung, weil die Gelder für die Arbeitsintegrationsmassnahmen gesprochen werden müssten. Diese Prozesse seien aber noch nicht abschliessend definiert, man sei noch in der Diskussion über die zukünftige Praxis. Die Tatsache, dass AIPs nun keine Rahmenfristen mehr gerieren, werde aber kostenmässige Auswirkungen haben. Die Grundtendenz sei allerdings klar, dass mit den Jungen viel gemacht und von ihnen viel verlangt werde. Bei den älteren Menschen hingegen könnte es schwieriger werden. Im Minimum werde es freiwillig, wenn das Geld knapp werde, werde man in der Tendenz wohl zuerst bei der älteren Zielgruppe Einschränkungen vornehmen (vgl. Kapitel 4.5.1, 4.5.5).

Schwieriger werde es im mittleren Alterssegment, hier gebe es verschiedene Haltungen, oder man fokussiere sich ganz pragmatisch auf jene, die etwas tun möchten und mit denen man die Ziele erreichen könne.

IP 1: Und so im mittleren Alter tut man sich schwer oder. Eigentlich, eigentlich gibt's verschiedene Haltungen oder dass wir sagen, ganz pragmatisch, komm, wir arbeiten mit diesen, die wollen, wo wir wirklich das Ziel erreichen können.

Momentan seien die Prozesse noch im Gange, aber man habe begonnen, eine Art Segmentierungskonzept zu machen. Dies anhand der Grundeinschätzung bezüglich der Ablösungswahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe. Leute mit höherer Ablösungswahrscheinlichkeit würden mit einer anderen Brille betrachtet als Leuten mit tieferer Ablösungswahrscheinlichkeit.

Vor der Revision sei es eine grosse Unterscheidung gewesen zwischen AIPs und DAPs. Da die AIPs im Gegensatz zu den DAPs Rahmenfristen generierten, habe man für AIPs schneller und grosszügiger Kostengutsprachen geleistet. Nun müsse man dies überdenken und Entscheidungen treffen.

Im Moment würden sich die Sozialarbeitenden noch sehr dafür einsetzen, dass ihre Klientel an Integrationsmassnahmen teilnehmen können, wenn diese auch unter den Aspekten Tagesstruktur und negative Folgeproblematiken bei fehlenden Massnahmen in ihren Augen Sinn machen, unabhängig von der finanziellen Situation.

4.4.4 Keine eindeutige Aussagen zu Veränderungen in der Zuweisungspraxis

Auf die Frage, ob es in ihrem Sozialdienst zu Änderungen in der Zuweisungspraxis aufgrund der ALV-Revision komme, konnten eine Personen keine eindeutigen Aussagen machen. Das Jahresziel einer befragten sei aber, bei den Projektanmeldungen genauer hinzuschauen, und die Sozialarbeitenden hätten Anmeldungen mit der Leitung zu besprechen. Wenn die Anträge aber gut begründet werden, würden die Anmeldungen vorgenommen. In dem Sinne gebe es nicht weniger Anmeldungen, aber man schaue genauer hin.

Auch erwähnte die Person, dass die Anmeldungen budgetbedingt einmal für drei Monate sistiert werden mussten, da das Budget bei weitem überschritten worden sei. Allerdings sei der Spardruck im eigenen Sozialdienst nicht so gross wie in anderen Gemeinden. Man habe im Vergleich noch mehr freie Hand und weniger strenge Vorgaben.

Fazit: Es gilt klar zu beachten, dass die Änderungen zum Zeitpunkt der Interviews noch sehr frisch waren und sich vieles erst tendenziell feststellen lässt. Bei einem Drittel der Sozialdienste sind erste Tendenzen einer selektiveren und restriktiveren bzw. zurückhaltenderen Zuweisungspraxis bereits sichtbar. In einigen Gemeinden sind in Folge der jeweiligen Budgetsituation und entsprechendem Spardruck Verschärfungen der Zuweisungspraxis im Gange, die zum Teil losgelöst von der Revision erfolgen, sich teilweise aber auch kumulieren. In knapp der Hälfte der Sozialdienste wird an der bisherigen Praxis festgehalten. Auffallend ist, dass es sich dabei durchwegs um Sozialdienste aus finanzstärkeren Regionen handelt.

4.5 Von der Revision besonders betroffene Personen

Das folgende Unterkapitel gibt einen Überblick über die Aussagen der Befragten zu den besonders betroffenen Personen. Aufgrund des bis zu den Interviews geringen Fallanstiegs wegen der Revision waren Aussagen dazu eher schwierig.

4.5.1 Jugendliche bis 25 Jahre

Es herrscht unter den Sozialdienstleitenden Einigkeit, dass vor allem auch die Jungen von der Revision betroffen sind und dass sich gerade in diesem Bereich ein Engagement lohnt. Auch wenn es sich noch nicht gross in Zahlen zeigt. Sozialarbeiterisch und ökonomisch gesehen, kann man die Jungen nicht einfach in der Sozialhilfe lassen ohne etwas zu unternehmen. Es wird auch erwartet, dass diese Gruppe wegen der verkürzten Tagelöhner schneller in die Sozialhilfe fallen.

IP8: Bei Jugendlichen ist sie (die Beitragszeit) fast bis ins Nichts. Wenn Sie jetzt überlegen, ein Jugendlicher, der von der Schule abgeht oder, das ist wirklich das Problem, der wird nicht 120 Tage stempeln, damit er dann mal Geld beziehen kann. Also so einen an der Waffel hat jetzt niemand. Das macht jetzt wirklich niemand. Und schon gar nicht die Jugendlichen.

Für drei Sozialdienstleitende zeigt sich die Erkenntnis, dass bei den Jungen eine Problemlösung besonders schwierig sei, weil es den Jungen in gewissen Fällen an Motivation fehle. Wenn sie in der Sozialhilfe landen, hätten sie teilweise bereits schon Programme oder negative Erlebnisse, wie zum Beispiel Schulversagen hinter sich.

Ein weiteres Problem sehen die Befragten in der Tatsache, dass viele Eltern die jungen Leute noch eine Zeit lang tragen und diese so zuhause "rumhängen".

Drei Sozialdienstleitende sehen aber auch positive Aspekte der ALV-Revision. So steige der Druck, dass die Jungen möglichst bald eine Anschlusslösung suchen oder bereit sind, in ein Programm einzusteigen.

Es sei sehr wichtig, dass die Jungen eine Ausbildung machen, da ein grosser Teil der erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden keine Ausbildung habe. Der Übergang von der Schule in eine Anschlusslösung müsse sehr engmaschig begleitet werden, damit niemand dazwischen falle.

IP8: Junge Leute, was sie jetzt hier planen mit jungen Leuten. Die jungen Leute hat man versucht sofort in diese Projekte zu schicken. Und auch sehr sehr schnell versucht, sie in ein AIP zu schicken und sie nicht lange ohne was dastehen.

Probleme bei der Finanzierung von Massnahmen sehen die Befragten weniger. Es lohne sich, in eine Person zu investieren, die noch viele Jahre im Erwerbsleben sein wird.

IP1: Bezüglich Arbeitsintegrationsmassnahmen denke ich nicht, dass es einen Einfluss haben wird. Es wird einfach aus einer anderen Kasse finanziert. Nein, ich denke die Sozialämter und auch Gemeinde G1 wird, wird dort den Hauptfokus haben.

4.5.2 Alleinerziehende

Diese Gruppe wurde von einer befragten Person erwähnt. Bis die Kinder dreijährig sind, müssen Alleinerziehende nichts machen. Aber es ist ein Ziel, dass auch bei dieser Gruppe eine Arbeitsintegration angestrebt wird, eher im Teilzeitbereich. Denn diese Personen sind oft jung und haben noch viele Berufsjahre vor sich.

IP1: (...) wir haben neulich darüber diskutiert, ich denke da werden wir bei den Alleinerziehenden schon dran bleiben. Sie sind oft jung, haben noch sehr viele Berufsjahre vor sich, wirklich so mit Teilpensen, dass sie irgendwo den Anschluss nicht verlieren.

4.5.3 Ausländerinnen / Ausländer

Eine befragte Person erwähnte, dass nicht zwischen Schweizerinnen / Schweizern und Ausländerinnen / Ausländern unterschieden werde.

Eine andere befragte Person meinte, Ausländerinnen würden tendenziell eher in spezifische Institutionen vermittelt.

Eine andere befragte Person gab an, dass der Ausländeranteil nicht gross sei und diese Gruppe nicht stark ins Gewicht falle.

IP3: Also als landschaftlicher Dienst, wo man eh einen verhältnismässig kleinen Ausländeranteil hat, wir haben schon einzelne Gemeinden wie jetzt Gemeinde G9, die etwas mehr Ausländer haben als andere in der Region.

4.5.4 Personen ohne Berufsausbildung

Viele Sozialhilfebeziehende haben eine tendenziell schlechte oder gar keine Ausbildung. Drei Sozialdienstleitende machten eine spezifische Aussage. Diese Personen fallen bei einer Wirtschaftskrise schneller aus dem Arbeitsmarkt und finden seltener wieder den Einstieg. Deshalb sei der Anteil von Personen ohne Berufsbildung höher.

IP5: Und weil mittlerweile ist es so, dass 60 Prozent von denen im erwerbsfähigen Alter in der Sozialhilfe keine Ausbildung haben, das ist mein Problem, oder.

4.5.5 Über 55-Jährige

Auch diese Personengruppe wurde häufig erwähnt. Dreimal wird das Problem erwähnt, dass sich eine Investition in diesem Alter weniger lohnen würde. Dem gegenüber stehen die SKOS-Richtlinien, die eine berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden fordern. Der finanzielle Druck macht dies aber schwieriger.

IP8: Für eine Frau, die 57 ist und noch nicht in der Schweiz gearbeitet hat. Das habe ich noch nie gesehen. Also dass man (die Bewilligungsinstanz) sagt, es macht gar keinen Sinn. Das ist eine völlige Ausnahme. Die spricht kein Deutsch, ist alt, hat noch nie gearbeitet in der Schweiz. Da muss man ehrlicherweise sagen, das macht keinen Sinn.

Einige Befragte haben die Haltung, dass sie Leute über 55 nicht zwingen, in ein Programm zu gehen, aber wenn sie es möchten oder brauchen, dann soll es möglich sein.

IP4: Sagen wir mal, ab 55 schauen wir mal oder ab 60 schauen wir, ob jemand seine Tagesstruktur machen kann und das nicht braucht, dann zwingen wir den nicht. Es gibt ja für alle einen AHV-Vorbezug. Wenn jemand möchte, dann kann er schon.

Dass über AIPs keine Rahmenfrist mehr erarbeitet werden kann, wirkt sich für ältere Personen eher negativ aus.

IP1: Also dort ist es natürlich schon so, dass man quasi, wenn man jetzt auch jemanden mit 55 oder 58 noch in ein AIP angemeldet hat, hat man mal nichts falsch gemacht, als Sozialarbeiterin, weil die Person hat nochmals eine Rahmenfrist gehabt und konnte noch einmal stempeln gehen. Bis fast zur Frühpensionierung. Ich denke, das hat Sinn gemacht.

4.5.6 Weitere Typen

Neben den von uns genannten Personengruppen nannten einige Sozialdienstleitende noch andere Typen.

Für eine befragte Person gebe es noch die Unterscheidung zwischen Motivierten und Unmotivierten. Wenn es zu Kürzungen kommen werde, dann wird eher bei den unmotivierten der Rotstift angesetzt. Als Folge wird nicht nur kein Programm eingesetzt, sondern auch gekürzt.

Eine befragte Person erwähnte, dass es Personen gebe, die schon mehrere Programme durchlaufen hätten und immer noch Sozialhilfe beziehen. Da müsse das Grundproblem angegangen werden.

IP4: Also es gibt auch die, die können 25, 30, 35 Jahre alt sein oder 50 sein, die haben einfach schon alles gemacht, was es gibt und sind immer noch bei uns und haben das Problem, das sie haben oder vermeintlich nicht haben, immer noch nicht angepackt.

Für zwei Sozialdienste gibt es überhaupt keine personenabhängige Zuweisungspraxis.

Fazit: Aufgrund der geringen Fallzunahme bis zu den Interviews waren Aussagen über besonders Betroffene eher schwierig. Allgemeine Einigkeit herrschte dahingehend, dass die Jungen klar betroffen seien, diese schneller bei der Sozialhilfe landen, sich aber gerade in diesem Bereich Engagement lohnt, auch wenn sich die Problemlösung teilweise schwierig gestaltet. Finanzierungsprobleme werden weniger gesehen, denn die Jungen haben noch viele Erwerbsjahre vor sich. Als weitere Problemgruppe wurden ältere Leute genannt, da sich Investitionen in die Berufsintegration im fortgeschrittenen Alter weniger lohnen. Finanzieller Druck und der Umstand, dass AIPs keine Rahmenfristen mehr ermöglichen, wirken sich hier negativ aus. Zu den Personengruppen der Alleinerziehenden, sowie Ausländerinnen und Ausländer wurden nur vereinzelte Aussagen generiert. Personen ohne Berufsausbildung seien insofern betroffen, als dass diese bei Wirtschaftskrisen zuerst aus dem Arbeitsmarkt fallen und seltener wieder den Einstig finden. Vereinzelt wurden auch weitere Kategorien genannt, welche die Programmzuteilung beeinflussen (Motivierte / Unmotivierte, Personen die bereits mehrere Programme durchlaufen haben).

4.6 Bewertung der Revision aus sozialarbeiterischer Sicht

Den Fokus auf die Bewertung der ALV-Revision gerichtet fällt auf, dass die Sozialdienstleitenden diese recht unterschiedlich bewerten.

4.6.1 Negative Bewertung

Fünf der befragten Sozialdienstleitenden bewerteten die Revision klar negativ. Drei der fünf betonten, dass die Revision die soziale Ausgrenzung erhöhe, da es für viele Leute stigmatisierend wirke, Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Die Leute hätten in der Sozialhilfe gegenüber einer Versicherung einen klar schlechteren Status.

Dieselben drei Sozialdienstleitenden bewerteten den sogenannten Drehtüreffekt, also den Wechsel zwischen Sozialhilfe und ALV, nicht als negativ, sondern sahen positive Effekte. Diese würden nun entfallen und die Abhängigkeit der Klientel von der Gemeinde werde grösser. Ein Wechsel des Systems, des Beraters, und somit ein neuer Anlauf sei immer auch mit Chancen verbunden. Wieder einmal Lohn (auch wenn nur Soziallohn während der Teilnahme am AIP) oder Versicherungsleistungen zu bekommen, gebe ein besseres Gefühl als Fürsorgeleistungen zu beziehen. Den Leuten sei ja auch nicht geholfen, wenn sie einfach auf dem Sozialdienst bleiben. Eine der befragten Personen äusserte auch die Besorgnis, dass anstelle dieses Drehtüreffekts eine Kaskade nach unten entstehen könnte.

IP 6: Und es gibt schon die Variante, oder es gibt auch Studien die sagen, dass wenn man tiefere Taggeldentschädigungen hat, dann würden die Leute wieder schneller einen Job finden. Amerika zum Beispiel zum Vergleich. Das mag, wenn man grob schaut, stimmt das. Wenn man genau hinschaut, sind es häufig dann Leute, die dann zwei bis drei Jobs erledigen müssen, damit sie überhaupt überleben können und es ist bei jeder Arbeitslosigkeit sind sie vom Erwerb wieder eine Stufe tiefer. Also sie können immer weniger ihren Lebensunterhalt finanzieren. Es gibt eine Kaskade nach unten anstelle einer Drehtür. Und da ist schon fraglich, ob das bei uns in der Schweiz erwünscht ist.

Ebenfalls von den gleichen Sozialdienstleitenden wurden der erneute Abbau bei den Sozialversicherungen und die Verkürzung der Taggelder kritisiert, weshalb die Leute schneller bei der Sozialhilfe seien. Es werde eine weitere Gruppe von Personen auf das letzte Netz verschoben, das eigentlich die Aufgabe hätte, die Leute wieder in einen normaleren Rahmen zu bringen, was durch den Sozialversicherungsabbau aber erschwert werde.

IP 2: Die wichtigsten, der wichtigste Punkt ist, wir sind das letzte Netz und das Ziel ist ja immer auch zu schauen, dass die Leute irgendwo wieder einen Versicherungsrahmen, in einen normalen Rahmen kommen (...). Und jetzt einfach mit der Revision bedeutet es einfach, dass die Sozialversicherungen abbauen (...) und das führt dazu, dass die Leute schneller bei uns sind.

Zwei Sozialdienstleitende betonten, dass eine Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden stattfinde. Sozialversicherungen entlasten heisse immer auch die Gemeinden zu belasten und diese seien rechtlich und finanziell schlechter gestellt. Eine der beiden Personen betonten, dass bei derartigen Revisionen die Sicht fürs Ganze fehle und lediglich an einzelnen Sozialversicherungen herumgeschraubt werde, damit die Kasse ihr Geld behalten kann. Momentan gebe es keine Gesamtstrategie und die Sozialhilfe werde nicht berücksichtigt. Stattdessen gehe es vielmehr darum, alle gesellschaftlichen Entwicklungen zu berücksichtigen.

IP 6: Man geht einfach an einzelnen Sozialversicherungen herumschrauben und schaut nicht das Ganze an. Man müsste auch bei der Sozialhilfe schauen. Man müsste alle diese Entwicklungen in der Gesellschaft drin mitberücksichtigen und als Gesamtpaket berücksichtigen.

Die zweite der beiden Personen betonte, dass der zweite Arbeitsmarkt von den Versicherungen aufgebaut worden sei und dessen Finanzierung durch diese sichergestellt war. Die Finanzierung durch die Gemeinden sei schwieriger, da es lediglich Regelungen aber keine gesetzlichen Bestimmungen gebe, die die Gemeinden in die Pflicht nehme. Es sei zudem stossend, dass es noch kein Bundesrahmengesetz oder zumindest eine Rahmenvereinbarung zur Existenzsicherung gebe, an die sich alle halten.

