Integrative Massnahmen in den kantonalen Gesetzen : ein Systematisierungsversuch

Autor(en): **Wyss, Kurt**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **95 (1998)**

Heft 12

PDF erstellt am: **19.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840808

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Integrative Massnahmen in den kantonalen Gesetzen

Ein Systematisierungsversuch

Die in den Kantonen ergriffenen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von ausgesteuerten Personen sind äusserst heterogen. Im folgenden Beitrag von Sozialforscher Kurt Wyss, Soziologe, und Rosmarie Ruder, Geschäftsführerin der SKOS, wird der Versuch einer Systematisierung gewagt.

Im Verlauf der letzten Jahre sind verschiedene Studien entstanden, die sich darum bemüht haben, einen Überblick über das vorhandene Leistungsangebot für ausgesteuerte Personen zu vermitteln.[1] Auf der Basis dieser Studien wird nachstehend versucht, die auf den ersten Blick verwirrende Vielfalt von Massnahmen zu systematisieren und aktualisieren[2].

Ausgangspunkt der Übersicht bildet die allgemeine Frage, welche gesetzlichen Regelungen für (nicht AVIG-anspruchsberechtigte) Erwerbslose in den Kantonen vorhanden sind. Grundsätzlich lassen sich drei Typen von Regelungen finden:

- Gesetze zur kantonalen Arbeitslosenhilfe (vorhanden in insgesamt elf Kantonen),
- spezielle Gesetze zur Eingliederung (vorhanden in zwei Kantonen) und
- das in allen Kantonen vorhandene Sozialhilfegesetz.

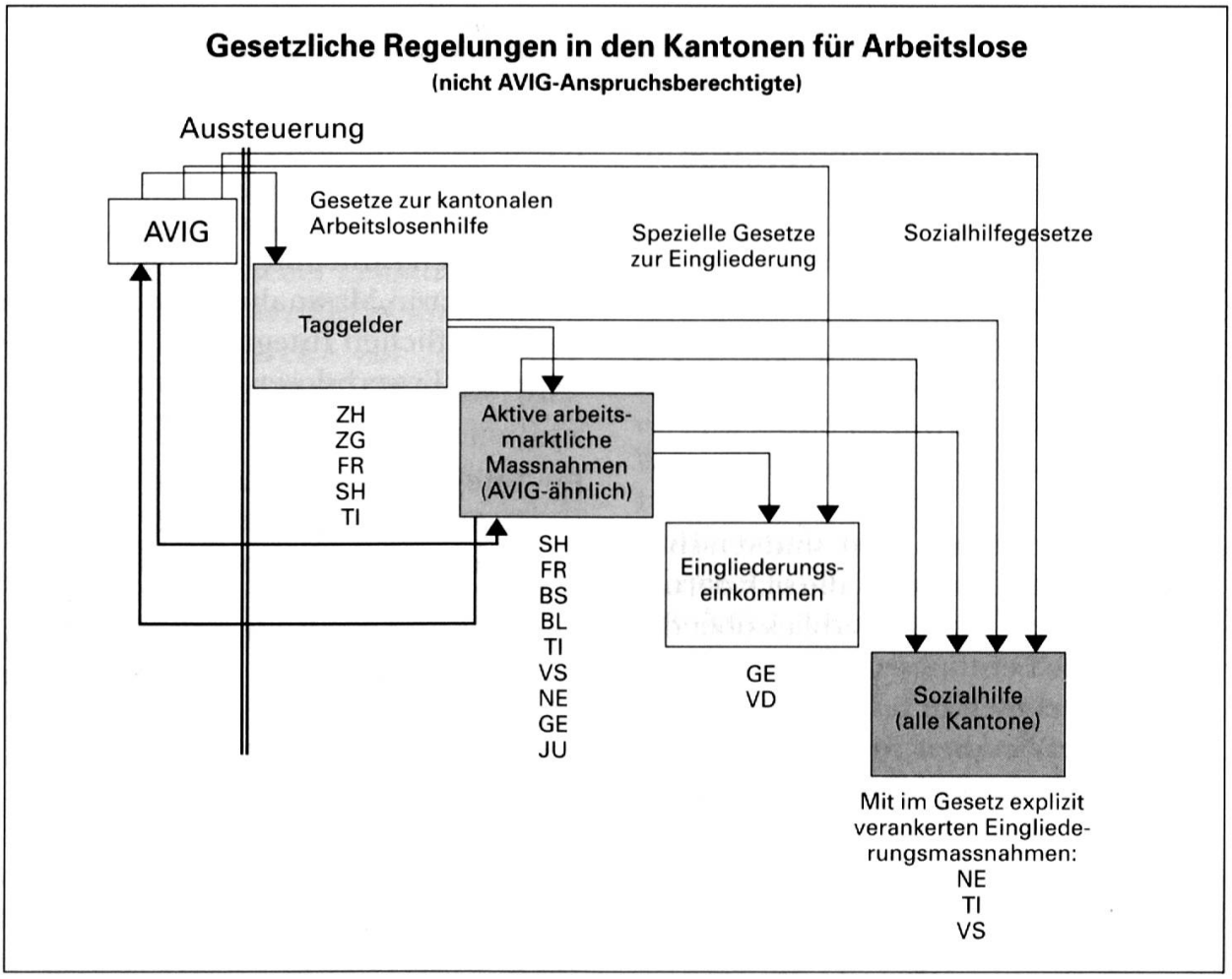
Ausgehend von diesen drei gesetzlichen Regelungen kann untersucht werden, inwiefern darin Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von ausgesteuerten Erwerbslosen enthalten sind.

