



Berner  
Fachhochschule

# Social Impact

6 / 2019

Entwicklung der Sozialen Sicherheit in der Schweiz

## Differenzierte Qualifizierungsangebote für die Sozialhilfe

Die Kosten der Sozialhilfe sind seit Jahren ein politisches Thema, das heiss und kontrovers diskutiert wird. Besteht auch im Ziel Einigkeit, dass die Kosten möglichst zu senken sind, so gehen die Meinungen über die einzuschlagenden Wege stark auseinander: während einige Kantone auf Kürzungen der Sozialhilfe setzen und den Druck auf Sozialhilfe beziehende Personen erhöhen, gibt es zahlreiche Erfolg versprechende Modelle, die vielmehr auf Coaching und Qualifizierung setzen. Die aktuellen Entwicklungen des Arbeitsmarktes sprechen dafür, diese Ansätze differenziert weiterzuentwickeln.

## Auf den Punkt gebracht:

- Das derzeitige Aktivierungsparadigma muss zum Befähigungsparadigma weiterentwickelt werden. Bei Personen mit Potenzial, mittel- bis langfristig eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, sollen berufliche Integration und Qualifizierung gleichwertig nebeneinanderstehen.
- Die individuellen Potenziale erwerbsloser Sozialhilfebeziehender müssen möglichst präzise abgeklärt werden, um ihnen ein Angebot zu ermöglichen, das ihren Bedürfnissen gerecht wird.
- Sozialhilfebeziehende, die aus Gesundheits-, Alters- oder anderen Gründen keine realistische Aussicht auf eine berufliche Integration haben, sind von entsprechenden Arbeitsintegrationsbemühungen zu befreien.
- Bei der Evaluation von Arbeitsintegrationsmassnahmen sind zwingend weiche Faktoren wie Gesundheit und soziale Integration zu berücksichtigen.

In der schweizerischen Sozialpolitik setzte sich das Aktivierungsparadigma seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich durch: Seit 1997 finanziert die Arbeitslosenversicherung aktive Arbeitsmarkt-massnahmen, wie Bildungs- und Beschäftigungsangebote, um die Arbeitsmarktfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten. Einige Jahre später folgte die Invalidenversicherung mit verschiedenen Gesetzesrevisionen und dem Motto «Eingliederung vor Rente». Diese verfolgten das doppelte Ziel, Arbeitnehmende zum einen durch präventive Massnahmen in ihrer Erwerbsfähigkeit zu stärken und Rentenbeziehende zum anderen durch eine Reintegration in den Arbeitsmarkt von einer Rente abzulösen. Erst vor wenigen Wochen hat das Bundesgericht nun in einem Leiturteil entschieden, dass die Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen Pflicht ist: Wer eine Invalidenrente bezieht und das Potenzial für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aufweist, muss an zumutbaren Massnahmen zur Wiedereingliederung teilnehmen.

Die Sozialhilfe ihrerseits sieht sich mit der Tatsache konfrontiert, dass ihre Klientinnen und Klienten oft bereits länger erwerbslos sind und eine rasche berufliche Integration in vielen Fällen nicht möglich ist. Daher steht in einer ersten Phase oftmals die soziale Integration im Vordergrund. Dennoch hat sich das Aktivierungsparadigma unter der Leitidee «Fördern und Fordern» auch in der Sozialhilfe durchgesetzt: Einerseits stehen Beschäftigungsangebote und soziale Dienstleistungen, wie Beratungen oder Coachings zur Verfügung. Andererseits wurden Zielvereinbarungen als Ausdruck von Leistung und Gegenleistung ab Beginn des neuen Jahrtausends gesetzlich verankert und der Leistungsanspruch ab 2005 zugunsten von Anreizelementen reduziert.

Auch wenn die entsprechenden Massnahmen durchaus Bildungs- und Qualifizierungsanteile enthalten, liegt der Fokus bei Sozialhilfebeziehenden über 25 Jahren schweremässig darauf, Erwerbslose möglichst rasch in den Arbeitsprozess zurückzuführen.

### Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe

Die Wirksamkeit der verschiedenen Integrationsmassnahmen wird in der Fachwelt kontrovers diskutiert und differenziert beurteilt: Eine vielzitierte Studie kam gar zum Schluss, dass Massnahmen

zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt im besten Fall keine Wirkung erzielen (Aeppli/Ragni, 2009), wobei die Studie vor allem harte Faktoren, wie die Ablösung von der Sozialhilfe, ins Blickfeld nahm. Diese Schlussfolgerung wurde seither jedoch relativiert bzw. widerlegt: Diverse Studien weisen sowohl einen Nutzen bei den harten (Egger, Dreher und Partner AG, 2010) als auch bei sogenannten weichen Faktoren aus. Personen, die an Integrationsprogrammen teilnehmen, fühlen sich gesundheitlich besser, sozial integriert und schätzen die angebotene Tagesstruktur. Den Qualifizierungsgewinn schätzen die Programmteilnehmenden hingegen unterschiedlich ein (Neuenschwander et al., 2018).