IP 3: Ich finde es aber völlig daneben, dass man nicht die Gesamtsicht, insgesamt, ich finde es stossend, dass es noch kein Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung gibt, (...).

Eine Person bemängelte, dass mit der Revision von der ursprünglichen Sozialhilfepraxis abgerückt wird, die eigentlich als bedingungslose Leistung konzipiert war. Soziallohn gab es für Arbeitsleistung in AIPs, jetzt könne man nur noch die WSH als Gegenleistung für die AIP-Teilnahme geben. Ebenfalls forderte die Person dass das Personal bei den RAVs nicht abgebaut werden dürfe, damit die Qualität verbessert werden könne. Durch fehlende Begleitmassnahmen zur qualitativen Verbesserung der Vermittlung verkomme die Revision zu einer einfachen Sparübung.

Eine andere Person bezeichnete die Revision als eindeutige Verschlechterung der Situation, bei der die Finanzen einen zu zentralen Charakter erhalten würden. Generell wirke sich die Revision negativ auf die Zuweisungspraxis an AIPs aus. Die Entscheidung zur

AIP-Platzierung sei für Gemeinden mit Kosten verbunden, was immer schon ein Thema gewesen sei, dieses Problem würde sich durch das Entfallen der Rahmenfristen zusätzlich verschärfen, da dieser Anreiz zur Finanzierung von AIPs entfalle. Damit verbunden sei das Risiko der Zurückhaltung bei der AIP-Zuweisung und dass Leute einfach lange in der Sozialhilfe bleiben.

IP 3: Also wenn wir noch so gut informiert sind und wissen, letztendlich braucht es das OK von der Gemeinde, dass sie an einer Platzierung in dem Sinne auch an Mehrkosten zur Sozialhilfe hin auch ja sagen. Und das ist natürlich immer schon ein Thema und ein Problem gewesen, das ist auch kein neues Problem, verschärft sich durch die AVIG-Revision ganz sicher.

Das Entfallen der Rahmenfrist wirke sich auch negativ auf die Motivation der Betroffenen aus. Sich eine Rahmenfrist erarbeiten zu können, also die Option, wegzukommen von der eher als stigmatisierend wahrgenommenen Sozialhilfe, sei ein motivierendes Arbeitsinstrument gewesen, das nun entfalle. Über ein AIP wenigstens von der Sozialhilfe wegzukommen, sei früher eine Perspektive und eine Chance gewesen. Da kein Platz im ersten Arbeitsmarkt versprochen werden könne, werde es zunehmend schwieriger, den Betroffenen Perspektiven geben zu können und die geringere Motivation sei spürbar. Die befragte Person betonte, dass durch solche Revisionen allgemein für einen immer grösseren Teil der Bevölkerung Perspektivlosigkeit geschaffen werde. Bei der Revision der Invalidenversicherung sei dies fast noch schlimmer, da die Aussichten für diese Gruppe, im ersten Arbeitsmarkt wieder Fuss zu fassen, noch aussichtsloser seien. Dies sei nicht nur schlecht für die Betroffenen, sondern auch für ihr Umfeld, da bekannt sei, dass sich Armut „vererbe“ und solche Faktoren zunehmen würden. Es könne nicht sein, immer mehr Leute in perspektivenlose Situation zu bringen, ohne entsprechende Angebote zu schaffen.

IP 3: (...) man hat aus sozialarbeiterischer Sicht für einen grösseren Teil der Bevölkerung, für einen grösser werdenden Teil von Betroffenen, man muss es so sagen, Perspektivlosigkeit geschaffen. Und das ist nicht gut. (...) Also es wird schwierig für die und es wird schwierig für ihr Umfeld, und es wird schwierig für deren ihre Kinder. All die Mechanismen welche wir kennen in der Sozialarbeit, wo wir wissen, Armut vererbt sich, x-was, das sind, die werden schärfer.

Ebenfalls bemängelt dieselbe Person, dass es keine Einführungsfrist gegeben habe und im Vorfeld Unklarheit herrschte, ob generell in allen Programmen die Rahmenfristen wegfallen, was die Situation erschwerte.

Eine weitere Person kritisierte, dass es bei der Revision wie bei allen sozialpolitischen Reformen nur Verschärfungen gebe, was sich auch künftig nicht ändern werde.

IP 8: Ich arbeite jetzt seit 17 Jahren in der Sozialarbeit und ich habe bis jetzt nur in eine Richtung Veränderungen gesehen. Und das wird sich auch nicht ändern.

Zudem entspreche die Revision dem Zeitgeist, Probleme im Sozial- und Gesundheitsbereich zu individualisieren und die Schuld den Einzelnen zuzuschieben, ohne die gesamtwirtschaftliche Situation zu berücksichtigen. So würde es immer jene Personen mit geringen Ressourcen zuerst treffen und Arbeitslosigkeit sei heute nicht nur ein individuelles Problem, sondern habe mit der Wirtschaftslage zu tun da es nicht genügend Arbeitsplätze gebe.

IP 8: Es passt natürlich in unser Zeitbild. Ich sage mal gesamthaft. Weil aus ethischer Sicht ist es schon länger in der Sozialhilfe so, dass ich sage im Gesundheitswesen in allen Bereichen der Gesellschaft wird Versagen oder Probleme die ich habe, das wird individualisiert. Das quasi ich keine Arbeit habe, weil ich nicht will.

Weiter kritisierte die Person die Revision als desintegrierend, und sie erschwere die Integration insbesondere von Jugendlichen.

IP 8: Das ist meine Hauptsorge, dass die Jugendlichen noch mehr herausfallen aus dem System. Die jungen Leute, die viel enger, engmaschiger betreut und begleitet werden müssen, weil sie eben nicht in dem Sinne einen Zeithorizont haben, weil sie unselbstständiger sind, also dass sie wirklich teilweise einen gewissen Druck, einen gewissen Rahmen brauchen, der sie trägt. Sie hatten die Schule und danach fallen sie ins Leere. Dort wird's krass und dort finde ich die Revision wirklich ganz, ganz tragisch.

Generell würden die Chancen von Personen auch sinken, wenn sie nicht mehr in der Arbeitslosenversicherung drin seien. Frauen, die während der Ehe nicht berufstätig waren und nach der Scheidung schneller in der Sozialhilfe seien, hätten also in der Sozialhilfe ebenfalls geringere Chancen, als wenn sie länger ALV-Leistungen zugute hätten. Momentan seien die Verhältnisse in der Schweiz noch gut, dennoch sieht die Person Parallelen zu Hartz IV in Deutschland.

Längere Wartezeiten für Leute mit hohem Einkommen seien hingegen einer der wenigen Punkte, welche die befragte Person auch nachvollziehen könne.

4.6.2 Akzeptierende Bewertung

Eine der interviewten Personen bewertete die Revision weder eindeutig positiv noch negativ, sondern vertrat eine akzeptierende Haltung. Die Revision mache nicht so einen grossen Unterschied, natürlich komme es aber auch auf die einzelnen Punkte an.

Betroffene würden zwar weniger Geld erhalten, wo der Sozialdienst ja auch einspringe, hingegen erbringe das RAV immer noch Beratungsleistungen. Die Person widerspricht indessen der Ansicht, dass Sozialhilfe mehr stigmatisiere und Versicherungsleistungen primär besser sein sollen. Als leitende Person eines Sozialdienstes sei man zwar an tiefen Fallzahlen interessiert, volkswirtschaftliche Überlegungen könnten aber auch anders aussehen.

IP 5: Und das ist diese Sicht, die sagt, wenn ich 150 Leute, das ist eher eine volkswirtschaftliche, zur Arbeitslosenversicherung raus werfe, denen die Leistungen wegnehme, habe ich nachher, da gehen die Schätzungen auseinander, zwischen 50 und...ich kann, also gut, sagen wir mindestens zweidrittel von diesen Leuten die ich ausschliesse, leben nachher anders als durch Transferleistungen.

Die Revision sei alles in allem nicht nur gut, aber auch nicht nur schlecht. Wie viel Versicherung und wie viel Sozialhilfe müsse in Aushandlungsprozessen geklärt werden, wobei das Maximum an Versicherungsleistungen nicht immer das Beste sei. Zudem habe die Revision eine hohe politische Legitimation. Politische Entscheide und vorgegebene Rahmenbedingungen müssten akzeptiert werden. Künftig würden die Verteilkämpfe wohl härter, was mit der Wirtschaftssituation zusammen hänge. Solche Entwicklungen seien nicht aufzuhalten und die Abhängigkeit in der Sozialhilfe von äusseren Faktoren ohnehin grösser als von jenen, die man selber beeinflussen könne. Dies heisse nicht, dass man nichts tun, sondern sich viel mehr im Rahmen der eigenen Möglichkeiten bewegen solle.

4.6.3 Mehrheitlich positive Bewertung

Von zwei Sozialdienstleitenden wurde die Revision grossmehrheitlich positiv bewertet. Beide begrüssen, dass die AIPs keine Rahmenfristen mehr generieren und der Drehtüreffekt entfällt und sind der Ansicht, dass dieser Wechsel zur ALV nicht viel gebracht habe.

IP 9: Wobei ich persönlich finde die, also das ist jetzt eine politische Stellungnahme, den Wechsel für richtig, denn, ist vielleicht jetzt ein starkes Wort, für mich war das so eine Art offizieller Versicherungsbetrug, eben mit dieser, mit dieser Beschäftigung, Lohn zu zahlen, Versicherungsleistungen zu erwirtschaften.

Der Aspekt, AIPs einfach danach zu beurteilen ob sie Beitragszeiten für die ALV generieren, entfalle. Die Programme würden sich nun nicht mehr einfach darauf ausrichten können, sondern seien gezwungen, gute und differenzierte Angebote zu erarbeiten. Der vermehrte Markt führe zu mehr Qualität und besseren Angeboten, die Arbeitsintegration werde ehrlicher, konstruktiver, in längerfristigen Prozessen gedacht und vermehrt aus einer Hand geplant. Dies sei eine gute Bewegung für die Sozialhilfe und die Arbeitsintegration, aber auch für die Betroffenen.

IP1: Es ist einfach vielleicht auch fühlblutiger Markt. Wir haben viele Anbieter. Alle haben begonnen Kosten zu reduzieren, haben, haben Spardruck, ist spürbar oder. Also das spielt einfach so gleichzeitig mit rein, und die AIP, AIP-Anbieter sind wirklich alle gefordert, ihre Angebote zu überdenken, was machen wir, die Sozialämter wollen irgendwie eine, eine Erfolgsperspektive, irgendwie so einen Funken am Horizont, doch sehen, dass es vielleicht irgendetwas bringen könnte.

Eine Person betonte auch, dass sich die Gemeinden nun vermehrt Gedanken machen müssten, was wirklich hilfreich sei für die berufliche Integration, was zuvor viel zu wenig stattgefunden habe.

Als negativen Punkt betonte diese Person, dass es schade sei, wenn die Chancen, die AIPs bieten können, aus finanziellen Gründen nicht mehr genutzt werden könnten.

Die andere Person nannte unter den negativen Punkten, dass es für die Betroffenen auch stigmatisierend sein könne, auf der Sozialhilfe zu bleiben, ohne sich einen Eigenbeitrag erwirtschaften zu können, und dies könne durchaus auch etwas auf die Perspektive ausmachen. Der Wechsel zum RAV und zu einem neuen Berater sei in einigen Fällen immer wieder mit Chancen verbunden gewesen. Nun seien Betroffene nur noch ans Sozialamt gebunden.

4.6.4 Positive Bewertung

Klar befürwortet wurde die ALV-Revision nur von einer Personen. Sie zeigte sich erleichtert, dass der Drehtüreffekt und die Erwirtschaftung von Rahmenfristen über AIPs aufhörten.

IP 4: (...) ich habe es befürwortet, da der Drehtüreffekt aufhört und die pseudo-vermeintliche Rahmenfrist aufhört.

Die Person betonte, dass vor der Revision Leute einfach an eine andere Institution weitergewiesen worden seien und die Aspekte der sozialen Integration dabei eher zu kurz kamen. Wenn Probleme wie Sucht, Krankheit oder Partnerschaftsproblem vorhanden seien, dann müssten diese Probleme zuerst angegangen und gelöst werden. Anschließend könne wieder geschaut werden, in welche Richtung es weiter gehe. Die ALV sei in dem Sinne auch nicht für Leute mit Mehrfachproblematik gedacht.

IP4: Und nein, ich finde die ALV ist für Personen, die arbeitslos werden, die tendenziell innerhalb eines Jahres eine Stelle finden und nicht für Leute, die Mehrfachproblematiken haben.

Fazit: Es fällt auf, dass die Revision sehr unterschiedlich bewertet wird, wenn auch jeweils ähnliche Gründe für den eigenen Standpunkt genannt wurden. Fünf Sozialdienstleitende lehnten die Revision ab und bewerteten sie klar negativ. Eine Person wertete die Revision weder eindeutig positiv noch negativ, sondern vertrat eine akzeptierende Haltung. Zwei Sozialdienstleitende bewerteten die Revision grossmehrheitlich positiv unter anderem, da sie sich durch mehr Wettbewerb zwischen Programmen mehr Qualität erhoffen, betonten aber auch negative Punkte wie die Stigmatisierung oder das Risiko, dass die Chancen, die AIPs bieten, infolge entfallender Rahmenfristen weniger genutzt werden könnten. Lediglich eine Person bewertete die Revision klar positiv.

4.7 Handlungsbedarf aufgrund der Bewertungen und Erfahrungen

Nach den Bewertungen aus sozialarbeiterischer Sicht folgt der Handlungsbedarf, den die Sozialdienstleitenden sehen.

4.7.1 Mögliche Problemfelder

Ein Problemfeld sehen vier Sozialdienstleitende in der Tatsache, dass die Leute für den ersten Arbeitsmarkt vorbereitet werden und dann gar keine Stellen vorhanden sind. Das muss sich decken. Wie dies jedoch klappen könnte, kann niemand genau sagen. Einerseits sollte der politische Druck auf die Wirtschaft erhöht werden. Die Firmen müssten ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wahrnehmen.

IP2: Ich merke einfach, es macht auf eine Art wenig Sinn, wenn ich schaue, dass die Leute wieder fit werden für den Arbeitsmarkt und der Arbeitsmarkt dann keine Stellen hat.

Zwei Sozialdienstleitende finden, dass es vermehrt die Aufgabe von Sozialarbeitenden in Sozialdiensten werden wird, die Leute zu vermitteln, und sehen darin ein grosses Problem. Das müsse eigentlich eine Fachstelle für Arbeit erledigen, doch viele Gemeinden hätten gar nicht die finanziellen Mittel und auch nicht die Möglichkeit, eine solche aufzubauen und zu unterhalten. Das Problem sei, dass die Sozialarbeitenden, neben den anderen Tätigkeiten, Aufgaben in der Arbeitsvermittlung übernehmen müssen. Dazu fehlen einfach die spezifische Ausbildung und das Know-how.

IP8: (...) es ist meiner Meinung nach keine Arbeit für Sozialarbeiter, Arbeitsintegration zu betreiben. Wir sind keine Fachkräfte in diesem Bereich. Das ist eine Aufgabe des RAV und der Arbeitslosenkasse. Und hier werden Sachen, und das Know-how ist gar nicht da.

Aber auch beim RAV sehen zwei Sozialdienstleitende Handlungsbedarf. Aus deren Sicht sind die RAVs zu wenig daran interessiert, Zeit in die Leute, in Sozialhilfebeziehende zu investieren. Es sei einfacher, Leute zu vermitteln, die erst seit kurzem arbeitslos sind. Das gebe den Beratern eine gute Quote. Aber es sei wichtig, dass gerade die Fachpersonen des RAV oder der IV ihr Wissen einsetzen, um die Stellensuchenden möglichst gut zu unterstützen.

IP3: Je länger weg die Leute sind, desto schwieriger wird's, desto tiefer wird die Quote und desto mehr Aufwand ist nötig und der Aufwand lohnt sich nicht. (...)also das ist ein Problem im System vom RAV, so wie sie funktionieren.

Handlungsbedarf sehen drei Sozialdienstleitende im Übergang von der Schule in die Lehre. Es wichtig, gute Anschlussmöglichkeiten zu schaffen und die Begleitung engmaschig zu führen. Ein grosser Anteil von Sozialhilfebeziehenden habe keine Ausbildung und da müsse investiert werden. Sie werfen auch die Frage auf, was mit den Jugendlichen passiere, die nach der Schule keine Lösung haben. Es gelte, die Leute zuerst in die Programme hineinzubringen und diese auch zu finanzieren. Ansonsten gebe es einen Sockel, der sich verhärte und nicht mehr weggehe.

IP8: Das heisst, wir haben eh schon Probleme mit Jugendlichen, weil sie sich nicht rechtzeitig melden, weil sie keine Ausbildung machen nach der Schule und das ist eine Gruppe, die sehr, sehr unter der Situation leidet. Wenn sie keine Ausbildung machen dass sie dann oftmals hängen, zuhause hängen, noch ein Stück weit von zuhause unterstützt werden.

Problematisch sei auch die Tatsache, dass Personen, die schliesslich in der Sozialhilfe landen, schon viele andere Stellen durchlaufen hätten. Ein Sozialdienst hat sich zum Ziel gesetzt, diese Personen speziell anzuschauen und mögliche Lösungen zu erarbeiten. Eine mögliche Lösung, die zwei Sozialdienstleitende sehen, wäre die Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes auch für Leute aus der Sozialhilfe. Dieser müsse von der Politik und der Gesellschaft getragen werden. Auch hier gilt es, mit anderen Fachstellen und Fachpersonen zusammen zu arbeiten und nach Lösungen zu suchen.

4.7.2 Form der AIPs überdenken

Für sieben Sozialdienstleitende ist klar, dass sowohl AIPs und DAPs geschaffen werden müssen, die weniger kosten. Es soll möglich sein, den Leuten Tagesstruktur und Beschäftigung zu bieten. Denn es gibt immer mehr Leute, die für eine längere Zeit nicht in den ersten Arbeitsmarkt kommen. Gemeinsam mit den AIPs, Fachstellen und Gemeinden sollte hier nach Lösungen gesucht werden. Natürlich seien die AIPs selbst auch gefordert, Lösungen zu erarbeiten.