I. Integrative Massnahmen im Rahmen der Gesetze zur kantonalen Arbeitslosenhilfe

Zur Erläuterung der integrativen Massnahmen im Rahmen der Gesetze zur kantonalen Arbeitslosenhilfe ist an die erfolgte Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) zu erinnern. Das neue AVIG beinhaltet unter anderem zwei wesentliche Neuerungen: zum einen die Verlängerung der Rahmenfrist auf grundsätzlich 520 Tage, zum anderen die Einführung der sog. «aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen». Vor Einführung des neuen AVIG per 1.1.1997 kannten rund die Hälfte aller Kantone der Schweiz eine spezielle kantonale Gesetzgebung zur *Arbeitslosenhilfe*, welche die bedarfsabhängige Ausrichtung weiterer Taggelder vorsah. Wenn für eine Person die AVIG-Rahmenfrist abgelaufen war, diese Person also ausgesteuert wurde, konnte sie in diesen Kantonen weitere Taggelder für vielleicht 90 bis 150 Tage beziehen. Indem diese Regelungen

[1] Erwähnt seien an dieser Stelle die folgenden Studien: Ueli Tecklenburg: Die neuen kantonalen Sozialhilfemodelle: Leistungen und Gegenleistungen. In: Soziale Sicherheit 1/1997. Kurt Wyss: Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen bzw. SozialhilfeempfängerInnen. Ergebnisse einer Befragung in 26 Kantonen und grösseren deutschschweizer Städten. SKOS, Bern 1997. Bundesamt für Statistik (BFS): Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den 26 Kantonen der Schweiz (in Papierform und auf EDV). Erstellt von Prognos AG (Basel) im Auftrag des BFS; Stand: 3. Quartal 1997.

[2] Angesichts des schnellen Wandels in diesem Bereich ohne volle Gewähr, dass der neueste Stand erfasst worden ist.



Die in mehreren Kantonen auf gesetzlicher Ebene ergriffenen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Ausgesteuerten lassen sich in drei Hauptgruppen einteilen: Massnahmen im Rahmen kantonaler Gesetze zur Arbeitslosenhilfe, Massnahmen im Rahmen spezieller Gesetze zur Eingliederung und Massnahmen in den Sozialhilfegesetzen.

nun aber in vielen Kantonen unmittelbar an die kürzere Rahmenfrist des alten AVIG gebunden war, wurden sie nach Einführung des neuen AVIG respektive der längeren AVIG-Rahmenfrist bedeutungslos.