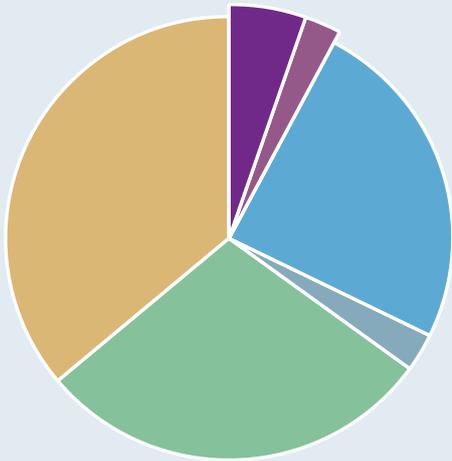
### Anstehende Herausforderungen

Mit der Digitalisierung haben wir heute die vierte industrielle Revolution zu bewältigen. Diese verändert den Arbeitsmarkt bereits und wird die Realität vieler Berufe und der Arbeitswelt insgesamt nachhaltig beeinflussen. Das konkrete Ausmass der digitalen Revolution kann heute kaum verlässlich prognostiziert werden. Dennoch scheint sich unter Expertinnen und Experten die Meinung durchzusetzen, dass die Digitalisierung gesamthaft betrachtet zwar keine grösseren Beschäftigungsverluste mit sich bringt, jedoch deutliche Verschiebungen zwischen den Berufsgruppen erwartet werden können (Kreutzer/Land, 2015). Etliche klassische Berufe, die heute von Arbeitnehmenden mit mittleren bis tiefen Qualifikationen ausgeübt werden, dürften automatisiert werden und in absehbarer Zeit verschwinden – etwa Briefträger, Kassiererin oder Buschauffeur. Aber auch relativ anspruchsvolle Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich – wie Beratungen im Finanz- und Versicherungswesen – werden zunehmend algorithmisierbar und können durch künstliche Intelligenz teilweise oder vollständig wahrgenommen werden (Coullery/Mösch Payot, 2018).

### Lösungsansätze

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob die heutigen Integrationsmassnahmen grundsätzlich geeignet sind, um Personen, deren bisherige Berufstätigkeit ersatzlos und dauerhaft wegrationalisiert wurde, in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Ob die Instrumente der Sozialhilfe neu auszurichten sind,

**Sozialhilfebeziehende von 15 bis 64 Jahren, 2017 im Kanton Bern**

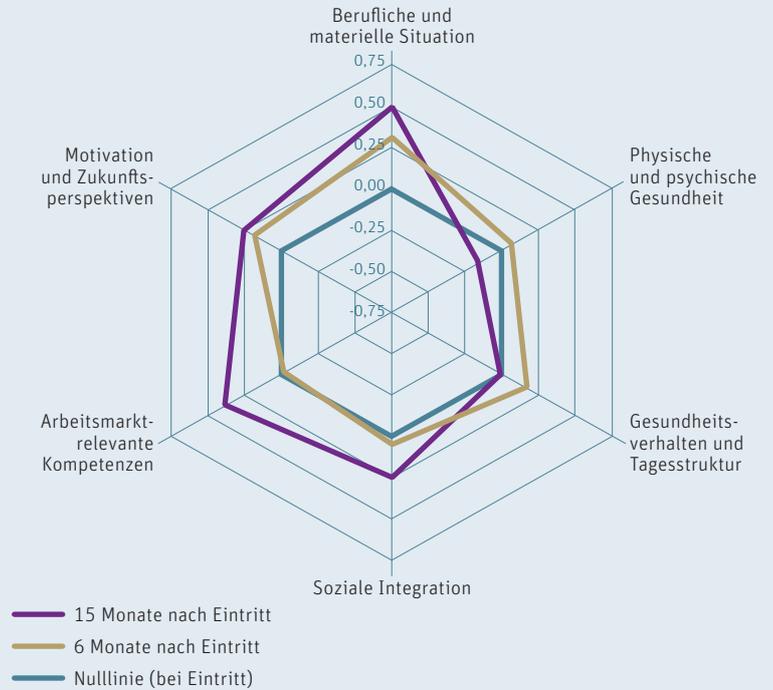


- Erwerbslose in Arbeitsintegrationsprogramm: 1'571=5%
- Erwerbslose in Beschäftigungsprogramm: 747=3%
- Erwerbslose auf Stellensuche: 7'225=24%
- Erwerbslose Anderes: 844=3%
- Erwerbstätige: 8'568=29%
- Nichterwerbspersonen (u.a. Ausbildung, Haushalt, Arbeitsunfähig): 10'820=36%

**Total: 29'775 Personen**

Quelle: Bundesamt für Statistik BFS

**Wirkung von beruflichen Integrationsprogrammen in sechs Dimensionen**



Aggregierte Veränderungen gemäss der Einschätzungen von Programmteilnehmenden im Kanton Bern (Effektstärke in der Masszahl Cohens d). Der stärkste Effekt ist bei der beruflichen und materiellen Situation der Teilnehmenden zu beobachten: 0.375 nach 6 Monaten, 0.5 nach 18 Monaten. Dies entspricht einem kleinen bis mittleren Effekt.