Eine andere Forderung einer befragten Person ist die Durchlässigkeit in den AIPs. Es muss möglich sein, dass jemand während der Laufzeit das Programm oder die Stufe wechseln kann. Dafür braucht es ehrliche Auswertungen und Feedbacks und eine Offenheit zur Weiterplanung. Wenn eine Person wieder stabil ist und nicht mehr nur Tagesstruktur braucht, dann muss es möglich sein, in ein Angebot zu wechseln, das die Kompetenzen fördert.

IP1: Das hat bis jetzt noch sehr wenig stattgefunden, und dort denk ich ist Handlungsbedarf wirklich mit der Durchlässigkeit.

Von fünf Sozialdienstleitenden wird gewünscht, dass vermehrt Leute direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Eine Möglichkeit sei, bei Gemeinden, öffentlichen oder auch grösseren privaten Betrieben mehr Nischenarbeitsplätze zu schaffen.

Eine befragte Person sieht Potential in der Änderung der Finanzierung. Wenn Programme Aufträge für den Staat übernehmen würden, dann wäre die Finanzierung anders und es könnte eventuell wieder eine Rahmenfrist erarbeitet werden.

IP6: (...) der andere Teil, wo wir schauen müssen, gibt es so Aufträge, die der Staat hat, die er outsourcen kann und solche Arbeitsprojekte als Aufträge bezahlt. Anstelle dass man die Projekte bezahlt, bezahlen sie die Aufgaben.

Zusätzlich zu den Programmen müsse sehr individuell auf die jeweiligen Probleme der Klientel eingegangen werden. Dies sei jedoch nicht möglich, aufgrund der grossen Zahl von Leuten müssen einfach gewisse Strukturen eingehalten werden, so eine befragte Person.

4.7.3 Vorzunehmende Anpassungen

Eine neutrale Abklärungsstelle wünscht sich eine befragte Person.

IP1: (...) eigentlich so eine Stelle wünschen, die wirklich so die Dossiers genau anschauen würde und wirklich Empfehlungen abgeben würde, sehr differenzierte, wo würden die jetzt hingehören, und solche Prozesse dann auch begleiten würden.

Für eine Person sind vom Staat geförderte Anstellungsverhältnisse ohne Konkurrenz zur Wirtschaft eine Möglichkeit. Es gelte Anreize für Betriebe zu schaffen, damit diese bereit sind, auch Leute einzustellen, die schon länger weg sind vom Arbeitsmarkt. Zum Beispiel könnte der Lohn während den ersten Monaten staatlich finanziert werden und dann langsam die Ablösung geschehen.

In einem Sozialdienst wird weiter an der spezifischen Schulung der Mitarbeitenden zu aktuellen Themen festgehalten. So hat dieser Sozialdienst einen Workshop mit allen AIP-Anbietenden durchgeführt.

Eine andere befragte Person meint, dass der Bund grundsätzlich die Defizite der Versicherung beheben müsste und auch könnte, er wolle einfach nicht. Und so geschehen laufend Revisionen, die letztlich immer die Gemeinden und die Klientel treffen.

4.7.4 Politischer Handlungsbedarf

Vier Sozialdienstleitende erachten es als notwendig, dass auf Bundesebene eine Veränderung geschieht. Ein Votum ging dahin, dass ein Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung erarbeitet werden müsste. Damit würde der Tendenz Einhalt geboten, dass der Abbau immer auf Kosten der Gemeinden und der Klientel geschieht. Das Abschieben an andere Institutionen könne problematisch sein.

Alle vier sind der Meinung, dass eine Gesamtstrategie entstehen müsse. Eine Person ist der Meinung, dass Synergien aller beteiligten Versicherungen und Institutionen genutzt werden müssten.

IP9: Wie realistisch das in diesem politischen, föderalen System ist, ist eine andere Frage. Aber ich kriege mit, dass es so viel Reibungsverluste gibt, wenn ich es positiv sehe, gibt es einfach Arbeit für Sozialarbeiter, und ersetzt und garantiert ja meine Beschäftigung.

Eine weitere befragte Person meint, dass es eine Illusion sei, dass alle integriert werden können. Es gebe verschiedene Player, die grosse Anstrengungen unternehmen, und man merke einfach, dass es längst nicht alle packen. Arbeitslosigkeit sei heute nicht mehr individuell, sondern hat klar auch mit der Wirtschaft zu tun. Es stehen einfach nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung.

Dass auf lokaler Ebene Einfluss auf die Politik genommen werden könne, erwähnen zwei Sozialdienstleitende. Politikern könne offen die Meinung kundgetan werden und diese könnten dann wiederum im jeweiligen Gremium oder in der Partei Einfluss nehmen.

4.7.5 Weiteres

Eine befragte Person meinte, wenn es so weitergehen würde mit den Abschiebungen an die Gemeinden, dann müsste zur adäquaten Bewältigung der Dossiers eine Stellenerhöhung beantragt werden. Doch dies sei momentan in ihrer Gemeinde absolut kein Thema.

Eine weitere Person vertrat den Standpunkt, dass man die Situation nun akzeptieren und aus der neuen Rechtslage das Beste machen müsse.

IP5: Ich sage, jetzt muss man schauen, jetzt muss man die Situation analysieren und das Beste daraus machen.

Fazit: Mehrere Sozialdienstleitende nannten verschiedene Problempunkte bzw. Fehlentwicklungen die die Arbeitsintegration erschweren. Genannt wurden unter anderem:

- **Keine Stellen im ersten Arbeitsmarkt nachdem Leute auf diesen vorbereitet worden sind**
- **Vermittlung, Triage, und Assessments für die Klientel müssen vermehrt von Sozialarbeitenden gemacht werden, obwohl hierzu eine Fachstelle Arbeit geeigneter wäre**
- **Mangelndes Interesse der RAVs, Zeit in Sozialhilfebeziehende zu investieren (infolge der tieferen Vermittlungsquoten)**
- **Mangelnde Betreuung junger Leute beim Übergang von der Schule in die Lehre**
- **Ungenügende Etablierung des zweiten Arbeitsmarkts**

Ebenfalls müsste die Form der AIPs und DAPs angepasst werden. Diese müssten kostengünstiger sein, damit Leute, die über längere Zeit nicht in den ersten Arbeitsmarkt kommen, eine Tagesstruktur haben und die Durchlässigkeit zwischen den Probrammen müsste verbessert werden. Auch wird gewünscht, vermehrt Leute direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln zu können. Weiter genannt wurde der Wunsch nach einer neutralen Abklärungsstelle für geeignete Integrationsmassnahmen sowie staatlich geförderte Anstellungsverhältnisse oder Anreize für Betriebe, Langzeitarbeitslose einzustellen. Teilweise wurde auf politischer Ebene gefordert, dass auf Bundesebene eine Gesamtstrategie, wie etwa ein Bundesrahmengesetz über die Existenzsicherung, erarbeitet werden müsste, um dem Abschieben an andere Institutionen und dem Abbau auf Kosten der Gemeinden Einhalt zu gebieten. Auch genannt wurde die politische Einflussnahme auf lokale Behördenmitglieder.

4.8 Zukunftsprognosen

Nach Einschätzungen der gegenwärtigen Situation wurden die Interviewpartner auch über ihre Prognose für die Zukunft befragt. Viele verwiesen darauf, dass sich die Tendenzen erst allmählich abzeichnen würden.

4.8.1 Fallzahlen in der Sozialhilfe

Die Einschätzungen der Sozialdienstleitenden fiel auch hier unterschiedlich aus. Was jedoch zweimal explizit erwähnt wurde ist die Tatsache, dass sich momentan die wirtschaftliche Situation erholt habe und damit die Fallzahlen eher rückläufig sind. Dies kann sich aber mit einer erneuten Verschlechterung der Wirtschaftslage schnell ändern. Auch die Ablösung aus der Sozialhilfe falle momentan wieder etwas leichter.

IP1: Das, ich meine wenn immer die nächste Wirtschaftskrise kommt, also ich meine wir sind dermassen ja in der Gesellschaft eingebettet. Wenn die Situation im Moment so bleiben würde wie sie ist, könnte es sein, dass die Fallzahlen mindestens stagnieren oder eher leicht rückläufig sind. Das ist im Moment so die Tendenz.

Eine andere Einschätzung ist, dass die Fallzahlen zunehmen werden. Dies sagen drei Sozialdienstleitende. Da die Personen nun früher ausgesteuert werden, kommen sie tendenziell früher in die Sozialhilfe. Besonders erwähnt wurden die Jugendlichen, die vermehrt erwartet werden. Dies bedeutet, dass mit Mehrkosten in der Sozialhilfe gerechnet werden müsse. Auf der anderen Seite müssen die Sozialämter Geld einsparen. Dies wird den Druck auf die Sozialämter und auf die Klientel vergrössern.

IP5: Also wir sagen eben wir rechnen mit so fünf Prozent mehr (...) Aber das sind natürlich, eben wir sind auch nicht Propheten (...) man kann sich grob verhauen. (...) Aber wir haben einfach mal Betrag B3 budgetiert als Folge.

Der Übergang von der ALV in die Sozialhilfe wird nach Aussagen einer befragten Person als grosse Belastung für die Betroffenen erlebt. Dieser Druck würde, nach der Hypothese der Befragten, die Personen vermehrt dazu bringen, eine Stelle anzunehmen, damit sie nicht Sozialhilfe beziehen müssen, auch wenn diese nicht dem bisherigen Beruf entspricht. Zwei andere Sozialdienstleitende meinen, dass es im Schnitt rund drei bis sechs Monate daure, bis sich eine Person beim Sozialamt melde. Dies könne sich auch noch weiter hinauszögern, wenn noch Ersparnes vorhanden sei oder die Leute würden sich noch Geld von Verwandten und Bekannten ausleihen.

IP8: Es gibt noch Leute, die sich zwei bis drei Monate über Wasser halten können (...)

Zwei Sozialdienstleitende sagen, falls die sozialpolitische Stossrichtung weiter gehe und weitere Kürzungen der Sozialversicherungen erfolgen, würden auch die Leute vermehrt in die Sozialhilfe fallen. Dies würde von der ursprünglichen Idee des Sozialstaates abweichen und es müssten Richtungsänderungen erfolgen.

4.8.2 Zuweisungspraxis an AIPs im eigenen Sozialdienst

Bei vier Sozialdiensten wird es künftig keine Änderungen in der Zuweisungspraxis geben. Vor allem bei den Jugendlichen nicht (vgl. 4.4.1).

Allgemein müsse die Zuweisung an ein AIP gegenüber den entscheidenden Behörden noch besser begründet werden.

Je nachdem, wie sich die AIPs den neuen Bedingungen anpassen, wird sich die Zuweisung auch anpassen. Dies stellen mehrere Befragte fest. Für eine befragte Person ist klar, dass mehr Leute mit Handicaps über eine längere Zeit in der Sozialhilfe bleiben. Diese zu integrieren, werde schwierig sein und wohl eine grössere Bedeutung in der Arbeit der Sozialdienste der Gemeinden übernehmen.

IP2: Wie bringe ich diese in den ersten Arbeitsmarkt zurück? Ich habe das bis jetzt nicht als meine Hauptaufgabe empfunden. Aber das kommt noch so weit, dass das meine Aufgabe wird.

Für zwei Sozialdienstleistende komme es stärker auf das Budget der Gemeinde an. Wenn das Raum für Arbeitsintegrationsprogramme lässt, würden keine Änderungen vorgenommen.

4.8.3 Zuweisungspraxis an AIPs allgemein

Auch hier ist es für die Befragten schwierig, klare Aussagen zu machen. Es hänge allgemein stark vom Kostendruck ab und dies mit den steigenden Fallzahlen zu vereinbaren sei schwierig.

Eine befragte Person wies auf das Risiko hin, die Zuweisung an AIPs lediglich als Kontrollmassnahme zu gebrauchen, anstatt zur sozialen und beruflichen Integration.

Dass dies nicht die letzte Revision gewesen sei, meinen zwei Sozialdienstleitende. Diese Revisionen würden regelmässig kommen. Eine der beiden Personen äusserte ihre Sorge, dass es nur in eine Richtung geht: Mehr Repression und Kürzungen.

IP8: Da wird auch gekürzt. Aber na ja. Also ich schätze sie, wenn Sie mich fragen wie ich es generell einschätze, dann schätze ich es also als desintegrierend ein. Sie erschwert Integration insbesondere für Jugendliche.

Bei den älteren Personen werde die Zuweisung schwieriger werden (vgl. Kapitel 4.5.5). Es wird sich zeigen, wie viel die Gemeinden noch in die Arbeitsintegration für diese Personen investieren werden. Für die meisten der befragten Personen ist es wahrscheinlich, dass dort eher gespart als investiert wird.

Fazit: Die Einschätzungen betreffend die weiteren Entwicklung fielen nicht einheitlich aus. Zwei Sozialdienste rechneten mit rückläufigen Fallzahlen infolge der wirtschaftlichen Erholung, was sich aber bei einem Abschwung auch wieder ändern könne. Mehrfach wurde auch die Besorgnis geäussert, dass die Fallzahlen infolge der früheren Aussteuerungen zunehmen und besonders Jugendliche schneller auf Sozialhilfe angewiesen seien. Die Fallzahlen könnten künftig noch steigen, da sich viele Leute erst nach einigen Monaten melden würden. Teilweise wird mit weiteren Kürzungen bei den Sozialversicherungen gerechnet, was ebenfalls für steigende Fallzahlen spreche. Die Entwicklung der Zuweisungspraxis würde unter anderem davon abhängen, wie sich die AIP-Anbietenden den neuen Bedingungen anpassen, aber auch von den Budgets der Gemeinden. Geäussert wurde das Risiko, AIPs lediglich noch als Kontrollmassnahme einzusetzen. Negativ entwickeln könnte sich die Zuweisungspraxis auch für ältere Personen. Erschwert werde die Situation dadurch, dass es immer weniger Stellen für Leute mit tieferer Qualifikation gebe.

5 Diskussion

In diesem Teil werden die in Kapitel 4 vorgestellten Ergebnisse im Bezug zur Theorie diskutiert und zueinander in Beziehung gesetzt. Dabei geht es auch darum, Unterschiede unter den Befragten und zur Theorie aufzuzeigen. Ähnliche Themenbereiche aus den Leitfadeninterviews und aus dem Kapitel 4 werden an dieser Stelle teilweise zusammen wiedergegeben. So wird im ersten Unterkapitel die Situationsveränderung zwei Monate nach Einführung der ALV-Revision diskutiert. Anschliessend werden die Zusammenarbeit mit den AIPs, die von der Revision besonders betroffenen Personen, die Bewertung der Revision und daraus resultierender Handlungsbedarf, sowie die Prognosen für die künftige Entwicklung diskutiert. Im letzten Unterkapitel werden die Forschungsfrage bzw. die vier Teilfragen beantwortet.

5.1 Situationsveränderungen nach zwei Monaten

Gemäss dem geltenden Subsidiaritätsprinzip haben Personen, die über keinerlei Einnahmen mehr verfügen, um ihren Lebensunterhalt zu decken oder Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht durch Vermögensverzehr bestreiten können, grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe (vgl. Kapitel 2.3.1). Darunter fallen auch Ausgesteuerte, die durch das Wegfallen der Taggelder schneller in diese Lage geraten können. Insofern scheint es ihm Rahmen des Subsidiaritätsprinzips berechtigt, dass fünf der neun Sozialdienstleistenden im Vorfeld mit einer Fallzunahme aufgrund der ALV-Revision gerechnet haben. Dort wo Ausgesteuerte noch für eine bestimmte Zeit von der kantonalen Arbeitslosenhilfe profitieren, war noch nicht mit einem Ansteigen der Fallzahlen zu rechnen. Zu erhöhten Fallzahlen kann es gegebenenfalls kommen, wenn diese Gelder auch aufgebraucht sind.

Dass die Fallzunahmen auch bei den übrigen Sozialdiensten in den ersten zwei Monaten noch sehr gering ausfielen, könnte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, wie es Häfeli (2008a) beschreibt (vgl. Kapitel 2.3.1) damit zusammenhängen, dass viele Ausgesteuerte ihren Lebensunterhalt zumindest bis anhin noch selber bestreiten konnten, sei es durch Vermögensverzehr, dank dem Erwerbsverdienst von Ehepartnern oder durch die Annahme möglicherweise prekärer Arbeitsstellen. Dieser Umstand würde jener befragten Person rechtgeben, die auf eine Intakestudie und eigene Erfahrungen verwies, nach

der es nach dem Eintreten einer Notlage im Schnitt drei Monate dauere bis eine Person Sozialhilfe beantrage.

Da die Revision zum Zeitpunkt der Interviews erst seit zwei Monaten in Kraft war, gingen mehrere befragte Personen klar davon aus, dass die Fallzahlen in nächster Zeit noch steigen. Sie sagten zudem, die Lage dürfe nicht abschliessend beurteilt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass zu den per 01. April 2011 ausgesteuerten fortlaufend weitere Personen kommen. Die Erwartungen über die Fallzahlen gingen im Vorfeld stark auseinander. Es wird sich erst in einigen Monaten zeigen, welche Auswirkungen die Revision haben wird (vgl. 2.3.5).

5.2 Zusammenarbeit mit AIPs

Knapp die Hälfte der Sozialdienste nimmt keine Änderungen in der Zuweisungspraxis vor und wird an der bisherigen Praxis festhalten. In einigen Sozialdiensten zeichnen sich bereits Tendenzen einer zurückhaltenderen Zuweisungspraxis infolge der Revision ab. Änderungen erfolgen in einigen Sozialdiensten auch aufgrund der jeweiligen Budgetdiskussion und des entsprechenden Spardrucks. Unumstritten ist jedoch die Tatsache, dass die Arbeitsintegration für die betroffenen Personen wichtig ist. Wie diese aussieht, ist aber wieder sehr unterschiedlich.