Die Einführung der *aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen* im neuen AVIG führte dazu, dass der Bund sich an der Finanzierung der Beschäftigungsprogramme, welche von den Kantonen und Gemeinden ausserhalb des AVIG angeboten werden, nicht mehr beteiligt. Dieses und das oben erwähnte «Taggeld-Anschlussproblem» haben nun dazu geführt, dass verschiedene Kantone ihre kantonalen Gesetze zur Arbeitslosenhilfe revidierten respektive ein neues Gesetz einführten, und zwar dahingehend, dass sie darin ebenfalls – in Analogie zum AVIG – aktive arbeitsmarktliche Massnahmen vorsehen. Es werden somit nicht mehr oder nicht mehr ausschliesslich passiv weitere Taggelder ausbezahlt, sondern ebenfalls Kurse, Ausbildungsgänge, Beschäftigungsprogramme usw. angeboten. In der Regel dauern diese Programme ein Jahr, womit die Teilnehmenden die Möglichkeit haben, sich den Anspruch auf den Bezug von Versicherungsleistungen nach AVIG (wieder) zu erarbeiten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich in der Schweiz drei Regelungen von kantonalen Arbeitslosenhilfen finden: Das ursprüngliche Modell der kantonalen Arbeitslosenhilfe mit Anschlusstaggeldern *ohne* aktive arbeitsmarktliche Massnahmen (noch in den Kantonen Zürich und Zug), dann die Form mit Anschlusstaggeldern *und* aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (in den Kantonen Schaffhausen, Tessin und Freiburg)[3], sowie Kantone mit aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen ohne Anschlusstaggelder (Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura).

II. Integrative Massnahmen im Rahmen spezieller Gesetze zur Eingliederung

In zwei Kantonen der Schweiz sind integrative Massnahmen im Rahmen spezieller Gesetze verankert. Es handelt sich dabei um die Eingliederungseinkommen der Kantone Genf (Revenu minimum cantonal d'aide sociale RMCAS) und Waadt (Revenu minimum de réinsertion RMR). Zwar stehen beide Modelle der Sozialhilfe näher als die oben angeführten Leistungen der kantonalen Arbeitslosenhilfen, doch sie sind nicht im Sozialhilfegesetz, sondern in eigenen Gesetzen verankert. Zudem sind die Leistungen des RMR und des RMCAS weder der Rückerstattungs- noch der Verwandtenunterstützungspflicht unterstellt. Von der Höhe her sind sie allerdings mit den Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien vergleichbar. Zudem ist es weder innerhalb des RMCAS noch innerhalb des RMR möglich, sich den Anspruch auf den Bezug von Versicherungsleistungen nach AVIG (wieder) zu erarbeiten.

Das *RMCAS im Kanton Genf* ist der öffentlichen Sozialhilfe unmittelbar vorgelagert und erfüllt explizit die Funktion, den Leuten die Sozialhilfeabhängigkeit zu ersparen. Seinerseits ist es der in diesem Kanton ebenfalls vorhandenen und oben erwähnten kantonalen Arbeitslosenhilfe nachgelagert. Dies bedeutet, dass eine ausgesteuerte Person im Kanton Genf üblicherweise und im Bedarfsfall zunächst in das Beschäftigungsprogramm der kantonalen Arbeitslosenhilfe und danach – bei Misserfolg – ins Programm des RMCAS gelangt.[4]

Das *RMR im Kanton Waadt* ist grundsätzlich unterteilt in zwei Eingliederungsmassnahmen, einerseits in die *berufliche* Eingliederung, welche von den Sozialhilfestellen in Zusammenarbeit mit den RAVs gefördert wird, andererseits in die *soziale* Eingliederung, welche von den regionalen Sozialzentren unterstützt wird.

Wird angenommen, dass in den oben beschriebenen kantonalen Arbeitslosenhilfen eher die berufliche Integration und im Rahmen der unten zu beschreibenden Massnahmen im Rahmen der Sozialhilfe eher die soziale Integration gefördert wird, dann kann gesagt werden, dass mit dem waadtländischen RMR der Versuch unternommen wird, diese beiden Ziele miteinander zu verbinden.

[3] Aus diesem Grund sind diese drei Kantone in der Grafik sowohl bei den weiteren Taggeldern als auch bei den aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen aufgeführt.

[4] Solche möglichen «Wege» von ausgesteuerten Personen sind in der Grafik allgemein durch die Pfeile angedeutet.