Quelle: Neuenschwander, Peter; Fritschi, Tobias; Oesch, Thomas & Jörg, Reto (2018): Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Bern | [www.socialdesign.ch/wime-int](http://www.socialdesign.ch/wime-int)

muss differenziert betrachtet werden, da sich erwerbslose Personen in unterschiedlichen Situationen befinden können.

Um dem individuellen Bedürfnis möglichst gerecht zu werden und Erwerbslose dem für sie passenden Angebot zuzuführen, ist es entscheidend, individuelle Potenziale möglichst präzise abzuklären. Dazu gehören Interessen, Ressourcen und Kompetenzen der erwerbslosen Personen, die mit ähnlichen Instrumenten erfasst werden können, wie die Berner Fachhochschule im Auftrag des Staatssekretariates für Migration für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge entwickelt hat (Fritschi/Schuwey, 2019).

### Angebotsschwerpunkt in der beruflichen Integration

Für Personen, die mit einer konsequenten Unterstützung eine bezahlte Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt finden und halten können, sind Modelle mit einem Schwerpunkt in der beruflichen Integration weiterzuführen bzw. auszubauen. Beispiele im Kanton Bern sind etwa:

- **Teillohnmodell jobtimal.ch:** Mit einer Anstellung im Teillohnmodell erhalten arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt und können so ihren Lebensunterhalt wieder teilweise oder vollständig selbst erwirtschaften. Mitarbeitende im Teillohnmodell sind bei jobtimal.ch angestellt und werden an Gewerbe- oder Industrieunternehmen verliehen. In den ersten zwei Jahren begleitet jobtimal.ch die Integration

in die neue Arbeitsstelle intensiv mit dem Ziel, eine Festanstellung im Unternehmen zu erreichen.

- **Koordination des Asyl- und Flüchtlingswesens im Berner Oberland (KAFOL):** Das Pilotprojekt KAFOL, das derzeit von der Berner Fachhochschule evaluiert wird, zielt auf die niederschwellige und lokale Arbeitsintegration von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Die Schlüsselrolle spielt dabei die speziell geschaffene Arbeitsvermittlungsstelle, die im lokalen Gewerbe erfolgreich passende Einsatzplätze «vor Ort» akquiriert sowie die Begleitung der Betriebe und der teilnehmenden Personen sicherstellt. Um Parallelstrukturen zu vermeiden und die Schnittstellen zu pflegen, tauschen sich die beteiligten Asyl- und Flüchtlingsorganisationen regelmässig aus. Im Anschluss an das Praktikum fanden etliche Teilnehmende eine reguläre Lehrstelle oder eine bezahlte Arbeit.

### Angebotsschwerpunkt in der beruflichen Qualifizierung

Erwerbslose Personen, die entsprechende Fähigkeiten mitbringen, können mit Qualifizierungsmassnahmen für den ersten Arbeitsmarkt fit gemacht werden. Hier gibt es ebenfalls Good Practice-Beispiele:

- **Stipendien statt Sozialhilfe:** Schon seit einigen Jahren setzt der Kanton Waadt auf Ausbildungsbeiträge statt Sozialhilfe und fördert so die Aus- und Nachholbildung von niedrigqualifizierten ►

- Personen. Was zunächst als Programm für Jugendliche und junge Erwachsene begonnen hat, wurde inzwischen auf Sozialhilfebeziehende ohne nachobligatorische Ausbildung zwischen 26 und 40 Jahren ausgedehnt. Sie erhalten die Möglichkeit, eine Lehre anzutreten und werden während der Dauer der Ausbildung gecoacht, um ihre Abschlusschancen zu erhöhen.
- **2. Chance auf eine 1. Ausbildung:** Im Kanton Bern bietet ein Programm der Stanley Thomas Johnson Stiftung Personen über 25 Jahren die Möglichkeit eine Ausbildung bis zum Berufsabschluss zu absolvieren. Finanziert werden – falls nötig – Ausbildungskosten, Grundbedarf, medizinische Versorgung sowie situationsbedingte Leistungen. Die Personen werden bei der Wahl ihres Berufszieles begleitet und erhalten während der Ausbildungsphase bei Bedarf Coachings.