Drei Sozialdienste nehmen keine Änderungen vor und schicken weiterhin alle arbeitsfähigen Personen in AIPs. Diese Dienste und deren Behörden sind von den positiven Aspekten der AIPs nach wie vor überzeugt und die Beibehaltung der bestehenden Zuweisungspraxis war nicht umstritten. Finanzielle Überlegungen spielen eine untergeordnete Rolle oder sind nicht bedeutsam, wenn Massnahmen gut begründet werden können. Ein vierter Sozialdienst nimmt ebenfalls keine Änderungen in der Zuweisungspraxis vor. Allerdings erfolgt die Zuweisung dort je nach Ressourcen einer Person und die AIPs werden nicht dazu eingesetzt, die Arbeitsbereitschaft abzuklären. Dass die Arbeitsintegration in diesen Diensten nach wie vor einen hohen Stellenwert genießt, ist ein optimaler Zustand und erleichtert die Arbeit der Sozialarbeitenden sehr. Wie in Kapitel 2.4.1 beschrieben, ist es eine Hauptaufgabe der Professionellen der Sozialen Arbeit, dass die Menschen bestärkt und gefördert werden. Dies ist bei knappen finanziellen Verhältnissen eher schwieriger durchzusetzen.

Für die Sozialdienstleitenden, in deren Sozialdienst infolge von finanziellen Überlegungen die Zuweisungspraxis geändert werden musste, war es wichtig zu erwähnen, dass sie die Arbeitsintegration als wichtig erachten. Die Behörden sehen das zuweilen anders. Darum können nicht alle Personen ein AIP besuchen, auch wenn es aus sozialarbeiterischer Sicht sinnvoll wäre. Es ist deshalb positiv zu würdigen, dass in einem Sozialdienst, trotz knapper werdender Finanzmittel, Massnahmen gut begründet beantragt und durchgebracht werden.

Eine befragte Person meinte, die restriktivere Zuweisungspraxis habe mehr mit dem Spardruck auf das Budget des Sozialdienstes zu tun und nicht mit der Revision. Diese verursacht zwar Mehrkosten, aber das alleine habe wenig Einfluss auf die Zuweisungspraxis. Anstatt weniger Leute in AIPs zu schicken, werden günstigere Angebote berücksichtigt.

Ein anderer Sozialdienst macht sich Gedanken, dass stärkerer finanzieller Druck den individuellen Charakter, was für die betreffende Person nun am besten sei, in Frage stellt. Dabei bestehe die Gefahr, dass nicht das für die betroffene Person optimalste, sondern das günstigste Programm gewählt werde. Hier werde aber stark mit den Gemeindebehörden verhandelt. Dies erhöht auf der anderen Seite auch den Druck auf die AIP-Anbietenden.

Druck von aussen könne förderlich für die Optimierung der Angebote und Arbeitsabläufe sein. Unakzeptabel seien grosse Einschränkungen die dazu führen, dass die betroffenen Personen nur noch verwaltet werden.

Durch die Möglichkeit, eine Rahmenfrist erarbeiten zu können, waren die Gemeinden eher bereit, in die Arbeitsintegration zu investieren. Mehrere Sozialdienstleitende haben die Rahmenfrist in diesem Zusammenhang erwähnt. Es hat sich gezeigt, dass älteren Personen eher die Möglichkeit gegeben wurde, in ein AIP zu gehen (vgl. Kapitel 4.5.5). Für eine befragte Person heisst das nun, die Zielgruppen zu überdenken und zu entscheiden, wer gehen darf und wer muss. Dies hänge letztendlich auch mit politischen Entscheidungen zusammen. Diese Diskussion über die zukünftige Zuweisungspraxis ist noch im Gange und der Ausgang ist ungewiss.

In einem Sozialdienst habe man begonnen, eine Art Segmentierungskonzept zu machen, nach dem man anhand der Grundeinschätzung bezüglich der Ablösungswahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe Leute mit höherer Ablösungswahrscheinlichkeit mit einer anderen Brille betrachte als bei Leuten mit tieferer Ablösungswahrscheinlichkeit.

Mehrere befragte Personen finden den Druck auf die AIPs positiv. Da keine Rahmenfrist mehr erarbeitet werden kann, müssen sich die Anbietenden von AIPs Überlegungen machen, damit die Gemeinden trotzdem Leute für die Arbeitsintegration schicken. Es werden Kostenreduktionen erwartet. Die Art und Weise, der Zuweisungspraxis, ist stark von der Gemeinde und der Einstellung der Sozialdienstleitenden abhängig.

Es gibt Personengruppen, die auch in einer Zeit des Wirtschaftswachstums auf Sozialhilfe angewiesen sind. Hier zeigt sich immer mehr die Tendenz, dass es einen grösser werdenden Sockel gibt. (vgl. Kap.2.4.2) Bei diesen Personen gibt es meistens mehr Probleme als nur die Arbeitslosigkeit. Diese Problematiken müssen ganzheitlich angegangen werden.

Vor der Revision gab es grosse Unterschiede zwischen AIPs und DAPs. Da die AIPs im Gegensatz zu den DAPs Rahmenfristen generierten, habe man für AIPs schneller und grosszügiger Kostengutsprachen geleistet. Nach der Revision müsse man dies nun auch überdenken und Entscheidungen treffen.

5.3 Von der Revision besonders Betroffene

Zur Frage, welche Personen besonders von der Revision betroffen sind, antworten alle Sozialdienstleitenden eher zögerlich. Dies könnte damit zusammenhängen, dass, wie im Kapiteln 4.2 und 5.1 beschrieben, bis zum Interview ein eher kleiner Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen war. Die verschiedenen Revisionen, beschränken die Möglichkeiten und Zuweisungen der Sozialdienste weiter.

Wie in Kapitel 2.2.3 erwähnt, führt die Revision zu einer ganzen Reihe von gesetzlichen Verschärfungen. Von diesen betroffen sind sicherlich Personen über 55 Jahren, Invalide, junge Leute unter 25 Jahren, Schul- und Studienabgänger und beitragsbefreite Personen. Längere Wartezeiten und vor allem die Reduzierung der Taggelder haben für sie weitreichende Folgen. Betroffen sind auch Personen, die an durch die öffentliche Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen oder gerne teilnehmen möchten.

Wichtig ist, dass Jugendliche eine Ausbildung machen. Denn die Zahl der Personen in der Sozialhilfe ohne Ausbildung ist höher als diejenige mit Ausbildung. Laut einer Studie des SECO (2009), ist keine Berufsbildung zu haben ein grosses Risiko, langzeiterwerbslos zu

werden und zu bleiben (S. 10). In der Sozialhilfe ist die Gruppe ohne Berufsbildung überdurchschnittlich stark vertreten. Deshalb ist es sehr wichtig, die Jugendlichen, die nach der Schulzeit keine Anschlusslösung haben, engmaschig zu betreuen. Hier sind die Sozialdienste und Behörden auch bereit, Geld zu investieren. Viele haben angetönt, dass die Jungen sozialarbeiterisch und ökonomisch gesehen nicht einfach in der Sozialhilfe belassen werden können, ohne etwas zu unternehmen.

Die Problematik von Niedrigqualifizierten wurde bereits erwähnt. Diese Personengruppe falle in einer wirtschaftlichen Krise schneller aus dem Arbeitsmarkt und findet eher später oder seltener wieder den Einstieg. Es ist deshalb wichtig, diese Personen wenn möglich zu qualifizieren oder in einem AIP zu fördern. Die berufliche Integration ist in den SKOS-Richtlinien gut verankert. Ebenfalls der Aspekt des Fördern und Fordern (vgl. Kapitel 2.3.4 und 2.4.3). Werden Integrationsbemühungen verweigert oder nur ungenügend wahrgenommen, kann es somit zu finanziellen Kürzungen kommen.

Für eine Person ist die Unterscheidung zwischen Motivierten und Unmotivierten ein Thema. Steht weniger Geld zur Verfügung, wird wohl eher bei den Unmotivierten der Rotstift angesetzt. Es wird nicht nur kein Programm eingesetzt, es wird auch finanzielle Kürzungen geben. Dieser Aspekt von Fördern und Fordern, den die SKOS-Richtlinien vorgeben, kommt hier zum Tragen (vgl. 2.4.3).

5.4 Bewertung der Revision und daraus resultierender Handlungsbedarf

Die Forschungsergebnisse haben ergeben, dass die Arbeitsintegration und deren Förderung bei den Sozialdienstleitenden einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Dies deckt sich mit den Aussagen von Blattmann und Merz (2010), die das Innehaben einer regulären Arbeitsstelle als unverzichtbar für die gesellschaftliche Teilhabe beschreiben (S. 20). Kehrl (2007) sieht die Erwerbsarbeit als primäre Quelle der sozialen Sicherheit (S. 13). Dies einerseits, weil die Personen sich selber finanzieren können und damit nicht auf Leistungen der Versicherungen oder der Sozialhilfe angewiesen sind, andererseits aber auch, da mit der Erwerbsarbeit soziale Integration stattfindet und ein Tagesablauf besteht. Wie in Kapitel 2.4.2 beschrieben, bietet der Arbeitsmarkt nicht für alle Arbeitssuchenden Personen eine Erwerbsmöglichkeit. Die Personen, die in die Sozialhilfe fallen, haben meistens schon einen langen Weg hinter sich. Für die Sozialdienste gilt es, mit der Situation umzugehen und Möglichkeiten zu suchen, die Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu vermitteln und damit ihre Eigenständigkeit wieder herzustellen.

Die Bewertung der Revision durch die befragten Personen fällt unterschiedlich aus. Den verschiedenen Bewertungen liegen die Rahmenbedingungen der Gemeinde als auch persönliche Einstellungen der jeweiligen Personen zugrunde.

Es wird erwähnt, dass die Revision die soziale Ausgrenzung fördere. Damit meinen die Befragten, dass wie im Kapitel 2.2.3 beschrieben, die ALV-Leistungen gekürzt werden und auf die Betroffenen ein erhöhter Druck entsteht. Der vor der Revision mögliche Drehtüreffekt, also der Wechsel zwischen der ALV und der Sozialhilfe, wurde von drei Sozialdienstleitenden als positiv bewertet. Ein Wechsel des Systems und des Beraters wird als Chance für einen möglichen neuen Anlauf gesehen. Eine Person sieht als mögliche Folge des erhöhten Druckes auch eine niedrigere Arbeit anzunehmen, die Gefahr einer Kaskade nach unten. All diesen Ansichten liegt die Haltung zugrunde, dass eine gute Lösung für die Betroffenen angestrebt wird. Das Problem liegt nicht nur darin, dass Betroffene keine Stelle haben. Es liegen meistens soziale oder gesundheitliche Probleme dahinter. Schmid (2009) sagt, dass eine adäquate Platzierung in AIPs sehr wichtig sei. Hier muss genau hingeschaut werden, welche Integrationsmassnahmen wirklich etwas nützen oder nicht (S.34).

Der erneute Abbau von Sozialversicherungsleistungen, wie er mit der ALV-Revision fortgeführt werde, wird von drei Sozialdienstleitenden kritisiert. Aufgrund dieser Verkürzung würden die Leute schneller in der Sozialhilfe landen. Die Verschiebung von Personengruppen in das Auffangnetz der Sozialhilfe beurteilen sie negativ. Für Otto Piller (2006) haben die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte dazu geführt, dass sich die Sozialstaaten neuen Herausforderungen stellen müssen. Die Befürworter des Sozialstaates verlangen die Schliessung von neu entstandenen Lücken im sozialen Netz. Die neoliberalen Wirtschaftskreise fordern einen Leistungsabbau (S.9).

Zwei Sozialdienstleitende betonen, dass mit der Revision eine Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden stattfindet. Sozialversicherungen zu entlasten, heisse immer die Gemeinden zu belasten.

Weiter wird erwähnt, dass den momentanen Revisionen die Sicht fürs Gesamte fehle. Es müssen laut Aussagen der Befragten alle gesellschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt werden. Es kann sein, dass der erhöhte Druck auf die Ausgesteuerten auch dazu führen könne, dass diese schneller eine Arbeit oder eine andere Lösung als die Sozialhilfe finden. Doch ist es eine Illusion, dass in unserem wirtschaftlichen System alle Menschen eine Arbeit finden.

Deshalb wird die Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes gefordert. Dieser besteht teilweise schon, doch ist dies noch nicht ganzheitlich geregelt. DAPs wie in Kapitel 4.7.2 beschrieben, müssten auch für Ausgesteuerte möglich und akzeptiert werden. Wie schon erwähnt, ist die Zuweisungspraxis an AIPs teilweise von den finanziellen Mittel der jeweiligen Gemeinde abhängig. Deshalb müssen die Politik und die entscheidenden Behörden einen zweiten Markt akzeptieren.

Eine Person akzeptiert die Revision. Im Sozialdienst müssen politische Entscheide und die vorgegebenen Rahmenbedingungen akzeptiert werden. Die Person meint weiter, dass die die Sozialhilfe mehr von nicht beeinflussbaren Faktoren abhänge, also von solchen die selber beeinflusst werden können. Diese hier geäusserte Haltung entspricht nicht dem Berufskodex der Sozialen Arbeit, wie sie in Kapitel 2.4.1 beschrieben wird. Auch andere Personen vertreten die Meinung, dass sehr wohl Einfluss auf die jeweiligen Bestimmungen genommen werden kann. Wie Neufeldt (1997) schreibt, sind die Professionellen der Sozialen Arbeit im Spannungsfeld zwischen theoretischen Forderungen und den Qualitätsproblemen in der Praxis des sozialen Hilfesystems (S. 21). Dieses Spannungsfeld sollte als Herausforderung angenommen werden.

Dass bis jetzt noch keine grossen Fallzunahmen festgestellt werden konnte, könnte auch heissen, dass viele Personen doch eine Anschlusslösung finden und nicht in die Sozialhilfe fallen. Doch was geschieht mit diesen Personen? Dies wäre eine neue Forschungsfrage.

Für Witterstätter (2000) hatte die Sozialpolitik in ihren Anfängen die Aufgabe, Not zu beseitigen. Zu dieser Beseitigung wurden vor allem Geldmittel zur Verfügung gestellt. Gerade am Beispiel der Arbeitslosigkeit ist zu erkennen, dass nur Hilfe mit Geldmitteln oft nicht die beste Lösung ist. Das Übel an seinen Wurzeln zu packen ist besser. Das bedeutet: Aktive Beschäftigungspolitik, Schaffung von Arbeitsplätzen, gezielte Vorbereitung der Arbeitnehmenden auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes (S. 23).

Zwei Sozialdienstleitende nehmen an, dass die Arbeit der Sozialarbeiter auf dem Sozialdienst noch viel stärker Arbeitsintegration beinhalten wird. Dies bedeutet für die Sozialarbeitenden eine zusätzliche Mehrbelastung, die die Qualität der Beratung schmälern kann und für deren adäquate Durchführung sie nicht genügend ausgebildet und vernetzt sind. Auf den RAVs werden Stellen gestrichen und auf der anderen Seite in der Sozialhilfe nicht erhöht. Schmid (2009) sagt, dass das eine adäquate Platzierung in AIPs durch sehr wichtig ist. Hier muss genau hingeschaut werden, welche Integrationsmassnahmen wirklich etwas nützen oder nicht. Um Fälle gründlich abzuklären und Leute sinnvoll zu platzieren, brauchen die Sozialämter genügend Personal. Eine Möglichkeit sehen zwei Sozialdienstleitende in der Schaffung einer Fachstelle Arbeit. Viele Gemeinden hätten jedoch nicht die Mittel, eine solche Stelle zu unterhalten und zu finanzieren.

Wenn die stellensuchenden Personen schliesslich in der Sozialhilfe landen, haben sie schon viele andere Stellen und Intuitionen durchlaufen. Sind ihre Vermittlungschancen schlecht, sollte die Eingliederung in den zweiten Arbeitsmarkt geprüft werden. Damit das möglich ist, muss aber ein solcher Markt existieren. Denn trotz den verstärkten Anreizen wie der Integrationszulage, die wohl bei einigen Personen förderlich sein kann, gibt es Personen, die sich nicht in der Lage sehen einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Diesen Personen wird heute als letztes Mittel die Sozialhilfe gekürzt. Strohmeier und Knöpfel (2005) sehen in diesem sich immer stärker etablierenden sozialpolitischen Ansatz neben positiven Aspekten auch Gefahren. So würden die Ursachen und strukturellen Faktoren neuer Armut ausgeblendet und die Verantwortung für die gesellschaftliche Teilhabe an das Individuum delegiert. Es werden Notlagen als grundsätzlich überwindbar interpretiert, wenn nur das Individuum die durch die den Sozialstaat getätigte Unterstützungslleistung richtig einzusetzen verstehe (S. 5).

Eine andere Massnahme ist die stärkere Vernetzung und Koordination von Arbeitslosen- und Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe. Wie im Kapitel 2.4.4 beschrieben, bietet die Interinstitutionelle Zusammenarbeit eine Möglichkeit zur Problemlösung.

Für sieben Sozialdienstleitenden ist klar, dass Programme im Sinne von DAPs geschaffen werden müssen, die weniger kosten. Dort soll es vor allem darum gehen, den Leuten Tagesstruktur und Beschäftigung zu bieten. In diesem Zusammenhang fordert eine befragte Person eine vermehrte Durchlässigkeit bei den Programmen. Es müsse möglich sein, dass jemand während der Dauer das Programm oder die Stufe wechseln kann. Dieser Meinung sind auch Schaufelberger und Mey (2010), (vgl. Kapitel 2.4.4).

Von fünf Sozialdienstleitenden wird gefordert, dass Personen mit guten Integrationschancen, vermehrt wieder direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Hier ist eine frühe Zusammenarbeit der beteiligten Fachstellen ein Ansatz. Es gibt schon verschiedene Institutionen, die solche Programme anbieten.

Eine weitere Möglichkeit sieht eine befragte Person in der Änderung der Finanzierung der Programme. Wenn die AIPs im Sinne von Leistungsverträgen Aufträge für die Gemeinden übernehmen, könnte unter Umständen doch wieder eine Rahmenfrist generiert werden.

Mehrere befragte Personen erachten Veränderungen auf Bundesebene als notwendig. Es müsse eine Gesamtstrategie erarbeitet werden. Ein Votum war, dass ein Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung erarbeitet werden müsse.