III. Integrative Massnahmen im Rahmen der Sozialhilfegesetze

In den letzten Jahren ist man auch im Rahmen der Sozialhilfe verstärkt dazu übergegangen, neben der wirtschaftlichen Hilfe Angebote aufzubauen, die der beruflichen und sozialen Integration dienen. In der Schweiz haben bereits die drei Kantone Tessin, Neuenburg und Wallis entsprechende Massnahmen in ihren Sozialhilfegesetzen verankert.

Im *Kanton Tessin* wurden in einer ersten Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes[5] Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung eingeführt. Das revidierte Gesetz ist am 2. Mai 1995 in Kraft getreten. Eine zweite Revision, welche das Eingliederungsinstrumentarium vervollständigte, wurde im Juni 1997 verabschiedet.

Die im *Kanton Neuenburg* im Sozialhilfegesetz[6] verankerten Eingliederungsprogramme sollen es den Sozialhilfebezüger/-innen ermöglichen, ihre Arbeitskapazität zu stärken und ihre soziale Autonomie wiederzuerlangen. Die Teilnahme an den Programmen ist Gegenstand eines Vertrages, geschlossen zwischen der zuständigen Sozialhilfebehörde und dem Sozialhilfebezüger respektive der -bezügerin. Die während der Vertragsdauer bezogenen Unterstützungsleistungen sind nicht rückerstattungspflichtig.

Im *Kanton Wallis*[7] können die Gemeinde und die Person, die Sozialhilfe beansprucht, mit Unterstützung des zuständigen kantonalen Departements einen Eingliederungsvertrag (Contrat d'insertion sociale) abschliessen. Mit dem Vertrag verpflichten sich die Sozialhilfebezüger/-innen, an einer Beschäftigung von öffentlichem Nutzen teilzunehmen, sich weiterzubilden oder beruflich zu integrieren. Als Gegenleistung befreit die Gemeinde die Person von der Rückerstattungspflicht.

Neben diesen drei Kantonen, die integrative Massnahmen ins Sozialhilfegesetz festgeschrieben haben, gibt es verschiedene Kantone, die daran sind, diesen Schritt zu tun. In der Umfrage 1997[8] haben verschiedene Kantone angegeben, dass Revisionen der Sozialhilfegesetze mit Schwerpunkt oder Komponente Eingliederung im Gange sind oder geprüft werden[9]. Abschliessend sei angemerkt, dass verschiedene Kantone Programme oder Pilotprojekte zur sozialen und beruflichen Integration von ausgesteuerten Erwerbslosen (noch) ohne unmittelbare gesetzliche Verankerung lanciert haben oder massgeblich mitunterstützen.[10]

Kurt Wyss, Soziologe, Zürich
Rosmarie Ruder, Geschäftsführerin SKOS, Bern

[5] Legge sull'assistenza sociale dell' 8 marzo 1971.
[6] Loi sur l'action sociale du 25.6.1996.
[7] Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 29.3.1996.
[8] Vgl. Wyss 1997 (Nachweis in FN 1).
[9] Revisionen sind im Gange in den Kantonen BE, FR, BS, BL, SG und JU; geprüft wird eine entsprechende Revision in ZH, GR, TG, VD und GE.
[10] Diese Programme laufen unter Stichworten wie: «Soziallohn statt Sozialhilfe» (Kantone Zug, Solothurn), «Integration ausgesteuerter Sozialhilfeempfänger/-innen» (Kanton Graubünden), «Pilotprojekt Zeitagentur für sozialhilfeabhängige, schwervermittelbare oder ausgesteuerte Personen» (Kanton Luzern), «arbeitsmarktliche Massnahmen für Ausgesteuerte» (Kanton St. Gallen), «Plätze für Sozialhilfebezüger/-innen in KIGA-Beschäftigungsprogrammen» (Kanton Bern), «Plätze für beschäftigungslose Ausgesteuerte bei verschiedenen Grossanbietern» (Kanton Aargau) oder «Ergänzender Arbeitsmarkt: Einsatz- und Beschäftigungsmöglichkeiten für ausgesteuerte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger» (Kanton Thurgau).