### Angebotsschwerpunkt in der sozialen Integration

Schliesslich verbleibt die Gruppe derjenigen erwerbslosen Personen, die aus Gesundheits-, Alters- oder anderen Gründen weder über eine aktive Begleitung noch über eine Qualifizierung den Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt finden werden. Um zu verhindern, dass diese Gruppe marginalisiert und gesellschaftlich abgehängt wird, sind Angebote bereit zu halten, welche die soziale Integration über einen Arbeitseinsatz fördern. Als Beispiel kann das Recycling-Projekt der Stiftung Intact in Burgdorf erwähnt werden: Elektroschrott wird zerlegt und verschiedene Materialien fachgerecht sortiert, wobei das Angebot niederschwellig ist und auch stundenweise gearbeitet werden kann.

### Fazit

Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis legen nahe, dass das derzeitige Aktivierungsparadigma zum Befähigungsparadigma weiterentwickelt werden muss. Bei konsequenter Anwendung des Individualisierungsprinzips ist für erwerbslose Personen in der Sozialhilfe eine breite Palette an Massnahmen – von der beruflichen Integration über Qualifizierungsangebote bis hin zur sozialen Integration – bereitzuhalten und generell auf die Befähigung der betreffenden Personen zu setzen. Der Befähigungsansatz betont die Ressourcen der erwerbslosen Person stärker als der Aktivierungsansatz, was im Endeffekt dazu beiträgt, ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.

Dabei ist für die Weiterentwicklung der Massnahmen folgendes zu beachten:

- Die aktuelle Diskussion zur Wirksamkeit von Integrationsprogrammen zeigt, dass bei deren Evaluation für ein vollständiges Bild zwingend weiche Faktoren zu berücksichtigen sind. Die eindimensionale Betrachtung harter Faktoren wird der schwierigen Situation von Personen mit einer langen Erwerbslosigkeit wenig gerecht.
- Personen, die ein Integrations- oder Qualifizierungspotenzial aufweisen, sind entsprechend ihres Potenzials zu fördern und wenn möglich mittel- bis langfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei sollten Massnahmen der beruflichen Integration und der Qualifizierung gleichwertig nebeneinander stehen.
- Sozialhilfebeziehende Personen, bei denen weder über eine aktive Begleitung noch über eine Qualifizierung eine realistische Aussicht auf eine berufliche Integration besteht, sind von Arbeitsintegrationsbemühungen zu befreien. Bei diesen Personen hingegen ist die soziale Integration von besonderer Bedeutung, um eine Marginalisierung und soziale Abwärtsspirale sowie damit einhergehende gesundheitliche Beeinträchtigungen zu vermeiden. Dies kann u.a. über einen Arbeitseinsatz im zweiten Arbeitsmarkt erreicht werden. ■

### Literatur

Aeppli, Daniel C. & Ragni, Thomas (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezügler ein Privileg? Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 28

Coullery, Pascal; Mösch Payot, Peter (2018): Ein Ausblick im Lichte der Digitalisierung der Lebenswelt; In: Gabriel-Schärer, Pia; Schmocker, Beat (Hrsg.): Soziale Arbeit bewegt, stützt, begleitet, Luzern: Interact.

Egger, Dreher und Partner AG (2010): Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG; Evaluationsbericht im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft

Fritschi, Tobias & Schuwey, Claudia (2019): Potentialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen; In: impuls 2/2019, Bern

Kreutzer, Ralf T. & Land, Karl-Heinz (2015): Dematerialisierung – Die Neuverteilung der Welt in Zeiten des digitalen Darwinismus. Köln: FutureVisionPress

Neuenschwander, Peter; Fritschi, Tobias; Oesch, Thomas & Jörg, Reto (2018): Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Bern

### Redaktion:

Pascal Coullery, Martin Alder

### Verantwortliche BFH-Forschende:

Olaf Maass, Peter Neuenschwander, Diana Romano, Matthias von Bergen

### Impressum:

Berner Fachhochschule  
BFH-Zentrum Soziale Sicherheit  
Hallerstrasse 10  
3012 Bern  
socialsecurity@bfh.ch  
www.bfh.ch/socialsecurity

**Social Impact** ist Teil des BFH-Zentrums Soziale Sicherheit. Dies ist ein Netzwerk von Forschenden aus den Departementen Soziale Arbeit, Wirtschaft und Gesundheit. Durch die Bündelung der Kompetenzen bietet das BFH-Zentrum eine integrierte Sichtweise auf aktuelle Fragestellungen und Herausforderungen. Social Impact enthält Informationen rund um Themen der Sozialpolitik mit Fokus auf Existenzsicherung, Integration, Gesundheit, Generationenbeziehungen, Chancengleichheit, soziale Organisationen sowie Kindheit und Jugend.

Die Aussagen in Social Impact stimmen nicht zwangsläufig mit der Position der BFH überein.