Auf lokaler Ebene kann auch Einfluss auf die Politik genommen werden. Dies erwähnen zwei befragte Personen.

Wenn es so weitergehe wird mit den Abschiebungen an die Gemeinden und damit auch an die Sozialdienste, müsste zur adäquaten Bewältigung der Dossiers eine Stellenerhöhung beantragt werden. Doch dies sei in ihrer Gemeinde momentan absolut kein Thema, meint eine befragte Person.

5.5 Prognosen

Bezüglich der Fallzahlen in der Sozialhilfe gehen die Meinungen auseinander. Die Einschätzung von zwei Sozialdienstleitenden ist, dass die Fallzahlen aufgrund der besseren Wirtschaftslage eher rückläufig sind und die Ablösung aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt momentan etwas leichter falle. Dies könne sich aber mit einer erneuten Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation verschlechtern. Eine andere Einschätzung, die drei Sozialdienstleitende teilen, nimmt eine Zunahme der Fallzahlen an. Da die Personen nun früher ausgesteuert werden, kommen sie tendenziell früher in die Sozialhilfe. Besonders werden vermehrt Jugendliche erwartet, da diese, wie in Kapitel 2.2 beschrieben, längere Wartetage und eine kürzere Taggelddauer haben. Eine dritte Einschätzung ist, dass sich nicht viel verändern wird.

Was aber von den meisten Befragten gesehen wird ist die Tatsache, dass weitere Revisionen immer mehr eine Verschärfung bedeuten würden. Falls die Politik weiter in diese Richtung gehe, werden weitere Kürzungen der Sozialversicherungen erfolgen und damit auch die Leute vermehrt in die Sozialhilfe fallen. Es wird auch vermehrt Personen geben, die den Weg in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr schaffen und diese bilden dann einen Sockel, der fast nicht wegzubringen ist. So ist für Blattmann und Merz (2010) die Vorstellung einer Vollbeschäftigung utopisch, denn hinter der Sockelarbeitslosigkeit stehen Menschen, die heute aufgrund verschiedener Faktoren kaum eine Chance haben, wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden (S.21).

Von drei Sozialdienstleitenden wird der Übergang von der ALV in die Sozialhilfe als belastend beschrieben. Dieser Druck könne dazu führen, dass die Personen eher eine Stelle annehmen oder eine private Lösung suchen, um nicht Sozialhilfe beziehen zu müssen. Auch wenn dies nicht dem bisherigen Beruf entspricht und der Lohn tiefer ist als an der alten Arbeitsstelle. Eine befragte Person äussert noch die Befürchtung, dass es eine Kaskade nach unten geben würde und die Leute plötzlich zwei Jobs annehmen müssten, um sich über Wasser zu halten.

Vier Sozialdienste erwähnen, sie hätten hinsichtlich der Zuweisungspraxis nichts geändert. In den übrigen Sozialdiensten kommt es zu Verschärfungen infolge der Revision oder infolge budgetbedingten Spardrucks oder durch eine Kombination beider Faktoren. Die Jugendlichen sind davon aber am wenigsten betroffen und können weiterhin auf die Unterstützung der Sozialdienste zählen.

Der übrige Teil der Befragten wird tendenziell eher Veränderungen durchführen. Dies vor allem personengruppenspezifisch. Hier wurde erwähnt, dass bei den Jugendlichen tendenziell weiter mehr investiert wird.

Es hängt aber auch von den finanziellen Verhältnissen der jeweiligen Gemeinde ab. Gesuche um eine Zuweisung an ein AIP müssen in Zukunft noch besser begründet werden, um den finanziellen Aufwand zu rechtfertigen. Dabei wird auch die Form der AIPs eine Rolle spielen. Werden diese angepasst, können auch weiterhin Zuweisungen erfolgen. Wichtig ist, dass es günstigere Programme gibt, die von der Gemeinde längerfristig bezahlt werden können.

Die Einteilung in Personengruppen, für die sich ein finanzielles Engagement in der Zukunft auszahlen wird oder eben nicht, ist eine Realität, obwohl das dem Gleichheitsgedanken der Profession der Sozialen Arbeit widerspricht (vgl. Kapitel 2.4.1).

Die Zuweisungspraxis wird künftig einem grösseren Kostendruck unterworfen sein. Die weitere Entwicklung wird daher auf der einen Seite von den Budgets der Gemeinden abhängen, aber auch davon wie sich die Programmanbietenden den neuen Bedingungen anpassen. Diese müssen günstige, für die Gemeinden längerfristig finanzierbare und qualitativ gute Angebote schaffen. Dieses Spannungsfeld ist vorhanden und ist in einem gewissen Sinne auch nötig zur Kontrolle. Jedoch muss nach Ansicht der Autoren vermehrt eine fachliche Diskussion mit den entscheidenden Behörden erfolgen. Es sollte vermehrt auch eine langfristige Sichtweise über eine Zuweisung in ein AIP eingenommen werden, als nur der momentane Kostendruck der Gemeinde im Fokus zu haben.

Es ist wichtig, dass die Wirtschaft in den Prozess eingebunden wird. Die Gewinnmaximierung darf nicht das einzige Ziel sein. Das Erhalten und Erschaffen neuer Arbeitsplätze, auch für niedrigqualifizierte, ist ebenso wichtig.

5.6 Beantwortung der Forschungsfragen

In diesem Unterkapitel sollen unsere im Kapitel 1.3 aufgeführten Forschungsfragen zusammenfassend beantwortet werden, aufgeteilt nach den vier Teilfragen.

- **Was ändert sich mit der neuen Arbeitslosenversicherungsrevision?**

Um die ALV zu sanieren, sollen sowohl die Einnahmen erhöht als auch die Ausgaben gesenkt werden. Zur Erhöhung der Einnahmen werden die Lohnabzüge von 2% auf 2.2% erhöht. Auf Lohnanteilen über dem maximalen versicherten Verdienst von 126'000 Fr. bis zum zweieinhalbfachen Lohn von 315'000 wird ein zusätzliches Solidaritätsprozent eingeführt.

Um die Ausgaben auf der anderen Seite zu senken, bringt die Revision eine Reihe von Verschärfungen mit sich. Im Wesentlichen werden die Wartetage bis zum Taggeldbezug erhöht und die Anzahl Taggelder reduziert. Die Anzahl Wartetage und Taggelder ist je nach Personengruppe unterschiedlich. Besonders betroffen sind sicherlich Personen über 55 Jahren, Invalide, junge Leute unter 25 Jahren, Schul- und Studienabgänger und alle beitragsbefreiten Personen. Für sie haben die längeren Wartetage und die reduzierten Taggelder weitreichende Folgen und erhöhen ihr Risiko, in die Sozialhilfe zu fallen. Für die Sozialhilfe bedeutsam ist die Neuerung, dass die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, keine neuen Rahmenfristen zum Taggeldbezug mehr generieren (vgl. Kapitel 2.2 bzw. 2.2.3).

- **Welche möglichen Änderungen in der Zuweisungspraxis der Sozialämter an die Arbeitsintegrationsprogramme können festgestellt werden?**

Da von der öffentlichen Hand finanzierte arbeitsmarktliche Massnahmen keine Rahmenfristen mehr begründen, die zum ALV-Taggeldbezug berechtigen, entfällt für die Sozialdienste ein Anreiz, in die Arbeitsintegration ihrer Klientel zu investieren. Zuvor konnten AIP-Teilnehmende, wenn nach Beendigung des Programms keine Arbeitsstelle gefunden wurde, doch immerhin an die ALV abgelöst werden.

In den Interviews hat sich gezeigt, dass vier der neun befragten Sozialdienste ihre Zuweisungspraxis dennoch beibehalten. Diese Dienste sind nach wie vor von den

Vorteilen der AIPs überzeugt, finanzielle Überlegungen haben eine geringere Bedeutung. Es fällt allerdings auf, dass es sich bei diesen Diensten um Sozialdienste aus finanzstärkeren Regionen handelt.

In einem Sozialdienst sind Verschärfungen in der Zuweisungspraxis im Gange. Allerdings erfolgen diese unabhängig von der Revision, sondern aufgrund des budgetbedingten Spardrucks.

In zwei Sozialdiensten sind erste Tendenzen einer zurückhaltenderen Zuweisungspraxis erkennbar. In einem dritten Sozialdienst sind diese Tendenzen ebenfalls erkennbar, allerdings hat auch der budgetbedingte Spardruck Einfluss auf die Zuweisungspraxis. Hier sind es zwei Faktoren, die sich unabhängig voneinander negativ ergänzen. Ein Sozialdienst konnte keine eindeutige Aussage zu den Auswirkungen der Revision auf die Zuweisungspraxis generieren, allerdings kam es dort ebenfalls infolge der Budgetsituation zu einer zeitweisen Sistierung der Programmanmeldungen.

Neben der ALV-Revision hat also auch der Spardruck bei vielen Gemeinden gegenwärtig einen negativen Einfluss auf die Zuweisungspraxis an AIPs. Zu beachten gilt es auch, dass die Revision zum Zeitpunkt der Interviews erst zwei Monate in Kraft war und sich vieles erst in den Tendenzen abzeichnen liess. Die weiteren Entwicklungen gilt es also genau zu verfolgen.

- **Inwiefern sind sozialhilfebeziehende Personen von der Revision betroffen?**

Diese Frage wurde von den Befragten – wohl infolge der geringen Fallzunahme – eher zurückhaltend beantwortet. Hauptsächlich genannt wurden die Personengruppen der jungen Erwachsenen bzw. Jugendlichen (unter 25-Jährige) und der älteren Personen (über 55-Jährige).

Jugendliche seien in Folge der Taggeldreduzierung (max. 200, bzw. für zwei Monate) schneller als früher auf die Sozialhilfe angewiesen, worüber einige Sozialdienstleitende ihre Besorgnis ausdrückten. Allerdings herrschte allgemeine Einigkeit, dass mit dieser Gruppe im Bereich Ausbildung und Arbeitsintegration intensiv gearbeitet werden müsse und diese auf keinen Fall vernachlässigt werden dürfe. Daher sind Jugendliche, auch wenn sie schneller als früher in die Sozialhilfe fallen, wohl am wenigsten von einer verschärften Zuweisungspraxis betroffen.

Härter trifft es die älteren Personen. Fallen diese aus dem Arbeitsmarkt und werden sie später ausgesteuert, fällt ihnen der Wiedereinstieg umso schwerer. Als mit einer AIP-Teilnahme noch Rahmenfristen begründet werden konnten, waren Sozialdienste bzw. deren Behörden eher bereit, solche Massnahmen zu finanzieren. Dies war mit dem Anreiz verbunden, dass die Person anschliessend wieder für zwei Jahre Taggelder beziehen und die Zeit bis zu einem allfälligen AHV-Vorbezug teilweise überbrückt werden konnte. Der budgetbedingte Spardruck vieler Gemeinden und der Umstand, dass die AIPs keine Rahmenfristen mehr begründen, wirken sich für ältere Menschen negativ aus.

- **Wie kann die Revision aus Sicht der Sozialen Arbeit bewertet werden und inwiefern ergibt sich daraus Handlungsbedarf?**

Die Revision wurde von den Befragten unterschiedlich bewertet. Von fünf wurde die Revision als klar negativ bewertet und abgelehnt. Betont wurden vor allem desintegrierende Aspekte für die Klientel. Eine Person bewertete die Revision weder eindeutig positiv noch negativ, sondern vertrat eine akzeptierende Haltung. Zwei Personen bewerteten die Revision grossmehrheitlich positiv und erhoffen sich eine qualitative Verbesserung durch den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Programmanbietenden. Sie betonten aber auch negative Aspekte wie die zunehmende Stigmatisierung und das Risiko, dass die Chancen der AIPs nun zu wenig genutzt werden. Klar befürwortet wurde die Revision nur von einer Person. Welches der beiden Szenarien – weniger Anmeldungen infolge entfallender Rahmenfristen oder Qualitätssteigerung infolge von mehr Wettbewerb – eher eintreten wird, gilt es künftig zu beobachten.

Wo infolge der Revision Handlungsbedarf besteht, wurde infolge der unterschiedlichen Bewertung ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Häufig wurde die Forderung geäussert, dass die Form der AIPs und DAPs angepasst werden müsste. Diese müssten kostengünstiger sein, damit auch Personen, die über eine längere Zeit nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können, eine Tagesstruktur ermöglicht wird. Ebenfalls muss die Durchlässigkeit zwischen den Programmen verbessert werden. Zudem besteht der Wunsch, vermehrt Leute direkt in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln zu können. Auch genannt wurde der Wunsch nach einer neutralen Abklärungsstelle für Integrationsmassnahmen sowie staatlich geförderte Arbeitsverhältnisse oder der Anreize für Unternehmen, Langzeitarbeitslose einzustellen. Teilweise wurde auf Bundesebene eine Gesamtstrategie, etwa ein Bundesrahmengesetz über

die Existenzsicherung gefordert, damit das Abschieben an andere Institutionen um den Abbau auf Kosten der Gemeinden einzudämmen. Ebenfalls genannt wurde die politische Einflussnahme auf die Mittglieder lokaler Behörden.

Die differenzierten und unterschiedlichen Stellungnahmen der Befragten zeigen die grosse Spannweite dieser Problematik auf. Aus Sicht der Sozialen Arbeit steht das Wohl der Menschen im Zentrum. In der Praxis, wo Wirtschaftlichkeit und eine möglichst individuelle Unterstützung aufeinander treffen, sind gute Fachkenntnisse und professionelles Handeln grundlegend wichtig. Zuweisende Stellen müssen das Wohl der Klientel im Auge behalten. Auf der anderen Seite sind sie auch die Geldgeber der AIPs und können durch Einflussnahme zur gezielten Verbesserung und Optimierung der Programme mithelfen, Angebot und Nachfrage übersichtlicher und besser aufeinander abgestimmt zu gestalten.

6 Schlussfolgerungen

In diesem letzten Kapitel werden anhand der Ergebnisse und der Diskussion Schlussfolgerungen gezogen. Diese Schlussfolgerungen für die Praxis der Sozialen Arbeit, für die Arbeitsintegration und für die von der Revision betroffenen Personen werden in den drei Unterkapiteln je separat aufgeführt. Ausgehend von der aktuellen Situation enthalten die Schlussfolgerungen sowohl Prognosen für die weitere Entwicklung, als auch Empfehlungen für die Sozialdienste und die Anbietenden von AIPs und DAPs.

6.1 Schlussfolgerungen für die Praxis der Sozialen Arbeit

Wie sich anhand der Ergebnisse und der Diskussion gezeigt hat, sind grosse Fallzunahmen während den ersten zwei Monaten nach Inkrafttreten der Revision grossmehrheitlich ausgeblieben. Die Zunahmen bewegten sich in geringem bis sehr geringem Ausmass. Lediglich in einem Sozialdienst kam es zu spürbaren aber dennoch verkraftbarem Fallzunahmen.

Allerdings wurde von mehreren Befragten auch betont, dass man noch ganz am Anfang stehe und die Situation noch nicht abschliessend beurteilt werden dürfe. Die Lage, wie sie sich zwei Monate nach der Einführung präsentiert, kann sich während den nächsten Wochen und Monaten durchaus noch verschärfen. Somit gilt es, die Entwicklung der Fallzahlen und der Zuweisungspraxis weiter zu verfolgen.

Sollte ein Ansteigen der Fallzahlen auch künftig ausbleiben, wäre auch dieser vermeidlich positive Umstand mit Vorsicht anzuschauen. Stattdessen gälte es auch zu hinterfragen, was mit den Personen passiert, die sich nach der Aussteuerung nicht beim Sozialdienst melden und wie diese ihren Lebensunterhalt bestreiten. Eine Person äusserte auch ihre Bedenken darüber, dass Leute nach der Aussteuerung unter Umständen auf äusserst prekäre Arbeitsverhältnisse ausweichen könnten und teilweise mehrere Jobs parallel erledigen würden, um überhaupt davon leben zu können, und bei jeder Arbeitslosigkeit in noch prekärere Einkommensverhältnisse geraten könnten. Die Person sprach in diesem Zusammenhang von einer „Kaskade nach unten“ was sicherlich keinesfalls wünschenswert und mit geeigneten Massnahmen zu vermeiden wäre.

Ebenfalls zeigte sich, dass die ALV-Revision und damit verbunden das Entfallen der Rahmenfristen für die AIP-Teilnahme nicht der einzige Faktor ist, der gegenwärtig zu Restriktionen und Verschärfungen führen kann. Eine der befragten Personen betonte, dass es wegen der Revision zu keinen weiteren Verschärfungen komme, jedoch die Zuweisungspraxis aufgrund der budgetbedingten Sparvorgaben selektiver gehandhabt werden müsste. Zwei weitere Sozialdienste mussten AIP-Zuweisungen ebenfalls infolge von Sparvorgaben zeitweise sistieren bzw. auf wenige Zuweisungen reduzieren. Der Spardruck der Gemeinden ist somit ein Aspekt, der künftig, nicht minder als die ALV-Revision, zu einer restriktiveren Zuweisungspraxis führen kann. Es ist durchaus denkbar, dass sich die Zuweisungspraxis durch die ungünstige Kombination der beiden Faktoren weiter verschärfen kann.

Anhand der Interviews wird allgemein klar, dass mit Jugendlichen im Bereich der Berufsintegration auch künftig intensiv gearbeitet wird oder bei dieser Gruppe gar der Hauptfokus gelegt wird. Jugendliche fallen durch die Verkürzung ihres Taggeldanspruchs schneller aus der Arbeitslosenversicherung heraus und sind gegebenenfalls schneller auf Sozialhilfe angewiesen als früher. Dieser Umstand wurde wie die hohen Wartetage teilweise als desintegrierend kritisiert. Dennoch dürften die Jugendlichen infolge der Bereitschaft der Sozialdienste, mit ihnen an ihrer Berufsintegration zu arbeiten, am wenigstens von diesbezüglichen Restriktionen betroffen sein, zumal sie noch viele Erwerbsjahre vor sich haben. Für ältere Menschen könnte die Situation jedoch schwieriger werden, da mehrere Sozialdienstleitende betonten, dass man bei finanzieller Knappheit bei dieser Gruppe zuerst auf Integrationsmassnahmen verzichte oder diese einschränke.

Weiter muss im gegenwärtigen politischen Umfeld auch davon ausgegangen werden, dass die sozialpolitische Stossrichtung der Restriktionen und Einsparungen bei den Sozialversicherungen (wie etwa im Rahmen der anstehenden IV-Revision) anhalten wird und diesbezüglich keine Entspannung in Sicht ist. Wie mehrere Befragte betonten, heisst „Sozialversicherungen entlasten“ zumindest zu einem gewissen Grad auch „Gemeinden belasten“. Dieser Umstand wird die Gemeinden und die Sozialhilfe auch künftig vor neue Herausforderungen stellen und die Situation kaum vereinfachen.

Hält dieser Trend an, so haben die Sozialdienste der Gemeinden für eine tendenziell grösser werdende Anzahl von Menschen aufzukommen, bei denen sie ebenfalls für arbeitsintegrative Massnahmen zuständig sind. Im Bereich der Arbeitsintegration kommt ihnen somit eine zunehmend grössere Rolle zu. Wollen sie dieser Rolle gerecht werden und ihrer Klientel auch weiterhin Perspektiven bieten, so müsste auch die Integrationsarbeit der Sozialdienste qualitativ verbessert und aufgewertet werden. Auf Gemeinde-

ebene sollten spezialisierte Stellen geschaffen oder in die Sozialdienste integriert werden, damit eine professionelle und adäquate Arbeitsvermittlung und Arbeitsintegration betrieben werden kann. Mit dieser Aufgabe sollten sinnvollerweise spezialisierte Fachleute beauftragt werden, weil sie in diesem Bereich qualifizierter und vernetzter sind als generalistisch ausgebildete Sozialarbeitende. Denkbar ist auch, dass diese Aufgabe im Auftrag der Sozialdienste durch eine externe Fachstelle wahrgenommen wird.

Fazit:

- **Trotz Verschärfungen und Einschränkung durch äussere Faktoren an geeigneten Massnahmen festhalten.**
- **Beurteilung der Situation nach wenigen Monaten nur bedingt möglich. Die Entwicklung der Fallzahlen sollte weiterhin beobachtet werden.**
- **Auch ein längerfristiges Ausbleiben erhöhter Fallzahlen sollte vorsichtig interpretiert werden. Neben dem positiven Aspekt, dass weniger Personen von der Sozialhilfe abhängig sind, könnten sich die Lebens- und Arbeitsverhältnisse dieser Personen verschlechtern. Es ist zu beobachten, welche Lösungen die früher Ausgesteuerten finden.**
- **Um Integrationsmassnahmen für Personen durchführen zu können, ist auch stark von der finanziellen Situation einer Gemeinde abhängig. Es ist eine Aufgabe der Professionellen der Sozialen Arbeit, dass sie sich für ihre Klientel einsetzt und Massnahmen gut begründet beantragt.**
- **Ein Hauptfokus gilt den stellensuchenden Jugendlichen. Hier ist eine engmaschige und lückenlose Betreuung wichtig. Förderlich in dieser Situation ist, dass auch bei der Politik und den entscheidenden Behörden ein verstärktes Engagement bei dieser Zielgruppe unumstritten ist.**
- **Spardruck und Revisionen bei den Sozialversicherungen werden die Sozialdienste weiter unter Druck setzen. Einerseits sollte hier durch politisches Engagement der momentanen Strömung der Individualisierung der Probleme Gegensteuer gegeben werden. Andererseits sollte durch Verbesserung der Zusammenarbeit und Austausch des vorhandenen Wissens die Arbeit verbessert werden.**
- **Ausgearbeitete Modelle und erarbeitetes Fachwissen sollen helfen, die Abläufe zu systematisieren und somit die Zuweisungspraxis zu verbessern. Dies ist mit genügend und speziell ausgebildeten Fachleuten zu erreichen.**

6.2 Schlussfolgerungen für die Arbeitsintegration

Für die AIP-Anbietenden ergibt sich daraus die Schlussfolgerung, dass die Form ihrer Programme überdacht werden sollte. Es wird künftig nicht mehr genügen, lediglich etwas anzubieten, das den Gemeinden ermöglicht, ihre Sozialhilfebeziehenden über Rahmenfristen an die ALV abzulösen. Dies ergibt sich allein schon aus dem Umstand, dass dies durch die Revision verunmöglicht wurde. Dieser für die Gemeinden entfallende Anreiz erhöht den Handlungsbedarf bei den AIP-Anbietenden, neue Anreize zu schaffen und vor allem weiterhin attraktiv zu bleiben.

Künftig dürften finanzielle Überlegungen für die Gemeinden eine noch grössere Rolle spielen als bis anhin. Dies ist durch die aktuelle Revision bedingt, durch das Entfallen der Rahmenfristen, durch tendenziell steigende Fallzahlen, durch diese und kommende Sozialversicherungsrevisionen, aber auch durch die finanzielle Lage und der budgetbedingte Spardruck vieler Gemeinden. Damit es sich für die Gemeinden dennoch lohnt, für ihre Klientel aktiv in arbeitsintegrative Massnahmen zu investieren, müssen die AIP-Anbietenden die Form ihrer Programme überdenken und vermehrt qualitativ gute, attraktive, und differenzierte Angebote schaffen. Da die Programme für die Sozialdienste einen grossen Kostenpunkt darstellen, wäre es wichtig, vermehrt kostengünstiger anzubieten, um auch für Gemeinden mit knapperen finanziellen Mitteln und grösserem Spardruck attraktiv zu sein. Dieser Wettbewerb unter den Anbietenden wird von einigen Befragten als gut und qualitätssteigernd beurteilt. Erstrebenswert wäre es auch, Modelle und Konzepte der Programme so zu überarbeiten, dass die Zuweisungspraxis nach den tatsächlichen Ressourcen der jeweiligen Person erfolgt. Wenn eine Person realistische Chancen auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt hat, sollte dies mit den entsprechenden Massnahmen gefördert werden. Wenn dies kein realistisches Ziel ist, sollte mit Begleit- und Unterstützungsmassnahmen begonnen werden. Denn es ist kein realistisches Ziel, dass alle Stellensuchenden auch eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt finden können.

Zu überdenken gilt es neben der Form der AIPs auch jene der DAPs. Da eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt nicht für alle Menschen eine Option ist, sollte der zweite Arbeitsmarkt (auch in Form von DAPs) vermehrt etabliert werden. Da DAPs keine Vermittlung in den Arbeitsmarkt, sondern mehr die sinngebende Beschäftigung zum Ziel haben und sehr viel länger als die befristeten AIPs laufen, sind sie längerfristig mit höheren Kosten für die Gemeinden verbunden. Mehrmals wurden in den Interviews die hohen Kosten der DAPs und die damit verbundene finanzielle Belastung für die Sozialdienste angesprochen. Gefordert wurden DAPs, die fast nichts kosten oder im Optimalfall kostende-

ckend seien. In diese Richtung müssten auch im Bereich der DAPs sicherlich Anstrengungen unternommen werden, damit sie für die Gemeinden finanzierbar bleiben und die Klientel, für die solche Massnahmen angezeigt sind, auch an die DAPs zugewiesen werden. Auch sollte wie bei den AIPs auf ein differenziertes und qualitativ gutes Angebot Wert gelegt werden, um Menschen, die im ersten Arbeitsmarkt nicht mehr Fuss fassen können, eine sinngebende Tätigkeit und Tagesstruktur zu ermöglichen.

Um ihre Angebote qualitativ zu verbessern, empfiehlt es sich für die Anbietenden von AIPs und DAPs, eng mit den Sozialdiensten zusammenzuarbeiten und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Fehlen sowohl bei den AIPs als auch bei den DAPs Angebote, die sowohl den Bedürfnissen der zuweisenden Sozialdienste als auch denen der Betroffenen gerecht werden können, besteht die Gefahr, dass für mehr und mehr Menschen perspektivenlose Situationen entstehen können. Dies ist sicherlich zu vermeiden und es wäre umso wichtiger für die Klientel weiterhin Perspektiven und Sinnggebung durch Beschäftigung ermöglichen zu können.

Fazit:

- **Durch die Revision und den finanziellen Druck der Gemeinden werden die AIP-Anbietenden gezwungen sein, ihre Angebote anzupassen. Hier ist eine Zusammenarbeit aller Beteiligten von grosser Wichtigkeit. Weiter wird von den befragten Personen eine grössere Durchlässigkeit in den Programmen gewünscht.**
- **Neben der schnellen Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt durch AIPs ist die Form der DAPs zur Stabilisierung oder Einbindung in ein Netzwerk weiter auszubauen. DAPs brauchen keinen grossen Betreuungsaufwand, sondern sollen lediglich eine Tagesstruktur bieten.**
- **Wie in einigen Gemeinden oder Kantonen schon begonnen, sollte eine vermehrte Zusammenarbeit und Systematisierung der Angebote angestrebt werden.**

6.3 Schlussfolgerungen für die Betroffenen

Wie angetönt, ist auch künftig damit zu rechnen, dass die gegenwärtige sozialpolitische Stossrichtung mit Restriktionen und Einsparungen bei den Sozialversicherungen anhält und es diesbezüglich keine Entspannung gibt. Für Personen mit geringen Ressourcen, wenig Ausbildung oder gesundheitlichen Problemen wird das Klima zunehmend rauer und sie unterliegen dem Risiko, schneller auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Diese Entwicklung würde die Aussagen der Fachliteratur und einer interviewten Person stützen, wonach soziale Probleme zunehmend individualisiert und die Verantwortung den einzelnen Personen zugeschoben werden. Dem Umstand, dass der Arbeitsmarkt bei der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage nicht alle Menschen – und schon gar nicht solche mit geringen beruflichen Ressourcen oder gesundheitlichen Problemen – aufnehmen kann, werde hingegen zu wenig Beachtung geschenkt.

Mit der aktuellen ALV-Revision haben, wie in Kapitel 2.2.3 ersichtlich, verschiedene Personengruppen längere Wartezeiten bis zum Taggeldbezug in Kauf zu nehmen und sie werden durch die Taggeldreduzierung auch schneller ausgesteuert. Dies ist ein Umstand, der in den Interviews teilweise als desintegrierend kritisiert wurde. Dennoch sind die verschiedenen Personengruppen, auch wenn sie auf die Leistungen des Sozialdiensts angewiesen sind, in einem unterschiedlichen Ausmass von den Auswirkungen der Revision betroffen. Nach wie vor scheint der Wille der Sozialdienste, mit Jugendlichen an ihrer Arbeitsintegration zu arbeiten, gegeben und die Einsicht über diese Notwendigkeit vorhanden. Negativer könnte sich hingegen die Situation für ältere Menschen gestalten, da in den Interviews teilweise betont wurde, dass bei finanzieller Knappheit bei dieser Gruppe bezüglich der Zuweisungspraxis zuerst Einschränkungen vorgenommen würden.

Wie sich die Situation für die Betroffenen zukünftig entwickelt, und ob sie unter Umständen auch mit Chancen verbunden sein kann, hängt sicherlich davon ab, wie die Gemeinden, deren Sozialdienste und die AIP-Anbietenden längerfristig mit den sich verschärfenden Rahmenbedingungen umgehen. Wenn die Revision dazu führt, dass AIPs weniger darauf ausgerichtet werden, „nur“ Rahmenfristen zu generieren, und die neue Ausgangslage und der vermehrte Wettbewerb dazu führen, dass mehr in qualitativ gute und „marktfähige“ Angebote investiert wird, so kann dies für die Betroffenen durchaus auch positiv sein und ihnen zugutekommen. Für die Klienten wäre es sicherlich begrüssenswert, wenn die Gemeinden ihre grösser werdende Rolle, die sie im Bereich der Arbeitsintegration haben, aktiv wahrnehmen und auch auf Gemeindeebene entsprechende

Fachstellen schaffen oder mit externen Fachstellen zusammenarbeiten, die diese Aufgaben professionell wahrnehmen.

Wenn hingegen die Gemeinden infolge entfallender finanzieller Anreize und generell überhand gewinnender finanzieller Überlegungen nur noch in verringertem Masse Anstrengungen machen, an der Arbeitsintegration ihrer Klientel zu arbeiten und diese lediglich sehr restriktiv an AIPs zuzuweisen, und sie stattdessen lange in der Sozialhilfe lassen, ohne mit ihnen zu arbeiten und ihnen Perspektiven zu bieten, wäre dies klar negativ.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Umfeld für die Betroffenen schwieriger wird, neben vielen Risiken aber auch einige Chancen enthalten kann. Für die Sozialarbeitenden gilt es daher die weitere Entwicklung aktiv im Auge zu behalten und im Sinne ihres Berufsverständnisses für ihre Klientel bei Fehlentwicklungen aktiv Partei zu ergreifen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollten Sozialarbeitende wenn nötig ebenfalls auf politischer Ebene tätig werden und sich für eine Verbesserung der Situation und für die Interessen der betroffenen Benachteiligten auch gegenüber den Behörden einsetzen.

Fazit:

- **Die Anforderungen an die Arbeitnehmenden werden weiter zunehmen. Das bedeutet für einen Teil der Gesellschaft, dass eine Teilhabe am Arbeitsmarkt weiter erschwert wird. Da eine Arbeitsstelle zu haben auch integriert zu sein bedeutet, muss in den Beratungen auf diese Thematik der Betroffenen eingegangen werden.**
- **Der Druck auf die stellensuchenden Personen wird weiter zunehmen. Neben den Menschen, die durch den Druck schneller eine Lösung finden, wird es vermehrt Menschen geben, die von sich aus keine Lösung finden.**
- **Betroffene Personen sind darauf angewiesen, dass sie mit ihren Anliegen ernst genommen und unterstützt werden. Die Sozialdienste müssen soweit als möglich auf die jeweiligen Bedürfnisse eingehen und durch spezifisches Fachwissen die Menschen gezielt fördern.**

Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel C. (2009). Arbeitslos in der Arbeitsgesellschaft. In Caritas Sozialalmanach 2009 (Hrsg), *Schwerpunkt: Zukunft der Arbeitsgesellschaft (123 – 134)*. Luzern: Caritas Verlag
- AvenirSocial – Professionelle Soziale Arbeit Schweiz (2010). *Berufskodex für die Soziale Arbeit. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen*. Bern: Autor.
- Beck, Ulrich (1999). *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgerschaft*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Beobachter (2010). *Abstimmung ALV-Revision*. Gefunden am 10. März 2011, unter http://www.beobachter.ch/arbeit-bildung/arbeitslosigkeit/artikel/abstimmung_arbeitslosenversicherung/
- Blattmann Lynn & Merz Daniela (2010). *Sozialfirmen – Plädoyer für eine unternehmerische Arbeitsintegration*. Zürich: Rüffer & Rub Sachbuchverlag.
- Bundesamt für Statistik [BFS]. (2009). *Ausgesteuert – was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden*. Neuchâtel: Autor.
- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Januar 2011) (SR 837.0).
- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. April 2011) (SR 837.0).
- Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Stand am 13. Juni 2006) (SR 851.1)
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2008) (SR 101).
- Castel Robert (2005). *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*. Hamburg: Hamburg Edition
- Departement Soziales Winterthur (ohne Datum). *KAP – Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte*. Gefunden am 22. Juli 2011 unter <http://www.soziales.winterthur.ch/default.asp?Sprache=D&Thema=0&Rubrik=0&Gruppe=11&Seite=0>
- Dienststelle Soziales und Gesellschaft und Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern. (2008). *Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe. Empfehlungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 für die Bemessung wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern*. (2. Überarbeitete Auflage. Ausgabe 5.0 vom Dezember 2007). Littau: Lehrmittelverlag/DMZ.
- Eichholzer, Ueli & Gwerder, Severin (2010). Herausforderung Langzeiterwerbslosigkeit. Unveröffentlichte Bachelorarbeit. Hochschule Luzern Soziale Arbeit.

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung des Kantons Zug vom 29. August 1996 (845.5).
- Eisele, Sandra & Fischinger Sylvie (2005). *Ich arbeite, also bin ich! Ich arbeite nicht, also...?* Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit
- Erdösi, Peter & Bieri, Annegret (2009). Konzept Dauerarbeitsplätze (DAP). Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern Soziale Arbeit.
- Fisch, Susanne (2000). *Arbeitslose, Erwerbslose oder Anders-Arbeitende?* Solothurn: Hochschule für Soziales
- Flügel, Martin (2009). *Sozialalmanach 2009: Strukturelle Arbeitslosigkeit – eine grundsätzliche Herausforderung für den Sozialstaat Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Friedli, Daniel (2010, 27. September). Gewerkschaften fordern eine Gnadenfrist. *Tages Anzeiger*, S 1.
- Gärtner, Ludwig & Flückiger, Yves (2005). *Probleme des Sozialstaates: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven*. Zürich: Verlag Rüegger.
- Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 861.4)
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (ohne Datum). *Beschäftigungs- und Integrationsangebote (BIAS)*. Gefunden am 22. Juli 2011 unter http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/berufliche_soziale_integration/fuer_sozialhilfebeziehende/beschaefigungs_und_integrationsangebote_bias.html
- Häfeli, Christoph (2008a). Prinzipien der Sozialhilfe. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizer Sozialhilferecht* (S. 65-86). Luzern: Interact.
- Häfeli, Christoph (2008b). Einleitung. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizer Sozialhilferecht* (S. 11-22). Luzern: Interact.
- Hänzi, Claudia (2008). Leistungen der Sozialhilfe. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizer Sozialhilferecht* (S. 87-152). Luzern: Interact.
- Hillmann, Karl-Heinz (2007). Arbeit. In *Wörterbuch der Soziologie* (S.37-38). Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Infostelle (ohne Datum). Homepage der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft. Gefunden am 2.8.11 unter http://www.infostelle.ch/de/dyn_output.html?content.void=14610
- International Federation of Social Workers [IFSW]. (2005). *Definition von Sozialarbeit*. Gefunden am 16. Mai 2011 unter <http://www.ifsw.org/p38000409.html>.

- International Federation of Social Workers [IFSW]. (2006). *Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien*. Gefunden am 16. Mai 2011 unter http://www.avenirsocial.ch/cm_data/EthikprinzSozArbeitIFSW.pdf.
- Kanton Luzern (ohne Datum). *Homepade der Dienststelle Soziales und Gesellschaft*. Gefunden am 9. Juli 2011 unter http://www.disg.lu.ch/interinstitutionelle_zusarbeit.
- Kehrli, Christine & Knöpfel, Carlo (2006). *Handbuch der Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Kehrli, Christine (2007). *Sozialfirmen in der Schweiz. Merkmale – Nutzen – offene Fragen*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Klein, Gabriele & Strasser, Hermann (1997). *Schwer vermittelbar: zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Mayer, Prof. Dr. Horst O. (2006). *Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung*. (3. Überarb. Aufl.). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Mehlich, Michael (2005). *Langzeitarbeitslosigkeit. Individuelle Bewältigung im gesellschaftlichen Kontext*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mösch, Peter (2010) *Arbeitslosenversicherung (Skript B)*. Unveröffentlichtes Unterrichtsskript. Hochschule Luzern Soziale Arbeit.
- Neufeldt, Ingemarie (1997). Soziale Arbeit als ganzheitliche Betrachtung von Mensch und Gesellschaft. In Ulfrid Kleinert & Klaus Schneider-Danwitz (Hrsg.), *Autonomie und Verantwortung* (S.21-37). Leipzig: Evang. Verl.-Anst.
- Pärli, Kurt (2007). Die Person und ihr staatlicher Schutz. Verfassungsrechtlicher Überblick. In Adrienne Marti; Peter Mösch Payot; Kurt Pärli; Johannes Schleicher & Marianne Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (1. Aufl., S. 216-222). Bern: Haupt Verlag.
- Pfister, Natalie (2009). *Zusammenfassung der SKOS-Studie: Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis*. Gefunden am 15. Mai 2011 unter http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Zusammenfassung_Studie_Integrationsmassnahmen.pdf.
- Piller, Otto (2006). *Die soziale Schweiz – Die schweizerischen Sozialwerke im Überblick*. Bern: Haupt Verlag.
- Rüegg, Christoph (2008). Das Recht auf Hilfe in Notlagen. In Christoph Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizer Sozialhilferecht* (S. 23-64). Luzern: Interact.
- Ruh, Hans (1998, 2.Mai) Ein menscheitsgeschichtliches Dauerthema / Der Stellenwert der Arbeit und seine permanente Neuformulierung. *Neue Zürcher Zeitung*. S. 83

- Schallberger, Peter & Wyer, Bettina (2010). *Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Schauvelberger, Daniel und Mey, Eva (2010, Mai). Viele Massnahmen – wenig Übersicht. Arbeitsintegration – Vorschlag einer Systematisierung. *Sozialaktuell*, Nr. 5, 15-18.
- Schleicher, Johannes (2007). Die Person und ihr staatlicher Schutz. Sozialhilferecht. In Adrienne Marti; Peter Mösch Payot; Kurt Pärli; Johannes Schleicher & Marianne Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (1. Aufl., S. 256-283). Bern: Haupt Verlag.
- Schmid, Walter (2009, 30. Oktober). „Der Staat darf Menschen nicht völlig aufgeben“. *Beobachter*, 2009 (Nr. 22). 34-35.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2005). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe*. (4. Überarbeitete Ausgabe April 2005. Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10). Bern: Autor.
- Sozialamt Zürich (ohne Datum). *BUSI – Programme zur beruflichen und sozialen Integration im Kanton Zürich*. Gefunden am 22. Juli 2011 unter <http://www.sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/sozialhilfe/integration.html>
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2007). *Die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz*. Bern: Ragni, Thomas.
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?* Bern: Aepli, Daniel C. & Ragni, Thomas.
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2010a). *Factsheet: Die wichtigsten Änderungen. 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes*. Gefunden am 12. März 2011 unter <http://www.seco.admin.ch>
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]. (2010b). *Faktenblatt: Welche Auswirkungen hat die Revision der Arbeitslosenversicherung auf die Kantone und Gemeinden bzw. Sozialhilfe?* Gefunden am 12. März 2011 unter <http://www.seco.admin.ch>
- Stadt Luzern (ohne Datum). *Homepage der Stadt Luzern*. Gefunden am 9. Juli 2011 unter http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/0d201-lw19zb/Konzept_Fachstelle_Arbeit.pdf
- Städteinitiative Sozialpolitik, Organisation des Städteverbandes (2010). *Gegen Schwarzpeter- und Nullsummenspiele. Argumentarium zur Revision des AVIG zu Handen der Mitglieder*. Gefunden am 15. Mai 2011 unter <http://staedteinitiative.ch/de/Info/Positionen/Positionen>
- Städteinitiative Sozialpolitik, Organisation des Städteverbandes (Ohne Datum). *Statuten der Städteinitiative Sozialpolitik*. Gefunden am 15. Mai 2011 unter http://staedteinitiative.ch/de/Info/Staedteinitiative_Sozialpolitik/Organisation

Strohmeier, Rahel & Knöpfel, Carlo (2005). *Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität*. Luzern: Caritas-Verlag.

Supported Employment Schweiz (ohne Datum). *Was ist Supported Employment?*. Gefunden am 9. Juli 2011, unter <http://www.supportedemployment-schweiz.ch/index.cfm/3D4596A5-E566-2E96-9791D0A9E08A95AC/>

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983 (Stand am 1. Januar 2011) (SR 837.02).

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983 (Stand am 1. April 2011) (SR 837.02).

Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (Stand am 1. Januar 2008) (SR 832.202).

Witterstätter, Kurt (2000). *Soziale Sicherung. Eine Einführung für Sozialarbeiter / Sozialpädagogen mit Fallbeispielen* (5. Auflage). Neuwied: Luchterhand.

Anhang A: Begriffsdefinitionen

Arbeitsintegrationsprogramm (AIP):

Befristete Arbeitseinsätze im regulären Arbeitsmarkt (ohne Anstellung) oder im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt. Teilnehmenden soll damit zu aktuellen und konkreten Berufserfahrungen verholfen werden, bei denen sie ihre beruflichen Fähigkeiten und Chancen auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt trainieren oder verbessern können. Arbeitstrainings werden je nach Kontext auch als Arbeitsintegrationsprogramme, als Beschäftigungsprogramme, als Belastungs- bzw. Aufbautraining oder als Motivationssemester bezeichnet und beinhalten teilweise neben bzw. im Rahmen der Arbeit auch einen unterschiedlichen Anteil an Qualifizierungsmassnahmen (Infostelle, ohne Datum).

Dauerarbeitsplatz (DAP):

DAPs sind Plätze, die dauerhaft etabliert werden und bieten geringqualifizierten Personen eine unbefristete Arbeitsmöglichkeit an. Sie bieten eine Tagesstruktur und bei Bedarf können Qualifizierungsmassnahmen hinzugezogen werden (Peter Erdösi und Annegret Bieri, 2009. S.8).

Erster Arbeitsmarkt:

Als erster Arbeitsmarkt wird der reguläre Arbeitsmarkt verstanden.

Zweiter Arbeitsmarkt:

Mit diesem Begriff werden in der Regel alle staatlich subventionierten Arbeitsverhältnisse zusammengefasst (Infostelle, ohne Datum). Für den zweiten Arbeitsmarkt ist kennzeichnend, dass er einer in Regelung mit Zugangskriterien unterliegt. Dabei haben nur Personen Zugang, deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt erschwert ist (Thomas Rüst und Anneliese Debrunner, 2005, zit. in Eichholzer Ueli und Gwerder Severin, 2010, S.41).

Grundsätze der SKOS-Richtlinien (2005) aus dem Kapitel A.4:

- **Wahrung der Menschenwürde:**

Jeder Mensch darf aufgrund seines Menschseins vom Gemeinwesen die Sicherung seiner baren Existenz verlangen. Zudem kommt der unterstützten Person ein Mitspracherecht zu und sie darf nicht zum Objekt staatlichen Handelns degradiert werden. Ganz grundlegend hält auch die Bundesverfassung in Art. 7 fest, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist.

- **Subsidiarität:**

Sozialhilfe wird nur gewährt, wenn sich die bedürftige Person nicht selbst helfen kann und Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Ein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe besteht nicht.

- **Individualisierung:**

Die Hilfeleistungen müssen dem Einzelfall angepasst werden und sowohl den allgemeinen Zielen der Sozialhilfe, wie auch den Bedürfnissen des einzelnen Betroffenen entsprechen. Dafür ist eine systematische Abklärung notwendig.

- **Bedarfsdeckung:**

Die Sozialhilfe soll einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen, ohne dass die Ursachen für die Notlage dabei eine Rolle spielen dürfen. Leistungen werden nur für die Gegenwart und bei Anhalten der Notlage für die Zukunft gewährt, nicht aber für die Vergangenheit.

- **Angemessenheit der Hilfe:**

Unterstützte Personen dürfen materiell nicht besser gestellt werden als nicht unterstützte Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.

- Professionalität:

Die persönliche und soziale Situation der Betroffenen wird umfassend abgeklärt. Besondere Bedeutung kommt der persönlichen Fachberatung und einer fundierten Analyse bei Personen zu, die das erste Mal Sozialhilfe beziehen. Oberste Ziele sind die Wahrung der grösstmöglichen Autonomie und die bestmögliche Integration ins soziale und berufliche Umfeld. Dazu sollte mit der hilfesuchenden Person ein Hilfsplan erarbeitet und ein der Situation entsprechendes Hilfsangebot vorgeschlagen werden. Persönliche Fachberatung oder die Vermittlung von spezialisierten Dienstleistungen sollten während des gesamten Hilfeprozesses zur Verfügung gestellt werden.

- Wirtschaftlichkeit:

Durch gewisse Standardisierungen soll die Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfe verbessert werden. Die Berechnung des Unterstützungsbudgets basiert auf einfachen Richtlinien, zudem gilt es, verschiedene Möglichkeiten der Sozialberatung zu überdenken. Nicht alle Personen benötigen in gleicher Masse individuelle Betreuung, teilweise ist auch eine Gruppenbetreuung möglich (z.B. Integrationsprogramme).

- Leistungen und Gegenleistungen:

Die Gewährung des sozialen Existenzminimums ist an die Mitwirkung der hilfesuchenden Person gebunden. Integrationsmassnahmen und Programme bauen auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung auf. Integrationsbemühungen werden von der Sozialhilfe mit einer Zulage bei der Unterstützungsbemessung oder einem Freibetrag beim Einkommen belohnt. Es sollen damit Anreize geschaffen werden, die zur Eigenständigkeit motivieren sollen.

Anhang B: Recherchenprotokoll

Vorbereitende Recherche:

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
26.02.2011	5'	AVIG	www.admin.ch, Internetseite des Bundes, unter Dokumentation, systematische Sammlung	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	<ul style="list-style-type: none"> Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung vom 25. Juni 1982 (SR 837.0) (Sowohl das Gesetz per 1. Januar 2011 und per 1. April 2011, also vor und nach der Revision) 	Juristische Quelle	Arbeitslosenversicherungsgesetz sowohl vor und nach in Kraft treten der ALV-Revision	***
06.03.2011	30'	Arbeitslosenversicherung	Ilias	Angemessenheit bzgl. Fragestellung	<ul style="list-style-type: none"> Folien zur ALV-Revision Folien ALV 2010 Skript ALV 2010 Skript BVG 2010 	Unveröffentlichte Unterrichtsunterlagen	Soziale Sicherheit und Grundlagen zur ALV und ALV-Revision	**
06.03.2011	10'	Definition AND Arbeit	Homepage des Eidgenössischen Departement des Innern	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Inhaltliche Differenziertheit	PDF-Dokument: Definitionen des BFS	Bericht	Definition des zum Thema Arbeit und Erwerb	*
06.03.2011	20'	Arbeitsintegration	Ilias	Angemessenheit bzgl. Fragestellung	<ul style="list-style-type: none"> Folien und Unterrichtsskripte des Moduls Arbeitsintegration Modulführer mit Literaturangaben 	Unveröffentlichte Unterrichtsunterlagen	Unterlagen zur Arbeitsintegration	**
08.03.2011	20	Arbeitslosigkeit	Homepage des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO)	Angemessenheit bzgl. Fragestellung	PDF-Dokument	Bericht	Die Lage auf dem Arbeitsmarkt	*
10.03.2011	10'	Revision Arbeitslosenversicherung	Suche unter Google	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Aktualität	Artikel im Beobachter: Abstimmung ALV-Revision	Internetartikel	Kurzüberblick zur Abstimmungsvorlage über die Revision der Arbeitslosenversicherung	*
10.03.2011	10'	27.09.2010 (Datum nach dem Abstimmungssonntag über die ALV-Revision, in der Annahme dass über die Ergebnisse berichtet wird.)	http://epaper3.tagesanzeiger.ch/third_party_session/new?title=taz (Abruf Tages-Anzeiger als E-Paper / PDF)	Nachprüfbarkeit der Inhalte, Aktualität, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	<ul style="list-style-type: none"> Friedli, Daniel (2010). Gewerkschaften fordern eine Gnadenfrist. Artikel im Tages Anzeiger vom 27.09.2010 	Zeitungsartikel	Artikel über das Ergebnis der Abstimmung über die ALV-Revision vom 26.09.2010	*

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
10.03.2011	10'	Sozialversicherungen	Das Buch wurde zu Beginn des Studiums im September 2008 angeschafft	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle.	<ul style="list-style-type: none"> Pärli, Kurt (2007) Die Person und ihr staatlicher Schutz. Verfassungsrechtlicher Überblick. 	Beitrag in einem Sammelwerk (Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und Ausgewählte Aspekte)	Rechtliche Grundlagen bzw. Verankerung der Sozialhilfe in der Verfassung	**
10.03.2011	10'	Sozialhilferecht	Das Buch wurde zu Beginn des Studiums im September 2008 angeschafft	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle.	Schleicher, Johannes (2007). Die Person und ihr staatlicher Schutz. Sozialhilferecht.	Beitrag in einem Sammelwerk (Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und Ausgewählte Aspekte)	Grundprinzipien der Sozialhilfe	**
10.03.2011	5'	SKOS-Richtlinien	www.skos.ch (Internetseite der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe)	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle.	<ul style="list-style-type: none"> SKOS-Richtlinien, Stand Januar 2011 	Richtlinien / Empfehlungen	Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe	***
12.03.2011	30'	Arbeitslosenversicherung, Revision Arbeitslosenversicherungsgesetz	www.seco.admin.ch (Internetseite des Staatssekretariats für Wirtschaft)	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle.	<ul style="list-style-type: none"> SECO Factsheet: Die wichtigsten Änderungen. 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes SECO Faktenblatt: Welche Auswirkungen hat die Revision der Arbeitslosenversicherung auf die Kantone und Gemeinden bzw. Sozialhilfe? 	Factsheet Faktenblatt	Änderungen im AVIG nach der Revision (Mögliche) Auswirkungen der AVIG-Revision auf die Sozialhilfe	** **

Hauptfrage: Wie wirkt sich die Revision der Arbeitslosenversicherung auf die Zuweisungspraxis der Sozialämter bezüglich der Förderung der Arbeitsintegration von Sozialhilfebeziehenden aus? Zur Beantwortung der Hauptfrage haben wir vier Teilfragen formuliert und zu ihnen spezifische Recherchen durchgeführt.

Teilfrage 1: Was ändert sich mit der neuen Arbeitslosenversicherungsrevision?

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
16.03.2011	30'	Arbeitslosenversicherung	IDS Luzern Ilias	Angemessenheit bzgl. Fragestellung Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Kehrli Christin & Knöpfel Carlo. Handbuch Armut in der Schweiz Arbeitslosenversicherung (Skript B) von Peter Mösch	Handbuch Unveröffentlichtes Unterrichtsskript der Hochschule Luzern Soziale Arbeit, aus dem Modul „Gesellschaftliche Teilsysteme der Sozialen Arbeit“	Kurzgehaltene Zusammenfassung der wichtigsten Merkmale der Arbeitslosenversicherung Ausführliches Unterrichtsskript zu allen Teilbereichen der Arbeitslosenversicherung	* *
04.04.2011	5'	Bundesverfassung	Ein Exemplar der Bundesverfassung wurde bereits zu Beginn des Studiums im September 2008 angeschafft	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2008) (SR 101).	Juristische Quelle	Bundesverfassung	***
04.04.2011	5'	Luzerner Handbuch	Für das Modul „Vertiefung gesetzliche Sozialarbeit“ heruntergeladen, Suche unter Google	Nachprüfbarkeit der Inhalte, Aktualität, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Dienststelle Soziales und Gesellschaft und Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern. (2008). Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe. Empfehlungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien 2005 für die Bemessung wirtschaftlicher Sozialhilfe im Kanton Luzern.	Richtlinien / Empfehlungen	Kantonale Empfehlungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien	*

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
05.04.2011	5'	AVIV	www.admin.ch, Internetseite des Bundes, unter Dokumentation, systematische Sammlung	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung vom 31. August 1983 (SR 837.02) (Sowohl die Verordnung per 1. Januar 2011 und per 1. April 2011, also vor und nach der Revision)	Juristische Quelle	Arbeitslosenversicherungsverordnung sowohl vor und nach in Kraft treten der ALV-Revision	***
10.04.2011	5'	UVV	www.admin.ch, Internetseite des Bundes, unter Dokumentation, systematische Sammlung	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (Stand am 1. Januar 2008) (SR 832.202).	Juristische Quelle	Verordnung über die Unfallversicherung. Beigezogen da sich der Höchstbetrag des versicherten Verdienst gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 23. Abs. 1 AVIG nach demjenigen der obligatorischen Unfallversicherung richtet.	*
26.04.2011	10'	Ausgesteuert	IDS Luzern	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Aktualität, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	BFS Aktuell: Ausgesteuert – Was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden (Oktober 2009)	Bericht zu einer Statistik	Statistischer Bericht zur Wiedereingliederung von ausgesteuerten Personen	*
27.04.2011	30'	Bedeutung AND Arbeit	NZZ Online	Aktualität, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee	Der Stellenwert der Arbeit und seine permanente Neuformulierung Gesellschaftlicher Zwang zur Arbeit	Zeitungsartikel	Aussagen über Werte und Normen	***
27.04.2011	10'	Sozialversicherungen	NZZ Online	Aktualität	Sozialversicherungen, ein Dauerthema	Zeitungsartikel	Aussagen über Zusammenhänge	*
27.04.2011	10'	Soziale Sicherung	IDS Luzern	Inhaltliche Differenziertheit	Kurt Witterstätter (2000): Soziale Sicherung, Füglister und Pedergrana (1996): Visionen einer sozialen Schweiz	Buch	Eine Einführung für Sozialarbeiter mit Fallbeispielen Zum Umbau der Sozialpolitik	**
02.05.2011	5'	ZUG	www.admin.ch, Internetseite des Bundes, unter Dokumentation, systematische Sammlung	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee der Quelle	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Stand am 13. Juni 2006) (SR 851.1)	Juristische Quelle	Bundesgesetz welches die Zuständigkeiten für die Unterstützung von Bedürftigen regelt.	**

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
02.05.2011	10'	Arbeitslosenhilfe	Gefunden auf der Internetseite der Arbeitslosenhilfe des Kantons Zug unter: http://www.zug.ch/behoerden/volkswirtschaftsdirektion/arbeitslosenkasse/arbeitslosenhilfe	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung des Kantons Zug vom 29. August 1996 (845.5).	Juristische Quelle	Kantonales Einführungsgesetz zum AVIG	**
02.05.2011	5'	Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug	Bereits aus dem Praktikum beim Sozialdienst der Stadt Zug vorhanden.	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte	Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (861.4)	Juristische Quelle	Kantonales Sozialhilfegesetz	**
02.05.2011	10'	Sozialhilferecht	Buch angeschafft im Februar 2011 für das Modul „Vertiefung gesetzliche Sozialarbeit“	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Häfeli, Christoph (2008b). Einleitung.	Beitrag in einem Sammelwerk (Das Schweizer Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung).	Allgemeines / Grundlegendes zum Schweizer Sozialhilferecht	**
02.05.2011	10'	Sozialhilferecht	Buch angeschafft im Februar 2011 für das Modul „Vertiefung gesetzliche Sozialarbeit“	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Häfeli, Christoph (2008a). Prinzipien der Sozialhilfe.	Beitrag in einem Sammelwerk (Das Schweizer Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung).	Prinzipien der Sozialhilfe	***

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
02.05.2011	10'	Sozialhilferecht	Buch angeschafft im Februar 2011 für das Modul „Vertiefung gesetzliche Sozialarbeit“	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Hänzi, Claudia (2008). Leistungen der Sozialhilfe.	Beitrag in einem Sammelwerk (Das Schweizer Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung).	Leistungen der Sozialhilfe	**
02.05.2011	10'	Sozialhilferecht	Buch angeschafft im Februar 2011 für das Modul „Vertiefung gesetzliche Sozialarbeit“	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, inhaltliche Differenziertheit, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Rüegg, Christoph (2008). Das Recht auf Hilfe in Notlagen.	Beitrag in einem Sammelwerk (Das Schweizer Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung).	Recht auf Hilfe in Notlagen.	*
09.05.2011	10'	Städteinitiative Sozialpolitik	Suche unter Google	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Städteinitiative Sozialpolitik (2010). Gegen Schwarzpeter- und Nullsummenspiele. Argumentarium zur Revision des AVIG zu Händen der Mitglieder.	Positionspapier	Positionspapier gegen die Revision der Arbeitslosenversicherung	**
09.05.2011	5'	Städteinitiative Sozialpolitik	www.staedteinitiative.ch (Internetseite der Städteinitiative Sozialpolitik)	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Nachprüfbarkeit der Inhalte, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Statuten der Städteinitiative Sozialpolitik	Statuten	Statuten der Städteinitiative Sozialpolitik	*

Teilfrage 2: Welche möglichen Änderungen in der Zuweisungspraxis der Sozialämter an die Arbeitsintegrationsprogramme können festgestellt werden?

Teilfrage 3: Inwiefern sind sozialhilfebeziehende Personen von der Revision betroffen?

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
24.04.2011	65'	Arbeitsmarktstatistik	Internetseite der Dienststelle für Wirtschaft und Arbeit	Angemessenheit bezgl. Fragestellung	Arbeitsmarktstatistik März 2011	PDF Dokument	Allgemeine Informationen des Arbeitsmarktes in Luzern	**
24.04.2011	20'	Arbeitsmarkt	Internetseite des SECO	Aktualität	Die Lage auf dem Arbeitsmarkt März 2011	PDF Dokument	Informationen zur Lage auf dem Arbeitsmarkt der Schweiz	**
15.05.2011	10'	Horst O. Mayer (Das Buch wurde bereits für die Projektarbeit im Vorjahr verwendet, Inhalt und Autor waren daher bereits bekannt, so dass nicht nach bestimmten Stichworten gesucht wurde).	IDS Luzern	Angemessenheit bzgl. Fragestellung, Aktualität, Erkennbarkeit und Renommee der Autorin / des Autors, Renommee (Zuverlässigkeit, Kompetenz) der Quelle	Mayer, Prof. Dr. Horst O. (2006). Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung.	Monographie	Behandelt verschiedene Methoden zur Entwicklung, Durchführung und Auswertung von Interviews, so unter anderem die von uns verwendete Mühlfeld-Methode.	***
15.05.2011	5'	Die Projektarbeit wurde im Sommer 2010 selbst verfasst, daher keine Suche in Suchinstrumenten mittels Suchbegriffen.	Die Projektarbeit wurde im Sommer 2010 selbst verfasst, daher keine Suche in Suchinstrumenten mittels Suchbegriffen.	Angemessenheit bzgl. Fragestellung	Brem, Renata; Gilli, Sara & Kretz, Fabian (2010). MÜNTERwegs-MentorInnen gewinnen. Wie MÜNTERwegs neue MentorInnen gewinnt.	Projektarbeit	Projektbericht zum eigenen Forschungsprojekt im Rahmen des Moduls „Praxisprojekt“ der Hochschule Luzern Soziale Arbeit, in welchem ebenfalls bereits mit der Mühlfeld-Methode gearbeitet wurde.	*

Teilfrage 4: Wie kann die Revision aus Sicht der Sozialen Arbeit bewertet werden und inwiefern ergibt sich daraus einen Handlungsbedarf?

Datum	Zeitdauer	Suchbegriff	Suchinstrument	Auswahlkriterium	aufbewahrtes Dokument	Quellentyp	Inhalt	Relevanz
11.04.2011	30'	Schweizerische Arbeitslosenversicherung	Springer Link	Aktualität	PDF	Buch	Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz	**
11.04.2011	20'	Arbeitslos	Springer Link	Aktualität	Artikel der Basler Zeitung	Zeitungsartikel	Informationen zu der Auswirkung der ALV-Revision	*
27.04.2011	10'	Ziele AND Sozialarbeit	IDS Luzern	Aktualität	Kleinert und Schneider (1997): Autonomie und Verantwortung	Buch	Ziele sozialer Arbeit	*
30.04.2011	60'	Arbeitsintegration	IDS Luzern	Inhaltliche Differenzierung, Aktualität, Renommee der Quelle	Blattmann und Merz (2010): Sozialfirmen, Klein und Strasser (1997): Schwer Vermittelbar, Kehrl (2007): Sozialfirmen in der Schweiz,	Buch	Informationen zu den jeweiligen Themen	***
30.04.2011	30'	Arbeit	IDS Luzern	Inhaltliche Differenzierung, Aktualität, Renommee der Quelle	Ruh (1996): Anders, aber besser,	Buch	Informationen zu den jeweiligen Themen	***
30.04.2011	10'	Arbeitslos	IDS Luzern	Inhaltliche Differenzierung	Holleder (2009): Gesundheit von Arbeitslosen fördern.	Buch	Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis	*
08.05.2011	40'	Supported Employment	Wiso, Google	Aktualität, Nachprüfbarkeit der Inhalte	Standortpapier	Internetartikel	Grundlagen zur Thematik Supported Employment	*
08.05.2011	20'	Interinstitutionelle Zusammenarbeit	IDS Luzern	Inhaltliche Differenziertheit	Dissertation	Buch	Wege zur Koordination und Vernetzung von ALV und IV sowie der Sozialhilfe	*
08.05.2011	20'	Arbeitsintegration AND Sozialhilfe	Sozial Aktuell (auf der Homepage von avenirsocial.ch)	Inhaltliche Differenziertheit und Aktualität	SozialAktuell im Oktober 07: Sozialhilfe SozialAktuell im Mai 10: Arbeitsintegration	Zeitschriftenartikel	Sozialhilfe als wichtiger Pfeiler der Sozialen Sicherheit Systematisierung der Modelle und Konzepte zur beruflichen Integration (Daniel Schaufelberger, Eva Mey) Trends im Schweizer Arbeitsmarkt und bei der Arbeitslosigkeit (Michael Nollert)	***
15.05.2011	20'	Integration AND Arbeitsmarkt	Google	Inhaltliche Differenziertheit	Natalie Pfister (2009): Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis	Bericht	Zusammenfassung der SKOS-Studie	*
11.06.2011	20'	Sozialwerke AND Schweiz	IDS Luzern	Nachprüfbarkeit der Inhalte	Piller (2006): Die soziale Schweiz,	Buch	Die schweizerischen Sozialwerke im Überblick	*

Anhang C: Leitfaden für die Interviews mit den Sozialdienstleitenden

Einleitung: Informationen zum Rahmen der Bachelorarbeit, Vorgehensweise, Verwendung der Informationen, usw.

Anmerkung: Die Unterfragen wurden nicht systematisch abgefragt, sondern lediglich, wenn die nötigen Informationen nicht über die Leitfragen thematisiert wurden.

1. Wie schätzen Sie die Situation generell zwei Monate nach Einführung der ALV-Revision ein?

Mögliche Nachfragen

- Bezüglich Fallzahlen (mehr Ausgesteuerte)?
- Der erwartete Anstieg (eingetroffen/ausgeblieben)?
- Besonders Betroffene (siehe obige Aufzählung)?

2. In welchem Ausmass nehmen Sie die Veränderungen in Ihrem Einzugsgebiet wahr?

Mögliche Nachfragen:

- Bezüglich Fallzahlen (mehr Ausgesteuerte)?
- Der erwartete Anstieg (eingetroffen/ ausgeblieben)?
- Besonders Betroffene (siehe obige Aufzählung)?

3. Wie war Ihre Zusammenarbeit mit AIPs bis zur ALV-Revision?

Mögliche Nachfragen: nur generell, nicht zu detailliert und zu viel Zeit aufwendend

- Welche Personen haben AIPs besucht?
- Gibt es besondere Gruppen oder Typen von sozialhilfebeziehenden Personen, die AIPs besucht haben? Wenn ja, welche?
- Wie war die Praxis mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, mit Alleinerziehenden, Ausländerinnen und Ausländern, Personen ohne Berufsausbildung, über 55-jährigen?
- Mit welchen AIPs haben Sie bis zur Revision zusammengearbeitet?

4. **Gibt es in Ihrem Dienst Änderungen in der Zuweisungspraxis an AIPs?**

Mögliche Nachfragen bei **Antwort JA**:

- Wie sehen diese aus?
- Nach welchen Kriterien und Überlegungen nehmen Sie jetzt die Anmeldungen an die AIPs vor?
- Wie haben Sie die Zuweisung früher vorgenommen?
- Wurde ein neues Konzept erarbeitet oder ein bereits bestehendes Konzept angepasst?
- Welche Rolle spielen finanzielle Überlegungen?
- Wie wirkt sich die Tatsache auf die Zuweisung aus, dass Sie keine Rahmenfrist mehr begründen können?
- Mit welchen AIPs arbeiten Sie zusammen (andere oder dieselben)?

Mögliche Nachfragen bei **Antwort NEIN**:

- Welche Überlegungen haben Sie sich gemacht?
- Was überzeugt Sie nach wie vor an den AIPs?
- Wie ist dieser Entscheid zu Stande gekommen?
- War die Beibehaltung der bisherigen Zuweisungspraxis unbestritten?
- Welche Rolle spielen finanzielle Überlegungen?
- Gab es berufsethische Überlegungen?
- Gab es politischen Druck, die Handhabung restriktiver auszugestalten?
- Mit welchen AIPs arbeiten Sie zusammen (Dieselben wie zuvor)?

5. **Inwiefern sind sozialhilfebeziehende Personen in Bezug auf die Zuweisungspraxis an AIPs typischerweise von der Revision betroffen?**

- Zuerst mit eigenen Worten beschreiben lassen, ob sie besondere Gruppen bezeichnen und Typen bilden!
 - a) Jugendliche bis 25 Jahre
 - b) Alleinerziehende
 - c) Ausländerinnen / Ausländer
 - d) Personen ohne Berufsausbildung
 - e) Über 55-jährige
 - f) Weitere Typen

6. Wie kann die Revision aus sozialarbeiterischer Sicht bewertet werden?

Mögliche Nachfragen:

- Längere Wartefristen, weniger Taggelder?
 - Investition in Arbeitsintegration?
 - Schlechterstellung einzelner Gruppen durch Gesetzesänderung (z.B. Jugendliche, über 55-jährige, Invalide, Schul- und Studienabgänger, Beitragsbefreite)
 - Gleichbehandlung verschiedener Personengruppen?
 - Handlungsspielraum eingeschränkt durch kürzere Rahmenfristen?
 - Repression/ Druck (hilfreich/schädlich)?
-

7. Inwiefern ergibt sich aus diesen Bewertungen und eigenen Erfahrungen ein Handlungsbedarf?

Vorherige Aussagen kurz paraphrasieren, um daraus näher an den Handlungsbedarf zu kommen

Mögliche Nachfragen:

- Problemfelder?
 - Form der AIPs überdenken?
 - Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?
 - (Wie) müsste man politisch aktiv werden?
 - Was soll gemacht werden?
-

8. Wie sehen aus Ihrer Sicht die Prognosen für die Zukunft aus?

Perspektive kurz-, mittel- oder langfristig

- Bezüglich Auswirkungen der Aussteuerung auf die Fallzahlen in der Sozialhilfe?
- Bezüglich Auswirkungen auf die Zuweisungspraktik an AIPs in Ihrem Dienst?
- Bezüglich Auswirkungen auf die Zuweisungspraktik an AIPs allgemein?

9. Gibt es von Ihrer Seite her noch Ergänzungen, die Sie noch anbringen möchten?

Zum Schluss des Interviews: Bedankung, Geschenkübergabe, usw.

Anhang D: Auswertungsraster für die Leitfadeninterviews

1. Frage: Generelle Situationseinschätzungen nach zwei Monaten

Kategorien	Antworten
Bezüglich Fallzahlen	
Erwarteter Anstieg	
Besonders Betroffene	
Weiteres	

2. Frage: Veränderungen im Einzugsgebiet des Sozialdienst

Kategorien	Antworten
Bezüglich Fallzahlen	
Erwarteter Anstieg	
Besonders Betroffene	
Weiteres	

3. Frage: Zusammenarbeit mit den AIPs bis zur Revision

Kategorien	Antworten
Welche Personen haben AIPs besucht	
Besondere Gruppen oder Typen die AIPs besucht haben	
Praxis mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Alleinerziehenden, Ausländerinnen und Ausländern, Personen ohne Berufsausbildung, über 55-jährige	
Mit welchen AIPs wurde vor der Revision zusammengearbeitet?	
Weiteres	

4. Frage: Änderungen in der Zuweisungspraxis an AIPs

Kategorien bei JA-Antworten	Antworten
Wie sehen diese aus?	
Kriterien und Überlegungen nach welchen die Anmeldungen an AIPs vorgenommen werden	
Frühere Zuweisungspraxis	
Erarbeitung eines neuen Konzeptes / Anpassung eines bestehenden Konzeptes	
Bedeutung finanzieller Überlegungen	
Auswirkung der Tatsache, dass keine neuen Rahmenfristen mehr begründet werden können	
Mit welchen AIPs arbeiten sie zusammen (andere oder dieselben).	
Weiteres	

Kategorien bei NEIN-Antworten	Antworten
Gemachte Überlegungen	
Was überzeugt nach wie vor an AIPs	
Zustandekommen des Entscheids	
Beibehaltung umstritten	
Bedeutung finanzieller Überlegungen	
Berufsethische Überlegungen	
Politischer Druck zur restriktiveren Handhabung	
Mit welchen AIPs arbeiten sie zusammen (andere oder dieselben)	
Weiteres	

5. Frage: Von der Revision besonders betroffene Personen

Kategorien	Antworten
Jugendliche bis 25	
Alleinerziehende	
Ausländerinnen / Ausländer	
Personen ohne Berufsausbildung	
Über 55-jährige	
Weitere Typen	

6. Frage: Bewertung der Revision aus sozialarbeiterischer Sicht

Kategorien	Antworten
Länger Wartefristen, weniger Tag- gelder	
Investitionen in Arbeitsintegration	
Schlechterstellung einzelner Grup- pen durch Gesetzesänderung	
Gleichbehandlung verschiedener Personengruppen	
Handlungsspielraum eingeschränkt durch kürzere Rahmenfristen	
Repression/Druck	
Weiteres	

7. Frage: Handlungsbedarf aufgrund der Bewertungen und Erfahrungen

Kategorien	Antworten
Mögliche Problemfelder	
Form der AIPs überdenken	
Vorzunehmende Anpassungen	
Politischer Handlungsbedarf	
Was soll gemacht werden?	
Weiteres	

8. Frage: Prognosen für die Zukunft

Kategorien	Antworten
Fallzahlen in der Sozialhilfe	
Zuweisungspraxis an AIPs im eigenen Sozialdienst	
Zuweisungspraxis an AIPs	
Weiteres	

9. Frage: Ergänzungen der interviewten Personen

Kategorien	Antworten
Anmerkungen der interviewten Person	